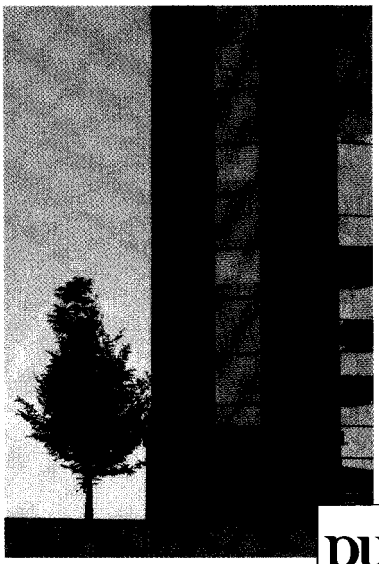
Quadrige
DICOS POCHE

Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement

Sous la direction de
Pierre Merlin
Françoise Choay



puf

Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement

PUBLIÉ SOUS LA DIRECTION DE

Pierre Merlin

et Françoise Choay

Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement

COORDINATION GÉNÉRALE :

Pierre Merlin



QUADRIGE / PUF

Françoise Choay a supervisé les articles concernant les domaines suivants :

Architecture – Art – Espaces publics – Ethnographie – Formes urbaines – Histoire – Hygiène – Patrimoine – Sociologie urbaine – Théorie – Urbanisme.

Pierre Merlin a supervisé les articles concernant les domaines suivants :

Activités – Administration – Aménagement du territoire – Banlieue – Cartographie – Centre – Communications électroniques – Construction – Démographie – Droit de l'urbanisme – Économie – Enquêtes – Environnement – Équipements publics – Espace – Espaces verts, Paysage – Finances publiques et locales – Géographie physique – Logement – Modèles mathématiques – Plans d'urbanisme – Pollutions – Problèmes fonciers – Prospective –Quartier – Région – Tissu urbain – Tourisme –Transports – Ville – Villes nouvelles – Voirie et réseaux divers.

Ils remercient Madeleine Jullien qui leur a suggéré l'élaboration de ce dictionnaire.

ISBN 978-2-13-058066-9

Dépôt légal – 1re édition : 1988, mars
1re édition « Quadrige » : 2005, avril
3e édition mise à jour : 2010, octobre

© Presses Universitaires de France, 1988
Grands dictionnaires
6, avenue Reille, 75014 Paris

PLAN DE L'OUVRAGE

Présentation des auteurs	VII
Avant-Propos	XI
Introduction	XV
Sigles courants dans la pratique professionnelle de l'urbanisme et de l'aménagement en France	XXI
Corpus	1 à 845
Des mêmes auteurs	847

Présentation des auteurs

Michel AMIOT	Directeur de recherche honoraire au CNRS	M. A.
Sabine BARLES	Professeur à l'Institut français d'urbanisme (Université de Paris VIII-Vincennes à Saint-Denis) et à l'Institut universitaire de France	S. B.
Gaston BEAUDET	Professeur émérite à l'Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne (†)	G. B.
Jacqueline BEAUJEU-GARNIER	Professeur émérite à l'Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne (†)	J. B.-G.
Jean-Marie BILLA	Maître assistant à l'École d'architecture de Bordeaux	J-M. B.
Michel BITARD	Agrégé à l'Université d'Évry-Val d'Essonne	M. B.
Martine BOITEUX	Professeur à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)	M. Bo.
Nancy BOUCHÉ	Inspectrice générale honoraire de l'Équipement	N. B.
Jean BOUINOT	Professeur à l'Institut d'urbanisme et d'aménagement de la Sorbonne (Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne) (†)	J. B.
Christine CASTELAIN-MEUNIER	Chargée de recherches au CNRS	C. C.-M.
Georges CAZES	Professeur émérite à l'université de Paris I-Panthéon-Sorbonne	G. C.
Pierre CHEMILLIER	Ancien président du Centre scientifique et technique du bâtiment	P. Ch.
Françoise CHOAY	Professeur émérite à l'Institut français d'urbanisme (Université de Paris VIII-Vincennes à Saint-Denis) et *Professor at large, University of Cornell*	F. C.
Victor CHOMENTOVSKI	Président honoraire du Bureau régional d'études économiques et financières (BREEF)	V. C.
Paul CLAVAL	Professeur émérite à l'Université de Paris IV-Paris-Sorbonne	P. C.
Jean-Louis COHEN	Professeur à l'Institut français d'urbanisme (Université de Paris VIII-Vincennes à Saint-Denis) et à l'*Institute of Fine Arts, New York University*	J.-L. C.

Joseph COMBY	Consultant, ancien secrétaire général de l'Association d'études foncières (ADEF)	J. C.
Anne-Claire DAVY	Chargée d'études à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement – Île-de-France (IAU-IF)	A.-C. Da.
André-Clément DECOUFLÉ	Ancien directeur du Laboratoire de prospective appliquée	A.-C. D.
Pierre-Henri DERYCKE	Professeur émérite à l'Université de Paris X-Nanterre	P.-H. D.
Jean-Toussaint DESANTI	Professeur émérite à l'Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne (†)	J.-T. D.
Marc DESPORTES	Ingénieur en chef des ponts et chaussées	M. D.
Christian DEVILLERS	Architecte urbaniste, ancien professeur à l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC)	C. D.
François DUBET	Professeur à l'Université de Bordeaux II-Victor-Segalen et Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)	F. D.
Bernard DUHEM	Secrétaire général du Programme de recherche et de développement pour l'innovation et la technologie dans les transports (PREDITT)	B. D.
Hervé DUPONT	Ingénieur en chef des ponts et chaussées et architecte, Directeur général de l'établissement public Plaine-de-France	H. D.
Gabriel DUPUY	Professeur à l'Institut d'urbanisme et d'aménagement de la Sorbonne (Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne) et à l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC)	G. D.
François DURAND-DASTES	Professeur émérite à l'Université de Paris VII-Denis-Diderot	F. D.-D.
Nicolas DURU	Architecte	N. D.
Jean-Pierre GAUDIN	Directeur de recherche au CNRS	J.-P. G.
Philippe GENESTIER	Urbaniste de l'État, chercheur au CNRS	P. G.
Pier-Giorgio GEROSA	Professeur à l'Université de Strasbourg	P.-G. G.
Antoine GIVAUDAN	Ancien directeur-adjoint de la direction de l'urbanisme et des paysages au ministère de l'Équipement	A. G.
Michel GRAS	Directeur de recherche au CNRS, Directeur de l'École française de Rome	M. G.
André GUILERME	Professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)	A. Gu.
Daniel IMBAULT	Ancien directeur du Conseil en architecture, urbanisme et aménagement (CAUE) de la Marne	D. I.
Maurice IMBERT	Ancien chargé de recherche au CNRS	M. I.
Patrizia INGALLINA	Professeur à l'Université d'Artois	P. I.
Hélène JOINET	Chargée d'études à l'Institut d'urbanisme et d'aménagement-Île-de-France (IAU-IF)	H. J.
Salvator JUAN	Professeur à l'Université de Caen-Basse-Normandie	S. J.

Jean-François LACRONIQUE	Professeur des Universités, ancien président de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	J.-F. L.
Didier LAPEYRONNIE	Professeur à l'Université de Paris IV-Paris-Sorbonne	D. L.
Bertrand LEMOINE	Directeur de recherche au CNRS	B. L.
Éric LENGEREAU	Architecte-urbaniste	E. L.
Albert LÉVY	Chargé de recherche au CNRS	A. L.
Thierry LULLE	Architecte-urbaniste	Th. L.
Bernard MARCHAND	Professeur émérite à l'Institut français d'urbanisme (Université de Paris VIII-Vincennes à Saint-Denis)	B. M.
Jean-Claude MARTINON	Maître de conférences à l'Université de Paris VIII-Vincennes à Saint-Denis (†)	J.-C. M.
André MASSOT	Ancien chargé d'études à l'Institut d'urbanisme et d'aménagement-Île-de-France (IAU-IF)	A. M.
Bernard MATALON	Professeur émérite à l'Université de Paris VIII-Vincennes à Saint-Denis	B. Mat.
Alexandre MÉLISSINOS	Urbaniste, ancien professeur au Centre d'études supérieures d'histoire et de conservation des monuments anciens (Chaillot)	A. Mé.
Pierre MERLIN	Professeur émérite et président de l'Institut d'urbanisme et d'aménagement de la Sorbonne (Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne), ancien professeur à l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC)	P. M.
Michel MICHEAU	Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris	M. M.
Robin MIDDLETON	*Professor, University of Columbia*	R. M.
Pierre MONTAL	Critique d'art d'architecture	P. Mo.
Benjamin MOUTON	Inspecteur général des monuments et des sites, Professeur au Centre d'études supérieures d'histoire et de conservation des monuments anciens (Chaillot)	B. Mo.
Jean-Pierre MURET	Ancien professeur associé à l'Institut d'aménagement régional d'Aix-en-Provence (Aix-Marseille III-Paul-Cézanne)	J.-P. M.
Patrice NOISETTE	Architecte-urbaniste, responsable pédagogique à l'ESSEC	P. N.
John OSTLUND	*Designer*, ancien *Associate Professor, University of Cornell*	J. O.
Christian F. OTTO	*Professor, University of Cornell*	C.-F. O.
Michel PANOFF	Directeur de recherche au CNRS	M. P.
Thierry PAQUOT	Professeur à l'Université de Paris-Est et directeur de la revue *Urbanisme*	T. P.
Jean-Bernard PERRIN	Ancien président de l'Agence de l'arbre	J.-B. P.
Michel PERRIN	Directeur de recherche au CNRS	M. Pe
Marcel PESLEUX	Directeur de l'Institut supérieur d'architecture de La Cambre	M. Pes.

Yves PRATS	Professeur à l'Institut français d'urbanisme (Université de Paris VIII-Vincennes à Saint-Denis) (†)	Y. P.
Philippe PRESCHEZ	Inspecteur général honoraire de l'architecture et du patrimoine	Ph. P.
Vincent RENARD	Ancien directeur du laboratoire d'économie de l'École polytechnique	V. R.
Marcel RONCAYOLO	Directeur honoraire de l'Institut d'urbanisme de Paris (Université de Paris XII Paris-Val-de-Marne)	M. R.
Bernard ROULEAU	Ancien maître de conférence à l'Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne	B. R.
Joseph RYKWERT	*Paul Philippe Cret Emeritus Professor, University of Pennsylvania*	J. R.
Vincent SAINTE-MARIE GAUTHIER	Ingénieur-urbaniste	V. S.-M. G.
Marion SÉGAUD	Professeur à l'Université du Littoral	M. Sé.
Max STERN	Fondateur du Bureau d'études et de réalisations urbaines (†)	M. S.
Marie-Caroline THÉRY	Chargée de mission à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)	M.-C. T.
Alain TOURAINE	Directeur d'études honoraire à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)	A. T.
Robert TRÉVISIOL	Professeur à la faculté d'architecture de l'Université libre de Bruxelles	R. T.
Danilo UDOVICKI-SELB	*Associate Professor, University of Texas*	D. U.-S.
Val K. WARKE	*Associate Professor, University of Cornell*	V. K. W.
Caroline WEILL-GIÈS	Ancien chef de service à l'Inserm	C. W.-G.
Michel WIEVIORKA	Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, directeur du Centre d'analyse et d'intervention sociologiques (CADIS)	M. W.

AVANT-PROPOS

Pourquoi et pour qui un dictionnaire de l'urbanisme? N'est-ce point là une gageure si l'on songe au statut incertain de cette discipline? Car s'agit-il vraiment d'une discipline? L'urbanisme n'est-il pas à la fois théorie et pratique, solidaire du projet de société dans son institution imaginaire comme dans ses institutions réelles, tributaire de savoirs multiples, scientifiques ou non, de savoir-faire, traditionnels ou novateurs, de coutumes et d'habitudes ? Éclaté donc, dans ses démarches, entre ses acteurs, dans son enseignement et jusque dans sa terminologie. Car s'il possède et ne cesse d'enrichir un idiome, juridique et opérationnel, dont, à peine formés, les syntagmes sont aussitôt transformés en sigles, pour le reste, il utilise une poignée de néologismes forgés au fil du dernier siècle et de vieux mots courants, uniment appelés à véhiculer des idéologies, des représentations enracinées dans la longue durée ou des concepts prospectifs.

C'est cette hétérogénéité que le présent Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement a tenté d'assumer, au service d'une vision globale de l'urbanisme. Vision globale qui, dès lors, s'adresse à la fois aux spécialistes ou aux praticiens souvent trop engagés dans leurs domaines propres pour pouvoir les situer dans l'ensemble du paysage et qui y trouveront à la fois une information professionnelle et sa mise en perspective; aux étudiants trop souvent perturbés par des enseignements dont ils ne perçoivent pas la logique de leur diversité; enfin à un public profane, mais curieux de son époque, dont l'urbanisme lui confirmera les problématiques.

Toutefois, vision globale ne signifie pas pour autant vision unifiante, vision rassurante. On se situe ici à contre-courant des grands dictionnaires d'architecture qui, depuis l'époque des Lumières et jusqu'au début de ce siècle, ont remplacé les traités et mis l'art d'édifier en système. Le propos n'est plus celui de Quatremère de Quincy, encore moins l'entreprise historique de Viollet-le-Duc. On a assumé les temps du savoir fragmenté. Et, à l'entreprise d'un individu, a succédé la mise en œuvre de collaborations multiples, parfois conflictuelles. Mais il ne s'agit pas pour autant de chaos. Au système unificateur, on a substitué des réseaux de cohérences. Ce sont ces réseaux sémantiques qui donnent sa structure au Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement.

Trois objectifs principaux ont motivé le choix des termes retenus. D'abord embrasser un champ aussi large que possible: par exemple, l'ouvrir généreusement sur l'architecture et sur l'art dont l'urbanisme a prétendu se séparer; ou encore faire leur place à des « sciences humaines » comme l'ethnologie qui apporte aujourd'hui à l'aménageur des concepts dont il fait un usage permanent. Ensuite, livrer une information positive, directement utilisable, dans le double maniement des notions et des procédures. À cet égard, on a souvent côtoyé les deux formes lexicologiques jusqu'ici adoptées pour l'urbanisme, le manuel juridique et l'encyclopédie: ajuster les contenus au cadre formel de la définition s'est avéré une tâche délicate et la tentation positiviste n'a pas toujours pu être évitée. Le troisième objectif enfin est de nature critique. L'urbanisme, on l'a dit, est solidaire du projet social. En tant que tel, il est, par excellence, un véhicule d'idéologies et de mystifications. Il importe donc, dès qu'on s'y engage, d'être vigilant, tant en ce qui concerne le poids des savoirs invoqués qu'en ce qui concerne la nature des valeurs occultées. C'est bien pourquoi de nombreux articles sont orientés. Les uns sont guidés par une démarche épistémologique, tandis que les autres illustrent l'engagement sans lequel il n'est point d'urbanisme.

Le dictionnaire ne s'est pas explicitement voulu historique. Toutefois, il fait appel à l'histoire chaque fois que celle-ci est susceptible d'éclairer le sens actuel d'une notion, d'une démarche ou d'une institution. Les interférences et les conflits de la longue durée avec les transformations et les pratiques de l'espace, induites d'abord par la révolution culturelle du XV^e^ siècle, puis par la révolution industrielle du XIX^e^ siècle, ont exigé cette mise en perspective plus souvent qu'on ne l'avait prévu. On entend pour autant ne sacrifier ni à l'historicisme, ni à la nostalgie postmoderne.

Le Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, avec sa double visée pratique et réflexive, est, croyons-nous, le premier du genre. Ses imperfections sont la conséquence naturelle de cette priorité. Nous ne prétendrons pas qu'il signale la fin d'une époque dogmatique de l'urbanisme et marque le seuil d'une phase critique, annoncée aujourd'hui par l'émergence de nouveaux enjeux dans le cadre de ce qui sera, peut-être, la société posturbaine. Nous reconnaissons en revanche avoir tenté de l'accorder aux sensibilités du savoir actuel, à ses curiosités multiples et à ses aspirations contradictoires.

F. CHOAY

Note importante

Les articles qui reposent largement sur des faits, des données statistiques ou des textes juridiques peuvent être mis à jour de façon apparemment objective, encore que les auteurs aient considéré comme indispensable d'exprimer leur point de vue sur les évolutions quantitatives, les modifications juridiques, leur opportunité et leur degré d'application. Il n'en va pas de même pour les articles qui font appel à l'histoire des idées et aux disciplines improprement dites « sciences humaines ».

En vingt ans, la pensée évolue : non seulement l'étendue de mes connaissances s'est accrue, mais mon approche réflexive et théorique a changé. Non revus depuis la première édition du *Dictionnaire*, ce n'est pas une simple mise à jour, mais une réécriture intégrale, qu'auraient exigée la majorité de mes articles et une partie de ceux de nos collaborateurs, dont j'assumais la responsabilité.

Face à cette situation, les différents auteurs ont, en fonction de la complexité liée à chaque article, adopté cinq partis différents :

— *mise à jour*, quand celle-ci était praticable avec un minimum de modifications ;

— *cosignature* avec un nouveau collaborateur ;

— *conservation des articles tels quels* ;

— *simple conservation de l'entrée et de ses renvois* (avec nouveaux renvois éventuels) et suppression du texte de l'article ;

— *rédaction d'un article totalement nouveau* (remplaçant ou non un article supprimé).

La conservation du texte originel en l'état n'a néanmoins pas exclu, le cas échéant, quelques interventions formelles :

— correction d'erreurs ;

— correction de coquilles ou de fautes de français ;

— suppressions minimales dans le texte de l'article.

Pour connaître mes positions actuelles sur les problèmes de l'aménagement du territoire et de l'usage du patrimoine bâti dans le cadre de la mondialisation, je renvoie le lecteur à mes deux derniers ouvrages, *Pour une anthropologie de l'espace* (Paris, Le Seuil, 2006) et *Le patrimoine en questions* (Paris, Le Seuil, 2009).

F. C.

INTRODUCTION

Faut-il un dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement ? Ces deux champs peuvent-ils être considérés comme des démarches autonomes du savoir ? Peut-on en traiter comme on le fait de la géographie ou de l'économie, voire comme de la psychanalyse ?

Sans prétendre apporter une réponse définitive à ces interrogations, on peut s'interroger sur le sens des termes eux-mêmes et sur leurs origines, avant d'en préciser le contenu. À cette fin, c'est bien le moins, on recourra largement aux grands dictionnaires : Littré, Larousse du XX^e^ siècle, Le Robert, *etc.*

*L'*aménagement *d'abord, ce terme étant sans doute moins chargé d'idéologie et de conflits hérités du passé. L'aménagement, selon les dictionnaires, c'est l'action de « disposer avec ordre »* (Larousse). *À la réflexion, cette définition, qui peut paraître bien sommaire, est intéressante par ce qu'elle dit, par ce qu'elle dit presque, par ce qu'elle sous-entend, comme par ce qu'elle omet. Ce qu'elle dit, c'est qu'il s'agit d'un acte volontaire, qui vise à créer une situation ordonnée, et à ce titre jugée préférable à une autre. Ce qu'elle dit presque, c'est que l'aménagement est une discipline de l'espace, ou des espaces, car on peut « disposer avec ordre » à l'échelle du territoire, voire de la planète, comme à celle de la plus petite unité physique (un local, voire moins). Ce qu'elle sous-entend, c'est que cette action s'exerce dans le temps : la disposition ordonnée dépend de ce qui a été disposé auparavant et elle marquera l'espace pour l'avenir. L'aménagement est donc inséparable de l'histoire, du patrimoine comme de la prospective. L'aménageur ne peut être inculte, il doit être imaginatif. Ce que cette définition omet enfin, c'est ce qu'il s'agit de disposer et, de ce fait, elle laisse ouvert le champ de l'aménagement : tout ce qui influe sur l'organisation de l'espace, sur les activités des hommes dans cet espace, bref sur leur mode de vie. C'est le sens de la définition du* Robert *: « Organisation globale de l'espace, destinée à satisfaire les besoins des populations intéressées en mettant en place les équipements nécessaires et en valorisant les ressources naturelles. »*

L'aménagement est en fait un concept récent. Même si la pratique a pu être séculaire (Pays-Bas par exemple), le terme n'est guère apparu en France qu'après la première guerre mondiale (avec les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension prescrits par la loi de 1919). Le terme d'urbanisme est à peine plus ancien et on s'accorde à en signaler la première apparition

en 1910 dans le Bulletin de la Société neuchâteloise de géographie sous la signature de Pierre Clerget, *qui la définit comme « l'étude systématique des méthodes permettant d'adapter l'habitat, et plus particulièrement l'habitat urbain, aux besoins des hommes ». En fait, le terme est plus ancien et était employé au XVIII^e siècle comme « science de l'urbanité »* (Coyer et Mercier). *Le mot « urbanité » a lui-même changé de sens : ce n'est pas seulement la « politesse des anciens Romains »* (Littré), *mais aussi le « gouvernement d'une ville », sens employé à la fin du Moyen Âge. Mais ce sens du mot « urbanisme » semble lui aussi s'être perdu, puisque le Littré (1863-1873) ne comporte pas ce terme, mais définit les « urbanistes » comme « les religieuses de Sainte-Claire, qui peuvent posséder des fonds, ainsi dites parce que le pape Urbain VIII leur a donné la règle ». Le* Grand Larousse de la langue française *(1875) y ajoute « les partisans du pape Urbain VI lors du grand schisme d'Occident ».*

Si le mot « urbanisme » s'était perdu au XIX^e siècle, l'Espagnol Ildefonsa Cerda avait traité de la urbanización (Teoria general de la urbanización, *Barcelone, 1867), dans un double sens qu'on traduirait aujourd'hui, l'un par « urbanisation » (l'évolution et la croissance de la ville), mais l'autre par « urbanisme » (l'action volontaire sur la ville).*

Le Grand Larousse du XX^e siècle *définit l'urbanisme, quant à lui, comme « l'art d'aménager et d'organiser les agglomérations urbaines » et « l'art de disposer dans l'espace urbain ou rural les établissements humains au sens le plus large (habitations, locaux de travail, lieux de loisirs, réseaux de circulation et d'échanges), de telle sorte que les fonctions et les relations entre les hommes s'exercent de la façon la plus commode, la plus économique et la plus harmonieuse ». Enfin, il mentionne « l'ensemble des règles juridiques qui permettent aux pouvoirs publics de contrôler l'utilisation du sol en milieu urbain », définition qui semble plutôt concerner le droit de l'urbanisme que celui-ci dans sa totalité.*

On retiendra la définition *suivante de l'*urbanisme *: champ d'action, pluridisciplinaire par essence, qui vise à créer dans le temps une disposition ordonnée de l'espace en recherchant harmonie et efficacité, c'est-à-dire à concilier commodité et économie. Dans le même esprit, on retiendra comme* définition de l'aménagement *: ensemble d'actions concertées visant à disposer avec ordre dans l'espace les habitants, les activités, les équipements et les moyens de communication.*

L'urbanisme est-il une « science » (Robert), *un « ensemble de techniques »* (Robert *encore*), *un « art »* (Larousse) *ou plus modestement « l'ensemble des mesures techniques, administratives, économiques et sociales qui doivent permettre un développement harmonieux, rationnel et humain des agglomérations »* (Nouveau Larousse universel, *1969) ? Une science ? c'est-à-dire « un ensemble organisé de connaissances relatives à certaines catégories de faits ou de phénomènes »* (Larousse). *Mais une telle organisation suppose concepts propres et constructions théoriques à partir de ces concepts. Pour l'urbanisme et l'aménagement, les premiers se distinguent mal de ceux des sciences autonomes, exactes ou non, qui constituent la connaissance des faits urbains. Quant aux secondes, elles se sont développées, depuis Cerda, ont été appliquées parfois à des espaces concrets, mais ont rarement emporté l'adhésion générale. L'urbanisme n'est donc pas une science et a encore un long chemin, peut-être sans issue, à parcourir avant de pouvoir prétendre à ce statut.*

Les théoriciens de l'urbanisme ont pourtant prétendu donner à celui-ci un statut scientifique. Déjà Cerda, en 1867 : « L'urbanización *réunit toutes les conditions nécessaires pour occuper un lieu distinct parmi les sciences qui enseignent à l'homme le chemin de son perfectionnement... C'est une véritable science.» Il justifie cette affirmation par la nécessaire transformation de la ville en fonction des mutations techniques liées à la révolution industrielle, à la révolution des transports, et bientôt à celle des communications. Il oppose le repos et le mouvement, les bâtiments et la voirie, le logement et la circulation, une ville statique et une ville dynamique. Pour lui, la science urbanistique est constituée par un ensemble de propositions scientifiques déduites de l'analyse de l'urbanisation, d'où on doit pouvoir déduire des lois. Il introduit la collecte de l'information sur la ville et cherche à en analyser les structures en recourant à l'histoire et à la biologie.*

*La plupart des théoriciens qui lui ont succédé, à l'exception de Camillo Sitte (*Der Städte-Bau, *Vienne, 1889), revendiquent un discours scientifique. Mais celui-ci n'a pas progressé depuis Cerda, voire a régressé. Chez Le Corbusier qui s'en réclame à chaque instant, cette revendication devient incantatoire : «Une doctrine architecturale s'esquisse déjà, internationale, fondée sur la science et la technique... les preuves de laboratoire existent.» Et il n'hésite pas à parler d'un plan «juste, vrai et exact» pour sa* Ville radieuse *(1935). Cet esprit faux poussait le terrorisme jusqu'à déclarer : «La culture est un état d'esprit orthogonal» (*Urbanisme, *Paris, 1923). Pour lui, la scientificité de l'urbanisme se réduisait à une géométrie qui ne connaissait que l'angle droit.*

*L'urbanisme et l'aménagement, une technique? Une technique est «l'ensemble des procédés d'un art, d'une fabrication» (*Littré*). Le* Larousse *y ajoute «les méthodes». Y a-t-il donc des méthodes propres à l'urbanisme? Sans doute, puisqu'on les enseigne. Et pourtant, que de controverses et de désaccords à ce sujet! Pour prendre un seul exemple, celui de la planification des transports urbains, où précisément l'effort méthodologique a été particulièrement important : jusqu'aux années 1960, on recourait à des approches quelque peu archaïques d'estimation sommaire des charges et des recettes des exploitants ; dans les années 1960, est apparu un corps de modèles qu'on a parfois baptisé depuis «méthode classique» et qu'on a largement utilisé pour prévoir les réseaux – aux États-Unis, en France et ailleurs – planifiés dans la période de réinvestissement urbain qui s'est achevée avec la crise de l'énergie. Mais, peu après, des chercheurs, qui n'avaient pas participé à la mise au point de cette méthode classique, entreprenaient de la critiquer, sans être capables de lui substituer une méthode alternative qui soit opérationnelle.*

*Alors, l'urbanisme et l'aménagement seraient-ils un art? C'est-à-dire une «manière de faire une chose selon les règles, expression d'un idéal de beauté dans les sciences humaines» (*Larousse*). Mais les seules règles – mouvantes – qui régissent l'urbanisme sont les règles juridiques, aspect partiel de l'urbanisme, on l'a dit. Quant à l'idéal de beauté, il est rarement atteint, et ne peut constituer, on l'a vu, qu'un objectif parmi d'autres. La ville que nous fréquentons chaque jour nous renvoie comme dans un miroir l'urbanisme de nos prédécesseurs, voire le nôtre : comment oserions-nous prétendre, à quelques exceptions près, qu'il s'agisse d'un art?*

Si l'urbanisme ne peut prétendre ni être une science, ni être une technique, ni être un art, n'est-ce pas une praxis, *c'est-à-dire une action (même si ce terme a souvent été détourné de son sens, par les auteurs marxistes en particulier). L'urbanisme comme l'aménagement sont interventions volontaires, donc praxis. Mais ils sont aussi une* pratique, *c'est-à-dire exercice d'application, d'exécution, manière de faire, usage, confrontation aux réalités, hésitation, d'où naît l'expérience plus que la connaissance. La* praxis *de l'urbanisme et de l'aménagement est plurielle : c'est celle de l'élu, celle du responsable administratif, celle du constructeur ou celle de l'ingénieur qui aménage moyens de transport et réseaux souterrains. La pratique aussi est multiple : c'est celle du juriste qui réglemente, celle du géomètre qui divise les terrains, celle du planificateur qui élabore un projet, celle de l'architecte qui conçoit un bâtiment...*

C'est cette multiplicité de la praxis *et de la pratique de l'urbanisme et de l'aménagement qui explique les prétentions qui rivalisent autour de leur exercice professionnel. Les architectes, les premiers, ont accaparé, au moins en France, la* praxis. *Cette position de fait est reconnue par le* Robert *qui définit l'urbaniste comme « architecte, technicien spécialisé dans les réalisations de l'urbanisme ». Par la suite, lorsque l'urbanisme et l'aménagement apparurent peu à peu comme enjeux de pouvoir, ils suscitèrent des convoitises. En France, le corps des ponts et chaussées qui, à la Libération, lors de la création du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, s'était vu proposer de prendre en charge ce domaine et qui l'avait refusé, a eu une seconde chance : en 1966, lorsque les ministères de la Construction et des Travaux publics fusionnèrent, pour former celui de l'Équipement. Le corps des ponts et chaussées en devint le principal corps d'ingénieurs et chercha à occuper systématiquement les postes de responsabilité créés dans ce domaine au sein de l'administration. C'est une autre forme de pouvoir que tentèrent, peu après, d'accaparer les géographes : celui de la formation des urbanistes et des aménageurs. On vit alors se multiplier les diplômes intitulés d'« urbanisme » et d'« aménagement », dont le contenu correspondait à une géographie humaine (et même pas physique, malgré l'importance de la compréhension du cadre naturel pour l'aménageur) le plus souvent très traditionnelle.*

Mais ces querelles ont perdu de leur acuité avec le reflux récent de l'intérêt pour l'urbanisme et l'aménagement eux-mêmes. Reflux auquel ne sont pas étrangères les nombreuses erreurs commises en leur nom au cours des dernières décennies.

Parmi ces erreurs, il en est de plusieurs types :

— Les erreurs de prévision, inhérentes à la pratique modélisatrice développée à l'époque des certitudes et de la croissance supposée indéfinie : elles conduisent à des désaveux cinglants par les faits. Si ce type d'erreurs est le plus aisé à identifier avec le temps, ce n'est pas le plus lourd de conséquences, car une prévision inexacte peut toujours être rectifiée.

— Les erreurs de raisonnement sont plus graves, car elles conduisent à des choix erronés : reprenons l'exemple de la planification des transports urbains, où l'automobile est en concurrence avec les transports en commun pour l'espace comme pour les crédits d'investissement. Raisonnant sans distinguer la demande en heure de pointe et en heure creuse, on a déduit de l'utilisation croissante de l'automobile qu'il fallait construire en priorité des autoroutes urbaines,

alors qu'en heure de pointe, celle-là seule où se posent les problèmes de capacité des réseaux, les transports en commun sont cinq à dix fois plus économes en espace et en investissements.

— Les erreurs de jugement, enfin, sont les plus délicates à éviter, car la place de la subjectivité, et souvent de l'idéologie, y est grande. Qu'on pense au plan de reconstruction de Saint-Dié par Le Corbusier – huit grands bâtiments et un centre civique – que l'auteur qualifiait de « scientifique ».

Pour éviter, ou limiter, de telles erreurs, l'urbanisme doit être ancré à la fois dans le passé, dans le présent et dans l'avenir.

Le poids du passé, l'expérience nous l'apprend chaque jour. Deux auteurs ont particulièrement contribué à le mettre en évidence : Cerda, d'abord (Teoria general de la urbanización, 1867), qui considère que l'histoire est la discipline qui permet de mettre en situation la science urbaine : ni fin en soi, ni supplément de savoir, elle est le chemin obligé sans lequel on ne peut comprendre la signification et le problème des villes. Mais cette histoire est discontinue, évolue au rythme et au gré des mutations de la technique, et par exemple des techniques de la locomotion. Chez Camille Sitte (Der Städte-Bau, 1889), la mobilisation de l'histoire prend surtout la forme d'une analyse morphologique de l'art urbain. Elle permet seule de donner un sens, et surtout un fondement objectif, aux principes d'organisation des ensembles urbains qu'il étudie : cela le conduit à définir les concepts d'idée artistique de base d'un projet et de type de paysage urbain. Françoise Choay, à partir des apports de ces auteurs et d'autres (y compris contemporains, tel Christopher Alexander), observe que « l'histoire a été, avec la biologie, l'une des deux disciplines qui ont régné, de façon plus ou moins superficielle et/ou formelle sur le cours véridictoire des théories de l'urbanisme » (La règle et le modèle, Paris, 1980). En fait, on préférera, avec elle, parler de « dimension historique plus que d'histoire » pour qualifier cette intervention nécessaire et souvent dérisoire de la temporalité.

Le futur, c'est un cadre de vie appelé à servir pendant plusieurs décennies, voire plusieurs générations. L'apport de la prospective est dès lors décisif. Mais il ne faut pas confondre prospective et futurologie. Cette dernière est une pseudo-discipline scientifique (toute science du futur est par essence illusoire). La prospective ou « art de la conjecture », selon Bertrand de Jouvenel, s'appuie sur une connaissance de l'histoire qui insuffle une grande prudence à l'égard de l'innovation et du changement à tout prix. 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 paradoxal [...] » (A.-C. Decouflé). « Elle part de l'exploration de l'avenir, non pas un avenir déduit, mais une pluralité d'avenirs imaginés » (Pierre Massé, Le plan ou l'anti-hasard, Paris, 1965).

Mais l'urbanisme et l'aménagement sont également ancrés dans le présent. Il n'y a pas d'intervention efficace sur l'espace si elle n'est insérée dans l'état de la société, ce qui n'interdit pas que le débat d'idées cherche à faire évoluer cet état. De même que les règles de droit d'une société ne peuvent que traduire ses valeurs dominantes, l'urbanisme et l'aménagement sont condamnés s'ils n'accompagnent pas, quitte à les entraîner, les valeurs et les goûts de la société. Cet enracinement dans le présent justifie l'importance de l'analyse, couvrant un large champ sur

*le plan thématique comme sur le plan spatial, préalable à toute proposition, à toute décision. Ce sont les auteurs anglo-saxons, Patrick Geddes (*Cities in evolution, *London, 1915), et ses disciples, qui ont mis au point, après Cerda, la méthode des* surveys. *Ces analyses ne doivent pas apparaître comme une simple contrainte formelle et déboucher sur des propositions incohérentes avec leurs résultats, selon une pratique très fréquente, en particulier chez les architectes. L'analyse doit aboutir au contraire à un diagnostic précis. Pour répondre à celui-ci, plusieurs solutions doivent être échafaudées et soumises aux méthodes de préparation de la décision.*

Passé, présent et avenir ne sont pas trois étapes séparées. La longue durée, chère à l'école historique des Annales, est particulièrement pertinente dans l'analyse urbaine. Qu'on songe à la permanence des structures parcellaires, souvent héritées du milieu rural, ou de celle du réseau viaire. Et qu'on pense aux conséquences des ruptures qui ont été introduites dans la morphologie de nombreux quartiers anciens (Metz, Moscou, etc.). Pourtant, le temps *de l'urbaniste et de l'aménageur est lui aussi pluriel. À la longue durée des historiens et du paysage urbain se superpose la durée des cycles économiques et démographiques. La longueur de ces cycles est du même ordre de durée que celle du cycle qui conduit de l'analyse d'une étape de l'urbanisation au diagnostic, à la préparation et à la prise de décision. Aussi, souvent, l'arsenal disponible des instruments juridiques, financiers, etc., s'est-il trouvé décalé par rapport aux problèmes du moment, parce qu'hérité de l'étape précédente : ainsi du plan Prost pour la région parisienne, publié en 1934, mais approuvé en 1941, conçu pour éviter les lotissements de l'entre-deux-guerres et qui présida à la construction des grands ensembles de l'après-guerre. Pour garder une valeur au-delà de tels cycles, les dispositifs adoptés doivent avoir été passés au filtre de la réflexion prospective.*

L'urbanisme et l'aménagement sont avant tout des disciplines de l'espace. On pense avoir montré qu'elles sont tout autant des disciplines de la durée, du temps. Les articles qu'on trouvera dans le Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement *feront donc une large place à l'espace mais aussi au temps, au temps historique comme au temps prospectif.*

P. MERLIN.

Sigles courants dans la pratique professionnelle de l'urbanisme et de l'aménagement en France

Certains de ces sigles, marqués d'un astérisque*, correspondent à des organismes ou des procédures qui ne sont plus en vigueur, mais dont le rôle a été important et qui sont encore parfois utilisés

A	Zone réservée aux activités agricoles et biologiques dans le plan local d'urbanisme
ABF	Architecte des Bâtiments de France
ACNUSA	Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires
ADEME	Agence de défense de l'environnement et de maîtrise de l'énergie
AEV	Agence des espaces verts (d'Île-de-France)
AFITF	Agence pour le financement des infrastructures de transport en France
AFME*	Agence française pour la maîtrise de l'énergie
AFNOR	Agence française de normalisation
AFR	Aide à finalité régionale
AFTRP	Agence foncière et technique de la région parisienne
AFU	Association foncière urbaine
AGHTM*	Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux
AL	Allocation logement
ALF	Allocation logement familiale
ALS	Allocation logement sociale
ANAH*	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANDRA	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
ANPEEC	Association nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction
ANRED*	Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ANVAR*	(ou OSEO-ANVAR) Agence nationale de valorisation de la recherche
AP*	Accord préalable
APA	Aide aux personnes âgées
APERAU	Association pour la promotion de la recherche et de l'enseignement en aménagement et urbanisme
APL	Aide personnalisée au logement
APTR	Association professionnelle des transporteurs routiers (de l'Île-de-France)
APUCT	Association des professionnels de l'urbanisme des collectivités territoriales
APUR	Atelier parisien d'urbanisme
ARIM	Association régionale pour la restauration immobilière
AU*	Zone d'urbanisation future dans le plan local d'urbanisme
BD	Bibliothèque départementale
BDU	Banque de données urbaines
BM	Bibliothèque municipale
BNF	Bibliothèque nationale de France
BU	Bibliothèque universitaire
CA	Communauté d'agglomération
CAECL*	Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales
CAN	Communauté d'agglomération nouvelle
CAS	Centre d'analyse stratégique
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement

CBD	*Central Business District*
CC	Carte communale
CC	Communauté de communes
CC	Contribution complémentaire
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDAC	Commission départementale de l'aménagement commercial
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDEC*	Commission départementale de l'équipement commercial
CDU	Centre de documentation de l'urbanisme
CDU	Commission départementale d'urbanisme
C3D*	Caisse des Dépôts –Développement
CEL	Compte d'épargne logement
CEMAGREF	Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts
CEPREMAP	Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification
CERTU	Centre d'études des réseaux, des transports et de l'urbanisme
CES	Coefficient d'emprise au sol
CES*	Conseil économique et social
CET	Contribution économique territoriale
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CETUR*	Centre d'études des transports urbains
CFC	Cloro-fluoro-carbure
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CFDU	Conseil français des urbanistes
CFF	Crédit foncier de France
CFPC*	Centre de formation des personnels communaux
CGP*	Commissariat général du plan
CHR	Centre hospitalier régional
CHU	Centre hospitalier urbain
CIACT	Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
CIADT*	Comité interministériel d'aménagement durable du territoire
CIALA	Comité interministériel des aides à la localisation des activités
CIAM*	Congrès internationaux d'architecture moderne
CIAT*	Comité interministériel d'aménagement du territoire
CIL	Comité interprofessionnel du logement
CIQV*	Comité interministériel de la qualité de la vie
CITEP*	Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics
CIV	Comité interministériel des villes
CLA	Contribution locale d'activité
CLAU	Commission locale d'aménagement et d'urbanisme
CLF*	Crédit local de France
CNCE	Caisse nationale des caisses d'épargne
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNP	Caisse nationale de prévoyance
COFACE	Compagnie française d'assurance commerce extérieur
COS	Coefficient d'occupation des sols
COSEC	Complexe sportif évolutif ouvert
CPER*	Contrat de plan État-région
CPER	Contrat de projet État-région
CPHLM*	Caisse nationale de prêts aux organismes d'habitation à loyer modéré
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRIDEL	Centre de rencontres et d'initiatives pour le développement local
CRITT	Centre régional d'innovation et de transfert technologiques

CSP*	Catégorie socioprofessionnelle
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
CU	Code de l'urbanisme
CU	Communauté urbaine
CUC*	Commission d'urbanisme commercial
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
CUS*	Coefficient d'utilisation du sol
CV*	Communauté de ville
CV*	Contrat de ville
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DAFU*	Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme
DALO	Loi instituant le droit au logement opposable
DATAR*	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DAU*	Direction de l'aménagement et de l'urbanisme
DAU*	Direction de l'architecture et de l'urbanisme
DC*	Direction de la construction
DCTP*	Dotation de compensation des allègements de base de la taxe professionnelle
DDA*	Direction départementale de l'agriculture
DDE*	Direction départementale de l'équipement
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
DDR	Dotation de développement rural
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGD*	Dotation globale de décentralisation
DGE	Dotation globale d'équipement
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGI*	Direction générale des impôts
DGUHC*	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DHC*	Direction de l'habitat et de la construction
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIACT*	Délégation interministérielle à la compétitivité et à l'aménagement des territoires
DIREN*	Direction régionale de l'environnement
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DP	Domaine public
DPM	Domaine public maritime
DPU	Droit de préemption urbain
DQV*	Délégation à la qualité de la vie
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DRE*	Direction régionale de l'équipement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIRE*	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DSQ*	Développement social des quartiers
DSR	Dotation de solidarité rurale
DSU*	Développement social urbain
DSU	Dotation de solidarité urbaine
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DUP	Déclaration d'utilité publique
DUP*	Direction de l'urbanisme et des paysages
ENL	Loi d'engagement national pour le logement
ENPC	École nationale des ponts et chaussées
ENSBA*	École nationale des beaux-arts

ENTPE	École nationale des travaux publics de l'État
EPA	Établissement public d'aménagement
EPAD	Établissement public d'aménagement de la zone de La Défense
EPARECA	Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPAVN	Établissement public d'aménagement de ville nouvelle
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPCS	Établissement public de coopération scientifique
EPIC	Établissement public industriel et commercial
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
FAD	Fonds d'aide à la décentralisation
FAL*	Fonds d'action locale
FAR*	Fonds d'aménagement rural
FAU*	Fonds d'aménagement urbain
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée
FDES	Fonds de développement économique et social
FEADER	Fonds européen agricole de développement rural
FECL*	Fonds d'équipement des collectivités locales
FEDER	Fonds européen pour le développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles
FGAS	Fonds de garantie de l'accession sociale
FIAM*	Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne
FIANE*	Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement
FIAT*	Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire
FIDAR*	Fonds d'intervention pour le développement et l'aménagement rural
FIM*	Fonds industriel de modernisation
FIQV*	Fonds interministériel pour la qualité de la vie
FIV	Fonds interministériel d'intervention pour la ville
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FNAFU*	Fonds national pour l'aménagement foncier et l'urbanisme
FNAH*	Fonds national pour l'amélioration de l'habitat
FNAL	Fonds national des aides au logement
FNAT*	Fonds national pour l'aménagement du territoire
FNPTP	Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle
FRILE	Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi
FRU	Fonds d'intervention pour le renouvellement urbain
FSE	Fonds social européen
FSGT*	Fonds spécial des grands travaux
FSIR*	Fonds spécial d'investissement routier
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
FSRIF	Fonds de solidarité de la région Île-de-France
FSU*	Fonds social urbain
GAM*	Groupe d'action municipale
GCGOU	Groupe central des grandes opérations d'urbanisme
GCVN*	Groupe central des villes nouvelles
GECUS*	Groupe d'études et de coordination de l'urbanisme souterrain
GEP*	Groupe d'étude et de programmation
GES	Gaz à effet de serre
GESPER	Groupe d'étude et de suivi des contrats État-région
GFA	Groupement foncier agricole
GIEC	Groupe d'experts international sur l'évolution du climat
GOVM*	Groupe opérationnel des villes moyennes
GPU*	Grand projet urbain

GPV*	Grand projet de ville
GRL	Garantie universelle des risques locatifs
GREF	Génie rural, eaux et forêts
HBM*	habitation bon marché
HLM	Habitation à loyer modéré
HVS*	Habitat et vie sociale
IAU-IDF	Institut d'aménagement et d'urbanisme-Île-de-France
IAURIF*	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France
IAURP*	Institut d'urbanisme et d'aménagement de la région parisienne
IFR	Impôts forfaitaires de réseau
IFU	Institut français d'urbanisme (université de Paris 8)
IGF*	Impôt sur les grandes fortunes
IGH	Immeuble de grande hauteur
IGN	Institut géographique national
ILM*	Immeuble à loyer modéré
ILN*	Immeuble à loyer normal
INED	Institut national d'études démographiques
INRETS	Institut national d'études sur les transports et leur sécurité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IRT	Institut de recherche sur les transports
IUAS	Institut d'urbanisme et d'aménagement de la Sorbonne (Université de Paris I)
IS	Impôt sur les sociétés
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
ISMH	Inventaire supplémentaire des monuments historiques
IUP	Institut d'urbanisme de Paris (Université de Paris-Est)
IUUP*	Institut d'urbanisme de l'université de Paris
LOF	Loi d'orientation foncière (30 décembre 1967)
LOLF	Loi d'organisation de la loi de finances
LOPOFA*	Logement populaire et familial
LOV	Loi d'orientation sur la ville (13 juillet 1991)
LPN*	Logement de première nécessité
MARNU*	Modalités d'application du règlement national d'urbanisme
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable, de la Mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat
MH	Monument historique
MIN	Marché d'intérêt national
MJC	Maison des jeunes et de la culture
MOLLE	Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
MRU*	Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme
N	Zone à protéger en raison de la qualité des paysages et des sites dans le plan local d'urbanisme
NA*	Zone d'urbanisation future dans les plans d'occupation des sols
NAF	Nomenclature d'activités française
NB*	Zone d'équipement partiel dans le plan d'occupation des sols
NC*	Zone naturelle à protéger dans le plan d'occupation des sols
ND*	Zone de protection contre les risques de nuisances et de sauvegarde des sites et des paysages dans le plan d'occupation des sols
OGRI*	Opération groupée de restauration immobilière
OIN	Opération d'intérêt national
ONF	Office national des forêts
OPAC*	Office public d'aménagement et de construction

OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPH	Office public de l'habitat
OPHLM*	Office public d'habitations à loyer modéré
OPQU	Office professionnel de qualification des urbanistes
OREAM*	Organisme d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine
ORU*	Opération de renouvellement urbain
ORU	Opération de rénovation urbaine
PACT	Association pour la protection, l'amélioration, la conservation et la transformation de l'habitat
PACT	Programme d'aménagement concerté du territoire
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PADOG*	Plan d'aménagement et d'organisation générale (de la région parisienne)
PAE	Programme d'aménagement d'ensemble
PAF	Programme d'action foncière
PAH	Prime à l'amélioration de l'habitat
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et d'occupation sociale
PAP*	Prêt à l'accession à la propriété
PAR*	Plan d'aménagement rural
PARP*	Projet d'aménagement de la région parisienne (dit plan Prost)
PAS	Prêt d'accession sociale
PAT	Prime à l'aménagement du territoire
PAZ*	Plan d'aménagement de zone
PC	Permis de construire
PC	Prêt conventionné
PCL*	Prêt conventionné locatif
PCS	Profession et catégorie socioprofessionnelle
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PDU	Plan de déplacements urbains
PDUI*	Plan d'urbanisme intercommunal
PEB	Plan d'exposition au bruit
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction (dite 1 % logement)
PEL	Plan d'épargne logement
PER*	Plan d'exposition aux risques naturels prévisibles
PGS	Plan de gêne sonore
PIC*	Prêt immobilier conventionné
PIG	Projet d'intérêt général
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLA-I*	Prêt locatif aidé d'insertion
PLA-LM*	Prêt locatif aidé à loyer modéré
PLA-TS*	Prêt locatif aidé très social
PLD	Plafond légal de densité
PLH	Programme local de l'habitat
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLR*	Programme à loyer réduit
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUS	Prêt locatif d'usage social
PME	Petites et moyennes entreprises
PME*	Plan de modernisation et d'équipement
PN	Parc national
PNB	Produit national brut
PNR	Parc naturel régional
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement

PNUE	Programme des Nations-Unies pour l'environnement
POPS	Plan d'occupation du patrimoine social
POS*	Plan d'occupation des sols
PPR	Plan de prévention des risques naturels prévisibles
PPU	Prêt de projet urbain
PRCE	Prime régionale à la création d'entreprises
PRE	Prime régional à l'emploi
PRES	Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
PRI	Périmètre de restauration immobilière
PRI*	Programme de rénovation de l'habitat insalubre
PRI*	Programme de restauration immobilière
PRU	Prêt pour le renouvellement urbain
PSLA	Prêt social de location-accession
PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
PSR	Prélèvement sur recettes
PSR*	Programme social de relogement
PSS*	Programme social spécial
PTZ	Prêt à taux zéro
PUC*	Plan d'urbanisme communal
PUD*	Plan d'urbanisme de détail
PUD*	Plan d'urbanisme directeur
PVR	Participation pour voirie et réseaux
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RER	Réseau express régional
RFF	Réseau ferré de France
RGP*	Recensement général de la population
RGU	Règles générales d'urbanisme
RHI*	Rénovation de l'habitat insalubre
RMI	Revenu minimal d'insertion
RN	Réserve naturelle
RNU	Règlement national d'urbanisme
RSA	Revenu de solidarité active
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SAU	Surface agricole utile
SAUM*	Schéma d'aptitude et d'utilisation de la mer
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCA*	Syndicat communautaire d'aménagement
SCET*	Société centrale pour l'équipement du territoire
SCIC*	Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations
SCOT	(ou SCoT) Schéma de cohérence territoriale
SCPI	Société civile de placement immobilier
SD*	Schéma directeur
SDAU*	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDAURP*	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris
SDAURIF*	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France
SDEC	Schéma directeur de l'espace communautaire
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SEM	Société d'économie mixte
SESAME*	Système d'études pour un schéma d'aménagement de la France
SETRA	Service d'études techniques des routes et autoroutes
SFU	Société française des urbanistes
SHOB	Surface hors œuvre brute

SHON	Surface hors œuvre nette
SI	Syndicat intercommunal
SICOMI	Société immobilière pour le commerce et l'industrie
SIDER	Société d'investissement pour le développement rural
SIEP*	Syndicat intercommunal d'études et de programmation
SIG	Système d'information géographique
SII*	Société immobilière d'investissement
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
SNADT*	Schéma national d'aménagement et de développement du territoire
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SNI	Société nationale immobilière (de la Caisse des dépôts et consignations)
SPL	Système productif local
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRAE	Service régional de l'aménagement des eaux
SRU	Solidarité et renouvellement urbain (loi du 13 décembre 2000)
STP*	Syndicat des transports parisiens
STIF	Syndicat des transports de l'Île-de-France
STU*	Service technique de l'urbanisme
TADB*	Taxe additionnelle de droit au bail
TANS*	Taxe d'atténuation des nuisances sonores
TFPB	Taxe foncière sur la propriété bâtie
TFPNB	Taxe foncière sur la propriété non bâtie
TGAP	Taxe générale d'activités polluantes
TGV	Train à grande vitesse
TH	Taxe d'habitation
TLE	Taxe locale d'équipement
TP*	Taxe professionnelle
TPU*	Taxe professionnelle unique
TPZ*	Taxe professionnelle de zone
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
TVR	Tramway sur voie routière
U	Zone urbaine dans le plan d'occupation des sols et dans le plan local d'urbanisme
UESL	Union d'économie sociale pour le logement
UNFOHLM*	Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré
UNIL	Union nationale interprofessionnelle du logement
UOC*	Service Urbanisme opérationnel et construction
UPA	Unité pédagogique d'architecture
USH	Union sociale pour l'habitat
U 2000*	Programme « Universités pour l'an 2000 »
U3M*	Programme « Universités du troisième millénaire »
VAL	Véhicule automatique léger
VDPLD*	Versement pour dépassement du plafond légal de densité
VVF	Village Vacances Famille
VMC	Ventilation mécanique contrôlée
VRD	Voirie et réseaux divers
VRTS*	Versement représentatif de la taxe sur les salaires
VT	Versement transport
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZAI	Zone d'activités industrielles
ZE	Zone d'entreprise

ZEP	Zone d'environnement protégé
ZFU	Zone franche urbaine
ZI	Zone industrielle
ZIF	Zone d'intervention foncière
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunique et floristique
ZPPAU*	Zone de protection du patrimoine architectural et urbain
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZRU	Zone de redynamisation urbaine
ZUP*	Zone à urbaniser par priorité
ZUS	Zone urbaine sensible

ABORDS

Employé au pluriel : « Ce qui entoure un monument, une localité, une place de guerre » *(Littré)*. Dans la pratique du patrimoine, ce terme en est venu à désigner les immeubles bâtis ou non formant le cadre d'un monument historique. Il est d'un usage récent, le monument ayant commencé par être défini comme une entité autonome, indépendante de son contexte bâti ou naturel (dans une acception synonymique, le droit de l'urbanisme réserve le vieux mot de « prospects » à l'entourage des édifices nouveaux).

Un décret du 20 juin 1807 est venu protéger « les abords du palais du Luxembourg » et la circulaire du ministre de l'Intérieur du 19 février 1841 (confirmée par celle du 22 avril 1852) demandait aux préfets de « débarrasser les édifices remarquables de constructions modernes qui en obstruent les abords ».

Quelques précurseurs ont, dès les années 1850, souligné le rôle joué par l'« entourage » des monuments. En France, on citera en particulier Montalivet et Viollet-le-Duc dans ses *Entretiens sur l'architecture* (« Septième entretien », 1867). Mais il revient à l'architecte-urbaniste viennois Camillo Sitte d'avoir, le premier, abordé la question de façon systématique en dénonçant « la maladie moderne de dégagement » (*Der Städtebau*, Vienne, 1889) et en analysant la relation esthétique qui lie indissociablement le monument à son cadre urbain.

Le souci de « la conservation des perspectives monumentales » à l'occasion de l'instruction du permis de bâtir apparaît dans l'article 118 de la loi du 11 juillet 1911 et ces termes mêmes subsistent, sous cette forme,

dans la disposition héritée de ce texte, l'article R111-21 du Code de l'urbanisme applicable aujourd'hui, sur l'ensemble du territoire (hors les zones particulières que sont les secteurs sauvegardés dotés d'un plan approuvé et les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager), aux constructions soumises à permis de construire, permis d'aménager ou déclaration préalable au titre du Code de l'urbanisme.

La loi du 31 décembre 1913, qui a fixé la charte des monuments historiques en France, traite explicitement des abords dans son article premier. Mais il s'agit, en réalité, d'une conception réductrice, exclusivement centrée sur le seul monument qu'il s'agit d'« isoler, dégager ou assainir et embellir ».

En fait, c'est à la première conférence internationale sur la conservation des monuments, tenue à Athènes en 1931, qu'il appartint de poser le problème des abords dans son ampleur théorique et pratique, au titre du quatrième point de son ordre du jour concernant « Entourage des monuments, protection des abords, établissement de servitudes esthétiques et archéologiques ». Deux contributions pionnières étaient apportées, en particulier, par l'architecte belge V. Horta et le professeur italien Giorgio Nicodemi. Le premier tentait d'énoncer un ensemble de lois visuelles (quantifiées) et de principes d'harmonisation pour un traitement contemporain et non muséographique de l'« entourage » des monuments historiques. Nicodemi soulignait la diversité typologique des « paysages urbains dans lesquels s'inscrivent les monuments ». Il concluait : *« Les problèmes de l'ambiance* (produite par les abords) *sont du domaine de l'urbanisme... Il ne s'agit pas de*

mettre les monuments hors de la vie, ce serait les vouer à une mort prochaine, il faut savoir les comprendre et leur donner toujours une place vivante dans la ville vivante.»

La protection des abords n'était pas acquise pour autant. À la même époque, l'urbanisme des CIAM préconisait, au nom du progrès et de l'hygiène, la conservation sélective de monuments isolés et la destruction des tissus anciens environnants (*Charte d'Athènes*, 1933 ; *Plan Voisin de Le Corbusier*, 1922-1930).

Les abords des monuments historiques ne font l'objet d'une protection juridique s'appliquant d'emblée depuis la loi du 25 février 1943. Cette loi crée la notion juridique de champ de visibilité des monuments historiques en y instituant, pour les travaux réalisés sur les immeubles situés dans ce champ de visibilité, une obligation d'autorisation spéciale comportant la consultation de l'architecte départemental des monuments historiques, prédécesseur de l'architecte des bâtiments de France. Les travaux préparatoires de cette loi de 1943 invoquaient les dispositions précitées de l'article 118 de la loi de 1911 sur la conservation des sites et des perspectives monumentales : d'où la parenté du mode de contrôle du juge administratif, dans la mouvance du célèbre arrêt Gomel du 4 avril 1914 du Conseil d'État, quand il statue pour contrôler respectivement l'atteinte à la protection des abords ou le respect de l'article R111-21 du Code de l'urbanisme.

Depuis la loi de 1943, le champ de visibilité d'un monument historique est défini par une double condition de distance et de visibilité. Aujourd'hui, l'article L621-30-1 du Code du patrimoine :

— confirme qu'est situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé, inscrit ou soumis à instance de classement tout autre immeuble, nu ou bâti, visible de l'immeuble protégé en tant que monument historique (critère de « visibilité directe ») ou visible en même temps que lui (critère de « covisibilité » ou « visibilité simultanée ») et situé dans *un périmètre de 500 mètres* ;

— se réfère implicitement à la jurisprudence administrative relative à la condition de distance, selon laquelle « l'expression "périmètre de 500 mètres" doit s'entendre de la distance de 500 m entre l'immeuble classé ou inscrit et la construction projetée » ;

— crée un régime particulier de « périmètre de protection adapté au monument historique » et de « périmètre de protection modifié », dans les deux cas sur proposition de l'architecte des bâtiments de France.

Le périmètre de protection « adapté » résulte d'un arrêté du préfet de département, après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites. Il est lié à l'instruction de propositions nouvelles de protection d'immeubles au titre des monuments historiques et intervient après enquête publique. Il est particulièrement approprié lorsque la définition d'un tracé est aisée ou que l'on n'a besoin que d'un périmètre réduit (bâtiments industriels, édicules ruraux…) ou très spécifique (cônes de vue, perspectives…). La proposition se fait en extension ou réduction du périmètre de droit commun. L'extension doit intervenir en accord avec la commune ou les communes intéressées.

Le périmètre de protection « modifié » est établi par arrêté du préfet de département après accord de la ou des communes intéressées et enquête publique de façon à désigner des ensembles d'immeubles bâtis ou non qui participent de l'environnement du monument pour en préserver le caractère ou contribuer à en améliorer la qualité. Lorsque la nature du monument ou de son environnement ne justifie pas un périmètre de 500 mètres, la réduction tend à mieux répartir territorialement la mission de contrôle de l'architecte des bâtiments de France. À l'inverse, une proposition d'augmentation du périmètre est justifiée quand il s'agit de très grands monuments ou de monuments inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco, dont la perception à très grande échelle doit être préservée. L'avis de la commission régionale du patrimoine et des sites est ici facultatif, mais il est recommandé quand il y a des difficultés particulières ou quand il est prévisible que la ou les communes concernées ne donneront pas leur accord. Lorsque la modification est réalisée à l'occasion de l'élaboration, de la modification ou de la révision d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, l'enquête publique est à l'initiative du maire ou du président de l'établissement public intercommunal compétent et est menée concomitamment ; l'approbation de la carte ou du plan emporte la modification du périmètre. À défaut d'accord des communes

concernées, la modification ne peut intervenir que par décret en Conseil d'État après avis de la commission nationale des monuments historiques.

Sans préjudice du récent pouvoir de proposition pour les périmètres de protection adaptés ou modifiés, la place donnée aux architectes de bâtiments de France dans la protection des abords ses monuments historiques est restée déterminante. C'est à eux qu'incombe en première ligne le contrôle auquel sont soumis les projets affectant des immeubles nus ou bâtis dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit (ou dans le champ de visibilité d'un parc ou jardin classé ou inscrit ne comportant pas d'édifice classé ou inscrit, s'il a été l'objet d'un périmètre de protection adapté ou modifié), que ces projets consistent en construction nouvelle, démolition, déboisement, transformation ou modification de nature à affecter l'aspect desdits immeubles. L'appréciation du « lien de visibilité » relève de la compétence de l'architecte des bâtiments de France sous le contrôle du juge administratif.

Les permis de démolir, de construire ou d'aménager et les décisions de non-opposition à déclaration préalable délivrés au titre du Code de l'urbanisme ne peuvent valoir autorisation au titre du Code du patrimoine qu'avec l'accord de l'architecte des bâtiments de France ou du ministre. Les autres travaux projetés font l'objet d'une autorisation spéciale délivrée par le préfet de département sur avis simple de l'architecte des bâtiments de France (ou sur accord exprès du ministre).

Si ce pouvoir d'appréciation est grand, il est cependant fortement encadré.

La finalité est « la protection des abords » et les discussions éventuelles sur la distance ou la visibilité ne doivent pas faire oublier le véritable enjeu. Il ne suffisait pas de définir en 1943 une condition géométrique et optique de protection automatique des abords (ou de s'en affranchir dans la période récente grâce à un périmètre de protection « modifié » ou « adapté »). L'essentiel est ailleurs. C'est l'enjeu de protection patrimonial qui est déterminant. Il vient hiérarchiser les préoccupations et modifier l'importance relative des éléments pris en considération. Les termes à retenir sont, d'un côté, le monument, avec sa nature particulière en tant qu'édifice, ses qualités propres, ses dimensions, l'étendue de sa mesure de classement ou d'inscription, l'impression qu'il procure, l'appel à protection qui en émane, le caractère général de ses alentours, la pratique de l'administration dans son mode antérieur de contrôle ; de l'autre côté, les travaux projetés, leur nature, leur importance relative, leur proximité effective, leur caractère habituel ou exceptionnel, leurs propres alentours, leur soumission principale ou subsidiaire à la protection résultant d'un champ de visibilité, leur soumission ou non à un régime d'autorisation d'urbanisme et à des lois de protection autres que la loi de 1913. Les édifices classés ou inscrits sont si divers, les travaux projetés aux alentours si variés que le champ de protection du monument relève beaucoup plus de l'influx qu'il propage de sa vertu propre que de critères de distance ou de visibilité. La vision est celle de l'observateur, faite de connaissance et de sensibilité, le champ est celui où s'exercent des rapports, des tensions, des forces diverses liés à la qualité et à l'importance respectives de ce qui est protégé et de ce qui est projeté.

À l'encadrement du pouvoir d'appréciation concourent les règles d'urbanisme opposables aux tiers (et s'imposant donc de toute façon aux auteurs d'avis), le recours alternatif ou cumulatif à l'article R111-21 (ou, pour des démolitions, au deuxième alinéa de l'article L421-6 du Code de l'urbanisme), le rôle régulateur du juge administratif et l'existence enfin d'une voie spécifique de recours. Il existe en effet une procédure de recours devant le préfet de région contre la décision prise par l'architecte des bâtiments de France à l'occasion de l'instruction d'une autorisation d'urbanisme ou d'une déclaration préalable. Les délais d'instruction sont majorés en conséquence. Le préfet de région dispose d'un délai de trois mois et statue après consultation de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites. En cas de silence du préfet de région, le recours est réputé rejeté (articles R424-1 et R423-68 du Code de l'urbanisme).

Depuis la création des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), les effets des périmètres de protection des monuments historiques cessent dans ces zones. Et, vingt ans après, la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 a prévu que la servitude de protection des abords

cesse de jouer dans un secteur sauvegardé dont le plan a été approuvé (article L313-2-1 du Code de l'urbanisme). Enfin, si subsiste à ce jour un cumul éventuel avec la servitude de protection des sites, il n'y a plus, depuis les réformes de 2005-2007, de superposition du régime propre au champ de visibilité des monuments historiques lorsque les projets à instruire relèvent au premier chef du régime des immeubles classés au titre des monuments historiques, des immeubles inscrits ou des immeubles « adossés » aux immeubles classés (article L621-31 du Code du patrimoine, article 52 du décret n° 2007-487 du 30 mars 2007, article R425-1 du Code de l'urbanisme).

Dans la mesure où il fait simultanément appel à des connaissances et un savoir objectifs et à des jugements de valeur et de goût reposant sur la sensibilité individuelle de ceux à qui il incombe, le traitement des abords pose des problèmes complexes.

Pour partie, c'est un des aspects de la problématique générale du patrimoine, divisée entre les impératifs contradictoires de conservation muséographique, d'une part, et de mise en valeur dans un cadre socio-économique contemporain, d'autre part : ainsi les abords d'un monument historique peuvent être considérés comme un écrin figé et intouchable ou comme un environnement évolutif vivant, et leur traitement peut engendrer des conflits entre les architectes des monuments historiques et des bâtiments de France, les représentants des collectivités locales et les habitants. Les intérêts économiques et sociaux exprimés dans les plans locaux d'urbanisme et poussant au remplacement ou à l'utilisation des abords ne sont pas, le plus souvent, conformes aux exigences de leur conservation. Davantage, la perception qu'ont les habitants d'un monument et de ses abords ne coïncide pas nécessairement avec la perception scientifique ou érudite de techniciens venus de l'extérieur. Au plan esthétique, on distinguera schématiquement trois cas illustrant la problématique spécifique des abords :

— constructions additionnelles dans un environnement intact : du point de vue de la covisibilité, les principales difficultés sont soulevées par l'aménagement de la voirie, le mobilier urbain, la publicité visuelle ;

— destruction : la détermination des destructions à entreprendre est d'autant plus délicate que la qualité des abords d'un monument n'est pas nécessairement fonction de l'époque ou de la qualité de leur architecture ;

— construction de remplacement, reconstitution ou complément : la difficulté consiste à établir une relation harmonieuse des éléments constitutifs des abords (parcellaire, volume, matériaux avec leurs couleurs et textures plus importants que le style des édifices) entre eux et avec le monument.

En ce qui concerne ce troisième point, diverses attitudes ont prédominé en France depuis la création de la législation des abords. De 1943 à 1964, une attitude muséographique a adopté soit la conservation en l'état et la restauration, soit la reconstitution à l'identique ; jusqu'en 1974, une attitude moderniste a visé, au contraire, l'introduction, aux abords des monuments historiques, d'une architecture résolument contemporaine, dont la qualité intrinsèque prévalait sur son harmonisation avec le monument et son cadre historiques ; depuis cette date, prévaut une attitude éclectique qui, au gré des différents cas, ne récuse aucun type de solution.

Il apparaît, en effet, que chaque cas appelle une solution particulière et que des études typologiques s'avéreront sans doute mieux propres à guider l'action qu'une doctrine monolithique. Il faut, en outre, signaler que les notions d'ensemble historique et de site urbain tendent à englober celle d'abords et à s'y substituer.

Au plan national, les affaires difficiles ont relevé de la Commission supérieure des monuments historiques jusqu'en 1964, puis de la 2e section de cette commission supérieure, dite section des abords. Le décret n° 2007-612 du 25 avril 2007 confie désormais à la troisième section de la Commission nationale des monuments historiques la compétence relative aux « périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits et travaux sur les immeubles situés dans ces périmètres ». Cette section comprend treize représentants de l'État, deux titulaires d'un mandat électif, dix personnalités qualifiées et un contingent, ne pouvant dépasser quinze, de personnalités qualifiées choisies comme experts et siégeant lorsque sont examinés des

dossiers qui relèvent de leur domaine de compétence.

F. C. et Ph. P.

→ Architecte des bâtiments de France ; Architecture d'accompagnement ; Monument historique ; Patrimoine ; Paysage ; Reconstitution ; Restauration ; Site ; Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

ACCESSIBILITÉ

Possibilité d'accès à un lieu ou à partir d'un lieu. L'accessibilité caractérise le niveau de desserte et influe fortement sur le niveau des valeurs foncières. On peut mesurer l'accessibilité à partir d'un point (lieu de résidence) de plusieurs façons :

— par « tout ou rien » : ce lieu est accessible ou ne l'est pas ; par exemple en fonction de la distance à la plus proche station des transports en commun ;

— par des courbes isochrones (reliant les points vers lesquels le temps de trajet est le même par un moyen de transport donné ou par le plus rapide) ; on peut ainsi définir des durées d'accès moyennes aux différentes destinations dans la ville (aux emplois par exemple) ou une durée d'accès au centre ;

— par une moyenne des coûts généralisés de déplacements aux différentes destinations (emplois par exemple) ;

— en fonction de l'offre de transport et du système d'activités :

$$\mathcal{A}_i = \sum_j a_j \cdot f\left(d_{ij}\right)$$

où $\mathcal{A}_i$ est l'accessibilité de i ;
a_j sont les opportunités (emplois par exemple) attirant les déplacements des différentes destinations j ;
$f\left(d_{ij}\right)$ est la fonction de résistance à la distance du modèle gravitaire (fonction puissance ou exponentielle).

Cette dernière formulation est la plus satisfaisante. On peut pondérer les accessibilités pour différents types d'opportunités (emplois, lieux d'achats, lieux de loisirs...).

Le concept d'accessibilité est fondamental, en particulier dans les pays en développement où de nombreux quartiers périphériques ne sont pas desservis. Un indicateur d'accessibilité devrait, dans les études de transport, y remplacer les gains de coût généralisé comme indicateur principal de la qualité de service offert par un réseau.

La desserte d'un lieu est liée à la proximité des points d'arrêt des transports publics, à leur fréquence, à leur temps de trajet, aux destinations qu'ils permettent d'atteindre. On parle de desserte cadencée pour un service assuré à intervalles réguliers (par exemple toutes les heures).

P. M.

→ Mobilité ; Modèle de distribution géographique des déplacements ; Planification des transports.

ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Acquisition d'un logement en recourant à l'emprunt. Les accédants à la propriété sont les propriétaires qui n'ont pas achevé de rembourser les emprunts contractés lors de l'achat.

Cette expression est employée surtout pour la résidence principale. Le développement du crédit immobilier a été encouragé par la volonté politique de répondre à une demande largement répandue, mais aussi de détourner des luttes sociales les nouveaux propriétaires en favorisant l'accession à la propriété. Celle-ci est progressivement devenue, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, un fait social de masse. La propriété occupante est désormais majoritaire parmi les ménages français, avec 15,0 millions de ménages propriétaires sur 26,3 millions selon l'enquête nationale logement en 2006 (57,2%), dont 5,1 millions d'accédants.

L'accession à la propriété a surtout concerné les logements neufs jusqu'aux années 1980, mais cette proportion s'est inversée avec le ralentissement de la construction. En 2006, les trois quarts des accédants récents (moins de 4 ans) avaient acquis un logement dans le parc ancien. L'acquisition de maisons individuelles reste dominante (77 % des accédants en 2006 pour 23 % d'acquéreurs d'appartements), mais l'achat d'appartements se développe à travers les programmes neufs des promoteurs et la mise en copropriété d'immeubles anciens. Les logements acquis sont confortables ou remis aux normes par leurs acquéreurs (la quasi-totalité ont une baignoire ou une douche et des w.-c. intérieurs) et sont plus grands (109 m^2) que la moyenne (91 m^2).

L'accession à la propriété a donc considérablement contribué à l'amélioration des conditions de logement.

Les accédants à la propriété sensiblement plus nombreux chez les cadres et les professions intellectuelles supérieures (25 % en 2006) et chez les professions intermédiaires (27 %). Ils appartiennent cependant à toutes les catégories sociales (19 % parmi les ouvriers et 14 % parmi les employés). La banalisation de l'accession à la propriété a en effet été encouragée par la mise en place de longue date de dispositifs publics visant à soutenir la solvabilisation des ménages à revenus modestes et à leur donner les moyens de faire face aux évolutions du coût du logement. Depuis 1995, le dispositif central de soutien à l'accession dite « sociale » en France est le prêt à taux zéro (PTZ). Réservé aux ménages devenant pour la première fois propriétaire de leur résidence principale, il est distribué sous conditions de ressources et de composition familiale. Prêt complémentaire, souvent associé à un prêt bancaire du secteur libre, l'efficacité sociale de ce dispositif reste cependant très sensible à la conjoncture immobilière et aux conditions générales de crédit faites aux ménages.

Les aides à l'accession peuvent également prendre la forme de déductions fiscales des intérêts d'emprunts, de dispositifs de paiement différé du foncier ou de systèmes de sécurisation des accédants en cas d'accident de la vie (assurances, fonds de garantie, aides personnelles au logement...). De plus en plus de collectivités locales, en particulier dans les zones de marché tendu, mettent en place leurs propres dispositifs de soutien à l'accession à destination de leurs habitants (prêts à faible taux d'intérêt, politiques de maîtrise des prix d'opération par des réduction de charges foncières...). Elles y sont encouragées par une disposition de la loi « Engagement national pour le logement » de 2006 qui prévoit que la mise en place d'une aide locale déclenche l'accès à un PTZ majoré pour les habitants de la collectivité distributrice.

L'accession à la propriété est ainsi, en France, très sécurisée et enregistre un très faible taux de sinistres (faillite des remboursements), mais au prix d'un accès plus sélectif à la propriété que dans des pays ayant des politiques de crédit plus ouvertes mais plus risquées (tel le modèle anglais par exemple).

La mise en place d'aides publiques à l'accession alimente plusieurs polémiques de manière récurrente :

— Quelle définition faut-il donner à l'accession sociale ?

— Faut-il aider des ménages à faibles ressources à devenir propriétaires, en particulier dans le neuf, en leur faisant courir un risque d'insolvabilité lorsque leur situation financière ou familiale évoluera, et au prix d'un accroissement massif des aides à la personne (APL notamment) ?

— Faut-il aider les classes moyennes primo-accédantes, au risque d'alimenter la hausse des prix ou au contraire laisser s'opérer un ajustement progressif des prix faute de demande solvable ?

— Comment éviter les effets d'aubaine des aides à l'accession, mobilisées par de jeunes ménages n'entrant que temporairement dans les plafonds de ressources et souvent aidés par d'importants prêts familiaux ?

Dans un contexte de contraintes budgétaires, quelle part faut-il donner dans l'utilisation des deniers publics à l'aide à l'accession à la propriété ? La propriété peut-elle être progressivement généralisée à la totalité des ménages, au risque de voir s'atrophier les secteurs locatifs public et privé, dont les occupants ne seraient plus que ceux qui n'auraient pu profiter de l'accession, alors que l'évolution des structures familiales (divortialité, familles monoparentales ou recomposées, personnes seules, etc.) et des exigences du marché de l'emploi alimentent une demande constante pour l'offre de logements locatifs, parc d'accueil irremplaçable de la mobilité des ménages.

A.-C. Da. et A. M.

→ Aide à la pierre ; Copropriété ; Crédit immobilier ; Famille ; Logement ; Parc de logements.

ACCIDENTS DE LA CIRCULATION → Sécurité (des transports)

ACCOMPAGNEMENT (ÉQUIPEMENTS D') → Équipements collectifs ; Local collectif résidentiel

ACCORD PRÉALABLE → Certificat d'urbanisme ; Permis de construire

ACCULTURATION

Introduit à la fin du siècle dernier par les anthropologues anglo-saxons, ce mot désigne alors les phénomènes qui résultent de contacts directs et prolongés entre deux cultures différentes et sont caractérisés par la modification ou la transformation de l'un ou des deux types culturels en présence. L'acculturation s'affirmait donc comme un aspect particulier du processus de diffusion, selon lequel un fait culturel (une institution, une invention technique, etc.) caractéristique d'une société donnée pénètre dans une autre qui l'emprunte et l'adopte. Mais si tout processus d'acculturation implique la diffusion, la réciproque n'est pas vraie : il peut y avoir diffusion sans acculturation.

Aujourd'hui, le mot acculturation a généralement pris un sens plus restrictif. Il désigne les effets du contact culturel de deux sociétés de puissance inégale, la société dominante, plus nombreuse ou technologiquement mieux équipée – généralement de type industriel – s'imposant directement ou indirectement à la culture dominée.

Roger Bastide (*Anthropologie appliquée*, Paris, 1971) a distingué trois modes d'acculturation en fonction du rôle plus ou moins actif de la société dominante : l'acculturation forcée, l'acculturation planifiée et l'acculturation libre. On parle aussi de « degré d'acculturation » pour en définir l'ampleur. Enfin, pouvant être considérée comme l'un des aspects ou le résultat du processus d'acculturation, l'« assimilation » désigne l'adoption et la fusion en un tout cohérent, gardant les caractéristiques essentielles de la culture traditionnelle, d'éléments empruntés à une autre culture. C'est cette permanence qui la distingue de l'anomie (état de « pathologie sociale » se traduisant par un désintérêt pour les valeurs de la société et une rupture de la solidarité, dus soit aux contraintes intolérables qu'exercent les institutions sur les individus, soit à des phénomènes de déstructuration ou à des crises sociales passagères) et du *syncrétisme culturel* (synthèse de deux cultures ou de deux éléments culturels différents qui subissent ainsi une réinterprétation).

L'organisation de l'espace bâti et l'urbanisme sont fréquemment soumis à des changements autoritaires ou à des modifications qui s'avèrent être d'importants facteurs d'acculturation. À ce propos, C. Lévi-Strauss (*Anthropologie structurale*, Paris, 1958) a évoqué les conséquences des contraintes imposées autrefois par les missionnaires sur l'habitat des Bororo, population indienne du Brésil répartie en villages dont l'organisation spatiale reflétait la structure sociale. Des auteurs ont montré également comment, aujourd'hui, l'imposition d'une habitation de type nouveau (individuelle et non plus collective, de ciment et de tôle au lieu de terre battue et de palmes, etc.) pouvait conduire une société à l'effondrement de ses valeurs traditionnelles. Cet effondrement peut être tout aussi radical lorsque la disposition même des agglomérations traditionnelles est remise en cause, comme l'a analysé P. Bourdieu dans le cas de villages algériens. Beaucoup d'exemples convergent pour montrer que le modèle occidental d'habitat collectif ou d'agglomération a occasionné maints bouleversements sociaux en s'imposant dans le monde entier au détriment des modèles locaux.

M. P. et M. Pe.

→ Anthropologie sociale et culturelle ; Nativisme ; Relativisme culturel.

ACIER

Matériau très employé dans la construction sous des formes diverses : profilés laminés à chaud pour poutres et poteaux de charpente, tôles laminées à chaud ou à froid, profilés creux pour poteaux, profilés formés à chaud pour la fabrication de menuiseries, profilés formés à froid pour la menuiserie et la charpente légère et pour la tôle nervurée utilisée en revêtement de mur ou toiture. L'acier est aussi utilisé sous forme de tiges comme armature du béton.

La construction métallique a suivi l'essor de la révolution industrielle. Elle s'est déployée d'abord en Grande-Bretagne dès le tout début du XIX^e siècle, en France et aux États-Unis après 1815, puis en Allemagne. Elle s'est intéressée aux ouvrages d'art avant de s'appliquer à l'architecture : ponts suspendus – à hauban (système inventé par l'architecte Poyet), en

chaîne de fer, en fil de fer (système inventé en Angleterre, amélioré aux États-Unis puis en France, grâce à Plagniol et Seguin entre 1825 et 1850) –, ponts en briques armées (système inventé par Brunel au *London bridge* en 1833), écluses, etc. L'architecture métallique devint monumentale grâce à Labrouste qui utilisa le fer comme système de charpente et de piliers (bibliothèque Sainte-Geneviève en 1850, Bibliothèque nationale en 1854). Car la résistance de l'acier permet de grandes portées, des assemblages précis, des délais d'exécution brefs. Il offre une certaine sécurité car, avant rupture, il est capable de subir d'importantes déformations et, utilisé comme structure ou comme revêtement, favorise la légèreté de l'architecture. En France, l'âge d'or de la construction métallique se situe entre 1830 et 1914. Il s'estompe durant la première guerre mondiale, par suite de l'occupation des régions sidérurgiques, au profit du béton armé, mais ce matériau n'en continue pas moins d'être très utilisé aujourd'hui encore aux États-Unis et au Japon où la souplesse du métal garantit des risques sismiques.

L'acier perd sa résistance mécanique lorsqu'il est soumis au feu (sa résistance critique avoisine 500 °C) et il se corrode (rouille). D'importants progrès ont été faits pour remédier à ces deux inconvénients. La protection contre le feu peut s'effectuer par enrobage des éléments en acier dans des matériaux tels qu'amiante (dont on a par la suite identifié les inconvénients en matière de santé), plâtre, béton de vermiculite, par réalisation de caissons protecteurs en plaques de plâtre, de vermiculite ou d'amiante, par projection d'une peinture spéciale qui gonfle sous l'action du feu et forme écran, par remplissage d'eau, par remplissage de béton. La protection contre la corrosion peut être assurée soit par la composition de l'acier lui-même (acier inoxydable, acier patinable formant à sa surface sous l'action des intempéries une couche autoprotectrice), soit par application d'une protection de surface (peinture dont il existe aujourd'hui une très grande variété appropriée à des emplois divers..., galvanisation, film plastique, émaillage). Il reste que le patrimoine métallique de la fin du XIX^e^ siècle se dégrade à vive allure, faute d'entretien et de protection.

De grands progrès ont été également accomplis dans les domaines : de la soudure, qui permet une grande diversité de formes ; du boulonnage, avec l'emploi de boulons dits « à haute résistance » à serrage contrôlé ; du calcul de résistance des structures, notamment au feu ; de la conception de nouvelles formes d'ossatures, telles que la structure tridimensionnelle, nappe constituée de barres d'acier qui permet de franchir de grandes portées en toiture.

A. Gu.

→ Béton.

ACQUISITION FONCIÈRE

Achat de terrains. L'acquisition peut être effectuée de gré à gré au terme d'une négociation (à l'amiable), par une procédure contraignante vis-à-vis du propriétaire (expropriation), par mise en vente publique (adjudication), ou encore par utilisation d'un droit de préemption.

L'acquisition foncière peut être effectuée par un agent privé (particulier, entreprise) ou public (État, collectivité locale). Elle peut avoir pour objet la construction, l'aménagement d'équipements ou la constitution de réserves foncières. Le terrain peut être nu ou comporter des bâtiments qui devront être démolis, transformés ou réhabilités. Il peut être viabilisé ou nécessiter des travaux d'infrastructure avant de devenir constructible.

Une acquisition foncière donne en général lieu à un paiement de la valeur des biens acquis. Mais elle peut être réglée par un échange et en particulier par un paiement, au terme de l'opération projetée sous forme de terrains constructibles (opération d'aménagement) ou de locaux (opération de construction).

Une acquisition est dite amiable lorsqu'elle résulte d'une négociation entre le propriétaire du bien et l'acheteur, quel que soit le statut juridique de celui-ci. L'acquisition amiable s'oppose à l'expropriation qui est une procédure administrative et judiciaire par laquelle une collectivité publique utilise le pouvoir de contrainte qui lui a été conféré (déclaration d'utilité publique) pour obtenir la propriété d'un bien dont son propriétaire ne souhaitait pas nécessairement se dessaisir. L'adjudication est la mise en vente publique, volontaire ou forcée d'un bien (par exemple d'un bien constituant le gage d'un emprunt non remboursé ou à la suite d'une dette). Elle s'effectue donc au prix du marché.

En pratique, ces trois formes de transaction ne sont pas sans rapport, en particulier les deux premières. Il est courant, dans une opération d'aménagement, de voir entamer une procédure d'expropriation (déclaration d'utilité publique et ordonnance d'expropriation), tandis que sont menées simultanément des négociations à l'amiable avec le propriétaire du bien : le propriétaire sait qu'il devra céder son bien et préfère souvent négocier le prix et la date de la transaction ; la collectivité bénéficiaire du droit d'expropriation peut ainsi gagner du temps (et parfois de l'argent), et également contribuer à créer un climat local moins défavorable à l'opération qu'elle projette. Les deux procédures (expropriation et négociation amiable) sont intimement mêlées et le plus souvent la transaction a lieu à l'amiable au terme d'une négociation qui a pris pour base le prix estimé par le service des Domaines, éventuellement modifié par le juge foncier (par référence aux prix de terrains similaires). L'inconvénient de cette procédure est cependant de s'écarter des prix du marché si l'accord s'effectue trop tôt (avant l'estimation par le service des Domaines).

L'adjudication est la règle pour la cession de terrains aménagés par un organisme aménageur comme pour les ventes des biens des personnes morales publiques (même entre elles). Cette procédure a pour objet d'éviter des ententes qui conduiraient à des transactions à des prix artificiels par rapport au marché.

Un cas particulier est celui de l'utilisation par une collectivité publique du droit de préemption qui lui a été accordé dans certaines zones, en se substituant à l'acheteur dans une transaction projetée. L'usage du droit de préemption peut avoir pour objet l'acquisition d'un bien que la collectivité souhaitait acquérir, mais surtout d'éviter des transactions à des prix excessifs qui amorceraient un mouvement de hausse dans un secteur où la collectivité a des projets proches ou lointains.

M. S.

→ Action foncière ; Expropriation ; Maîtrise foncière ; Préemption ; Réserves foncières.

ACROPOLE

Du grec *acropolis* (ville haute), ce terme désignait la partie élevée d'une cité grecque où se concentraient à l'époque archaïque les fonctions défensive, religieuse, politique et mémoriale (premières fondations, temple de la divinité protectrice). « Un site idéal combinait l'acropole et la mer, la forteresse et le port qu'enfermait une même enceinte » (Roland Martin), comme ce fut le cas à Argos, Samos, Cnide. La valeur symbolique dont fut investie l'Acropole d'Athènes a longtemps conduit les historiens à attribuer un rôle faussement prépondérant à cet élément qui n'agit pas sur la configuration de la ville proprement dite, établie à ses pieds. À partir du Ve siècle, l'agora « arrache peu à peu ses fonctions politiques et religieuses (à l'Acropole) » (cf. R. Martin, *L'urbanisme dans la Grèce antique*, Paris, 1956).

Dans le langage courant, ce terme en est venu à désigner, par analogie, un secteur urbain élevé, particulièrement chargé de valeurs mémoriales et/ou esthétiques.

F. C.

→ Agora.

ACTION FONCIÈRE

Ensemble de dispositions prises par un agent privé ou public pour acquérir ou contrôler le sol.

Les particuliers et les entreprises peuvent développer une action foncière, mais on emploie surtout cette expression pour les opérations des collectivités publiques. L'action foncière des collectivités publiques peut avoir pour objet d'acquérir des terrains, soit en vue de leur utilisation immédiate, soit en vue de la constitution de réserves foncières, mais aussi de surveiller ou d'agir sur les prix fonciers. Elle comporte également la cession de terrains pour réaliser des opérations de construction, d'aménagement ou d'équipement prévus dans les plans d'urbanisme ou les programmes des collectivités publiques.

Une action foncière exige la réunion de plusieurs conditions :

— une possibilité d'acquérir, en utilisant un pouvoir de contrainte, les terrains déclarés d'utilité publique : c'est l'expropriation qui suppose garanties et indemnisation du propriétaire ;

— une possibilité d'intervenir sur le marché foncier, soit pour acquérir des terrains disponibles sans qu'on en ait décidé l'utilisation

(achats d'opportunité), soit pour éviter une utilisation contraire à la politique d'urbanisme, soit enfin pour éviter une hausse spéculative des prix : c'est le droit de préemption qui suppose un mécanisme de fixation du prix à un niveau juste mais non spéculatif ;

— des ressources financières : pour les grandes opérations d'urbanisme, celles-ci peuvent venir de ressources budgétaires pour les terrains destinés à demeurer propriété publique ou de prêts pour les terrains destinés à la cession après aménagement.

L'action foncière des collectivités publiques s'exerce soit directement, soit à travers les organismes aménageurs (établissements publics ou sociétés d'économie mixte) agissant pour leur compte. Les opérations d'importance nationale ou régionale sont plus volontiers confiées en France à des établissements publics fonciers (tels que l'Agence foncière et technique de la région parisienne créée en 1962 qui a acheté notamment les premiers terrains destinés à la réalisation des villes nouvelles) qui combinent les prérogatives et les moyens de l'État et des collectivités territoriales et peuvent être dotés d'une ressource régulière d'origine fiscale. Lorsque les opérations ont un caractère local, la société d'économie mixte ou la collectivité territoriale (départementale, communale, intercommunale...) dispose de la majorité et assume donc la responsabilité financière : cette formule allie la souplesse de fonctionnement du secteur privé aux possibilités d'action (accès aux financements privilégiés, délégation du droit de préemption ou d'expropriation) liées aux prérogatives du secteur public.

P. M. et M. S.

→ Acquisition foncière ; Établissement public foncier ; Expropriation ; Maîtrise foncière ; Réserves foncières ; Société d'économie mixte.

ACTIVITÉ DE BASE → Activité induite

ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Domaine de participation des personnes actives à la production et à l'échange de biens et de services.

On distingue, après Colin Clark, trois grands groupes d'activités, en fonction du stade où se situe l'intervention humaine :

— les activités primaires correspondent à la production de matières brutes : tel est le cas de l'agriculture (y compris élevage et exploitation forestière), de la pêche, des mines et carrières ;

— les activités secondaires (ou industrielles) qui correspondent à la transformation des matières brutes et à la production de produits finis : artisanat, industrie de transformation, bâtiment et travaux publics ;

— les activités tertiaires qui correspondent à la production de services : commerce (de gros et de détail), transports, administration et services publics, services privés aux entreprises et aux particuliers, etc.

En France, l'INSEE a établi et utilisé successivement plusieurs nomenclatures. La nomenclature des activités économiques a été remplacée en 1973 par une nomenclature d'activités (NAF, 1973) comportant 16 branches, 19 secteurs d'activités, 99 classes et 650 groupes d'activités. En 1993, l'INSEE l'a remplacée par une nomenclature d'activités françaises (NAF 93) et une nomenclature de produits française (CPF 93) établies dans un cadre européen harmonisé. Ces deux nomenclatures sont articulées entre elles. Ces nomenclatures ont été révisées en 2003, puis en 2008. La NAF 2008 comprend 21 secteurs, 88 divisions, 272 groupes, 615 classes (avec 732 sous-classes). Les classes sont codifiées par trois chiffres et une lettre.

Les 21 secteurs d'activités de la NAF 2008, auxquels correspondent autant de secteurs de produits, sont les suivants :

A Agriculture, sylviculture et pêche
B Industries extractives
C Industries manufacturières
D Production et distribution de gaz, d'électricité, de vapeur et d'air conditionné
E Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution
F Construction
G Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles
H Transports et entreposage
I Hébergement et restauration
K Activités financières et d'assurances
L Activités immobilières

M Activités spécialisées, scientifiques et techniques
N Activités des services administratifs et de soutien
O Administrations publiques
P Enseignement
Q Santé humaine et action sociale
R Arts, spectacles et activités de récréation
S Autres activités de service
T Activités des ménages en tant qu'employeurs, activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs
U Activités extra-territoriales.

Cette nomenclature peut concerner l'activité des entreprises ou des groupes d'entreprises comme celle des établissements. On peut définir dans chaque cas une activité principale, des activités secondaires et des activités auxiliaires.

Les classifications par activité économique doivent être clairement distinguées de celles qui concernent les activités professionnelles (catégories socioprofessionnelles par exemple). Les premières concernent l'activité collective de l'entreprise (ou de l'établissement), les secondes l'activité individuelle (des personnes). Il n'y a pas – il s'en faut de beaucoup – recouvrement entre ces deux concepts : ainsi, l'industrie fait appel à beaucoup de cadres et d'employés (plus du tiers de ses effectifs en France, 70 % à Paris) et comporte un dixième environ de chefs d'entreprises et d'artisans, tandis que les activités tertiaires utilisent largement des ouvriers (au moins un emploi tertiaire sur six, un sur quatre en Île-de-France). À ce sujet, il convient d'éviter absolument les expressions équivoques et incorrectes telles que « le tertiaire du secondaire » pour désigner les « cols blancs » (cadres et employés) du secteur industriel.

Les nomenclatures d'activités économiques, comme celles d'activités individuelles, correspondent chacune à un objectif. Les urbanistes et les aménageurs en ont d'autres, auxquels les nomenclatures usuelles répondent mal, en particulier :

— le type de locaux où s'exerce l'activité : bureaux, ateliers, laboratoires, etc., ou son caractère itinérant (ouvriers du bâtiment, certains employés des transports, etc.) : seules quelques sources statistiques, par exemple celles qui concernent les accidents du travail (parce que le risque en est lié à ce type de locaux, plus qu'à l'activité économique ou même individuelle), contiennent cette information ;

— le niveau géographique d'influence d'une activité : nationale (administration centrale), régionale, ville ou agglomération, commune de banlieue ou quartier, voire groupe de logements ou, à l'inverse, échelle internationale.

P. M.

→ Activité induite ; Agriculture ; Artisanat ; Bureaux ; Commerce ; Industrie.

ACTIVITÉ INDUITE

Activité dont l'existence est liée à une autre activité ou aux besoins de la population résidente.

Les économistes (Sombart, Hoyt, etc.) ont distingué les activités fondamentales (ou de base, ou motrices) des activités induites (par les précédentes, directement ou non) et parlé de multiplicateur d'emploi (à affecter aux emplois des activités fondamentales pour tenir compte des activités induites qu'elles entraînent). Les urbanistes ont défini le concept d'activités résidentielles (ou induites par la population résidente) comme celles dont l'installation d'une population suscite, au plan local, la création : commerces quotidiens, artisanat, services publics (école, poste...) et privés, etc. On a pu déterminer (Merlin, Renberg, Boutilié, L'emploi résidentiel en région parisienne, *Cahiers de l'IAURP*, vol. 10, 1968) qu'à l'échelle d'une commune de la banlieue de Paris on pouvait compter un emploi résidentiel pour 8 habitants. Mais ce taux est trop souvent utilisé de façon mécanique par les urbanistes. Il convient de ne pas perdre de vue que, dans un cas précis, il dépendra du statut social et économique de la population, de la qualité des services locaux existant dans le voisinage, de l'ancienneté du quartier (il est plus faible dans un quartier très récent) et surtout de l'échelle géographique à laquelle l'analyse est menée : un emploi résidentiel à l'échelle d'une ville ne l'est pas à celle d'un quartier ou d'un groupe de logements. Il faut donc distinguer des aires successives d'influence des activités et établir une véritable hiérarchie spatiale des emplois pour chaque grand secteur (Vignaux, Merlin, Lebel, Hiérarchie spatiale des activités en banlieue de Paris, in *Cahiers de l'IAURP*, vol. 22,

1971). À l'échelle communale, l'emploi résidentiel correspond, environ par tiers, à des activités secondaires (artisanat notamment), à des services publics ou privés et à des commerces et des professions libérales.

P. M.

→ Activité économique ; Activité professionnelle.

ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

Position d'une personne qui occupe un emploi, c'est-à-dire exerce une profession, que ce soit à titre salarié ou comme indépendant. Les statistiques concernant l'activité professionnelle (taux d'activité notamment) incluent les personnes à la recherche d'un emploi (chômeurs). L'ensemble des personnes actives (en activité) constitue la population active.

Les activités font l'objet de plusieurs types de classification

— selon le secteur économique (voir à « Activité économique ») ;

— selon le statut qui traduit la situation d'une personne dans sa profession. Le code Insee distingue les indépendants (clergé, indépendants sans salariés, employeurs, aides familiaux), les apprentis, les travailleurs à domicile, les salariés d'établissements privés, les salariés des services publics et les salariés de l'État et des collectivités locales ;

— selon les métiers et activités individuelles : nomenclature Insee de 1954 à 1 200 rubriques ; code des métiers de 1968 à 327 rubriques, enfin nomenclature des emplois (294 rubriques) de l'Insee et des affaires sociales ;

— selon la profession exercée par la personne et sa place dans la société. Jusqu'en 1983, on utilisait en France une classification en catégories socioprofessionnelles (csp), établie en 1962, qui distinguait notamment :

0 Agriculteurs exploitants
1 Salariés agricoles
2 Patrons de l'industrie et du commerce (industriels, commerçants, artisans)
3 Cadres supérieurs et professions libérales
4 Cadres moyens
5 Employés
6 Ouvriers (manœuvres, ouvriers spécialisés, ouvriers qualifiés, contremaîtres)
7 Personnel de service
8 Armée, police, clergé, artistes
9 Inactifs

Depuis 1983, l'Institut national de la statistique et des études économiques a introduit, par refonte complète des nomenclatures précédentes, une nouvelle nomenclature des « professions et catégories socioprofessionnelles » (PCS) qui remplace celle des catégories socioprofessionnelles, celle des emplois et le code des métiers. Elle a été révisée en 2003 (PCS, 2003). Cette nouvelle nomenclature comporte 486 rubriques de profession, regroupées en 42 catégories socioprofessionnelles (CS, dont 32 pour les actifs et 10 pour les inactifs) ou en 24 niveaux, puis en 8 grands groupes socioprofessionnels (6 pour les actifs et 2 pour les inactifs). Ces 8 groupes (et les 24 niveaux) sont :

1 Agriculteurs exploitants
2 Artisans, commerçants ; chefs d'entreprise (de 10 salariés et plus)
3 Cadres supérieurs (entreprises ; fonction publique ; professions intellectuelles supérieures ; professions libérales)
4 Professions intermédiaires (de la fonction publique ; des entreprises ; techniciens, maîtrise)
5 Employés (fonction publique ; entreprises ; commerce ; services aux particuliers)
6 Ouvriers (qualifiés ; non qualifiés ; agricoles)
7 Retraités (agriculteurs exploitants ; artisans, commerçants, chefs d'entreprise ; cadres et professions intermédiaires ; employés et ouvriers)
8 Autres personnes sans activité professionnelle (chômeurs n'ayant jamais travaillé ; militaires du contingent ; étudiants et élèves de plus de quinze ans ; autres inactifs) (les chômeurs ayant travaillé sont classés en fonction de leur dernière activité)

P. M.

→ Emploi ; Population active ; Taux d'activité.

ACTIVITÉ RÉSIDENTIELLE → Activité induite

ACTUALISATION

Procédure par laquelle une valeur économique future, par exemple une somme d'argent ou la valeur nominale d'un capital à

percevoir dans plusieurs années, est ramenée à son équivalent présent, Cette opération, bien connue en mathématiques financières et dans la pratique des actuaires, revêt une importance particulière dans le calcul économique pour le choix des projets d'investissement. Elle nécessite d'introduire un facteur d'actualisation ou *taux d'actualisation a*, lequel exprime le taux de préférence intertemporelle du sujet économique (ou, si l'on veut, l'intensité de sa préférence pour les valeurs présentes relativement aux valeurs futures). Soit V_t la valeur future d'un capital à percevoir dans t années, a le taux d'actualisation et V_0 l'équivalent présent de V_t, on a la relation :

$$V_0 = \frac{V_t}{(1+a)^t}$$

On remarquera que le taux d'actualisation joue un rôle symétrique à celui du *taux d'intérêt*.

La formule (1) se complique lorsqu'il s'agit d'estimer l'équivalent présent d'une *somme* de valeurs futures différentes perçues successivement dans 1, 2, ..., n années. On a dans ce cas :

$$V_0 = \frac{V_1}{(1+a)} + \frac{V_2}{(1+a)^2} + \ldots + \frac{V_n}{(1+a)^n} = \sum_{t=1}^{n} \frac{V_t}{(1+a)^t}$$

La formule (2) est très utile dans le choix des projets d'investissements pluriannuels.

Le niveau du taux d'actualisation n'est pas sans influencer le choix du meilleur projet. On peut aussi calculer le taux d'actualisation qui annule le bilan actualisé. Ce taux d'actualisation de référence est appelé *taux de rendement interne* d'un projet.

Les calculs d'actualisation sont classiques dans l'analyse coûts-avantages. En urbanisme, ils s'appliquent notamment au choix des infrastructures de transport, à la rénovation urbaine et à toutes les opérations d'aménagement échelonnées dans le temps.

P.-H. D.

→ Coûts-avantages (analyse) ; Intérêt ; Investissement.

ADDUCTION D'EAU → Eau

ADJUDICATION → Acquisition foncière

ADMINISTRATEUR DE BIENS → Agent immobilier, Marchand de biens

ADMINISTRATION → Activité économique ; Bâtiments administratifs

ADMINISTRATION DE MISSION

Apparue après la seconde guerre mondiale, l'administration « de mission » est fondée sur la poursuite d'une tâche déterminée avec des moyens réduits (fonctionnaires détachés et agents contractuels en nombre restreint, grande mobilité géographique, dotations budgétaires spécifiques et interministérielles). S'opposant à l'administration « de gestion » traditionnelle, l'action des organismes relevant de ce principe consistera à concevoir un projet de façon synthétique et par-delà les cloisonnements administratifs, à donner l'impulsion nécessaire à son lancement, et à en contrôler le déroulement.

Les premiers organismes s'inspirant de cette conception furent le Commissariat général du plan et le Commissariat à l'énergie atomique, puis la Délégation à l'aménagement du territoire et l'action régionale. À partir de 1963, cette formule a été poursuivie avec une série de missions interministérielles, cette fois largement déconcentrées, leur siège ne se situant plus nécessairement dans la capitale, pour la mise en valeur d'espaces régionaux particuliers : aménagement du littoral Languedoc-Roussillon en 1963, de la côte Aquitaine en 1967, de l'espace naturel méditerranéen en 1972.

L'administration de mission a été ensuite utilisée pour la mise en valeur des ressources naturelles (problèmes de l'eau en 1969) ou encore pour la solution de problèmes politiquement délicats de coordination intercommunale : mission d'aménagement de l'étang de Berre, créée pour la mise en œuvre de l'industrialisation de Fos-sur-Mer (afin de coordonner l'action des communes qui avaient refusé de faire partie de l'établissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre – décidé dans le cadre de la législation de 1970 sur les villes nouvelles –,

une mission interministérielle pour l'aménagement de Fos et de l'étang de Berre lui a succédé en 1973).

Un exemple caractéristique de cette démarche a été la création, en 1972 de la mission interministérielle pour le parc de Sofia-Antipolis. En fait, le projet et le début de réalisation avaient été dus à une initiative privée, sous forme d'association, avec le soutien du conseil général des Alpes-Maritimes, dès 1969 et la mission est venue apporter la reconnaissance de l'État. Premier technopôle français, et sans doute le plus ambitieux, Sofia-Antipolis a accueilli, sur 2 636 ha, quelque 1 400 entreprises, près de 30 000 emplois et 7 000 habitants.

La réalisation des villes nouvelles a également donné lieu à la création de missions d'études et d'aménagement qui ont précédé l'institution d'établissements publics d'aménagement. Les premières, qui ont eu une existence de quelques années, comme les seconds, qui ont correspondu à la durée de la réalisation (entre quinze et quarante ans), sont par essence temporaires.

Y. P.

→ Aménagement du territoire ; Établissement public d'aménagement de ville nouvelle.

ADVOCACY PLANNING **→ Luttes urbaines ; Participation**

AÉRODROME → Aéroport ; Bruit ; Pollution ; Pollution atmosphérique ; Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme ; Transport aérien

AÉROPORT

L'aérodrome est un terrain aménagé pour le décollage et l'atterrissage des avions, qui ne comporte généralement que des installations très sommaires destinées aux usagers (passagers, pilotes et autres personnels techniques, visiteurs), voire aucune. Il comporte des pistes, des voies de circulation des avions, des hangars et une tour de contrôle du mouvement des avions. Un aéroport est au contraire doté d'installations, parfois importantes, destinées à ces usagers. Il peut même recevoir, à l'intérieur de ses limites, des entrepôts et des activités diverses, qui y trouvent une adresse jugée prestigieuse, une facilité d'accès aux vols privés ou commerciaux et des services communs : l'aéroport y trouve une ressource financière qui peut être très importante pour certains grands aéroports, notamment Roissy-Charles de Gaulle (Roissy-CDG).

On appelle héliport un aéroport réservé au trafic des hélicoptères : ce terme est employé pour des installations importantes (Issy-les-Moulineaux, aéroport de Paris). On parle d'aire d'atterrissage pour de simples espaces réservés à la pose et à l'envol des hélicoptères.

L'aérogare (ou les aérogares dans les très grands aéroports) est constituée des installations réservées aux passagers et, en partie, aux visiteurs : comptoirs d'information et de vente des compagnies, salles d'attente, commerces et services, cafés et restaurants, etc.), ainsi que de celles utilisées par les compagnies aériennes. Les aérogares sont d'autant plus importantes que le trafic est plus intense : elles peuvent représenter, dans les grands aéroports internationaux, jusqu'aux trois quarts du coût d'investissement. Certaines aérogares (Paris-Invalides) peuvent être situées en centre-ville : les usagers peuvent y accomplir une partie des formalités avant envol (enregistrement) et être transportés à l'aéroport en autocar ou par un moyen de transports en commun (métro). On utilise de moins en moins cette formule en raison de la tendance majoritaire à rejoindre les aéroports en automobile ou en taxi et de la desserte fréquente des plus importants d'entre eux par une ligne ferrée (métro à Londres-Heathrow, RER à Roissy-CDG depuis 1981, métro léger « Orlyval » à Orly).

La surface occupée par un aéroport est très variable selon son importance. Elle dépend du trafic prévu lors de sa construction (ou de son extension), de l'importance des installations techniques et des activités présentes sur le site, enfin des choix d'aménagement, eux-mêmes liés à la localisation (les aéroports éloignés des centres-villes sont généralement plus étendus). La piste (ou les pistes) est de longueur variable : de 600 mètres pour un petit aérodrome (classe E) à plus de 2 100 mètres (et en général 3 000 mètres, voire 3 500) pour un aéroport de classe A selon la classification de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). La surface réservée à l'aéroport

peut atteindre 10 000 ha pour un grand aéroport international (Djeddah) ou l'approcher (Dallas-Fort Worth : 7 720 ha). L'aéroport de Roissy-CDG occupe plus de 3 000 ha, celui d'Orly, 1 500 ha, l'héliport d'Issy-les-Moulineaux, aux limites de la ville de Paris, 6 ha. Un aérodrome n'utilise que quelques hectares.

La localisation de l'aéroport (ou des aéroports) est très importante pour l'aménagement d'une agglomération. Il faut trouver un équilibre entre la facilité d'accès pour les usagers d'une part, la disponibilité et le coût des terrains et la limitation des nuisances (bruit et pollution atmosphérique surtout) pour les habitants (souvent jusqu'à une distance importante dans l'axe des pistes et sous les couloirs de vol) d'autre part. L'expérience montre que des aéroports trop proches, outre les nuisances qu'ils occasionnent, rencontrent des difficultés d'extension et conduisent souvent à construire un nouvel aéroport plus éloigné. Ainsi, Paris a connu successivement Le Bourget (aujourd'hui réservé au trafic d'affaires, mis dont on peut se demander si, le maintien en activité est justifié), Orly et Roissy-CDG et un quatrième aéroport, à une centaine de kilomètres de Paris, est envisagé depuis deux décennies sans qu'aucune décision n'ait été prise. A l'inverse, un aéroport trop éloigné augmente les temps d'accès, ce qui peut dissuader les usagers, surtout si un aéroport plus proche est maintenu en activité. Ainsi, à Montréal, le vaste aéroport de Mirabel (7 200 ha), à 40 km du centre, destiné initialement aux vols long et moyen courrier a-t-il été boudé par les usagers, puis par les compagnies aériennes et le trafic (sauf les vols nolisés) est revenu à l'ancien aéroport de Dorval (moins de 20 km du centre). Aussi, certaines villes retardent-elles au maximum l'ouverture d'un nouvel aéroport (Tokyo, Hong-Kong, Athènes, Los Angeles, etc.). La solution est souvent recherchée à travers une localisation relativement éloignée, mais desservie à la fois par une autoroute et par une ligne de transport ferrée : les sites envisagés pour un quatrième aéroport parisien sont tous situés le long de lignes du TGV, sur lesquelles une station spéciale pourrait être ouverte (c'est déjà le cas pour Roissy-CDG depuis 1994). Mais même cette solution se heurte à plusieurs difficultés. D'une part, la majorité des usagers conserve l'habitude de venir en automobile ou en taxi, ce qui entraîne des coûts de voirie, ou à défaut des encombrements et crée une pollution accrue. D'autre part, si les collectivités locales sont a priori favorables à une implantation qui leur apportera prestige, activités et emplois et ressources financières, les habitants voisins s'opposent presque systématiquement au projet. En outre, n'importe quel site ne peut pas recevoir un aéroport : le terrain doit être plat (d'où la difficulté dans des sites accidentés), la météorologie favorable (faible fréquence des brouillards en particulier), la population et les activités existantes réduites et, bien sûr, la clientèle pas trop éloignée.

La lutte contre les nuisances est devenue un impératif pour les aéroports. L'opinion publique, et en particulier les pressions des riverains et des population situées dans la zone de bruit, mais aussi les pouvoirs publics, les y poussent et ils mettent de plus en plus un point d'honneur à souligner les efforts entrepris et les résultats obtenus. Une partie de la réduction de ces nuisances dépend des constructeurs d'aéronefs (avions moins bruyants et moins polluants) et des compagnies aériennes (renouvellement de leur flotte, consignes aux pilotes). Les aéroports y contribuent par des choix d'aménagement (orientation des pistes) et de gestion (horaires de fonctionnement et en particulier interdiction souhaitable des vols de nuit). Le bruit est en effet incontestablement la nuisance qui suscité le plus de réclamations, voire de plaintes. En France, la loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes prévoit l'élaboration d'un plan d'exposition au bruit (PEB) qui comporte un zonage : seuls les équipements nécessaires à l'activité aérienne peuvent être construits dans la zone A (indice psophique supérieur à 96) ; les logements nécessaires aux activités peuvent être autorisés dans la zone B (indice entre 89 et 96) et les maisons individuelles non groupées dans la zone C (indice psophique entre 78 et 89). En revanche les locaux d'activités sont autorisés dans ces zones de bruit. Ces dispositions ont été renforcées par le décret du 27 mars 1997 qui prévoit :

— des règles pour limiter la croissance du trafic dans les aéroports ;

— une charte de la qualité de l'environnement sonore des aérodromes (adoptée en 1998) ;

— la création d'une Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (l'ACNUSA, mise en place en 2000), chargée de contrôler ces nuisances au voisinage des six plus grands aéroports ;

— l'élaboration d'un plan de gêne sonore (PGS) pour l'aéroport de Roissy-CDG (approuvé en 1998, et révisé par la suite) a doublé la surface et la population qui peut prétendre à des aides à l'insonorisation (37 000 habitants selon le PGS de 1998) et la taxe d'atténuation des nuisances sonores, qui finance ces aides a été doublée (puis intégrée en 1999 dans la taxe générale d'activités polluantes).

Les aéroports peuvent être des centres d'emplois importants. On estime, en 2010, le nombre d'emplois, dans les limites de l'aéroport, à 90 000 à Roissy-CDG et à 26 000 à Orly. Une partie est constituée par les emplois nécessaires au fonctionnement de celui-ci (administration de l'aéroport, personnel des compagnies aériennes, des commerces et des services de l'aérogare, etc.). Mais une large partie correspond à des entreprises qui auraient pu s'installer ailleurs, mais ont choisi les zones proposées par l'aéroport. Les aéroports encouragent ces implantations : Aéroports d'Île-de-France a ainsi aménagé les zones d'activités d'Orlytech et de Roissytech, aisément remplies. Ils peuvent même aménager des bureaux spéciaux, dans l'aérogare, pour les hommes d'affaires qui, ne voulant pas quitter l'aéroport pour gagner du temps, y organisent leurs réunions de travail. De nombreuses entreprises apprécient également d'avoir, dans les limites de l'aéroport, des entrepôts sous douane pour éviter de payer des droits de douane pour des marchandises en transit international. Il faut en outre mentionner les nombreuses entreprises qui se localisent à proximité des aéroports. On peut citer le cas de Roissy-CDG, avec en particulier Garonor, le parc d'exposition de Villepinte, les usines Citroën, etc. ou, à une échelle plus modeste celui du technopôle dit Agropole à côté de l'aéroport d'Avignon-Caumont.

P. M.

→ Bruit ; Pollution ; Pollution atmosphérique ; Transport aérien.

AÉROTRAIN → Chemin de fer

AFFICHAGE DES ACTES ADMINISTRATIFS → Permis de construire ; Tiers (droit des)

ÂGE → Population

AGENCE D'AGGLOMÉRATION → Agence d'urbanisme

AGENCE DÉPARTEMENTALE → Agence d'urbanisme

AGENCE D'URBANISME

Structure d'études urbaines « mixte », associant l'État et les collectivités locales, et pouvant opérer à l'échelle de l'agglomération ou du département. À l'échelle de l'agglomération, l'agence d'urbanisme est apparue en 1963 à Rouen, puis en 1965 au Havre, sous la forme de sociétés civiles constituées entre des bureaux d'études semi-publics et privés, mais contrôlées par un conseil de surveillance nommé par le préfet, composé d'élus, de représentants de l'État et de personnalités. En 1966 a été créée à Lille une agence dépourvue de personnalité morale, puis en 1967 à Strasbourg une association de droit local. Ultérieurement, toute une série d'agences (regroupées dans la Fédération nationale des agences d'urbanisme) ont été créées dans les grandes villes françaises, principalement comme organes d'études, mais aussi comme structures de concertation avec l'État.

La loi d'orientation foncière avait prévu en 1967 de créer des établissements publics d'études et de recherches, mais elle n'a été suivie d'aucun décret d'application. Les agences mixtes d'agglomération créées sous le régime des associations-loi de 1901 ont adopté des structures fidèlement alignées sur celles qui étaient prévues par le législateur de la LOF. Trente-deux avaient été créées au 1er janvier 1993. La loi Voynet du 25 juin 1999 a confirmé leur rôle.

Outre l'État et les communes (ou leurs groupements), les agences d'urbanisme peuvent associer le département, la région, voire les Chambres de commerce et d'industrie ou un établissement public concerné par l'aménagement. Elles sont financées par les

communes (ou leurs groupements), mais éventuellement aussi par les régions ou les départements, et peuvent recevoir des subventions de l'État. Elles se sont regroupées au sein d'une fédération nationale des agences d'urbanisme.

Leurs objets sont variés. Mais, dans tous les cas, elles constituent une structure d'études et de conseil auprès des collectivités territoriales, distincte des services engagés dans les tâches opérationnelles. Elles jouent également le rôle de lieu de concertation pour les collectivités territoriales. Elles disposent d'une équipe pluridisciplinaire de spécialistes, ce qui leur permet d'entreprendre des études prospectives, d'assurer le suivi d'observatoires de données (emploi, logement, etc.), d'élaborer des documents d'urbanisme, de préparer des contrats de ville ou d'agglomération, de participer à la définition du projet urbain et à la promotion de l'agglomération.

À l'échelle départementale, des agences mixtes ont également été créées (les premières en Côte-d'Or et en Savoie, ainsi que dans les quatre départements d'outre-mer) et fonctionnaient de la même façon que les agences mixtes d'agglomération.

Ces organes « mixtes » doivent être distingués des « agences » créées par les collectivités locales. Dans la crainte de voir se perpétuer la dépendance des communes dépourvues de moyens humains propres pour la conduite de leur politique urbaine, il a été prévu que celles qui ne souhaiteraient pas faire appel comme par le passé aux services extérieurs de l'État « en tant que de besoin » pourront s'associer avec le département au sein d'une « agence départementale » leur apportant une assistance technique et juridique.

P. M. et Y. P.

→ Groupement de communes ; Projet urbain.

AGENCE DE L'EAU

L'augmentation de la population et celle des consommations d'eau pour tous les usages ont rendu nécessaire la planification de l'utilisation des ressources en eau, dans tous les pays industriels, notamment dans les régions à forte densité de population. Le bassin hydrographique, dans lequel fonctionne un système solidaire d'échanges et de circulation des eaux, est un cadre qui se prête bien à l'aménagement et à la planification.

En France, les agences financières de bassin ont été créées par la loi relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. Elles ont été rebaptisées agences de l'eau par la loi sur l'eau de 1992 et leur principe a été généralisé à l'échelle européenne par la directive cadre 2000/60 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Ce sont des établissements publics qui ont pour but « d'assurer l'équilibre des besoins et des ressources en eau, d'atteindre les objectifs de qualité définis par les règlements (...) d'améliorer et d'accroître les ressources et d'assurer la protection contre les inondations » (décret du 14 septembre 1966).

Ces agences sont chargées :

— de procéder aux études nécessaires, et de faire des plans pluriannuels d'utilisation de l'eau ;

— de coordonner l'activité des différents ministères et des collectivités locales ;

— de participer aux travaux nécessaires.

La mise en place des agences est un moyen de mettre en œuvre le principe selon lequel les responsables d'une nuisance, ici essentiellement la pollution des eaux, doivent prendre en charge la réparation des dommages (principe « pollueur-payeur »). Les agences sont donc autorisées à prélever des redevances auprès des gros consommateurs ou de ceux qui « contribuent à la détérioration de la qualité des eaux » ou qui modifient leur régime. L'agriculture échappe néanmoins largement à ces redevances.

Les agences de l'eau sont au nombre de six : Rhin-Meuse ; Artois-Picardie ; Seine-Normandie ; Loire-Bretagne ; Adour-Garonne ; Rhône-Méditerranée-Corse. Le comité de bassin, qui réunit des représentants des collectivités et des usagers de l'eau, définit la politique des agences. Celles-ci élaborent le schéma général d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), créé par la loi de 1992.

S. B. et F. D.-D.

→ Bassin hydrographique ; Eau.

AGENCE FONCIÈRE ET TECHNIQUE DE LA RÉGION PARISIENNE → Établissement public d'aménagement (EPA) ; Maîtrise foncière

AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT (ANAH)

L'Agence nationale de l'habitat, précédemment dénommée Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, est un établissement public institué en 1971, dont la mission est de « promouvoir le développement et la qualité du parc de logements privés existants. À cet effet, elle encourage et facilite [...] l'exécution de travaux d'amélioration et d'adaptation d'immeubles d'habitation. Elle peut mener des actions d'assistance, d'étude ou de communication ayant pour objet d'améliorer la connaissance du parc privé existant ». Elle contribue ainsi à la réalisation d'observatoires sur l'habitat.

L'ANAH est issue du Fonds national pour l'amélioration de l'habitat (FNAH) créé en 1945 pour subventionner les travaux dans les logements des propriétaires bailleurs soumis à l'article 3 de la loi de 1948. Les ressources de l'établissement étaient issues de la perception d'une taxe additionnelle au droit au bail (TADB), due par les propriétaires bailleurs, au taux de 2,5 % du montant des loyers pour tout le parc locatif privé ayant plus de quinze ans d'âge, à la suite de l'extension du parc éligible à l'ANAH effectuée en 1992. En 2002, cette taxe a été supprimée et remplacée par une dotation du budget de l'État : jusqu'en 2008, la loi de finances fixait chaque année la capacité de paiement de l'ANAH, ces ressources budgétaires étant complétées par une part du produit de la taxe sur les logements vacants. Depuis, le financement du « 1 % logement » a remplacé celui de l'État.

Grâce à un budget d'intervention annuel de plus de 500 millions d'€, l'ANAH contribue chaque année à l'amélioration d'environ 130 000 logements privés de plus de quinze ans (condition non exigée pour les travaux d'accessibilité ou d'adaptation), deux tiers environ des aides étant octroyés à des propriétaires bailleurs et un tiers à des propriétaires occupants disposant de faibles ressources.

Peuvent bénéficier du dispositif les propriétaires qui occupent leur logement, les propriétaires qui louent ou souhaitent louer (en réalisant ou non des travaux), les syndicats de copropriété pour des travaux sur les parties communes. Peuvent également bénéficier des aides de l'ANAH à titre exceptionnel : les locataires envisageant une mise aux normes de décence ou d'accessibilité, les communes engageant des travaux d'office de sortie de péril ou d'insalubrité, les propriétaires ou gérants d'hôtels meublés, les organismes HLM dans le cadre de plans de sauvegarde de copropriétés dégradées. Les travaux (d'un montant minimum de 1 500 €) doivent être réalisés par des professionnels du bâtiment. Les subventions sont réservées aux travaux améliorant la sécurité, le confort, l'isolation acoustique, la performance énergétique, la salubrité, l'équipement, l'accessibilité et l'adaptation aux personnes âgées et handicapées. Les travaux de simple entretien et les travaux lourds assimilables à de la construction neuve sont exclus. Une occupation à titre de résidence principale pendant six ans par le propriétaire ou une location pendant neuf ans est exigée. Un plafond de ressources des propriétaires occupants est fixé (par exemple en 2008 en Île-de-France, 33 330 € pour un ménage de 4 personnes).

Les financements dépendent de la localisation et du contexte de l'opération. Pour le propriétaire bailleur, le taux maximum de subvention varie de 15 % à 50 %, voire 70%, selon qu'il applique un loyer libre, un loyer conventionné (ouvrant droit à l'APL) social ou très social ; sans oublier les primes ou majorations pour la remise sur le marché de logements vacants, les économies d'énergie, la sortie d'insalubrité et de péril, l'adaptation au handicap, le saturnisme. De même, pour le propriétaire occupant, le taux de subvention varie de 20 % dans le cas général à 50 % pour les OPAH ciblées et l'insalubrité et 70 % en cas de saturnisme ou handicap.

En 2008, la subvention moyenne pour un logement à loyer maîtrisé est d'environ 12 000 € (7 000 € en 2006). Au titre de la lutte contre l'habitat indigne, elle est de 21 200 € pour un bailleur et de 8 700 € pour un propriétaire occupant. Pour les propriétaires occupants modestes, la subvention moyenne est de 2 466 €. En 2008, l'ANAH a attribué près de 526 millions d'€ de subventions aux propriétaires permettant d'engager un volume global de travaux estimé à 2 milliards d'€, correspondant à l'amélioration de 112 500 logements : 53 500 occupés par leur propriétaire, 35 500 locatifs et 23 500 au travers des aides accordées aux syndicats de copropriétés en difficulté. Parmi ces logements, 8 000 logements locatifs sont conventionnés sans tra-

vaux, 26 000 logements ont bénéficié d'une aide en contrepartie de loyers maîtrisés, dont 15 000 loyers conventionnés sociaux ou très sociaux, 10 400 ont été subventionnés au titre de la lutte contre l'habitat indigne (23 % des subventions) et 25 500 logements, presque exclusivement de propriétaires occupants, ont été aidés pour la réalisation de travaux d'adaptation et de maintien à domicile.

L'opportunité d'apporter la subvention est décidée par le délégué de l'agence dans le département ou par le président de la collectivité (département ou établissement public de coopération intercommunale) exerçant la délégation de compétence pour la gestion des aides à la pierre, le cas échéant après avis de la commission locale d'amélioration de l'habitat (CLAH), composée de représentants des propriétaires, des locataires et de personnes qualifiées. En 2008, environ la moitié des crédits de l'ANAH sont distribués dans le cadre des délégations de compétence. L'octroi des aides dépend des caractéristiques du projet (sociales, techniques, financières et environnementales), des enjeux locaux, des budgets disponibles et des orientations générales de l'ANAH.

Depuis 1971, l'ANAH a constamment adapté ses mécanismes d'aides aux situations nouvelles et aux priorités nationales (lutte contre la vacance, l'habitat indigne, la précarité énergétique ; production de loyers maîtrisés, entretien du patrimoine architectural...). On observe actuellement une progression des actions dans l'habitat indigne et les copropriétés dégradées, alors que les efforts en faveur des propriétaires occupants modestes stagnent, compte tenu de la grande sélectivité des aides et de la difficulté pour ces ménages de boucler le plan de financement des travaux.

Pour la période 2010-2012, le caractère social des priorités de l'ANAH a été réaffirmé : développer l'offre de logements à loyer maîtrisé dans les zones de marché tendu ; améliorer les logements des propriétaires occupants impécunieux ; lutter contre l'habitat indigne et très dégradé ; traiter les copropriétés en difficulté ; adapter les logements au vieillissement et au handicap ; lutter contre la précarité énergétique. En outre, l'ANAH privilégie (en 2008, deux tiers des subventions et la quasi-totalité des aides aux syndicats de copropriétés) les opérations programmées avec les collectivités locales (plus de 750 en 2008 : OPAH, programme d'intérêt général, etc.), les autres interventions relevant du « secteur diffus ».

De par ses dispositifs financiers incitatifs, l'ANAH est devenue une institution contribuant fortement à la réhabilitation du parc privé ancien et, plus largement, au maintien d'un secteur locatif privé et à la revitalisation des quartiers anciens, grâce aux OPAH.

Mais la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de mars 2009 a introduit d'importantes modifications pour l'ANAH : le 1 % logement (dont les représentants entrent au conseil d'administration de l'agence) devient la principale source de financement ; ses compétences sont étendues à l'amélioration des structures d'hébergement et aux opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) relevant précédemment de l'État (l'ANAH pourra participer à la démolition de constructions trop vétustes pour être rénovées) ; les préfets deviennent les délégués de l'agence ; des fonds locaux de l'habitat privé peuvent être créés.

H. J.

→ Amélioration de l'habitat ancien ; Démunis (logement des) ; Insalubrité ; Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ; Participation des employeurs à l'effort de construction ; Réhabilitation.

AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE (ANRU) → Financement du renouvellement urbain ; Grand ensemble ; Programme national de rénovation urbaine ; Renouvellement urbain ; Rénovation urbaine

AGENT IMMOBILIER

Intermédiaire qui met en présence les partenaires d'une transaction (vente ou location) portant sur un bien immobilier.

L'agent immobilier ne doit être confondu :

— ni avec l'administrateur de biens qui assure la gestion (location, entretien) de biens pour le compte des propriétaires ;

— ni avec le promoteur-constructeur qui édifie des immeubles en vue de les céder ;

— ni avec le marchand de biens qui achète des biens immobiliers pour son compte, dans l'intention de les revendre, avec ou sans transformation.

En France, la profession d'agent immobilier est régie par la loi Hoguet du 2 janvier 1970.

Cette loi a encadré cette profession en soumettant son exercice à la détention d'une carte professionnelle, délivrée par la préfecture. Pour y prétendre, l'agent immobilier doit avoir reçu une formation juridique ou avoir plusieurs années d'expérience professionnelle et présenter certaines garanties financières afin d'assurer la sécurité des dépôts qu'il est amené à recevoir. Il doit avoir reçu du propriétaire du bien un mandat précis. En cas de vente, il est généralement rémunéré par le vendeur ; en cas de location, depuis la loi Quilliot du 22 juin 1982, à parts égales par le locataire et le propriétaire (auparavant, le locataire supportait seul cette charge). La rémunération ne peut lui être versée que si la transaction est conclue. Le mandat peut être exclusif (seul l'agent bénéficiaire peut conclure la transaction pendant sa durée) ou simple.

La profession est très artisanale et hétérogène : l'action de chaque cabinet est le plus souvent locale (une ville, un quartier). C'est aussi un secteur d'activité très dépendant des cycles immobiliers et le nombre d'agents connaît de fortes variations au gré des périodes de valorisation et de dépression des prix immobiliers et des volumes de transactions. Son image de marque n'est pas très favorable, les actions douteuses de quelques-uns (en particulier ceux qui exercent en même temps des activités de marchands de biens ou de marchands de listes) se répercutant sur l'ensemble de la profession. De plus, les vendeurs et les acquéreurs peuvent, de plus en plus facilement, entrer en contact sans intermédiaire en recourant à la presse spécialisée et surtout à la multitude des sites Internet. La Fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM) déploie de grands efforts pour améliorer l'image de marque et, avec elle, l'efficacité de la profession.

A.-C. Da. et A. M.

→ Location ; Marchand de biens.

AGGLOMÉRATION

Ensemble constitué par une ville et ses banlieues.

Jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle, les villes occidentales différaient par leur taille, mais toutes présentaient les mêmes caractères morphologiques généraux : elles étaient articulées autour d'un centre, prolongé par des faubourgs, une banlieue urbanisée, maraîchère, de loisir et de villégiature avant qu'on n'arrive à la campagne proprement dite.

Aujourd'hui, la complexité est plus grande : l'Insee distingue *les villes* « lorsqu'il s'agit d'une seule commune, dont la population agglomérée compte au moins 2 000 habitants », et les *agglomérations urbaines*, composées « de deux ou plusieurs communes, c'est-à-dire d'une *ville-centre* et de sa banlieue (exceptionnellement, de plusieurs *villes-centres*) ».

La définition de la population agglomérée s'est faite à la fois plus souple et plus complète : « On doit considérer comme agglomérée la population rassemblée dans des maisons contiguës ou réunies entre elles par des parcs, jardins, vergers, chantiers, ateliers et autres enclos de ce genre, même si les habitations ou enclos sont séparés l'un de l'autre par une rue, une route, une rivière, un canal, une promenade, une voie de chemin de fer ou des remparts. »

L'apparition, dans la nomenclature urbaine, du terme d'agglomération traduit les transformations profondes qui sont liées à l'urbanisation généralisée, au développement des transports modernes et à l'apparition de centres commerciaux ou de centres directionnels à la périphérie des cités les plus importantes. Le terme convient bien pour saisir une réalité où les formes sont moins clairement ordonnées que par le passé : il traduit la généralisation d'espaces suburbains, souvent très monotones, et où il est difficile de lire dans les paysages une organisation claire : seule l'analyse des flux et des espaces d'activité en fait comprendre la vie.

Les agglomérations ont reçu un statut à travers la loi Voynet du 25 juin 1999 qui a prévu que les établissements publics de coopération communale des agglomérations de plus de 50 000 habitants comportant au moins une ville-centre de plus de 15 000 habitants établissent un projet d'agglomération qui détermine les orientations de l'agglomération et les mesures nécessaires en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources. Dans le même temps,

la loi Chevènement du 12 juillet 1999 encourageait la création d'établissements publics de coopération intercommunale, notamment pour les agglomérations en créant, à côté des communautés de communes et des communautés urbaines, des communautés d'agglomération réservées à celles qui atteignent les seuils de population ci-dessus. Il s'est constitué 171 communautés d'agglomération (sur 187 agglomérations, les 16 autres ayant le statut de communautés urbaines).

Enfin, dans le cadre de la quatrième génération de contrats de plan (2000-2006), les agglomérations ayant constitué une telle communauté ont pu signer un contrat d'agglomération avec l'État et la région : environ 108 contrats ont été signés (sur 187 possibles).

Si, sur le plan de l'aménagement du territoire et des structures intercommunales, on continue à utiliser le terme d'agglomération, sur le plan statistique, l'Insee lui a substitué en 1997 les notions de pôle urbain et d'aire urbaine. Le pôle urbain (361 en 1997) est constitué de la ville-centre et de sa couronne urbaine (communes de banlieue). Les pôles urbains représentaient environ 60 % de la population française en 2006 (37 millions) et 3 100 communes. L'aire urbaine est l'ensemble du pôle urbain et de la couronne périurbaine (communes où 40 % de la population active travaille dans le pôle urbain au nombre de 10 808 qui accueillent 17 % de la population).

P. C. et P. M.

→ Aire d'influence d'une ville ; Banlieue ; Contrat d'agglomération ; Ville.

AGGLOMÉRATION NOUVELLE

→ Communauté d'agglomération nouvelle ; Contrat de ville ; Groupement de communes ; Syndicat d'agglomération nouvelle ; Ville nouvelle

AGORA

Terme grec désignant la place publique qui constitue le cœur de la cité grecque et « symbolise l'indépendance et l'autonomie de la communauté politique » (R. Martin, *L'urbanisme de la Grèce antique*, Paris, 1956).

D'abord lieu saint où se déroulent les cérémonies religieuses de la cité, puis. théâtre de la vie politique, enfin investie par la vie économique, sa morphologie reflète l'histoire de la *polis* et de ses institutions. Son type architectural est mis au point au IVe siècle avant J.-C. où elle constitue « un groupe permanent du plan urbain alors que l'acropole a souvent disparu » (Martin).

Bordée sur plusieurs côtés par des édifices administratifs (salle de conseil, siège des tribunaux, archives...), elle peut regrouper aussi bien des édifices religieux (autels, temples, tombeaux), dont il faut rappeler qu'ils étaient répartis de façon diffuse dans toute la cité, que des édifices culturels (bibliothèques, stoas) et même commerciaux (boutiques). Toutefois des agoras (marchandes, spécialisées) étaient souvent réservées à ces activités dont beaucoup de cités, suivant Platon et Aristote (*Politique*, 1331*a*), estimaient qu'elles ne devaient pas souiller l'agora « libre ».

Les agoras classiques, créées empiriquement au fil du temps, amalgament portiques et édifices sans en faire la véritable entité architecturale qui est réalisée dans les créations ioniennes de l'époque hellénistique, lorsque l'agora, prévue à l'avance, est insérée dans le plan orthogonal dont elle occupe au moins une dizaine de modules (16 à Priène, par exemple).

La qualité esthétique de l'espace de l'agora a été soulignée dès le XIXe siècle, notamment par Viollet-le-Duc (*Entretiens sur l'architecture*, 1863, « Septième entretien ») et surtout par C. Sitte (*Der Städtebau*, 1889, en particulier dans l'Introduction) qui en fait une sorte d'archétype esthétique de la place urbaine et de l'espace public. Pour ce dernier, la qualité de l'agora tient à son échelle, à sa compacité et à la clôture visuelle réalisée autour de la place proprement dite, à ses irrégularités, à son asymétrie et à la disposition latérale de ses ornements. Viollet-le-Duc comme Sitte opposent les caractères spatiaux de l'agora à ceux des places et espaces publics du XIXe siècle, hors d'échelle, réguliers, symétriques, à ornementation centrale, et dont tous deux imputent le manque de grâce et la monotonie au fait qu'ils ont été conçus « sur la planche à dessin ».

Par une ironie du sort, agora est passé dans le langage de l'urbanisme pour désigner, au sein des nouveaux ensembles ou des villes nouvelles (cf. agora d'Évry) des espaces

vides, surdimensionnés, auxquels on veut prêter une valeur symbolique monumentale et qui, dépourvus de fonctions religieuse ou politique, mais ouvertes à la fonction commerciale et assortis d'une vague connotation démocratique, ont précisément été conçus de façon arbitraire sur la planche à dessin.

F. C.

→ Acropole ; Espace public ; Forum ; Ville nouvelle.

AGRÉMENT

Autorisation administrative de créer ou d'étendre des locaux d'activités en région parisienne (y compris les cinq cantons du sud du département de l'Oise). Selon la procédure mise en place en 1955, l'entreprise qui prévoyait une construction de plus de 500 m² (1 000 m² de bureaux, 1 500 d'usines, 5 000 d'entrepôts après 1972 ; 2 000 m² de bureaux et 3 000 d'industrie et 5 000 d'entrepôts après 1985 ; 1 000 m² de bureaux ou d'industrie et 3 000 m² d'entrepôts depuis 1995) soumettait une demande d'agrément au Comité de décentralisation. En pratique, la plupart des entreprises d'importance moyenne, parallèlement au dépôt de leur demande, négociaient avec l'administration (DATAR et préfecture de la région parisienne). L'agrément pouvait être accordé « en blanc » pour des locaux à construire, mais l'entreprise qui occuperait ces locaux devait alors présenter une demande d'agrément. Le Comité de décentralisation, placé auprès du ministre chargé de l'aménagement du territoire et composé de trois élus, de trois personnalités compétentes et de sept représentants de l'État était (depuis le décret du 24 octobre 1967) compétent pour les implantations d'activités du secteur privé, à titre d'avis au ministre de l'Équipement, et avait pouvoir de décision pour le secteur public (avec possibilité d'appel des ministres concernés auprès du Premier ministre).

Le refus d'agrément avait initialement pour objet de favoriser la décentralisation des activités dont l'implantation en région parisienne ne semblait pas s'imposer.

Depuis 1967, cette procédure a été aussi employée pour favoriser le desserrement, au sein de la région parisienne, en particulier en ville nouvelle. En 1982, puis en 1985, elle a été assouplie pour les petites et moyennes industries (moins de 100 emplois) et supprimée dans les villes nouvelles, ainsi que pour les « bureaux en blanc ». Elle a également été supprimée dans 23 cantons extérieurs à l'agglomération de Paris (dont 18 en Seine-et-Marne). L'agrément est également supprimé lorsqu'il s'agit de reconstructions ou de réhabilitations de bureaux sans augmentation de surface.

Depuis 1990 (décret du 3 janvier 1990) cependant, l'agrément a été à nouveau exigé pour les opérations de bureaux en blanc de plus de 2 000 m² dans la zone I de redevance (Paris centre et ouest et 24 communes des Hauts-de-Seine). Le gouvernement a fixé, pour cette zone, le principe de n'accorder l'agrément que si 2 m² de logement sont construits en même temps que 1 m² de bureau. Cette mesure a été généralisée en 1994, les rapports logement/bureau étant variables selon les secteurs. L'agrément est alors délivré par le préfet au vu des conventions passées entre l'État et la commune. En revanche, l'agrément que doivent, pour leur part, solliciter les utilisateurs de ces bureaux en blanc a été suspendu en 1993 jusqu'en 1998, afin de contribuer à la résorption du stock de bureaux accumulé avant la crise immobilière du début de la décennie. Enfin, le comité de décentralisation a été élargi à des élus.

Un décret du 9 mai 1995 a en outre rétabli l'agrément pour les opérations de plus de 200 m² réalisées par un service de l'État et abaissé les seuils, pour les bureaux et les locaux à usage technique, d'enseignement et industriel à 1 000 m² et pour les entrepôts à 3 000 m². En sont dispensés les programmes lancés dans des communes s'engageant par convention à construire des surfaces de logement équivalentes ou supérieures (la décision est alors du ressort du préfet) et les opérations localisées dans les zones franches urbaines.

Le décret du 26 avril 2000 a définitivement supprimé l'agrément pour les utilisateurs de locaux. Il a en outre limité la compétence du Comité de décentralisation aux emplois de l'État ou soumis à son autorité (avec dispense en dessous de 200 m² et pour les services déconcentrés de l'État à compétence départementale ou dont les activités ne s'exercent pas au-delà du département). Pour les entreprises du secteur privé, l'agrément est désormais accordé par le préfet de la région Île-de-France (qui peut consulter le Comité de décen-

tralisation). Le seuil est fixé à 1 000 m² pour les locaux à usage technique, scientifique ou éducatif et pour les bureaux, et à 5 000 m² pour les locaux industriels et les entrepôts. Il n'est pas exigé en ville nouvelle et dans les communes ayant passé une convention « 2 m² pour 1 m² ».

Le décret du 14 janvier 2002 a remplacé le Comité de décentralisation et la Mission des délocalisations publiques, créée en 1991 (devenue en 1998 Mission pour l'implantation territoriale des emplois publics) par un Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP) placé auprès des ministres chargés de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire. Le CITEP comporte 12 membres, dont le président nommé par le Premier ministre, les représentants des ministères chargés de la réforme de l'État, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du budget, de l'intérieur et du secrétariat général du gouvernement ainsi que trois élus des conseils régionaux et deux personnalités choisies pour leur compétence. Il n'est compétent que pour les opérations menées par des services de l'État ou par des personnes publiques ou privées soumises à son contrôle, dont l'activité ne s'exerce pas dans le secteur concurrentiel ou dans des activités concurrentielles dont l'activité s'exerce au-delà de l'Île-de-France. En cas de refus de leur demande, les ministres peuvent faire appel auprès du Premier ministre. Les autres cas (activités du secteur concurrentiel ou non soumises au contrôle de l'État ou s'exerçant exclusivement en Île-de-France) demeurent de la responsabilité du préfet de région qui peut consulter le CITEP.

Au fur et à mesure de ces dispositions successives, la procédure d'agrément, conçue comme un outil de décentralisation vers la province des activités surtout privées est devenue avec les textes de 1975 et la crise du pétrole, un outil de desserrement des activités au sein de la région Île-de-France, puis le moyen de définir et de suivre la politique de délocalisation des emplois publics, amorcée à partir de 1991.

L'agrément avait été étendu à la région lyonnaise de 1966 à 1970.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Bureaux ; Décentralisation (des activités) ; Desserrement ; Industrie ; Localisation des activités.

AGRICULTURE

L'agriculture comprend les cultures de végétaux et l'élevage des animaux.

Son importance et ses productions croissent avec la population du globe, l'élévation du niveau de vie qui incite à consommer plus et mieux, l'évolution des techniques qui permettent d'atteindre de meilleurs rendements sans augmenter la surface cultivable. L'essor du commerce maritime au XIXe siècle et son coût modeste a mondialisé la consommation des produits agricoles.

Le problème de l'alimentation n'est cependant qu'imparfaitement résolu dans les pays en développement (Afrique et de larges parties de l'Asie et de l'Amérique du Sud) qui ont connu une longue période de croissance démographique rapide et où les progrès technologiques ont été plus lents. L'agriculture traditionnelle de subsistance, sans échanges à grande distance, y reste prédominante. En 2003, l'Asie (hors Moyen-Orient et ex-URSS) réunissait 76 % des paysans du monde (plus d'un milliard), seulement 14 % des terres cultivables et 30 % des terres cultivées (ces proportions étaient de 15 %, 26 % et 13 % pour l'Afrique subsaharienne, ce qui traduit une agriculture beaucoup plus intensive en Asie). Les pays développés de l'OCDE, qui ne réunissaient que 2 % (22 millions) des paysans, disposaient de 23 % des terres cultivables et de 27 % des terres cultivées. L'agriculture de plantation, initiée par les colonisateurs, et aujourd'hui les achats de terre par des pays émergents qui en manquent, réduisent encore la surface consacrée à ces cultures vivrières. La FAO (*Food and Alimentation Organization*) estime qu'il y a actuellement plus de 900 millions de personnes en sous-nutrition (moins de 2 700 calories par jour pour un adulte) et que la malnutrition (alimentation quantitativement suffisante, mais déséquilibrée, insuffisante notamment en protéines animales et de vitamines) concerne jusqu'à 2 milliards de personnes, et ceci sans mentionner les famines, dues à une rupture momentanée de la chaîne alimentaire (pour cause d'accident climatique ou de situation de guerre). Il subsiste donc encore dans ces pays des maladies de la faim (kwashiorkor, troubles de la vision, maladies de peau, rachitisme, etc.).

Dans les pays développés, l'agriculture a subi, depuis la révolution industrielle, une évolution qui s'est accélérée depuis deux générations. L'introduction, puis la banalisation des engins agricoles, de l'utilisation des engrais, de la spécialisation des productions ont permis, tout en abandonnant l'exploitation des terres marginales où les rendements étaient faibles pour un effort accru (notamment en montagne), une augmentation spectaculaire des rendements, la diminution rapide de la population agricole et néanmoins une augmentation sensible de la production. Ainsi, en France, il n'y a plus, en 2007, que 436 000 exploitants agricoles professionnels, 194 000 aides familiaux (dont 120 000 conjoints d'exploitants) et 140 000 salariés agricoles non familiaux permanents. La superficie moyenne des exploitations a augmenté en conséquence (75 ha contre 28 en 1990) malgré la diminution (15 % depuis 1950) de la surface agricole utilisée (SAU). La population active agricole est ainsi passée de 7,5 millions (36 %) en 1954 à 770 000 (moins de 3 %) en 2007. Encore, le tiers des exploitants ont-ils une activité secondaire. L'agriculture ne représente plus que 2 % du PIB (plus de 4 % en 1980). Les exploitations étant plus vastes, le revenu par exploitation a doublé entre 1980 et 2010 (en baisse cependant depuis 2008).

Cette mutation profonde de l'agriculture n'est pas sans conséquence sur l'aménagement. En France, la diminution de la SAU (5 millions d'ha depuis 1950), mais aussi du territoire agricole non cultivé (2,3 millions d'ha), malgré les mises en friches volontaires dans le cadre de la politique agricole commune européenne, a été compensée par un reboisement (4,3 millions d'ha) et par l'utilisation non agricole des sols (3 millions d'ha).

Depuis 1960, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) aident au remembrement des terres agricoles et font obstacle à l'achat de terres agricoles par des non-agriculteurs. Longtemps (jusque vers 1970), la diminution de la population agricole, accompagnée du déclin de la population rurale non agricole, s'est traduite par une migration vers les villes (exode rural : 12 millions de personnes en France de 1800 à 1970) et par l'abandon d'une partie du patrimoine bâti des campagnes. Le mouvement s'est inversé depuis une quarantaine d'années. Outre la consommation d'espace aux limites des agglomérations urbaines (périurbanisation : environ 3,7 millions de personnes en quarante ans), on a assisté à l'installation en milieu rural de ménages menant un mode de vie urbain (rurbanisation : environ 1,6 million de personnes).

L'agriculture a également des effets importants sur l'environnement. Elle le protège, tout en le transformant (abattage des haies et suppression de chemins ruraux par exemple). Mais elle est à l'origine de nombreuses pollutions des eaux et des sols. Les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement se sont accrus avec la généralisation de l'utilisation (voire de l'abus) des engrais chimiques et avec les élevages intensifs (porcs en particulier). Enfin, le recours banalisé à l'irrigation et à l'arrosage massif entraîne une consommation d'eau (souvent 80 % de la consommation totale) qui conduit à des insuffisances de cette ressource dans de nombreux pays, voire à des conflits pour la répartition des eaux fluviales (par exemple, au Proche-Orient, pour le Tigre et pour le Jourdain). Elle est également la source d'émissions de gaz à effet de serre : en France, 15 % des émissions de gaz carbonique (engins agricoles surtout) et la moitié des émissions de méthane (dues notamment à la rumination des animaux et à leurs déjections) proviennent de l'agriculture.

P. M.

→ Activité économique ; Aménagement rural ; Effet de serre ; Pollution des eaux continentales ; Pollution des sols ; Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer).

AIDE À LA PERSONNE

Aide financière accordée à un ménage, liée aux caractéristiques et au coût du logement qu'il loue ou à la propriété duquel il accède, à ses charges de famille et à ses ressources.

En France, l'aide à la personne a d'abord été destinée aux familles : ce fut l'allocation logement, créée en 1948, désormais appelée *allocation familiale de logement*. Elle est destinée aux ménages percevant une des prestations versées par les caisses d'allocation familiale, ainsi qu'aux ménages ayant un enfant à charge, aux jeunes ménages sans enfant (pendant cinq ans), aux ménages ayant

à leur charge un ascendant âgé et démuni ou une personne infirme. Le ménage doit être locataire ou rembourser un emprunt pour l'acquisition du logement qu'il occupe. Celui-ci doit remplir des conditions de salubrité (eau, w.-c. et chauffage) et avoir une surface minimale (25 m^2 pour un ménage, plus 9 m^2 par personne supplémentaire).

En 1971-1972, a été créée l'*allocation sociale de logement* destinée aux personnes âgées ou handicapées et aux jeunes travailleurs (moins de 25 ans) vivant dans un logement indépendant d'une ou deux pièces pour une personne seule (plus une pièce par personne), de 9 m^2 au moins et 40 m^2 au plus (pour une personne seule). L'allocation logement, au départ destinée essentiellement aux familles à revenus modestes, a été ainsi étendue aux ménages sans enfant et à des catégories toutes différentes (personnes âgées et jeunes travailleurs). Dans tous les cas, elle ne concerne que des ménages à revenus modestes ou moyens.

La dernière étape d'extension, *l'allocation de logement sociale*, a été effectuée, entre 1991 et 1993, à la suite de la loi Besson du 31 mai 1990 sur le droit au logement : c'est ce qu'on a appelé le « bouclage » de l'allocation logement, parce qu'elle a été étendue aux catégories, et notamment aux étudiants, qui ne bénéficiaient pas d'une autre aide à la personne. Dans le cas des étudiants, cette mesure a été très critiquée parce qu'elle ne prend en compte que les ressources personnelles de l'étudiant – dans la mesure où il les déclare – et pas celles de ses parents même s'il a plus de vingt ans. Elle s'est avérée coûteuse pour le budget de l'État et peu sociale, puisqu'elle a profité aux étudiants n'habitant pas chez leurs parents, rarement les plus démunis. En outre, elle a contribué à un renchérissement des loyers des petits logements dans les villes universitaires en suscitant une demande nouvelle et en solvabilisant les étudiants.

Depuis le 1er janvier 2001, *les formules permettant le calcul de l'AL* sont distinctes :

$AL = L + C - P_p$ en location ;

$AL = K (L + C - L_0)$ en accession à la propriété et pour les logements-foyers ;

où :

L est le loyer ou la mensualité d'emprunt plafonné à un loyer ou une mensualité de référence ;

C est le montant forfaitaire des charges locatives (chauffage inclus) fixé selon la taille du ménage ;

L_0 est le loyer restant à la charge de l'allocataire, fonction de ses ressources et de la taille du ménage ;

P_p est la participation personnelle du ménage à la dépense de logement ;

K est le coefficient de prise en charge, fonction des ressources et de la taille du ménage.

L'*aide personnalisée au logement* (APL) a été instituée par la loi du 4 janvier 1977 et avait vocation à se substituer à l'allocation logement. Le conventionnement des bailleurs devait permettre cette mutation, mais il ne s'est réalisé que lentement. L'APL pouvait, à l'origine, bénéficier à tout ménage occupant un logement en accession à la propriété financé par un prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP) ou par un prêt conventionné (PC) ou, depuis 1994, prêt d'accession sociale (PAS) ; ou un logement (ou logement-foyer) en location financé par les anciennes aides HLM, par un prêt locatif aidé (PLA), y compris un prêt locatif d'intégration ou construit ou amélioré (quel que soit le mode de financement) si le bailleur a passé convention avec l'État. Le bénéfice de l'APL a été étendu par la suite aux logements en accession acquis à l'aide d'un prêt à l'accession sociale (PAS) en 1994 et aux logements locatifs financés par un prêt locatif social (PLS) en 1996 ou un prêt locatif à usage social (PLUS) en 1999.

Depuis le 1er janvier 2001, *les formules permettant le calcul de l'APL sont les mêmes que celles de l'AL*, en accession comme en location, En revanche, une formule particulière est employée pour les logements-foyers :

$APL = K (E - E_0)$;

où :

K : coefficient de prise en charge, fonction des ressources et de la taille du ménage ;

E : équivalent de loyer et de charges locatives plafonné ;

E_0 : équivalence de loyer et de charges locatives minimale, fonction des ressources et de la taille du ménage.

Le coût de l'APL s'est vite révélé très lourd. C'est pourquoi on a créé en 1988 une APL2 beaucoup moins généreuse pour les logements conventionnés à partir de 1988 (avec ou sans travaux dans le secteur social, après travaux dans le secteur privé) et une APL3 du niveau de l'AL pour les ménages sans enfant, de 25 à 65 ans, locataires dans le parc antérieur à

1977. Mais en 1997, l'APL a été réunifiée (sauf pour les logements-foyers). La loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable a prévu que les barèmes des aides à la personne soient indexés sur l'indice de référence des loyers. Le barème en vigueur conduit, par exemple, à partir du 1er juillet 2009, pour un couple avec deux enfants en zone II (agglomérations de plus de 100 000 habitants, hors agglomération parisienne, et quelques autres secteurs), acquittant un loyer mensuel de 400 € et ayant un revenu fiscal annuel de 11 300 € en 2008, à recevoir une aide de 307,62 € par mois.

L'APL suppose que le bailleur ait conclu avec l'État une *convention* type, d'une durée de neuf ans renouvelable, prévoyant un loyer maximal (celui des logements PLA) et une participation financière au Fonds national de l'habitation qui verse l'APL (sauf pour les logements financés sans aide de l'État). Le Fonds national de l'habitation, géré par la Caisse des dépôts et consignations, a des ressources qui proviennent essentiellement de l'État et des régimes de prestations familiales. Ces conditions ont été mal reçues : les propriétaires de logements non aidés n'avaient guère de raison d'accepter un conventionnement limitant, surtout dans les grandes villes, le loyer à un niveau très inférieur aux loyers libres ; les propriétaires des logements réhabilités avec l'aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ont préféré bénéficier des aides non majorées pour éviter le conventionnement, condition obligatoire d'obtention des aides majorées. Quant aux organismes d'HLM, ils ont protesté contre la participation au Fonds national de l'habitation qui a été supprimée en 1981. Ils ont craint également, non sans raison, que la réforme de 1977 ne conduise l'État à se désengager de l'aide à la pierre et ne cherche à favoriser l'accession à la propriété au détriment du développement et de l'entretien du parc social locatif. Aussi ont-ils « boudé » le conventionnement et ne s'y sont-ils ralliés, peu à peu, qu'à partir de 1982. Depuis 1988, le conventionnement a été progressivement généralisé à l'ensemble du parc HLM antérieur à 1977 pour permettre aux locataires de bénéficier d'une aide à la personne.

On comptait, en 2007, près de *6 millions de bénéficiaires* (13 millions de personnes avec les autres personnes du ménage) des aides à la personne (chiffre en légère diminution depuis 1998), dont 2,25 millions environ pour l'APL, près de 1,2 million pour l'ALF et de millions pour l'ALS, plus 550 000 locataires de foyers (APL ou AL). Ces bénéficiaires étaient des locataires (plus de 80 %), des accédants à la propriété (près de 10 %, mais un quart pour l'APL, un cinquième en ALF et 3 % seulement en ALS) et des résidents de foyers (près de 10 % également).

Le coût de ces aides a été de 14,241 milliards d'€ en 2007, 14,839 milliards d'€ en 2008 et *dépassera 15 milliards d'€ en 2009*. Il se répartit entre l'APL (6,4 milliards, soit 42,5 % prévu en 2009), l'ALF (4,0 milliards, soit 26,5 %) et l'ALS (4,7 milliards, soit 31 %). Pour les bénéficiaires, ces aides sont importantes, puisqu'elles réduisent leur taux d'effort (charges comprises) de 54 % à 25 % (moins de 17 % dans le secteur public et 35 % dans le secteur privé). La hausse des loyers a conduit à ce que 70 % des locataires qui en bénéficient paient un loyer qui dépasse le plafond du barème. Parmi ces bénéficiaires, il y avait, en 2007, 682 000 étudiants (12 % des bénéficiaires), recevant 1,2 milliard d'€ (8,5 % du total). L'ALF est payée par la Caisse nationale d'allocations familiales, l'APL et l'ALS par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) lui-même alimenté pour l'essentiel par l'État (près de 45 %), les régimes sociaux (33 %, venant en quasi-totalité de la Caisse nationale des allocations familiales) et les cotisations des employeurs (21 %). Le coût pour l'État est d'environ 65 % pour l'ALS et de 43 % pour l'APL, soit quelque 5,8 milliards d'€ en 2009 (36,7 % du total en 2006, en diminution depuis 2004). Les 35 % restants du coût de l'ALS et les 57 % de celui de l'APL, plus la totalité de l'ALS, soit 9,3 milliards au total (61,5 %), provient des cotisations des employeurs (13,2 % en 2006) et des régimes sociaux (50,1 %). L'Union sociale pour l'habitat ajoute à ces sommes (encore que leur affectation au secteur du logement soit discutable et qu'elles aient à la fois le caractère d'aide à la personne et d'aide à la pierre) 1,1 milliard (en 2009) consacrés à la prévention de l'exclusion et aux aides aux personnes les plus vulnérables.

Il faut également mentionner les *aides fiscales*. Certaines ont le caractère d'aides à la

personne car leur montant dépende des revenus du ménage : tel est le cas, des déductions pour grosses réparations et améliorations (800 millions prévus par la loi de finances pour 2009), de l'exonération des intérêts dans le cadre de l'épargne logement (700 millions), du crédit d'impôts sur le revenu correspondant aux intérêts d'emprunt (1,170 milliard en 2009, mais cette somme devrait croître très vite et pourrait quadrupler d'ici 2013, ce qui a conduit le gouvernement en 2010 à la limiter en la fusionnant avec des aides à la pierre, le PTZ et le PASS-foncier) et de diverses autres exonérations (130 millions) ainsi que des exonérations d'impôts locaux pris en charge par l'État (20 millions), soit 2,8 milliards environ au total (qui devraient dépasser 6 milliards en 2013). D'autres ont le caractère d'aides à la pierre : TVA à 5,5 % sur les travaux de grosses réparations et d'amélioration (5,4 milliards), sur la construction et la réhabilitation de logements sociaux (1,1 milliard) et sur les terrains à bâtir (110 millions), exonération d'impôt sur les sociétés pour les organismes de logement social (650 millions), crédits d'impôts correspondants au prêt à taux zéro (0,7 milliard), soit au total 8 milliards environ. Il en va de même de certaines exonérations dites auxiliaires, telles les dépenses d'équipement de résidences principales dans les économies d'énergie et le développement durable (1,5 milliard) et des déductions pour les investissements locatifs dans les DOM-TOM (250 millions). Si l'on prend en compte ces derniers postes, le total des aides fiscales au logement (construction et amélioration) se monte à près de 10 milliards. Enfin, certaines dépenses, notamment les aides à l'investissement locatif (560 millions), ont à la fois le caractère d'aides à la personne (puisqu'elles permettent à ceux-ci de réduire leur impôt sur le revenu) et d'aides à la pierre (puisqu'elles permettent la construction de logements locatifs, certes rarement sociaux, même si les loyers imposés sont un peu inférieurs à ceux du marché). Au total, les aides fiscales au logement s'élèvent à plus de 13 milliards d'€. Dans le même temps, 600 millions sont consacrés aux aides à la construction locative sociale proprement dite. On peut par ailleurs citer les 770 millions consacrés à la politique de la ville (loi de finances initiale pour 2009), auxquels sont venus s'ajouter, dans le cadre du plan de relance, 1,520 milliard supplémentaire (loi de finances rectificative pour 2009) pour le soutien à la construction et à l'accession sociale (210 millions), l'hébergement d'urgence (217 millions), la lutte contre l'habitat indigne (133 millions), l'accélération de la rénovation urbaine (200 millions) et la prime de solidarité active (760 millions).

Au total, les aides au logement représentent, aides fiscales et plan de relance compris, plus de 21 milliards d'€ pour l'État. Par ailleurs, le 1% logement répartit, notamment sous forme de prêts, environ 4 milliards, tandis que les régimes sociaux et les employeurs versent plus de 9 milliards pour les aides personnelles. On peut donc estimer à plus de 34 milliards d'€ les aides de la collectivité au logement (y compris rénovation urbaine, prévention de l'exclusion et développement durable). L'ensemble de ces aides au logement se répartit en trois parties d'importance comparable entre le secteur locatif social (un peu plus de 5 millions de logements), le secteur locatif privé (près de 7 millions) et les propriétaires et accédants à la propriété (près de 16 millions).

L'aide à la personne est plus récente que l'aide à la pierre, instituée dès 1908 (loi Ribot) et même dès 1894 par l'intermédiaire des caisses d'épargne (de façon facultative et à petite échelle, il est vrai). L'extension progressive de l'allocation logement et surtout la création de l'APL, pièce maîtresse de la loi de 1977, visant à accorder plus d'importance à l'aide à la personne et moins à l'aide à la pierre, allant ainsi dans le sens du rapport Barre (*Étude d'une réforme du financement du logement*, 1976) et, dans une certaine mesure, du rapport Lion (Union des HLM, 1975), en ont fait un élément au moins aussi important que cette dernière.

La discussion sur les *avantages respectifs de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne* peut se résumer ainsi :

— L'aide à la personne, par nature, est mieux adaptée aux besoins des ménages et à leurs ressources ; cependant, si elle est trop large – et c'est parfois le cas de l'APL actuellement – elle déresponsabilise l'occupant du logement (surtout quand elle est versée directement au bailleur ou à l'organisme de prêt comme c'est le plus souvent le cas pour l'APL, mais non pour l'AL).

— L'aide à la pierre a l'avantage de rendre l'État, plus que les fluctuations de la demande, maître du rythme de construction et de permettre la constitution d'un patrimoine locatif social, même si celui-ci n'est pas toujours occupé par les ménages les plus modestes (d'autant que les ressources et la situation de famille évoluent après l'attribution et que le surloyer HLM que doivent payer les locataires dont les ressources ont dépassé le plafond est modeste et n'est pas toujours perçu). À long terme, il s'agit cependant là d'un moyen efficace de répondre aux besoins des plus démunis.

Un équilibre entre les deux régimes d'aide est souhaitable. La réforme de 1977 a sans doute rompu cet équilibre en faveur de l'aide à la personne. Plusieurs réformes ont été successivement envisagées par les gouvernements successifs entre 1982 et 1987. Aucune réforme d'ensemble n'a été effectuée. Seuls la création en 1988 de l'APL 2, qui a entraîné une extension du champ de l'APL mais à un niveau réduit, puis le « bouclage » des aides par la loi Besson du 30 mai 1990, enfin l'unification de l'APL en 1997 sont intervenus, mais toutes ces mesures ont encore accru le coût des aides à la personne. Les rapports à ce sujet se sont multipliés sans qu'une solution moins coûteuse ait été dégagée ou en tout cas retenue par les gouvernements successifs.

La solution pourrait être une « *aide à la pierre personnalisée* » qui serait accordée aux organismes constructeurs (dans le secteur locatif) et aux ménages (en accession à la propriété) en fonction des ressources et de la taille du (des) ménage(s) à loger et révisable périodiquement lorsque ces caractéristiques évolueraient.

P. M.

→ Accession à la propriété ; Aide à la pierre ; Location.

AIDE À LA PIERRE

Aide financière à la construction de logements destinés à la location ou à l'accession à la propriété, visant à réduire le niveau du loyer ou des annuités de remboursement afin de solvabiliser certaines catégories de population.

L'aide à la pierre peut prendre la forme de subventions, de prêts à taux privilégiés, de déductions fiscales (ces dernières peuvent aussi constituer une forme d'aide à la personne si elles sont fonction des ressources et des charges du ménage).

L'aide à la pierre, introduite, à un niveau très modeste il est vrai, dès avant la première guerre mondiale pour les habitations bon marché (HBM), a pris de l'ampleur après la seconde guerre mondiale avec les prêts HLM (à partir de 1950), remplacés à partir de 1978 par la loi du 4 janvier 1977 par les PLA (location) et les PAP (accession à la propriété), puis respectivement par les PLUS (2000) et par les PTZ (1995). L'aide à la personne, quant à elle, ne fut créée, avec l'allocation logement familiale, qu'en 1948 : encore était-ce une prestation familiale ; ce n'est qu'avec la loi de 1977, créant l'aide personnalisée au logement, que l'État réorienta ses aides vers l'aide à la personne, conformément aux orientations du rapport Barre (1976).

Les prêts à taux privilégiés sont obtenus en mobilisant des ressources financières bon marché, en particulier, par la « transformation » par la Caisse des dépôts et consignations, en prêts à long terme, des dépôts des caisses d'épargne et des chèques postaux (depuis 1965, les banques sont invitées à procéder de même pour accorder des prêts immobiliers à long terme).

L'aide à la pierre a pour avantages principaux :

— de permettre la constitution, à long terme, d'un important patrimoine social, notamment locatif ;

— de permettre à l'État d'être maître, plutôt que les fluctuations de la conjoncture et de la demande, de la politique et du volume de construction ;

— de pouvoir répondre aux besoins des plus démunis.

On lui a reproché (et ce fut l'origine de la réforme de 1977) :

— l'injustice tant lors des attributions (dont les collectivités locales, qui contrôlent les offices publics d'HLM, font souvent un moyen d'action politique) que quant aux catégories de bénéficiaires (dont les ressources sont très variables, les ménages pouvant conserver la « rente de situation » d'un logement aidé, même si leurs ressources et leurs charges de famille, ayant évolué, ne le justifient plus) ;

— sa complexité, l'État ayant multiplié, dans le domaine locatif, les sous-catégories de logements aidés au cours des années (à

vrai dire, il ne s'agit pas là d'un défaut de l'aide à la pierre, mais d'une critique de son emploi).

L'aide à la pierre avait pris, avant la réforme de 1977, les formes suivantes :

— *Primes à la construction :* Subvention au mètre carré construit, payée pendant dix ou vingt ans à l'acquéreur, pouvant accompagner un prêt aidé (jusqu'en 1971, elles pouvaient ne pas accompagner un prêt aidé, mais cette mesure revenait à aider indûment beaucoup de ménages aisés).

— *Prêts à faible taux d'intérêt aux organismes HLM* pour la construction locative : jusqu'en 1966, des crédits d'État couvraient 85 %, du coût sous forme de prêts à quarante-cinq ans à 1 % d'intérêt, avec différé d'amortissement (avec un prêt complémentaire de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) couvrant 10 % du coût). Mais le système était très dépendant du volume de l'aide budgétaire. En 1966, a été instituée la Caisse des prêts aux organismes d'HLM, gérée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Celle-ci, avec les fonds qu'elle se procurait (caisses d'épargne et comptes postaux essentiellement), consentait des prêts aux organismes d'HLM dont le taux pouvait être limité grâce a un apport budgétaire de l'État, dans les limites d'un volume fixé chaque année par l'État lors de la préparation du budget. Le prêt couvrait 95 %, du prix de revient maximum pour les HLM et les programmes très aidés (PLR, PSR, etc.). Les prêts de la Caisse des HLM étaient à quarante ans pour les HLM, avec trois ans de différé d'amortissement et trois ans de remise totale d'intérêt, à des taux très faibles (3,6 % en 1975 par exemple).

— *Prêts spéciaux du Crédit foncier* qui finançaient sur trente ans (à des taux de l'ordre de 6 à 9 %, grâce à une transformation des primes de l'État en bonifications d'intérêt) la construction destinée à des classes moyennes (des plafonds de ressources étaient fixés) en location pour 55 %, du coût total ; en accession à la propriété sur vingt ans pour 70 % du coût.

— *Les prêts hypothécaires des sociétés de crédit immobilier* (créés dès 1908 conformément à la loi Ribot) ou prêts à l'accession à la propriété HLM étaient destinés à des personnes physiques (avec un plafond de ressources : celui du secteur locatif HLM, majoré de 40 %) ou à des organismes de construction sans but lucratif. Ils étaient financés par la Caisse des dépôts et consignations avec bonifications par l'État. Ces prêts, d'une durée de vingt-cinq ans, avaient des taux un peu inférieurs aux prêts spéciaux du Crédit foncier.

— *Les prêts immobiliers conventionnés* (PIC), créés en 1971, étaient des prêts destinés à l'accession à la propriété sans condition de ressources pour des logements bénéficiant de primes (ce qui supposait le respect de certaines normes et des prix plafonds). Consentis par les établissements bancaires, pouvant couvrir 80 % du prix plafond, ils avaient des taux d'intérêt progressifs et supérieurs au taux du marché, mais ne bénéficiaient pas d'une aide de l'État.

La réforme de 1977, dite réforme Barre car décidée par le gouvernement Barre suite à un rapport du Pr Barre publié en 1975, a simplifié le régime des aides à la pierre en limitant à deux les catégories de prêts aidés par l'État ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) créée par la même réforme : les prêts locatifs aidés (PLA) et les prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP). Mais, par la suite, de nouvelles catégories de prêts ont été créées pour mieux les adapter à la diversité des situations, notamment dans le domaine de la construction locative. Puis les PAP ont été remplacés par les prêts à taux zéro (PTZ) en 1995 et les PLA par les prêts locatifs d'usage social (plus) en 2000. Au total, les mécanismes de prêt mis en place à partir de 1978 ou par la suite sont les suivants :

1. *Dans le domaine de la location*

— Les *prêts locatifs aidés* (PLA), destinés à la construction de logements locatifs (acquisitions foncières et construction ou amélioration-réhabilitation), étaient attribués par la Caisse des prêts aux organismes d'HLM (depuis 1986, la Caisse de prêts aux organismes d'HLM est supprimée et la Caisse des dépôts et consignations les distribuait directement) à ces organismes et aux sociétés d'économie mixte de construction, de rénovation urbaine ou de restauration immobilière ; par le Crédit foncier de France dans les autres cas. C'est à ces organismes que l'État versait son aide éventuelle qui a longtemps (avant 1996) pris la forme de subventions ou de bonifications d'intérêt. Leur durée était de

quinze à trente-deux ans pour les prêts CDC, **de vingt-cinq ans au maximum** (trente ans **pour les prêts à taux** révisable) pour les prêts CFF. Les prêts CDC comportaient une période de préfinancement jusqu'à dix-huit mois (deux ans pour les PLA très sociaux) ; les prêts CFF un différé d'amortissement de deux ans. Le taux était, en 1999-2000, de 3,55 %, révisable en fonction du taux de rémunération du livret A des caisses d'épargne pour les prêts CDC et de 6,5 % pour les prêts CFF. Les annuités pouvaient être progressives (de 0,5 % maximum en 1999 pour les prêts CDC et de 1,5 % pour les prêts CFF). Le PLA-CDC était complété par une subvention qui a longtemps correspondu à 12,7 % du prix de l'opération plafonnée à 90 % du prix de référence : cette subvention, plus modeste, a été ensuite limitée à des cas particuliers (5 % en acquisition-amélioration, 9,5 % ou 12 % en Corse). Pour les PLA-CFF, la subvention prenait la forme d'une bonification d'intérêt, qui a été remplacée en 1988 par une subvention de l'État, puis en 1996 par la réduction du taux de TVA. Après le 1er octobre 1996, cette aide de l'État prenait la forme du bénéfice de la TVA au taux de 5,5 %, tant pour les PLA-CDC que pour les PLA-CFF. En outre, afin d'éviter que les logements locatifs sociaux ne se concentrent dans les zones défavorisées, des subventions pouvaient être apportées aux collectivités locales qui cédaient un terrain à un organisme d'HLM ou à une SEM : ces subventions couvraient de 30 à 50 % du dépassement de la charge foncière de référence. Les logements construits devaient respecter des normes d'habitabilité, de qualité et de confort. Les occupants ne devaient pas dépasser un plafond de ressources indexé sur le SMIC et dépendait de la localisation du logement et de la dimension du ménage. Ces plafonds correspondaient en 1999 au cas de près de 60 % des ménages. Les loyers sont fixés par une convention passée entre l'organisme constructeur et l'État, pour une durée au moins égale à celle du prêt : c'est le conventionnement qui ouvre le droit à l'APL pour les locataires. Il y avait un plafond de loyer (la DDE peut cependant autoriser une marge supplémentaire jusqu'à 12 % en fonction de la localisation ou de critères de qualité, voire 18 % pour les immeubles avec ascenseur) : en 1999-2000, celui-ci était de 35,50 F par mètre carré de surface utile (c'est-à-dire la surface habitable du logement plus la moitié des surfaces annexes : caves, balcons et loggias) en zone I *bis* ; de 33,40 F en zone I ; de 29,25 F en zone II ; de 27,15 F en zone III. Il était prévu que les constructeurs participeraient au financement de l'APL, mais cette disposition a été supprimée en 1981. La loi de finances pour 1999 prévoyait le financement de 50 000 PLA, mais les dernières années un dixième environ des logements PLA budgétés n'ont pas été effectivement financés et un autre dixième n'a pas été mis en chantier.

— Les *prêts locatifs intermédiaires* (PLI) ont été créés en 1987 pour répondre aux besoins de catégories à revenus intermédiaires entre les plafonds PLA et ceux qui permettent de louer un logement à loyer libre dans les grandes agglomérations (région parisienne surtout). Les locataires n'ont pas droit à l'APL, mais éventuellement à l'allocation-logement (AL). Les PLI avaient été précédés, à partir de 1983, d'une expérimentation par combinaison de dispositifs existants (prêts conventionnés, 1 % logement, etc.). Les PLI sont également accordés par la CDC aux organismes HLM et SEM et, aux ménages, par les établissements de crédit choisis après adjudication. Il n'y a pas de prix de revient maximum, mais le prêt est en principe limité à 70 % d'un prix plafond. Leur durée peut atteindre trente ans, y compris un possible différé d'amortissement de deux ans. Leur taux est indexé sur celui du livret A, soit 2,7 % à 3 % fin 2009. Les plafonds de loyers varient selon la zone géographique, de 7,22 € à 17,32 € (Paris et communes limitrophes) par m^2 en 2009-2010. Le plafond de ressources est celui des PLUS multiplié par un coefficient qui varie de 1,4 à 1,8 selon la zone géographique et le nombre de personnes du ménage (de 51 441 € à 84 449 € pour un couple avec deux enfants selon la zone géographique).

— Les *prêts locatifs aidés très sociaux* (PLA-TS), construits par les organismes HLM, les sem et les organismes agréés, avaient à l'inverse pour objet de répondre aux besoins de ménages à revenus très modestes. Ces PLA d'insertion (PLA-I) ou PLA à loyer minoré (PLA-LM) avaient les mêmes caractéristiques que les PLA ordinaires, mais ils bénéficiaient d'une subvention de l'État (dans le neuf, 8 % pour les PLA-LM et 20 % pour les PLA-I, davantage dans quelques cas particuliers) et pouvaient bénéficier d'une subvention complémentaire

de la région et recourir plus largement au 1 % logement. Les plafonds de ressources étaient fixés à 60 % de ceux des PLA. Les plafonds de loyers étaient égaux à 80 % de ceux des PLA. De 1987 à 1999, 30 000 PLA-TS ont été budgétés chaque année, mais depuis leur création seulement la moitié environ des PLA-TS budgétés ont été effectivement financés. Le montant moyen de la subvention d'État était de 65 000 F environ, soit un coût effectif de l'ordre de 780 millions pour 12 000 logements financés. Un peu plus de la moitié de ces PLA-TS étaient en acquisition-amélioration et non en construction neuve.

Seuls les PLA-I, rebaptisés prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), délivrés par la CDC, ont été conservés à partir de 2000. Ils peuvent couvrir la totalité du prix de revient, déduction faite des subventions et bénéficient de la TVA à 5,5 % et d'une réduction de 25 à 30 % sur la taxe foncière. Le plafond de ressources est de 55 % de celui des PLUS (20 323 € à 28 051 € en 2009-2010 pour un couple avec deux enfants selon la zone géographique) et celui des loyers de 89 % (4,32 € à 5,65 € par m^2 selon la zone pour le même ménage). Leur durée est de 40 (voire 50 ans selon la charge foncière). Leur taux est indexé sur celui du livret A : il était (du 1er août 2009 au 31 janvier 2010) de 1,05 % (pour un taux du livret A de 1,25 %) avec possibilité d'échéances progressives (jusqu'à 0,5 % par an). En 2009, le financement a été prévu pour 27 500 logements. Le nombre de logements réalisés financés par un PLAI, qui dépassait à peine 5 000 au début de la décennie, a fortement augmenté au cours des dernières années (13 000 en 2007, 17 000 en 2008 et plus de 20 000 prévus en 2009).

— Les *prêts conventionnés locatifs* (PCL) ont également été mis en place. Il s'agissait de permettre la construction de logements locatifs à loyer intermédiaire entre ceux des PLA et ceux des PLI : 1,5 fois le loyer PLA en neuf et 1,3 fois dans l'existant. Le taux de référence était le taux de référence du CFF plus une marge maximale de 1,75 % à plus de vingt ans, soit 6,25 % en 2000 (en fait, le taux était négocié en fonction des taux du marché). Il n'y avait pas de plafond de ressources des locataires. Ils pouvaient ouvrir droit à l'APL selon le montant de celles-ci.

— Les *prêts locatifs sociaux* (PLS) ont été mis en place depuis le 1er octobre 1996 pour remplacer de fait le PLA-CFF, dont le taux (6,5 %) était désormais dissuasif (en priorité dans les zones où le marché du logement est tendu). Le PLS a un taux indexé sur celui du livret A. Sa durée est de 30 maximum. Il peut couvrir au plus la totalité du prix de revient (moins les subventions) le coût de la construction. Il ouvre droit à la TVA à 5,5 %, à l'exonération de la taxe foncière pendant 25 (ou 30) ans et peut ouvrir le droit à l'APL (sous conditions de ressources). Le plafond de ressources est égal à 1,3 fois celui des plus, soit par exemple, en 2009-2010, 47 772 € à 66 299 € pour un couple avec deux enfants selon la zone. Le plafond de loyer varie, selon la zone, de 7,31 € à 12,38 € par m^2 soit pour le ménage précédent. L'organisme constructeur s'engage à louer à ce loyer (éventuellement avec des majorations par dérogation) pendant une durée au moins égale à celle du prêt et comprise entre quinze et trente ans. Le nombre de PLS prévus au budget a crû rapidement : 4 000 en 2000, 22 000 en 2004, 32 000 (plus 10 000 de la Foncière Logement et 30 000 construits par des investisseurs privés et vendus à des organismes de logement social) en 2009. En 2008, 33 258 PLS ont été financés (plus 5 089 logements de la Foncière Logement).

— Les *prêts locatifs à usage social* (PLUS) ont été créés par décret du 14 septembre 1999. Ils ont pris effet le 1er mai 2000 et ont remplacé à la fois les PLA et les PLA-LM. Ils sont consentis aux organismes constructeurs à la condition de louer au moins 30 % de leurs logements à des ménages rentrant dans le cadre des PLA-TS (ressources inférieures à 60 % des plafonds PLA). À l'inverse, ils peuvent accueillir 10 % de locataires dont les ressources n'excèdent pas 120 % de ces plafonds, ce qui les rend susceptibles d'accueillir 80 % environ des ménages. L'objectif poursuivi est d'encourager la mixité sociale. Leur taux est révisable et indexé sur celui du livret A : il était, en 2009-2010, de 1,85 % (pour un taux du livret A de 1,25 %) avec mensualités pouvant être progressives (de 0,5 % par an au maximum). Le plafond de ressources est indexé sur l'indice de référence des loyers : il variait, en 2009-2010, selon la zone géographique, pour un couple avec deux enfants (ou une personne seule avec deux personnes à charge) de 36 748 € à 50 999 € de revenu imposable 2008 (soit un revenu mensuel réel de 3 450 € à 4 800 € environ en 2010) selon la

zone géographique. Les plafonds de loyers **avaient été fixés** à 90 % de ceux des PLA et **sont révisés** chaque année, soit par exemple, **pour le ménage** précédent, au 2e semestre **2009, de** 4,86 € à 6,34 € par m² selon la zone **géographique**.

Les subventions – qui n'existaient plus pour les PLA que dans des cas particuliers – ont été rétablies au taux de 5 % (ou augmentées de 5 % quand elles existaient, soit 10 % par exemple en acquisition-amélioration) et la TVA a été maintenue au taux réduit de 5,5 %. La durée des prêts, distribués uniquement par la CDC, est de trente-cinq ans, la partie de ces prêts qui couvre le foncier pouvant être prolongée de quinze ans ainsi que l'exonération de taxe foncière pendant 25 (ou 30) ans. En 2008, 62 000 plus avaient été budgétés, mais seulement 49 000 réalisés (plus 12 000 par l'ANRU) et, pour 2009, le financement prévu permettait 65 500 PLUS (hors ANRU).

— Les *subventions pour surcharge foncière* peuvent s'ajouter (mais ce n'est pas automatique) aux PLUS et aux PLAI (ou exceptionnellement à des opérations PLS ou PLI en Île-de-France) en cas de dépassement de la valeur foncière de référence, qui varie, selon la zone géographique, de 100 € à 200 € par m² en habitat collectif neuf (130 € à 290 € en individuel neuf) à 1 000 € à 1 300 € en acquisition-amélioration (collectif ou individuel). Le taux de subvention varie de 30 à 50 % du surcoût dans la limite d'un plafond (2 fois la valeur foncière de référence dans le neuf et 40 % de celle-ci en acquisition-amélioration). En 2008, un peu plus de 200 millions ont été accordés à ce titre.

2. *Dans le domaine de l'accession à la propriété*

— Les *prêts aidés à l'accession à la propriété* (PAP), supprimés en 1995, étaient destinés à l'accession à la propriété en résidence principale (acquisition foncière et construction ou acquisition-amélioration) pour des ménages de revenus moyens. Ces prêts étaient accordés par le Crédit foncier de France aux personnes physiques, aux SEM ou aux sociétés anonymes de crédit immobilier, et par la Caisse des dépôts et consignations aux organismes d'HLM. Les prêts pouvaient atteindre 90 % du prix, frais de notaire compris, pour les opérations groupées, un montant variable pour les opérations isolées. Leur durée était de quinze, dix-huit ou vingt ans. Ils comportaient un différé d'amortissement de deux ans et leur coût était inférieur au coût auquel les organismes prêteurs se procurent l'argent, ce qui nécessitait une aide budgétaire de l'État sous forme de bonification d'intérêts. Leur taux était de 6,95 % à vingt ans en 1995 avec des annuités constantes (les prêts à taux fixes et annuités progressives, que le taux désormais faible de l'inflation ne justifiait plus, avaient été supprimés en 1991). Les bénéficiaires ne devaient pas dépasser un plafond de ressources, indexé sur le smic. Ce plafond n'était pas très différent de celui des PLA (ce qui était discutable, car cela incitait des ménages modestes à s'endetter pour accéder à la propriété et pouvait créer des situations difficiles lorsque leur situation familiale ou financière évoluait). Ces plafonds de ressources étaient, jusqu'au 30 septembre 1995, pour un couple avec deux enfants, selon que le conjoint travaillait ou non : 186 186 F et 150 157 F en Île-de-France ; 148 497 F et 119 778 F dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, le sud du département de l'Oise, les îles et les villes nouvelles de province (zone II) ; 136 109 F et 109 786 F dans le reste de la France (zone III). Des prix plafonds devaient être respectés. Des normes minimales d'habitabilité (surface) et de qualité étaient fixées en fonction de la composition du ménage. Les plafonds de prêts étaient, depuis juillet 1993, pour un couple avec deux enfants, qui devait occuper au moins 73 m², de 599 249 F et 717 598 F en Île-de-France, de 502 010 F et 596 980 F en zone II, de 431 152 F et 512 707 F en zone III, selon qu'il s'agissait de construction en secteur diffus ou en secteur groupé.

— Les *prêts à taux zéro*, institués par décret du 29 septembre 1995, ont remplacé de 1995 à 2005 les PAP et les avantages fiscaux qui y étaient attachés. C'est en fait une avance (puisque sans intérêt) destinée aux primo-accédants à titre de résidence principale, dans le neuf ou dans l'ancien comportant au moins 35 % de travaux. Elle est décontingentée et accordée par les établissements de crédit ayant passé une convention avec l'État : ceux-ci reçoivent de l'État une subvention égale aux intérêts non perçus. Elle est limitée à 20 % du coût global avec

un coût plafond qui dépend de la taille du ménage et de la localisation. Elle est également plafonnée à un tiers des sommes empruntées : elle est donc complétée par un prêt au taux du marché. En pratique, elle représentait 16 % en moyenne du financement d'une opération qui se montait à 100 000 € en moyenne. Le PTZ a été utilisé dans 89 % des cas pour l'achat d'une maison individuelle et pour un logement neuf dans 87 % des cas. Le coût pour l'État était de 1,065 milliard d'€ (loi de finances pour 2004), soit 9 000 € en moyenne par prêt. La durée de remboursement (donc la subvention correspondant à l'absence d'intérêt) variait selon le revenu du ménage : en 2004, de 6 ans pour un revenu fiscal 2002 supérieur à 28 416 € (environ 3 500 € par mois) à 19 ans (dont 15 ans correspondent à un différé d'amortissement permettant de rembourser les autres prêts) pour un revenu inférieur à 1 500 € par mois. Le PTZ pouvait ouvrir le droit à l'APL si le prêt complémentaire y donnait droit (PC ou PAS, ce qui était le cas dans un peu plus de la moitié des cas). Le plafond de ressources dépendait de la taille du ménage, mais cette avance était accessible à des revenus moyens (en 2003, pour un ménage de quatre personnes, jusqu'à 34 728 € de revenu fiscal 2001, soit 4 270 € par mois, en Île-de-France et 31 572 €, soit 3 880 € par mois, ailleurs) : près de 90 % des ménages y avaient accès (63 % pour les PAP en 1995 lorsqu'ils ont été remplacés par les PTZ). De fait, la moitié des bénéficiaires avaient un revenu fiscal inférieur à 12 638 € (soit un revenu mensuel inférieur à 1 550 € environ) : les ouvriers (32 %), les employés (28 %) et les professions intermédiaires (21 %) étaient les plus nombreux à recourir à ce type de financement. Près des deux tiers (63 %) des emprunteurs avaient moins de 35 ans. Le nombre moyen annuel de prêts à taux zéro (PTZ) a été de 112 000 en moyenne (avec une tendance à la diminution), soit environ 1 100 000 fin 2004. Mais le nombre de mises en chantier effectives a été plus faible : 90 000 environ en moyenne. Le coût budgétaire du PTZ a été de 550 millions d'€ en 2004.

— Le *nouveau prêt à taux zéro,* mis en place le 1er février 2005, remplace la subvention aux établissements bancaires par un crédit d'impôt sur leurs bénéfices, étalé sur cinq ans : ce mécanisme présente pour l'État le double avantage d'en étaler la charge et de donner à celle-ci la forme d'une perte de recettes au lieu d'une dépense budgétaire. La principale nouveauté est que le nouveau prêt peut être accordé pour l'achat d'un logement ancien sans condition de travaux, à condition que le logement corresponde à des normes minimales de confort et de surface (ou que des travaux permettent de les atteindre) ou en cas de location-accession. On estime qu'en 2009 auront été distribués 77 600 nouveaux PTZ pour l'achat de logements neufs et 111 500 pour l'achat de logements anciens (plus 44 300 en acquisition-amélioration), soit 255 000 au total. Leur montant moyen a atteint, en 2008, 20 000 € (contre 15 000 € environ pour l'ancien PTZ).

La durée du prêt (période de différé plus période de remboursement) varie selon le revenu du ménage de 9 à 26 pour un logement neuf (12 à 30 en ZUS et en ZFU ou en cas d'aide de la collectivité locale) et de 6 à 22 pour un logement ancien. Les plafonds de ressources sont par exemple, pour un couple avec deux enfants, en 2010, 56 875 € de revenu fiscal 2008 (soit environ 5 450 € de revenu réel en 2008) en Île-de-France, sur la Côte d'Azur et dans le Genevois français et 40 488 € (3 850 € par mois) dans les autres régions (plus 12 500 € ou 15 000 € en cas de majoration). Le plafond du prêt est doublement limité, d'une part à 20 % (logement ancien) ou 30 % (logement neuf) du coût global (30 % ou 40 % en ZUS ou ZFU) et d'autre part à 50 % (logement ancien) ou 100 % (logement neuf) du total des autres prêts d'une durée supérieure à 2 ans. Il dépend de la zone géographique et de la taille du ménage : par exemple, pour un couple avec deux enfants, en 2009, à 27 500 € dans le neuf et à 24 750 € dans l'agglomération parisienne, sur la Côte d'Azur et dans le Genevois français. Le coût budgétaire des prêts consentis en 2005 devait atteindre 1,2 milliard d'€ en 2009 et être étalé jusqu'à cette date, et ainsi de suite pour les prêts des années postérieures. La subvention et le crédit d'impôt représentaient en moyenne, en 2007, 6 370 € (pour un montant moyen du prêt de 18 120 € dans le neuf et de 14 550 € dans l'ancien). Le coût budgétaire des prêts consentis en 2008 devait atteindre 1,2 milliard d'€ en 2009 et a été, grâce au nouveau dispositif, étalé jusqu'à cette date.

Dans le cadre du plan de relance, le nouveau PTZ a été doublé en 2009 et au premier semestre 2010, et majoré de 50 % au second semestre 2010.

— Les *prêts conventionnés* (PC) ont remplacé, également en 1977, les PIC. Ils ont eu plus de succès que ces derniers, parce que, s'ils sont consentis sans conditions de ressources, ils peuvent, sous de telles conditions, ouvrir droit à l'APL. Comme ceux-ci, ils sont consentis par des organismes bancaires, sans conditions de ressources mais sans aide de l'État. Cependant, des conventions entre le Crédit foncier de France et les établissements prêteurs précisent leurs caractéristiques et les bénéficiaires privilégiés (couches moyennes pouvant bénéficier de l'APL). Ils sont destinés à la résidence principale en construction, mais aussi en acquisition-amélioration, voire à des travaux d'amélioration (agrandissement ou adaptation pour les personnes handicapées). Ils peuvent couvrir jusqu'à 100 % du prix, taxes et frais d'achat compris et ont une durée de cinq à trente ans. Leur taux, supérieur à celui des anciens PAP, est en principe inférieur à celui du marché (ce n'est plus vrai depuis la forte baisse de ces derniers) : il est égal à un taux de référence plus une marge, mais, dans les faits, négocié en fonction des taux du marché (soit au maximum 6,60 % en 2009-2010 pour un prêt à plus de vingt ans). Les normes d'habitabilité, de qualité et de confort sont celles des anciens PAP. Le montant moyen de ces prêts a été de 103 380 € en 2006. Après un maximum en 2003 (115 000), leur nombre décline (76 400 en 2008).

— Les *prêts d'accession sociale* (PAS) sont venus compléter ce dispositif à partir de 1994 : l'État accorde sa garantie, par l'intermédiaire d'un Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété, à des prêts conventionnés attribués par des établissements bancaires aux ménages de ressources moyennes. Ces prêts ouvrent droit à l'APL sous réserve de ressources (plus de la moitié des cas). Les plafonds de ressources dépendent de la zone géographique et de la taille du ménage : par exemple, en 2008, pour un couple avec deux enfants, ils étaient de 39 118 € dans l'agglomération parisienne, sur la Côte d'Azur et dans le Genevois français et de 31 199 € ailleurs (montants portés, pour 2009 dans le cadre du plan de relance, à 56 875 € et 40 489 €). Ils peuvent atteindre le montant total de l'opération. Le montant moyen était de 97 090 € en 2006. Leur taux est inférieur de 0,6 % à ceux des prêts conventionnés, soit 6,00 % en 2009-2010 pour un prêt à plus de vingt ans. Leur nombre a dépassé 70 000 en 2002, mais n'a plus été que de 40 000 en 2008 (52 % des prêts conventionnés). En fait, cette mesure avait pour objet, face à la diminution du nombre de PAP, d'offrir, en ne mobilisant les ressources de l'État que pour une garantie d'emprunt, mais pas pour une bonification d'intérêts, une offre alternative d'accession sociale à la propriété. Leur nombre a rapidement augmenté (plus de 78 000 en 1996), mais a diminué depuis (37 500 en 2002) en raison de la baisse des taux d'intérêt qui n'a pas été suivie pour les PC et les PAS.

— Le *prêt social de location-accession* (PSLA), créé en 2004, est également un prêt conventionné qui est dédié à la location-accession. Il ouvre droit à la TVA à 5,5 % et à une exonération de la taxe foncière des propriétés bâties pendant quinze ans. L'opérateur doit être agréé et signer une convention avec l'État. Le ménage verse, pendant la phase locative, une redevance (le loyer plus une part d'acquisition), puis, pendant la phase d'accession (après la levée de l'option d'achat), un remboursement du prêt, pour lequel il peut en outre bénéficier d'un nouveau prêt à 0 %. Le prêt, accordé par un établissement de crédit habilité, a une durée maximale de trente ans, dépend du taux du marché (2,3 % à 2,65 % en 2009) et peut atteindre 100 % du coût de l'opération. En phase locative, le plafond de loyer varie, en 2009-2010, selon la zone géographique, de 7,29 € à 10,69 € par m^2. Il y a en outre un plafond de prix du logement : en 2009-2010, il variait, selon la zone, de 2 100 € à 4 100 € par m^2. Le plafond de ressources dépend de la zone géographique et de la taille du ménage : il était, en 2009-2010, le même que celui des PAS. Le PSLA n'a pas suscité un très grand intérêt : il n'en a été distribué que 2 558 en 2008.

— Le *PASS-foncier*, institué en 2007, est un dispositif d'acquisition par dissociation entre le foncier et la construction, donc limité aux logements neufs. Le prêt principal permet le remboursement de la construction et le PASS-foncier, financé par le 1 % logement, celui du terrain après le remboursement du prêt principal (maximum : vingt-cinq ans). Il ne concerne que les primo-accédants en résí-

dence principale et doit être associé à une aide à la construction accordée par une collectivité locale (au moins 3 000 à 5 000 € selon la zone et la taille du ménage). Les plafonds de ressources et les plafonds de prix sont les mêmes que pour le PSLA. Il ouvre droit à la TVA à 5,5 %. Le taux, en 2010, est de 1,25 % ou de 2,5 % selon que le bénéficiaire est ou non salarié du secteur assujetti au « 1 % logement ». Son montant ne peut dépasser 30 % du coût de l'opération et comporte un plafond qui dépend de la zone géographique (de 30 000 € à 50 000 €). Le projet « Ma maison à 15 € par jour » (maisons de 85 m^2 minimum respectant des normes thermiques sur un terrain d'au moins 250 m^2), lancé en 2008, repose sur le PASS-foncier et s'adresse aux ménages de trois personnes et plus dont le revenu se situe entre 1 500 et 2 000 € par mois, mais ce fut un échec (environ 800 maisons vendues). La « maison à 15 € par jour » l'a remplacé, mais on semble devoir être très éloigné de l'objectif fixé (10 000 maisons en 2009). Des critères techniques minimaux doivent être respectés. L'objectif est de 30 000 logements en 2010, mais 5 000 au mieux sont attendus en 2009. Les différents mécanismes de garantie de prêts assurés par le 1 % logement concernent en 2008 environ 1 million de ménages pour un montant de 1,6 milliard d'€.

Dans le cadre des économies budgétaires, il a été envisagé de fusionner, à partir de 2011, le nouveau prêt à taux zéro, le PASS-foncier et la déductibilité des emprunts pour l'achat d'une résidence principale.

Il existe également des aides à la pierre pour l'amélioration de l'habitat existant, notamment :

— Les *primes à l'amélioration de l'habitat* (PAH) et les anciennes subventions à la résorption de l'habitat insalubre étaient accordées aux propriétaires occupants de ressources modestes. La PAH était une subvention de 20 % au maximum du coût des travaux avec un plafond (sécurité, salubrité, équipement, économie d'énergie) de 70 000 F (le taux et le plafond peuvent être accrus dans certains cas) qui concerne des logements de plus de vingt ans. À partir de 2002, les PAH ont été remplacées par des subventions de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Elles sont réservées, sauf pour les logements situés dans une OPAH, aux logements de plus de quinze ans ne disposant pas du confort de base (w.-c. intérieur, salle de bains, chauffage central) ou présentant un danger pour la santé ou la sécurité des occupants et aux logements des propriétaires à faibles ressources, mais les travaux peuvent inclure d'autres améliorations. Le propriétaire doit s'engager à habiter le logement en tant que résidence principale pendant six ans. Ses ressources ne doivent pas dépasser un plafond, qui est par exemple, pour un couple avec deux enfants, de 33 330 € en Île-de-France et de 23 040 € ailleurs (ces plafonds sont majorés dans les OPAH et dans les secteurs sauvegardés et réduits pour les propriétaires très sociaux). Le double plafond de la subvention est normalement de 13 000 € et 35 % pour les propriétaires à faibles ressources (30 000 € et 35 % pour les propriétaires à faibles ressources, voire 50 % pour les logements insalubres). En 2008 », 53 700 ont reçu une subvention moyenne de 2 670 €, soit un total de 145 millions d'€, dont 87 pour les logements dont le propriétaire est impécunieux et 37 pour permettre le maintien à domicile de personnes âgées. Il faut y ajouter 34,2 millions d'€ accordés pour 17 575 logements situés dans des copropriétés dégradées (1 950 € par logement).

— Les *subventions et les prêts de l'ANAH* sont accordés aux propriétaires bailleurs, en diffus ou dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat en contrepartie d'un engagement de location pendant neuf ans si les travaux ont dépassé 1 500 €, six ans dans le cas contraire, pour des travaux de sécurité, de salubrité, d'équipement, d'économie d'énergie ou d'isolation acoustique dans des logements décents de plus de quinze ans. Le taux maximal de subvention varie selon le lieu de l'opération et le type de location : il est par exemple en Île-de-France de 50 % en OPAH, de 70 % pour les programmes sociaux destinés aux personnes très défavorisées, de 15 % pour les logements à loyers libres et de 40 % pour ceux à loyers intermédiaires. Il y a un plafond de ressources (33 330 € en Île-de-France) et un plafond de loyer (celui des PLI, des PLUS et des PLAI selon le cas). En 2008, 26 000 propriétaires ont reçu 310 millions d'€ (12 000 € en moyenne).

— Les *primes à l'amélioration des logements à usage locatif et d'occupation sociale*

(PALULOS) sont accordées aux bailleurs sociaux pour les aider à améliorer leur parc (logements de plus de quinze ans) : mise aux normes d'habitabilité, économies d'énergie, économies de charges, renforcement de la sécurité, amélioration de la vie quotidienne, etc. Les plafonds de ressources et de loyers sont les mêmes que pour les PLUS. La convention ouvre droit à l'APL pour le locataire et à la TVA à 5,5 % pour les travaux. La subvention d'État (10 % à 25 % ou exceptionnellement 40 % des travaux dans la limite de 13 000 €, ou 20 000 € si la surface habitable augmente de plus de 10 %) est complétée par un prêt de la CDC au taux des PLUS (1,85 % début 2010 pour un taux du livret A de 1,25 %) d'une durée de quinze à vingt-cinq ans. En 2008, 97 700 PALULOS (hors petits travaux) ont été utilisées pour un montant de 67 millions d'€, ce qui traduit une diminution sensible, pour une subvention moyenne de 1 664 € et 532 € respectivement. Depuis le 1er mars 2009, la dotation budgétaire à la PALULOS a été remplacée par une contribution du 1 % logement, ce qui constitue un désengagement de l'État. La CDC accorde des prêts à taux bonifié des PLUS (PAMbo, de vingt-cinq ans au maximum) pour des travaux éligibles à la PALULOS et, aux mêmes conditions, des prêts à l'amélioration (PAM) pour des travaux éligibles (mais non subventionnés) ou non à la PALULOS. L'aide budgétaire et le prêt couvrent en moyenne le quart du coût de l'opération. Par ailleurs, l'ANRU accorde également des primes pour petits travaux d'un montant moyen, de 2 260 € pour 24 000 logements en 2007 et 48 000 en 2008.

— L'*éco-prêt à taux zéro* a été créé à partir de 2009 à la suite du Grenelle-Environnement. Son objet est d'améliorer le rendement énergétique des résidences principales et de diminuer leur consommation d'énergie et leurs émissions de gaz à effet de serre. Il est accordé sans conditions de ressources aux propriétaires bailleurs ou occupants de logements construits avant 1990. Le propriétaire (personne physique) doit : soit améliorer la performance énergétique globale dans une proportion fixée (moins de 150 kWh par m^2 par an si celle-ci était supérieure à 180 et moins de 80 si elle était inférieure à 150) pour les logements achevés entre 1948 et 1989 ; soit effectuer un « bouquet de travaux » pour les logements achevés avant le 1er janvier 1990 couvrant au moins deux domaines d'amélioration (isolation de la toiture, isolation des murs extérieurs, remplacement des fenêtres, adoption d'un nouveau système de chauffage ou d'eau chaude plus performant ou faisant appel à une énergie renouvelable) avec des critères de performance. Le montant maximal du prêt est de 10 000 € (assainissement collectif), de 20 000 € en cas de bouquet de deux travaux et de 30 000 € en cas d'amélioration de la performance énergétique globale ou d'un bouquet de trois travaux au moins Sa durée est de trois à dix (voire quinze) ans. L'éco-prêt à taux zéro est cumulable avec d'autres aides (prêt à taux zéro, aides de l'ANAH, ou des collectivités territoriales, etc.).

— Le *crédit d'impôt développement durable* permet de déduire du revenu, jusqu'au 31 décembre 2012, entre 25 % et 50 % de certains travaux d'amélioration de la performance énergétique respectant des normes techniques, dans la limite de 16 000 € pour un couple.

Les effets de la réforme de 1977 n'ont pas toujours été ceux qui étaient escomptés :

— *Sur le plan de l'aide à la personne,* la réticence, au moins dans un premier temps, des bailleurs à « conventionner » leur parc locatif a réduit la portée de l'APL. Celle-ci s'est cependant révélée d'un coût difficile à supporter, bien que certaines catégories restent exclues de toute aide à la personne ;

— *Sur le plan de l'aide à la pierre* :

• Le coût moindre pour l'État des PAP puis des PTZ que celui des PLA a conduit, pour stimuler la construction, à privilégier les PAP, au moins dans un premier temps : 166 000 PAP et 67 000 PLA en 1978 (première année d'application de la réforme). Il en est résulté un ralentissement de la construction locative qui a conduit à inverser peu à peu cette répartition : 100 000 PAP et 65 000 PLA en 1987, 50 000 et 80 000 respectivement en 1995. Les logements locatifs intermédiaires étaient au nombre de moins de 10 000 par an en moyenne. La tendance a été à nouveau inversée à partir de 1996 avec la création du PTZ qui a connu un succès certain : en 1999, 110 000 PTZ et 80 000 PLA (y compris les PLA-TS) prévus au budget, en fait sensiblement moins ; en 2002, 87 000 prêts PTZ et 38 000 prêts locatifs ont été mis en chantier, mais en 2007, année très favorable sur le plan de la construction (435 000 logements

mis en chantier), ces chiffres sont remontés à environ 238 000 PTZ et 110 000 logements locatifs sociaux (PLUS, PLAI, PLS, y compris ANRU et Foncière logement), avant de diminuer à nouveau en 2008 et surtout en 2009 en raison de la crise économique. De 2006 à 2008, les logements locatifs sociaux ne représentent plus qu'à peine un sixième des logements construits.

• Le jeu combiné de l'APL et des loyers (PLUS, PLA et anciens HLM) conduit à ce que les ménages les plus modestes résident surtout dans les logements sociaux aux loyers les plus élevés (qui sont conventionnés et sont solvabilisés par l'APL), tandis que les logements habités par des ménages à revenus moins modestes ne sont pas conventionnés et supportent des loyers HLM anciens et plus faibles.

• Les plafonds de ressources plus élevés pour les PLA (et les PLUS) que pour les PAP (et les PTZ) conduisaient des ménages à revenus moyens à se loger en location, avec un coût budgétaire plus élevé pour l'État.

• Le coût budgétaire de l'aide à la pierre (environ 600 millions d'€ en 2009 pour le logement locatif social, plus 700 millions de crédits d'impôt aux établissements de crédit pour l'accession aidée à la propriété) est devenu très inférieur à celui de l'aide à la personne (5,8 milliards d'€). La situation était inverse avant la réforme Barre : en 1978, année de sa mise en application, le montant des aides à la pierre était de 11 milliards de F et celui des aides à la personne de 2 milliards de F seulement. Si l'on totalise les aides publiques au logement (y compris les contributions autres que celles de l'État, en particulier celles des régimes sociaux et des employeurs aux aides à la personne, ainsi que les déductions et exonérations fiscales), l'aide directe à la pierre (pour la construction) représente environ 2 milliards d'€ (auxquels s'ajoutent les 400 millions d'aides des collectivités territoriales, communes surtout) d'aides budgétaires sur un total de quelque 34 milliards d'€. Certes, on pourrait y ajouter les aides fiscales qui ont un caractère d'aide à l'investissement : outre les aides à l'investissement locatif (près de 600 millions d'€), celles-ci se montent à plus de 10 milliards d'€, mais elles sont pour l'essentiel destinées à l'amélioration du parc existant et non à la création de logements locatifs sociaux supplémentaires. Ainsi élargie, l'aide à la pierre peut être estimée à près de 11 milliards d'€, soit le tiers du total des aides. Encore convient-il de souligner que la plus grosse part de ces aides concerne les propriétaires et les accédants à la propriété et que seulement 2,5 milliards d'€ environ sont des aides (y compris aides fiscales) à la location (sociale et du secteur libre), soit moins du dixième seulement du total des aides au logement.

En fait, le dilemme aide à la pierre-aide à la personne pourrait être dépassé si l'on les remplaçait par une « aide à la pierre personnalisée ». Il s'agirait d'une aide à la pierre qui serait fonction des ressources et de la taille du ménage (et de la localisation du logement) qui serait réajustée, par exemple annuellement, en fonction de l'évolution de la situation financière et familiale du ménage. Pour les organismes bailleurs, les aides seraient accordées en fonction d'un profil annoncé des locataires attendus et réajusté périodiquement selon leur profil réel. Un tel mécanisme aurait en outre l'intérêt de résoudre la contradiction fondamentale des organismes bailleurs, dont on attend à la fois qu'ils logent les plus démunis (souvent mauvais payeurs faute de ressources suffisantes) et qu'ils équilibrent leurs comptes : les aides reçues seraient en effet d'autant plus importantes que le profil de leurs occupants serait plus social.

P. M.

→ Accession à la propriété ; Aide à la personne ; Crédit immobilier ; Habitation à loyer modéré (HLM) ; Normes d'habitabilité et de confort ; Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH).

AIDE PERSONNALISÉE AU LOGEMENT
→ Aide à la personne

AIR → Atmosphère ; Climat ; Pollution atmosphérique

AIRE DE CHALANDISE → Commerce ; Magasin ; Urbanisme commercial

AIRE DE JEUX

Le square parisien, introduit par Haussmann à l'imitation des squares de Londres, a été

conçu comme un lieu de délassement et de récréation offert « à toutes les familles, à tous les enfants ». Ces espaces verdoyants furent ainsi équipés de « kiosques à bonbons », ainsi que de balançoires et de manèges (tel celui de Garnier au Luxembourg) placés sous concession, au même titre que les promenades à poney.

Dans les années 1920, des espaces furent encloisonnés au sein des parcs et jardins pour offrir des aires de jeux spécifiquement aménagées de bacs à sable et de toboggans, selon le principe avancé par Nicolas Forestier (*Grandes villes et systèmes de parcs,* Paris, 1913).

Les aménagements contemporains ont privilégié la notion de développement moteur de l'enfant. Ils sont installés sur des sols souples limitant les risques de blessure en cas de chute et sont encadrés par une législation contraignante imposant d'indiquer « la tranche d'âges à laquelle chaque équipement est destiné » et « de comporter les mentions d'avertissement relatives aux risques liés à son utilisation ».

V. S.-M. G.

→ Jardin public ; Mobilier urbain.

AIRE D'INFLUENCE D'UNE VILLE

Une partie de l'activité des villes est liée aux services qu'elles rendent ou à la domination qu'elles exercent sur l'espace qui les entoure. L'étude des aires d'influence devient une pièce essentielle de la géographie urbaine et des études en vue de l'aménagement. C'est dans le courant des années 1930 que les idées se précisèrent en ce domaine. Walter Christaller donna une impulsion considérable à ce thème de recherche et proposa un cadre théorique d'interprétation, la théorie des lieux centraux.

La délimitation des aires d'influence repose normalement sur l'exploitation de données empiriques. Celles-ci peuvent être analytiques ou synthétiques.

Au premier type, se rattachent les enquêtes qui permettent de déterminer ainsi des aires de chalandise, d'influence bancaire, etc. Généralement, les limites mises en évidence ne coïncident pas ; des seuils apparaissent cependant, comme le suppose la théorie des lieux centraux. Les enquêtes les plus fines font apparaître, aux limites des aires d'influence, des zones d'indécision relative, d'où les gens partent vers deux ou plusieurs centres en proportion variable.

Au second type, appartiennent les travaux qui utilisent deux indicateurs particuliers – les déplacements de personnes et les flux auxquels ils donnent lieu, d'une part, et les relations téléphoniques de l'autre – pour apprécier le poids de chaque centre dans la vie de l'espace qui les sépare. Les données relatives aux comptages routiers sont abondantes, et le recensement fournit de bons renseignements pour les relations domicile-travail. La prise en compte des flux téléphoniques est devenue presque impossible depuis l'automatisation des centraux.

Pour mesurer la domination exercée par une ville dans d'autres domaines, il convient d'utiliser d'autres sources. Le problème est aisé pour l'administration, puisque chaque ville se trouve à la tête de circonscriptions parfaitement définies. Pour la domination économique, on procède par enquête : le cadastre conduit à dresser des cartes des rayons fonciers urbains ; l'analyse des rapports entre filiales, établissements et maisons mères et sièges sociaux permet de mesurer le pouvoir de commandement : il échappe d'habitude à la configuration simple en aires d'influence continue que l'on observe dans d'autres domaines. La domination s'exerce sur des points, et ceux-ci sont souvent fort lointains sans que cela constitue apparemment une gêne très grave.

La définition et l'importance de l'aire d'influence des villes, a été, au début des années 1960, au cœur du choix des agglomérations chargées de jouer le rôle de métropoles d'équilibre par rapport à la région parisienne et aux grandes agglomérations des pays voisins. Plusieurs recherches ont été menées à cette fin, notamment l'étude du ressort d'influence des villes à partir des échanges ferroviaires, des communications téléphoniques, du recrutement des universités. On a aussi mesuré le pouvoir de commandement des villes comme le nombre d'emplois situés à l'extérieur mais dépendant de sièges sociaux situés dans la ville considérée. Enfin, on a cherché à établir un classement des grandes villes à partir des critères précédents et d'autres relatifs aux services et équipements rares qui y étaient ou non représentés.

L'INSEE prenait en compte, jusqu'en 1962, un découpage entre communes rurales et urbaines. Étaient considérées comme

urbaines, les communes de plus de 2 000 habitants et celles et celles en continuité du bâti (on retient le critère d'une proximité de moins de 200 mètres entre les bâtiments les plus proches) constituant ensemble une unité urbaine de plus de 2 000 habitants. Les autres communes étaient considérées comme rurales. Compte tenu de l'extension des agglomérations, l'INSEE avait défini en 1961 la notion de zones de peuplement industriel et urbain (ZPIU) qui avait pour objet de mieux cerner l'ensemble des territoires sous la dépendance d'une ou de plusieurs villes. Elles contenaient alors 9 083 communes (24 % du territoire). L'appartenance d'une commune rurale à une ZPIU dépendait de la part de la population active travaillant dans l'agriculture, de l'importance des migrations alternantes (personnes travaillant en dehors de leur commune de résidence) et du taux d'accroissement démographique. Mais l'importance de l'exode urbain et la banalisation de l'automobile facilitant les migrations alternantes en milieu rural ont conduit à une extension très rapide des ZPIU définies selon ces critères : en 1990, il y en avait 603 renfermaient 28 500 communes (78 %). Aussi, en 1997, le découpage a-t-il été modifié (et le nouveau découpage appliqué à partir du recensement de 1999).

L'INSEE distingue désormais :

— les pôles urbains (361 en 1997) constitués des villes-centres et de leurs couronnes urbaines, c'est-à-dire de leurs banlieues : 60 % de la population en 2006 ;

— les communes périurbaines où au moins 40 % de la population travaille dans un pôle urbain : le pôle urbain et les communes périurbaines constitue une aire urbaine ;

— les communes multipolarisées où au moins 40 % de la population active travaille dans plusieurs pôles urbains ; une ou plusieurs aires urbaines et les communes multipolarisées contiguës constituent un espace urbain multipolarisé, tandis que couronnes périurbaines et communes multipolarisées constituent le périurbain : 22 % de la population en 2006 ;

— l'espace à dominante rurale, lui-même constitué de pôles ruraux et des autres communes : en 2006, il ne comprend plus que 59 % du territoire et 18 % de la population.

P. C. et P. M.

→ Agglomération ; Armature urbaine ; Banlieue ; Métropole d'équilibre ; Périurbanisation ; Rurbanisation ; Ville.

AIRE MÉTROPOLITAINE

Région urbaine constituée autour d'une ou plusieurs villes qui ont un rôle de métropole régionale, c'est-à-dire qui dominent et organisent un espace régional.

L'expression, traduite de l'américain (où il s'agit surtout d'unités statistiques correspondant à de vastes agglomérations), a été introduite en France en 1966 lors de la création des OREAM (Organisation d'étude d'aire métropolitaine). Celles-ci étaient des organismes publics déconcentrés placés sous l'autorité du préfet de région et du directeur régional de l'Équipement. Elles ont eu pour premier objet d'élaborer des schémas régionaux d'aménagement et d'urbanisme qui devaient servir de cadre aux études d'urbanisme plus détaillées (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, villes nouvelles dans certains cas), puis de mener les études concernant l'aire métropolitaine et d'assurer le suivi de l'application du schéma directeur régional.

Créées entre 1966 et 1972, les OREAM ont été réorganisées en 1973-1974, dotées d'un comité de direction, présidé par le préfet de région et d'un directeur (fonctionnaire) animant les études menées par des contractuels. En 1983, elles ont été supprimées, mais leur personnel a servi de base à la constitution des services d'étude d'aménagement mis à la disposition des commissaires de région.

Si les premières OREAM (1966) correspondaient bien à la définition d'une aire métropolitaine (basse Seine ; Marseille-Aix ; Nord ; Nantes-Saint-Nazaire ; Nancy-Metz-Thionville ; Lyon-Saint-Étienne) et, pour la plupart, aux métropoles d'équilibre définies en 1963 et si elles ont établi [...] des schémas directeurs régionaux qui ont été approuvés en 1970, les suivantes (Picardie, 1967 ; Loire moyenne, 1968 ; Bordeaux-Aquitaine, 1970 ; Alsace, 1972) concernaient déjà des régions.

Le Comité Balladur, dans son rapport pour la réforme des collectivités territoriales a proposé de créer à partir de 2014, outre le Grand Paris, onze métropoles (Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Rouen, Toulon, Rennes et Strasbourg). D'autres intercommunalités pourraient par la suite demander ce statut. Ces métropoles seraient des

collectivités locales à caractère particulier exerçant certaines compétences des communes, mais aussi les compétences sociales des départements. Les élus métropolitains seraient élus lors du même scrutin et sur la même liste que les conseillers des villes la constituant. Il est prévu de légiférer sur cette réforme, dont le contenu est encore indéterminé.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Métropole d'équilibre ; Métropole régionale ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme.

AJUSTEMENT D'UN MODÈLE → Modèle (mathématique)

ALIGNEMENT

L'alignement est la limite séparative d'une voie publique et des propriétés riveraines, quelle que soit la régularité de son tracé. Cette limite vaut verticalement, à l'aplomb d'elle-même. Les prescriptions d'alignement sont les dispositions les plus anciennes de l'urbanisme réglementaire. Elles visaient à l'origine à dégager la rue des constructions d'auvents, encorbellements ou étalages nuisibles à la sécurité (incendies notamment), à la salubrité ou à l'aspect esthétique. Elles déterminent la forme de nos rues, avec les règles de prospects et d'emprises (CU : R 111-18). L'alignement est fixé par le plan local d'urbanisme (PLU ou auparavant par le POS) ou, si la commune ne dispose pas d'un tel plan, par un acte unilatéral de l'autorité administrative compétente pour la voie considérée (maire pour une voie communale). En l'absence de PLU ou de POS, toute commune appartenant à une agglomération de plus de 2 000 habitants se doit de promulguer un plan d'alignement. Une construction à l'alignement peut être exigée (façade en bordure immédiate de voie). Le règlement d'urbanisme peut également imposer des servitudes de reculement (construction en retrait de l'alignement) ou des servitudes de visibilité (aux abords d'un carrefour, par exemple).

P. N.

→ Planification urbaine en France (historique) ; Prospect.

ALIMENTATION → Agriculture

ALLOCATION LOGEMENT → Aide à la personne

ALTERMONDIALISATION → Mondialisation

AMBIANCE URBAINE → Abords ; Animation

AMÉLIORATION DE L'HABITAT ANCIEN

Ensemble des travaux visant à améliorer la qualité et le confort des logements anciens, dans le cadre du logement, de l'immeuble ou d'un ensemble plus large. Le critère le plus souvent utilisé, bien que très imparfait, est celui de l'installation des principaux équipements de confort (w.-c., salle d'eau, chauffage central) : ce critère concerne le logement seul et ne tient pas compte de l'état de l'immeuble. On parlera plutôt de réhabilitation pour des opérations concernant également le gros œuvre des immeubles. La mise aux normes de confort du parc ancien selon ce critère est proche d'être achevée (1,3 % du parc sans confort sanitaire) et de nouveaux critères de confort sont désormais pris en compte dans les politiques publiques d'amélioration de l'habitat, tels que l'accessibilité des logements et des immeubles existants aux personnes âgées et handicapées ou la performance énergétique des logements. La première loi qui fait suite au Grenelle-Environnement fixe comme objectif une réduction des consommations énergétiques de 38 % en 2020 dans le parc des bâtiments existants.

Depuis 1999, l'application du taux réduit de la TVA aux travaux d'amélioration sur les logements achevés depuis plus de deux ans a considérablement stimulé le volume de travaux dans les logements. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) qui a pour mission l'amélioration du parc de logements privés existants contribue chaque année à l'amélioration d'environ 130 000 logements privés de plus de 15 ans.

Les principaux acteurs de l'amélioration des logements sont :

— *Les propriétaires bailleurs privés,* à l'occasion de changements de locataires le plus souvent. En s'engageant à louer pendant neuf ans le logement qu'ils rénovent, les propriétaires bailleurs peuvent bénéficier de sub-

ventions de l'ANAH (35 500 logements aidés individuellement en 2008). Les taux de subvention varient selon la zone géographique (ils peuvent être plus élevés à Paris et en banlieue que dans les autres régions) et selon le contexte de l'opération (15 % pour les logements à loyers libres, mais ils sont plus élevés si le logement doit être loué avec un loyer fixé par une convention signée avec l'État, en cas de sortie d'insalubrité ou de péril, d'accessibilité et d'adaptation au handicap, de travaux liés au saturnisme.

— *Les propriétaires occupants modestes* (63 400 logements en 2002) peuvent bénéficier de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), désormais distribuée par l'ANAH depuis le 1er janvier 2002. Ceux qui acquièrent pour améliorer peuvent bénéficier d'un prêt aidé par l'État (prêt à taux zéro) ou non aidé mais à taux préférentiel (prêt conventionné), dans certaines limites de coût et d'importance des travaux : c'est l'acquisition-amélioration. En 2008, l'acquisition de logements anciens avec travaux représente 20 % des opérations financées avec un nouveau prêt à taux zéro.

— *Les marchands de biens* nettement moins présents dans ce champ d'activité que par le passé, améliorent (sans aide de l'État) des logements qu'ils ont achetés avant de les revendre, mais parfois ces améliorations ne sont que superficielles.

— *Les organismes d'HLM*, dans le cadre de leur stratégie d'intervention sur leur parc, améliorent leurs logements avec notamment l'aide des primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) et des prêts de la Caisse des dépôts et consignations. 47 800 PALULOS ont été accordées en 2007 (hors ANRU). La hausse des loyers liée aux opérations de réhabilitation est en grande partie prise en charge par l'APL. La loi relative à la mise en œuvre du Grenelle-Environnement prévoit d'ici 2020 le traitement des 800 000 logements sociaux dont la consommation est supérieure à 230 kWh/m^2/an pour atteindre une valeur inférieure à 150.

L'amélioration de l'habitat, qui reste avant tout le fait des propriétaires, particuliers ou personnes morales, a donc progressivement évolué. Le nombre de logements hors normes diminuant, elle concerne moins souvent l'installation des éléments de confort que la modernisation du logement. Elle se focalise désormais sur l'isolation thermique, l'efficacité énergétique des équipements de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire, voire l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable. Les incitations visant à favoriser ces travaux prennent la forme de crédits d'impôts, de prêts (« éco-prêt » à taux zéro), de déduction dans le calcul de la taxe foncière sur les propriétés bâties, etc. Outre ce « verdissement » de l'amélioration de l'habitat, on constate que les interventions sur l'habitat existant s'inscrivent fortement, depuis la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, dans le cadre plus large de la politique de la ville. Cela vaut pour les OPAH, comme pour les réhabilitations engagées dans les quartiers en rénovation urbaine qui impliquent des arbitrages entre réhabilitation et démolition-reconstruction. La loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a prévu la réhabilitation de 400 000 logements entre 2004 et 2013 (objectif très ambitieux par rapport auquel on constate, en 2009, un certain retard). De même, le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), instauré par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, affiche un objectif de 60 000 logements privés à réhabiliter de 2009 à 2016 : il vise essentiellement le bâti d'avant 1949 et des quartiers comptant une part élevée d'habitat indigne et de logements vacants.

H. J. et A. M.

→ Agence nationale de l'habitat (ANAH) ; Aide à la pierre ; Démunis (logement des) ; Financement du renouvellement urbain ; Insalubrité ; Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ; PACT-ARIM ; Programme national de rénovation urbaine ; Réhabilitation ; Rénovation urbaine.

AMÉNAGEMENT

Ensemble d'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 territoire.

L'aménagement est une action volontaire, impulsée par les pouvoirs publics (gouvernement ou élus selon l'échelle du territoire concerné) qui suppose une planification spa-

tiale et une mobilisation des acteurs (population, entreprises, élus locaux, administrations).

L'aménagement peut se concevoir à des échelles très diverses : du territoire d'un pays (aménagement du territoire), jusqu'à une ville ou un quartier (aménagement urbain ou urbanisme), voire d'un local (aménagement d'un appartement, de bureaux, d'une usine), mais, dans ce dernier cas, dans une acception plus limitée (disposition des objets et utilisation de l'espace disponible).

L'aménagement est par essence global. Il en est ainsi lorsqu'on parle d'aménagement du territoire, de grands aménagements régionaux, d'aménagement urbain. Cependant, on peut employer ce terme, accompagné d'un adjectif, pour une action plus spécialisée : aménagement agricole, industriel, touristique, etc. Il peut aussi s'appliquer à un milieu déterminé – aménagement de la montagne, du littoral, de l'espace rural – ou à un secteur – aménagement routier, portuaire, etc.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Aménagement régional ; Aménagement rural.

AMÉNAGEMENT CONCERTÉ → Zone d'aménagement concerté (ZAC)

AMÉNAGEMENT DU TEMPS → Budget-temps

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'aménagement du territoire est l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques.

À la définition précédente, qui s'inspire de textes du ministre Claudius-Petit, d'Olivier Guichard et de Jérôme Monod, les deux premiers délégués du gouvernement français à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, on peut en ajouter d'autres, parmi lesquelles certaines sont très brèves :

— géographie prospective et délibérée des établissements humains (Pierre Randet, directeur de l'aménagement du territoire) ;

— remodèlement de la structure et de la figure de la France (Charles de Gaulle, 14 avril 1961).

Toutes ces définitions insistent sur le caractère volontaire de l'aménagement du territoire ; mais aussi sur sa dimension prospective : il serait dangereux de séparer la planification dans l'espace d'une planification dans le temps qui serait strictement économique.

Le concept d'aménagement du territoire est apparu à la fin de la deuxième guerre mondiale. Mais l'idée et surtout le fait étaient plus anciens. Des États, des communautés nationales ont pratiqué l'aménagement du territoire, par exemple Rome construisant son réseau routier à travers ses possessions, ou les pionniers nord-américains se déplaçant vers l'ouest. L'idée actuelle a commencé à prendre corps dans les années 1930 :

— *en Union soviétique,* après le rejet par Staline des thèses des « désurbanistes », dans la recherche d'un équilibre entre les fractions européennes (où était concentrée l'industrie) et asiatique (où se trouvait l'essentiel des ressources naturelles) ;

— *en Italie,* pour réduire les disparités entre le nord du pays et le *Mezzogiorno* ;

— *en Grande-Bretagne,* pour faire face aux premières difficultés des régions d'ancienne industrialisation.

On retrouve, à travers ces trois cas, les principales motivations des politiques d'aménagement du territoire : développement (et stratégie), réduction des disparités régionales, reconversion de régions dont les sources de richesse sont en déclin.

En France, le terme apparut à la fin de la guerre (en Grande-Bretagne, le titre de *Town and Country planning* fut donné à un ministère en 1943) et l'idée fut popularisée par le livre-slogan de J.-F. Gravier (*Paris et le désert français,* 1947). C'est la dimension « disparités régionales », et plus précisément une volonté de réduire la croissance de l'agglomération parisienne, qui a longtemps présidé en France aux politiques officielles d'aménagement du territoire. En février 1950, Eugène Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, proposa « un plan national d'aménagement du territoire », fit

créer le Fonds national d'aménagement du territoire (loi du 1er juin 1950) et une direction du même nom, tandis que deux rapports de son ministère (décembre 1950 et juillet 1952) tentaient de définir les objectifs et les moyens de la politique proposée. Le gouvernement Mendès-France en 1954-1955 créa les comités d'expansion économique et mit au point la procédure d'agrément préalable aux constructions (et extensions) de locaux industriels en région parisienne.

Enfin, en 1963, fut créée la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, alors rattachée au Premier ministre (puis à divers ministères). La DATAR a notamment poursuivi la politique de décentralisation industrielle, puis tertiaire, établi les schémas directeurs des grands équipements (infrastructures, universités, recherche, etc.), tenté (sans y parvenir) d'élaborer un schéma général d'aménagement de la France (baptisé SESAME). Elle a également promu les métropoles d'équilibre, puis les villes moyennes et enfin les pays. Dans les années 1990, elle a donné la priorité aux réseaux de ville, à la reconversion des anciennes régions industrielles en crise et au développement des technopôles.

De 2006 à 2009, la DATAR a été transformée en Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Il y avait là plus qu'un changement d'appellation : une orientation nouvelle qui veut prendre en compte la mondialisation de l'économie et placer sur un même plan l'aménagement et la recherche de la compétitivité, alors que la DATAR avait toujours privilégié le premier. On est revenu (décret du 14 décembre 2009) au sigle DATAR avec un intitulé légèrement modifié (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale).

Le champ d'application des politiques d'aménagement du territoire peut être assez divers :

— définition, évolution de l'armature urbaine et éventuellement renforcement, voire création, d'un niveau manquant dans la hiérarchie urbaine ;

— aménagement, développement et protection des zones rurales ;

— développement et localisation des activités (dans tous les pays, on a privilégié la politique d'implantation des industries, avant de découvrir, après 1960, l'importance d'une politique de localisation des activités tertiaires) ;

— planification et priorités dans le développement des réseaux d'infrastructure (autoroutes, chemins de fer, ports, voies aériennes, téléphone) et, de plus en plus, des infrastructures immatérielles (télécommunications, informatique, etc.) ;

— implantation des grands équipements susceptibles d'avoir un effet d'entraînement économique (universités, centres de recherche, etc.) ;

— aménagement des régions touristiques, et en particulier pour les plus convoitées et les plus fragiles d'entre elles (montagne et littoral), définition d'une politique associant le développement économique local, l'exploitation des ressources touristiques et la protection de l'espace.

D'un pays à l'autre, tel ou tel de ces objets est prioritaire :

• *En Grande-Bretagne,* la reconversion des anciennes régions minières et d'industrie lourde *(development areas)* et l'aménagement d'une agglomération londonienne dont l'expansion était bloquée par une *green belt* (ceinture verte) ont été les priorités qui cèdent depuis les années 1980 devant une politique de reconcentration sur les villes anciennes (y compris Londres).

• *En Italie,* l'objectif, jamais atteint, est celui d'un meilleur équilibre économique entre le nord industrialisé et le *Mezzogiorno* (sud) rural et insuffisamment développé.

• *Les Pays-Bas,* qui ont, depuis des siècles, une politique de lutte contre la mer (inondations) et de conquête de terrains (polders), ont défini une politique de pôles de croissance dans les régions peu urbanisées et d'aménagement de la grande conurbation de l'ouest dite Randstad (ville en anneau) visant à en préserver le « cœur vert » et à respecter l'individualité, physique et fonctionnelle, des villes qui la composent ; depuis le milieu des années 1980 (4e plan d'aménagement du territoire) cependant, ces politiques cèdent le pas à la politique des « villes compactes » qui tend à enrayer le déclin des grandes villes.

• *En Union soviétique,* la politique de rééquilibrage entre l'Europe et l'Asie (Sibérie, républiques d'Asie centrale) a conduit à développer de grands combinats industriels dans l'Oural et en Sibérie, à construire de vastes infrastructures est-ouest, et à édifier plus de

mille villes nouvelles (abritant plus du quart de la population urbaine).

• *La Hongrie* a développé une politique (décentralisation à partir de Budapest) très semblable à la politique française à l'échelle (un cinquième de la France) de ce pays.

• *Les États-Unis* eux-mêmes, pourtant idéologiquement hostiles à toute intervention excessive de l'État fédéral, ont créé dès l'entre-deux-guerres la *Tennessee Valley Authority*, puis ont guidé l'implantation vers l'ouest d'activités industrielles stratégiques (armement, aéronautique).

• *Le Brésil*, en créant Brasilia comme nouvelle capitale, poursuivait un objectif politique, mais aussi une volonté d'aménagement de type « front pionnier » en direction du centre du pays.

Dans la plupart des pays en développement cependant, bien que les disparités régionales soient encore plus importantes (en faveur de la capitale qui croît à un rythme excessif, souvent plus de 5 % par an), l'aménagement du territoire apparaît à beaucoup comme un luxe qui passe après les préoccupations de développement économique.

Les moyens d'une politique d'aménagement du territoire sont divers :

— Un outil administratif central – ministère, service ou, comme en France, structure légère (longtemps moins de 100 personnes à la DATAR, en 2008, 180 personnes à la DIACT) ayant vocation à un rôle de coordination interministérielle, impulsée par des Comités interministériels d'aménagement du territoire. La loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire a institué un conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (présidé par le Premier ministre et dont le secrétaire est le délégué à l'aménagement du territoire), composé pour moitié au moins de parlementaires et d'élus locaux, ainsi que de représentants des activités économiques, sociales, familiales, culturelles et associatives et de personnalités qualifiées. On a ainsi reconstitué l'équivalent de la Commission nationale d'aménagement du territoire des années 1960 et 1970. La DATAR a en outre mis en place des commissaires à l'industrialisation de plusieurs régions (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Ouest-Atlantique, Languedoc-Roussillon, Loire, Normandie, Ardennes et la Réunion) et des commissariats à l'aménagement des massifs montagneux, des services d'études (1983), placés à la disposition des commissaires de région, des antennes dans les régions en conversion. Elle dispose aussi de bureaux à l'étranger pour attirer en France des investissements.

— Des outils administratifs décentralisés, à l'échelle des régions (cf. régionalisation) et des autres collectivités territoriales : on appelle décentralisation administrative le transfert du pouvoir de décision de l'État vers les collectivités territoriales (pour la France : région, département et commune).

— Des organismes publics chargés de la mise en œuvre à l'échelle locale (sociétés d'économie mixte, établissements publics, etc.), régionale (sociétés de développement régional) ou nationale : en France, la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET), filiale de la Caisse des dépôts et consignations, a longtemps tenu ce rôle.

— Des moyens financiers : tel était le rôle du Fonds national pour l'aménagement du territoire (FNAT), remplacé en 1963 par le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire, lui-même fusionné en 1995 avec d'autres fonds interministériels relatifs à l'aménagement du territoire dans le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Sous ses dénominations successives, ce fonds n'est pas affecté et vient financer partiellement des actions significatives pour l'aménagement du territoire. Il a ainsi un effet multiplicateur important permettant de débloquer ou d'orienter des décisions dont le montage financier est difficile. Le FNADT a disposé, en 1995, année de sa création, de 1,391 milliard de F de crédits de paiement et de 2 milliards d'autorisations de programme (sensiblement autant qu'en 1994 l'ensemble des fonds interministériels qu'il a regroupés). Mais chaque année ces crédits ne sont pas entièrement utilisés. En 2008, le FNADT a disposé de 221,6 millions d'€, dont 125 à travers les contrats de projet État-région. La dotation affectée à l'action régionale au sein du fonds de développement économique et social (FDES) permet de consentir, notamment aux entreprises qui s'implantent dans les régions à développer ou en reconversion, des subventions ou des prêts à des taux avantageux. L'État peut encore intervenir financièrement, soit à travers la régionalisation de son propre budget, notamment dans le

cadre des contrats de plan, soit à travers les grands organismes nationaux de crédit, tels le Crédit agricole et surtout la Caisse des dépôts et consignations (en particulier à travers ses filiales et les sociétés d'économie mixte auxquelles elle participe).

— Des moyens réglementaires concernant l'implantation des activités, voire des populations (URSS, Chine) : une autorisation particulière (agrément en France) peut être exigée des entreprises souhaitant s'implanter dans les régions développées (région parisienne en France). Cette procédure peut permettre d'orienter l'entreprise vers une décentralisation, totale ou partielle, vers une région à développer (Ouest, Sud-Ouest, Massif central) ou en reconversion (Nord, Lorraine, etc.). Ce mécanisme réglementaire peut être complété par des incitations financières aux entreprises se décentralisant : primes de développement industriel ou d'adaptation industrielle, créées en 1964 et devenues, en 1972, primes de développement régional (subvention d'une partie de l'investissement) ; indemnité de décentralisation (partie des frais de déménagement) ; prime de localisation des activités tertiaires ou de recherche et aide spéciale rurale (en fonction du nombre d'emplois créés), etc. Toutes ces aides ont été remplacées, en 1982, par une aide unique, la prime d'aménagement du territoire, liée au nombre d'emplois créés, attribuée par le Comité interministériel des aides à la localisation des activités (CIALA) doté en 1984 de 1 milliard de F, mais seulement de 300 millions de F d'autorisations de programme en 1987. À l'inverse, une redevance peut être imposée aux entreprises ayant obtenu l'agrément pour s'implanter dans les régions développées. Créée en 1960, elle ne subsiste plus, depuis la fin de 1982, que pour les bureaux et les locaux de recherche.

— Des mécanismes fiscaux, qui peuvent être adaptés en fonction des objectifs d'aménagement du territoire : possibilité d'exonération temporaire de la taxe professionnelle, amortissement plus rapide des investissements, etc.

— La réalisation de grands aménagements régionaux (canal de Provence, aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, de la côte Aquitaine et de la Corse, zone industrialo-portuaire de Fos, parc d'activités de Valbonne-Sophia-Antipolis, villes nouvelles, etc.).

— L'orientation des grands programmes d'infrastructure en fonction des priorités de l'aménagement du territoire : ainsi des plans routiers spéciaux pour la Bretagne et le Massif central, des aides financières (par le FIAT puis par ses successeurs) aux liaisons aériennes transversales, etc. Des schémas directeurs des grandes infrastructures (routes, aéronautique, voies navigables, ports...), voire d'autres équipements (carte universitaire) peuvent intégrer les préoccupations de l'aménagement du territoire.

— L'élaboration de plans d'aménagement du territoire à l'échelle nationale et (ou) régionale. Les Pays-Bas, conformément à une loi de 1962, ont établi cinq plans successifs d'aménagement du territoire en 1962, 1966, 1976, 1988 et 2001, complétés par des rapports intermédiaires (officiellement simples révisions des plans précédents, mais qui annonçaient le plus souvent les nouvelles orientations du plan suivant, encore en préparation). C'est cette démarche qui avait été reprise par la France à travers la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua du 4 février 1995) qui prescrivait l'élaboration, dans un délai d'un an, d'un « schéma national d'aménagement et de développement du territoire » et celle de schémas régionaux de même nature. Mais seul un avant-projet, extrêmement vague, a été présenté en avril 1997. Seuls neufs schémas régionaux (SRADT) étaient approuvés au 1er janvier 2006 (plus le schéma directeur régional de l'Île-de-France qui en tient lieu), dix autres étaient en cours d'élaboration, très lente pour plusieurs d'entre eux (plus le schéma d'aménagement de la Corse qui en tiendra lieu), et l'Alsace se refusait à en établir un. La loi Pasqua prévoyait également des « schémas sectoriels » (infrastructures de transport, enseignement supérieur et recherche, culture, santé, télécommunications), mais aucun d'entre eux n'était arrivé au stade de l'approbation. La loi Voynet du 25 juin 1999 les a remplacés par des « schémas de services collectifs », plus nombreux (ils concernent également l'énergie, les espaces naturels et le sport). Ces huit schémas ont été approuvés par décret du 18 avril 2002 et publiés. Le retard par rapport à la date prévue par la loi (fin 1999) est moins grave que le caractère souvent incomplet ou imprécis des choix effectués. Ainsi, le schéma de ser-

vices collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, au lieu de tracer une perspective à vingt ans comme le prescrivait la loi, se limite à reprendre les projets du programme « Universités IIIe millénaire », dont l'horizon est 2010, et n'était même précis que pour les projets inscrits dans les contrats de plan en cours (2000-2006). Enfin, la loi Pasqua a introduit la possibilité de « directives territoriales d'aménagement » (DTA) établies sous l'autorité de l'État, pour guider l'urbanisation de certaines régions (le schéma directeur régional en tient lieu pour l'Île-de-France). Sept DTA ont été prescrites : Alpes-Maritimes, Alpes du Nord, estuaire de la Seine, estuaire de la Loire, aire métropolitaine marseillaise, aire urbaine lyonnaise et bassins miniers nord-lorrains. Mais leur élaboration a été très longue : la première (celle des Alpes-Maritimes) n'a été approuvée qu'en 2003, et celle des Alpes du Nord ne l'est toujours pas en 2009 (les autres l'ont été en 2006 et 2007).

L'aménagement du territoire ne peut cependant se limiter à une série de moyens administratifs, financiers, fiscaux, etc., pour infléchir la localisation des activités et des grands équipements. Il est, par essence, action à long terme et ne peut se concevoir sans une dimension prospective. Tel a été le rôle, en France, du SESAME – système d'études pour un schéma d'aménagement – lancé par la DATAR en 1968 et qui recherchait les nouveautés technologiques (transports, informatique, télécommunications, cultures sans sol...) les plus susceptibles d'influer sur l'organisation du territoire ; les possibilités offertes par l'analyse de systèmes pour éclairer les décisions publiques ; les possibilités d'évolution de l'occupation du territoire national, essai de prospective géographique, utilisant la méthode des scénarios contrastés. Depuis la crise de l'énergie, cette réflexion prospective a tenu une place bien moindre.

L'aménagement du territoire doit pourtant renouveler ses principes en se nourrissant de ces réflexions prospectives, sans tomber, comme le fait trop souvent la DATAR, dans des concepts – et des politiques – guidés par une mode et trop vite délaissés ensuite. Au cours des années 1980, les priorités, très différentes de la « décongestion du monstre parisien » demandée par J.-F. Gravier en 1947, ont été :

— la reconversion des régions et des villes les plus touchées par la crise économique (régions et pôles de conversion) ;

— la création de technopôles (comme Valbonne, mais aussi en région parisienne : cité Descartes à Marne-la-Vallée) ; et, de façon générale, le rôle moteur des activités de recherche et la politique de leur localisation ;

— le dialogue État-régions dans le contexte créé par la décentralisation administrative, notamment à travers les contrats de plan entre l'État et les régions.

Ces priorités ont elles-mêmes été relayées par d'autres. En France, la DATAR n'a cessé en effet de mettre en avant de nouveaux concepts, qui n'ont pas toujours fait la preuve de leur pertinence, quitte à mettre en sommeil ceux qui étaient prédominants dans la période antérieure. Ainsi, la reconversion industrielle est-elle pratiquement abandonnée et n'est plus abordée que sous l'angle des politiques dites de la ville. Parmi ces notions nouvelles, les réseaux urbains, idée-force des années 1990, n'ont guère produit de résultats concrets. La notion d'agglomération constitue une priorité plus récente : soutenue par les nouveaux contrats d'agglomération mis en place dans la quatrième génération des contrats de plan (2000-2006), elle semble mieux correspondre à une réalité perceptible sur le terrain. Depuis 2005, la priorité est accordée aux pôles de compétitivité.

La DIACT s'est vu fixer d'autres priorités. Celles-ci doivent prendre en compte dans le quadruple contexte de l'Union européenne, de la décentralisation administrative, du développement durable et de la globalisation de l'économie mondiale. Elle a d'ailleurs tenu à redéfinir les objectifs politiques de l'aménagement du territoire en France :

— prospective territoriale ;

— créations d'aménagements *ex nihilo* (villes nouvelles, aménagements touristiques) ;

— réparation des territoires en crise ;

— protection environnementale ;

— compensation (en faveur des territoires défavorisés).

La nouvelle DATAR s'est vu fixer, par le décret du 14 décembre 2009, les mêmes missions plus une mission de réflexion prospective et stratégique sur les métropoles.

Mais c'est de plus en plus l'Union européenne, qui consacre d'importants moyens à l'aménagement du territoire, bien que celui-ci ne soit pas officiellement partie de ses compé-

tences (même si le traité de Rome évoque la nécessité de « réduction de l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées »), qui choisit les principaux axes d'une politique qui a été définie par le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), adopté en 1999. À vrai dire, plus que le SDEC qui n'a pas de caractère officiel (puisque l'aménagement du territoire n'est pas une attribution communautaire), ce sont les importants crédits consacrés à des objectifs concernant directement l'aménagement du territoire, qui confèrent à l'Union européenne des moyens considérablement plus importants que ceux de la politique nationale. Il s'est agi, pendant la période 2000-2006, du nouvel objectif 1 (régions à faible revenu par habitant), qui ne concerne pour la France que les départements d'outre-mer (et la Corse et le Hainaut, qui en bénéficiaient jusqu'en 1999, au titre des mesures transitoires) et du nouvel objectif 2 (reconversion économique et sociale), qui concernait le tiers de la France (en termes de population), ainsi que de certains programmes d'initiative communautaire (coopération transfrontalière, développement rural, zones urbaines, égalité des chances sur le marché du travail). Au total, la France devait recevoir de l'Union européenne 11,11 milliard d'€ à ces différents titres entre 2000 et 2006 (à comparer à moins de 2 milliards d'€ de crédits budgétaires nationaux pour la même période).

Pour la période en cours (2007-2013), les priorités européennes sont la convergence des formes de croissance et d'emploi dans les pays et régions défavorisées, la compétitivité régionale et l'emploi dans les autres régions et la coopération territoriale (transfrontalière, transnationale, interrégionale). Le montant total à dépenser pendant cette période s'élève à 307,26 milliards d'€. La part de la France sera de 12,688 milliards (en baisse relative en raison des conséquences de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale). Elle se répartit entre les trois objectifs précédents en 2 838 millions pour les DOM (objectif 1), 9 100 millions (objectif 2), y compris les sommes attribuées à titre de transition pour la Corse et le Hainaut qui ne bénéficient plus de l'objectif 1) et 749 millions (objectif 3).

La loi Pasqua de 1995, qui ouvrait des perspectives ambitieuses, bien que traditionnelles, pour une relance de la politique française d'aménagement du territoire, n'a guère été mise en œuvre. La loi Voynet de 1999, qui la corrigeait, prévoyait des dispositifs moins globaux (suppression du schéma national, qui n'avait jamais été établi) et réorientait la politique dans une vision plus environnementale et plus régionale (mais seuls quelques schémas régionaux ont été adoptés). Le relais pris *de facto* par l'Union européenne ne constitue pas la garantie d'une nouvelle politique et encore moins d'un nouvel intérêt pour l'aménagement du territoire. Le SDEC, pour pouvoir être accepté par tous, a dû se limiter à des considérations très générales. Quant aux crédits européens, ils sont sollicités par les collectivités locales, mais ne traduisent aucune politique globale. Ils viennent appuyer des initiatives locales très dispersées. Le contexte de libéralisme et de mondialisation, qui a dominé la période récente, s'est avéré très défavorable à la prise en compte d'impératifs spatiaux qui nécessitent souvent des arbitrages par rapport aux objectifs purement économiques.

P. M.

→ Administration de mission ; Aménagement ; Aménagement rural ; Armature urbaine ; Contrat de projet État-région ; Conversion ; Décentralisation administrative ; Décentralisation (des activités) ; Développement local ; Directives (ou prescriptions) d'aménagement du territoire, ; Directive territoriale d'aménagement (DTA) ; Disparités régionales (ou déséquilibre régional) ; Grands aménagements régionaux ; Localisations des activités ; Planification spatiale ; Prime d'aménagement du territoire ; Prospective ; Redevance ; Scénario ; Schéma national d'aménagement et de développement du territoire ; Union européenne et aménagement du territoire.

AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

Les actions d'aménagement qui concernent les ensembles régionaux sont l'œuvre de l'administration centrale ou des collectivités territoriales. La part de l'administration centrale ou des services publics demeure prépondérante : les grands axes ferroviaires ou routiers et autoroutiers, les voies navigables, les aéroports de niveau national ou international dépendent de décisions prises à l'échelon national, de même que la création de parcs nationaux.

Les lois du 7 janvier et du 18 juillet 1983 sur la répartition des compétences ne réservent à la région que des secteurs limités, les lycées ou les parcs naturels régionaux par exemple.

La loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, qu'a fait voter (malgré une opposition politique venant de tous les horizons) le gouvernement Raffarin, n'a pas bouleversé cette situation. Elle a prévu que la région exerce la coordination des actions économiques des collectivités territoriales. À cette fin, elle peut adopter un schéma de développement économique, établi après consultation des autres collectivités et des chambres consulaires. Elle organise les consultations avec les collectivités locales en cas d'altération de l'équilibre économique dans tout ou partie de la région. Elle peut accorder des aides. Elle mènera également la concertation avec l'État et les collectivités locales dans le domaine des investissements routiers. Cette même loi prévoit de nouveaux transferts de compétence au bénéfice des collectivités territoriales, notamment dans les domaines du tourisme, du réseau routier, des aérodromes, des cours d'eau et, canaux, des transports, du logement, etc.

Les politiques que développent les régions en matière d'aménagement sont axées sur les transports (renforcement d'axes routiers prioritaires, liaisons ferroviaires régionales), la formation, la recherche (au niveau universitaire en particulier) ou la conservation de l'environnement. Elles impliquent la collaboration de la région, des départements et de l'État. La procédure des contrats de plan État-régions institutionnalise ces collaborations.

Une bonne part de l'aménagement régional a été confiée, enfin, à des sociétés d'économie mixte : Société du Bas-Rhône-Languedoc par exemple. La politique de la montagne et la création des stations de ski intégrées, comme celle des stations nouvelles sur le littoral méditerranéen, sont passées par l'intervention directe de l'État, sans guère de consultation locale ou régionale.

Sur le plan de l'encadrement des politiques d'urbanisme des collectivités locales, la loi Pasqua pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 a prévu la possibilité pour l'État d'établir, en association avec les collectivités territoriales concernées, des directives territoriales d'aménagement (DTA) qui « fixent, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires », notamment quant aux grandes infrastructures de transport, aux grands équipements, à la préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Les schémas directeurs intercommunaux, lorsqu'ils existent, et les plans d'occupation des sols doivent être compatibles avec ces directives. Il s'agit là d'un dispositif qui a pour objet de limiter les excès commis, en matière d'urbanisme, par les collectivités locales depuis la décentralisation (1983). Sept DTA ont été prescrites pour les Alpes-Maritimes, les Alpes du Nord, l'estuaire de la Seine, l'estuaire de la Loire, l'aire métropolitaine marseillaise, l'aire urbaine lyonnaise et les bassins miniers nord-lorrains. Elles ont été longues à élaborer. Six d'entre elles ont été approuvées en 2003 (Alpes-Maritimes) pour la première, entre 2005 et 2007 pour les autres. Seule celle des Alpes du Nord ne l'est pas encore en 2010.

La même loi Pasqua a prévu également l'élaboration par les régions de schémas régionaux d'aménagement du territoire (sauf en Île-de-France, où le schéma directeur régional en tient lieu, ainsi qu'en Corse et dans les DOM, où la schéma d'aménagement régional joue aussi ce rôle). Leur élaboration a été très lente, ce qui traduit un enthousiasme très relatif des régions. En 2009, seuls neufs schémas régionaux (Aquitaine, Basse-Normandie, Auvergne, Languedoc-Roussillon, Bourgogne, Champagne-Ardennes, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, plus l'Île-de-France où le schéma directeur régional en tient lieu) ont été approuvés, dix étaient encore en (très lente) élaboration et l'Alsace y avait renoncé.

P. C.

→ Aménagement ; Aménagement du territoire ; Décentralisation administrative ; Directive territoriale d'aménagement (DTA) ; Grands aménagements régionaux ; Région.

AMÉNAGEMENT RURAL

Ensemble des actions localisées visant à réaliser une utilisation optimale de l'espace rural.

L'aménagement rural est un aspect de l'aménagement du territoire qui est apparu en France en 1960. Il vise à :

— accroître la productivité agricole : tel fut l'objet des sociétés de mise en valeur (compagnies du canal de Provence, du Bas-Rhône-

Languedoc, de l'Aquitaine, des coteaux de Gascogne ; sociétés de mise en valeur de la Corse, de l'Auvergne et du Limousin) ;

— développer des activités non agricoles (industrielles en particulier) en milieu rural pour éviter que le déclin de la population active agricole ne continue à nourrir l'exode rural ; en 1976 a été instituée à cette fin l'aide spéciale rurale (prime par emploi créé dans certains secteurs) qui a été fondue en 1982 dans la prime d'aménagement du territoire ;

— créer un niveau d'équipement collectif qui rende attractif le mode de vie au milieu rural ;

— développer le tourisme en milieu rural sans nuire au cadre naturel.

Cette politique a été précisée en 1967 sous le titre de rénovation rurale qui vise surtout les trois derniers objectifs (le premier avait été auparavant privilégié) en cherchant à assurer la conversion de régions jusque-là essentiellement agricoles (Bretagne, Massif central, etc.), en utilisant financièrement le fonds national de rénovation rurale, devenu en 1979 le fonds d'intervention pour le développement et l'aménagement rural, par regroupement avec le fonds d'aménagement rural du ministère de l'Agriculture. En 1994, le FIDAR, décentralisé dans le cadre des contrats de plan État-régions, était doté de 354 millions de F de crédits de paiement. À partir de 1995, il a été intégré dans le nouveau FNADT (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire).

Elle a aussi pris une dimension foncière importante, à travers le remembrement agricole qui vise, par achats et échanges, à une meilleure répartition des parcelles constituant les exploitations, la réalisation d'infrastructures (drainage), la mise en valeur de terres incultes récupérables, le reboisement, l'encouragement aux groupements volontaires des exploitants. Les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), créées en 1960, qui peuvent acquérir des terres à l'amiable ou par voie de préemption, en vue de les aménager, de les regrouper et de les rétrocéder à des exploitants, ont joué un rôle très important (plus de 100 000 ha acquis et rétrocédés par an).

Localement, les plans d'aménagement rural, institués en 1970, déterminaient les orientations de l'aménagement d'un secteur rural (quelques dizaines de communes en général) et les moyens à mettre en œuvre ; non opposables aux tiers, ils ont joué un rôle comparable (mais non identique) à celui des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme en milieu urbain.

La dimension d'aménagement du territoire et celle de l'aménagement local se sont rencontrées, à partir de 1976, à travers les contrats de pays qui permettent une aide de l'État (FIAT, puis FIDAR) pour subventionner de petites opérations concernant l'animation économique, l'amélioration de l'habitat, les services et équipements collectifs, le patrimoine culturel, etc. Cette procédure est décentralisée depuis 1983.

Le relais a été pris, après la décentralisation, par la charte intercommunale. C'était un document sans valeur juridique qui suppose l'accord unanime des communes concernées. Son rôle était donc plus pédagogique que normatif. Son articulation avec le schéma directeur et les plans d'occupation des sols n'était même plus prévue depuis la loi du 13 juillet 1991. Au total, plus de 300 chartes, concernant plus de 7 000 personnes et quelque 5,5 millions d'habitants, ont été établies.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua du 4 février 1995) a relancé la notion de pays. Elle prévoit que la commission départementale de la coopération intercommunale peut constater qu'un territoire qui présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale constitue un pays. La liste des pays et leur périmètre est ensuite publiée. Le pays doit exprimer la communauté d'intérêts économiques et sociaux et éventuellement des solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent un projet commun de développement. L'État doit coordonner, dans le cadre du pays, son action de développement local et urbain avec celle des collectivités territoriales et en tient compte pour l'organisation de ses services. Bien que le pays ne constitue en aucun cas une collectivité territoriale, certains ont estimé inopportune sa mise en exergue par la loi. La loi Voynet du 25 juin 1999 a précisé le mode de définition des pays (à l'initiative du préfet ou sur proposition des communes après avis de la commission départementale de coopération intercommunale) et prévu l'élaboration d'une charte de pays qui doit être adoptée par les

communes concernées et leurs groupements. Cette charte exprime un projet de développement durable du pays et prend en compte les dynamiques locales porteuses de développement, notamment dans le domaine du tourisme. Un contrat peut être passé, dans le cadre des contrats de plan État-région, entre l'État et le syndicat mixte ou l'établissement public de coopération intercommunale constitué entre les communes : c'est là une incitation pour les communes du pays à l'intercommunalité formelle. Au 1er janvier 2008, 345 pays avaient été constitués (26 autres étaient en cours de constitution), certains à cheval sur plusieurs départements, ce qui ne va pas sans créer des complications dans les relations entre les collectivités territoriales concernées, par exemple en Languedoc-Roussillon, où la région a suscité la création de nombreux pays interdépartementaux pour réduire l'influence des départements. Les 345 pays officiellement créés couvrent 81 % du territoire métropolitain et contiennent 43 % de la population. Au 1er janvier 2007, 288 contrats de pays (plus de 80 % des pays) avaient été signés.

La loi du 4 février 1995 a par ailleurs créé les zones de revitalisation rurale (ZRR). Ce sont des territoires ruraux en difficulté (économie fragile, faible densité de population souvent en diminution), qui correspondent à ce qu'on appelle souvent le « rural profond », où l'État s'engage à soutenir le développement économique. Mais ce dispositif n'a, pendant dix ans, pas très bien fonctionné. Revu en 2005, il fait désormais l'objet de création de nouvelles zones tous les deux ans (2005, 2007, 2009), puis tous les cinq ans. En 2004, il existait 1 700 ZRR, concernant 11 674 communes et couvrant 40 % du territoire métropolitain.

Un élément nouveau est apparu à partir des années 1970 : le solde migratoire entre villes et campagnes est redevenu positif. Ceci est dû, d'une part à l'urbanisation périphérique (périurbanisation) et à l'urbanisation rampante de l'espace rural qui conduit à une imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées périphériques (rurbanisation). On a pu parler à ce sujet d'exode urbain, qui aurait en quelque sorte succédé à l'exode rural ou plutôt l'aurait dépassé en effectifs concernés (sans que ce dernier soit complètement interrompu).

Constatant les écarts croissants entre les zones rurales proches des villes, atteintes par la rurbanisation, les campagnes les plus fragiles (on parle le « rural profond ») qui nécessitent un effort de solidarité et ce que la DATAR appelle des « nouvelles campagnes » où « des dynamiques émergentes doivent être appuyées », le gouvernement a décidé de relancer la politique d'aménagement rural à travers la loi de développement des territoires ruraux du 23 janvier 2005. Celle-ci comporte quatre axes principaux : l'encouragement à l'emploi, la relance du logement, l'amélioration des services publics et l'équilibre entre les différents usages de l'espace rural. Elle prévoit la création de sociétés d'investissement pour le développement rural (SIDER).

Surtout, la loi de 2005 a apporté une amélioration sensible du mécanisme des ZRR. Les communes qui peuvent être concernées ont été mieux précisées. Les objectifs poursuivis par l'État et les collectivités territoriales ont été mieux définis. Le découpage des ZRR a été revu pour la période 2006-2009. Les aides (exonérations fiscales, de charges sociales et de taxes foncières) pour les entreprises ont été accrues. Le département peut passer avec l'État une convention de revitalisation qui peut s'inscrire dans les contrats État-région. L'installation d'entreprises artisanales, commerciales, de service ou coopératives est encouragée, notamment par des sociétés d'investissement pour le développement rural dans des domaines très divers (immobilier d'entreprise, rénovation de bâtiments, équipements, etc.). Enfin, dans le domaine de l'agriculture, la transmission des exploitations est facilitée, des groupements d'exploitation agricole en commun peuvent être créés, les conditions du travail saisonnier sont améliorées et une protection d'appellations d'origine des produits agricoles est rendue possible. La même loi prévoit des outils de gestion foncière et de rénovation du patrimoine rural bâti, notamment des dispositifs favorisant le remembrement des terres (appelé « aménagement foncier rural) et la possibilité, pour le département, de :

— délimiter des périmètres d'intervention foncière ;

— établir, pour ces espaces, avec les communes, un programme d'aménagement et de gestion ;

— acquérir, dans ces périmètres, des terrains.

En 2006, ont été créés les « pôles d'excellence rurale », choisis après appel à projets (investissements matériels, hors voirie et réseaux). L'État apporte une aide, qui peut atteindre 30 %. Les aides totales représentent 1,2 milliard d'€, soit 3,15 millions en moyenne par pôle, dont 232 millions venant de l'État. Une première vague de 378 pôles a été labellisée en 2006-2007. Deux tiers des territoires retenus sont situés dans des ZRR et 40 % dans des massifs montagneux. Ce sont des établissements publics de coopération intercommunale (la moitié d'entre eux), des pays (le quart), mais aussi des départements, des parcs naturels régionaux, etc. Ils concernent la promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques, la valorisation des bio-ressources, le développement d'offre de services et l'accueil de nouvelles populations, les productions industrielles, artisanales et de services. La DIACT estime qu'ils ont permis la création ou le maintien (notion ambiguë) de 40 000 emplois. Dans ce dernier domaine, une des actions les plus significatives a été la création de « relais de services publics », qui peuvent être aidés par l'État, qui sont implantés par exemple en mairie ou au bureau de La Poste. Ce sont des guichets d'accueil polyvalents chargés d'accueillir, d'orienter et de conseiller les usagers dans leurs relations avec les administrations et les organismes publics.

Enfin, en décembre 2008, a été lancé le « Réseau rural français » dans le cadre du « réseau européen de développement rural » de l'Union européenne ». Il s'agit d'établir un inventaire et une analyse des bonnes pratiques rurales, d'organiser les échanges de savoir-faire, de programmer des formations, d'apporter une assistance technique pour la coopération internationale. Pour la période de planification 2007-2013, un budget de 30 milliards d'€ (dont 20 venant du FEADER européen) a été dégagé à cet effet. Également dans le cadre de la politique européenne, le programme de développement rural hexagonal et les programmes de développement rural régionaux pour la Corse et pour les DOM s'inscrivent dans la période de programmation européenne 2006-2013. Ils ont reçu, en 2007, 781 millions d'€ du FEADER destinés à des aides aux agriculteurs de montagne et de zones défavorisées, au soutien aux mesures agro-environnementales, à la modernisation des exploitations, à l'installation de jeunes agriculteurs et à la gestion des forêts.

Malgré ces hésitations et cette multiplication des procédures successives, la politique française d'aménagement rural a eu au moins pour résultats une stabilisation de la population rurale dès les années 1970, voire une légère croissance depuis (largement due, il est vrai, à l'exode urbain), des succès dans la localisation des emplois créés (pour moitié dans les zones prioritaires) et une modernisation rapide de l'économie agricole. Mais de nouvelles zones fragiles apparaissent, en particulier en montagne : la politique actuelle d'aménagement rural doit donc continuer à faire jouer, dans le contexte nouveau de la décentralisation administrative, les mécanismes de solidarité nationale.

P. M.

→ Agriculture ; Aménagement du territoire ; Charte intercommunale ; Contrat de pays ; Exode rural ; Pays ; Périurbanisation ; Plan d'aménagement rural ; Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ; Rurbanisation.

AMÉNAGEMENT TOURISTIQUE

Le tourisme nécessite des hébergements spécifiques (hôtels, villages de vacances, terrains de camping-caravanage, etc.) et des équipements (plages aménagées, ports de plaisance, piscines, patinoires, remontées mécaniques, refuges de montagne, etc.) qui sont en rupture avec les sites, naturels ou construits, où ils s'implantent. La nécessité d'un aménagement rigoureux est d'autant plus nécessaire que les sites les plus convoités par les hébergements et les équipements touristiques sont souvent ceux qui sont les plus rares – notamment sur le littoral – et les plus fragiles (littoral, montagne, abords des lacs et des rivières, etc.). L'objet de l'aménagement touristique est notamment de résoudre au mieux la contradiction entre d'une part le souci des populations locales d'exploiter leurs atouts naturels susceptibles d'attirer des touristes, celui des pouvoirs publics de voir l'ensemble des citoyens bénéficier de vacances et d'autre part la nécessité de protéger les espaces les plus fragiles et de ne pas gâcher, par une absence d'aménagement, la qualité de sites qui ne demeureraient plus attractifs.

L'architecture touristique, et en particulier hôtelière, est souvent originale, mais son

Insertion dans les sites touristiques est parfois **délicate. Longtemps**, on a laissé se produire **un développement** spontané, les stations **touristiques** se développant le plus souvent à partir de localités existantes, sans toujours en respecter les traditions (forme et groupement des constructions, matériaux, couleurs). Lorsqu'il y eut une intervention volontaire, celle-ci eut le plus souvent pour objet de développer le tourisme, pour les besoins de l'économie locale mais aussi pour attirer des devises. Ces politiques d'aménagement ont été rarement respectueuses de l'environnement. Elles ont surtout cherché à rationaliser les investissements, les pouvoirs publics apportant un soutien concret aux investisseurs (aménagement foncier, infrastructures, équipements touristiques tels que ports de plaisance ou remontées mécaniques notamment), et à tirer le meilleur parti, en termes de nombre de lits, donc de visiteurs et de devises, des sites à aménager. En France, deux exemples sont caractéristiques de cette politique. Sur le littoral, la mission interministérielle pour l'aménagement de la côte du Languedoc-Roussillon, créée en 1963 pour vingt ans, a aménagé des stations comportant des immeubles collectifs en bordure immédiate des plages et des ports de plaisance. En montagne, le plan Neige qui a conduit à construire en haute montagne dans les années 1960, au-dessus des zones habitées, des stations dites intégrées, fonctionnelles (souvent constituées d'un bâtiment unique avec rue intérieure abritant appartements de taille réduite, commerces, etc., et offrant un accès, skis aux pieds, au domaine skiable), mais complètement artificielles. Dans les deux cas, une architecture moderniste s'est imposée, qui est vite apparue datée.

Au milieu des années 1970, lorsque les préoccupations environnementales ont commencé à se faire jour, les pouvoirs publics sont intervenus pour limiter les excès de telles politiques. C'est ainsi que furent d'abord élaborées les deux directives « Montagne » (22 novembre 1977) et « Littoral » (25 août 1979), approuvées par décret. Ces directives, dans le contexte nouveau de la décentralisation, furent renforcées à travers les lois « Montagne » (9 janvier 1985) et « Littoral » (3 janvier 1986) qui cherchent à équilibrer les dispositions favorables au développement touristique et économique et les dispositifs de protection de l'environnement. La mise en œuvre de leurs dispositions a été inégale. Les schémas de mise en valeur de la mer ont été très longs à élaborer (trois seulement, sur 11 qui avaient été prescrits ont été approuvés). Les schémas de massifs n'ont jamais été établis. Mais la règle de l'inconstructibilité à moins de 100 m du rivage hors des localités et la procédure des unités touristiques nouvelles en montagne ont permis de limiter le « mitage » de ces espaces très convoités et fragiles. Parallèlement, les achats de terrain par le Conservatoire de l'espace littoral et des espaces lacustres, créé en 1975, ont assuré la protection définitive de plus de 1 000 km de littoral. Ces mesures ont souvent fait l'objet de critiques des élus, qui ont multiplié les tentatives pour en réduire la portée, notamment celle de la loi « Littoral » afin de faciliter les aménagements touristiques.

P. M.

→ Hébergements touristiques ; Littoral ; Montagne ; Tourisme.

AMÉNAGEUR

Personne ou organisme qualifié dans les études d'aménagement et dans l'application des plans, programmes et projets résultant de ces études.

L'aménageur (ou l'organisme aménageur) peut intervenir à des échelles très variées : de celle du territoire à celle du quartier, voire du local.

Comme celle de l'urbaniste, l'action de l'aménageur est une intervention volontaire sur l'organisation de l'espace, qui vise à une situation ordonnée, jugée préférable à une autre. Cette action s'inscrit dans le temps : la disposition ordonnée dépend de ce qui a été disposé auparavant, comme elle marque l'espace pour l'avenir. Elle est par essence globale – encore qu'on puisse concevoir des aménageurs spécialisés dans un domaine : industrie, tourisme, etc. – et concerne donc tout ce qui influe sur l'organisation de l'espace, sur les activités des hommes dans cet espace, bref sur leur mode de vie.

L'aménageur est donc un spécialiste de l'espace, mais aussi du temps. Il doit en permanence intégrer les dimensions géographique, historique et prospective. La profession est récente : ce n'est qu'au cours de la dernière génération, après la mise en place, en

France et dans quelques autres pays, d'une politique d'aménagement du territoire, qu'on a commencé à parler d'aménageur. Peu de réelles formations autonomes existent, la plupart de celles qui revendiquent ce nom étant trop étroitement subordonnées à une discipline dominante (en France, la géographie le plus souvent, l'économie parfois). La profession d'aménageur, plus encore que celle d'urbaniste, n'a pas encore clairement affirmé son identité et son autonomie.

P. M.

→ Aménagement ; Urbaniste.

ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

→ **Coûts-avantages (analyse)**

ANALYSE DE CONTENU

→ **Enquête**

ANALYSE DÉMOGRAPHIQUE

Technique formée par les méthodes d'analyse des statistiques relatives aux états et aux mouvements de population (R. Pressat, *L'analyse démographique*, Paris, PUF, 1964 ; L. Henry, *Démographie : analyse et modèles*, Paris, Larousse, 1972 ; G. Calot, *La mesure des taux en démographie*, Paris, PUF, 1984).

Le repérage des événements démographiques (naissances, décès, etc.) s'effectue en fonction de la date d et de l'âge a. On utilise le diagramme de Lexis où les dates sont réparties en abscisse et les âges en ordonnée : un individu se déplace, au cours de sa vie sur une oblique parallèle à la première bissectrice (ligne de vie). L'analyse démographique privilégie diverses approches :

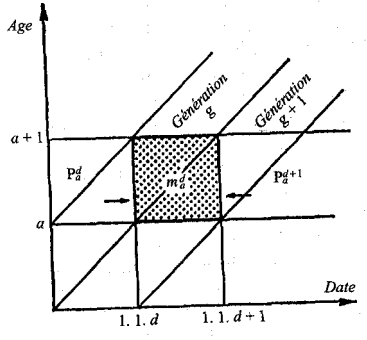
— une approche transversale (ou du moment), où on étudie les événements survenus au cours d'une période donnée (un an par exemple : bande verticale du diagramme) ;

— une approche longitudinale (par génération), où on étudie les événements survenus à une génération ou cohorte (bande oblique).

Une bande verticale correspond à une année calendaire, une bande horizontale à une classe d'âge, une bande oblique à une génération (ou cohorte).

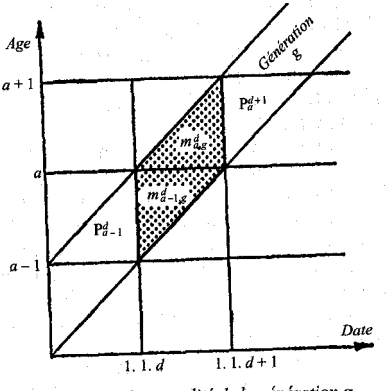
L'importance relative des faits démographiques est mesurée en les rapportant à l'effectif de la population, sous forme d'indices. On distingue, parmi ces indices, les quotients et les taux. Par exemple pour la mortalité :

— le quotient de mortalité de la génération g à l'âge a est le rapport du nombre de décès de cette génération, entre les âges a et $a+1$, à l'effectif de cette génération ayant atteint l'âge a : il prend en compte des décès intervenus sur deux années calendaires consécutives et suppose un double classement des événements (décès) par âge a et par génération g ;



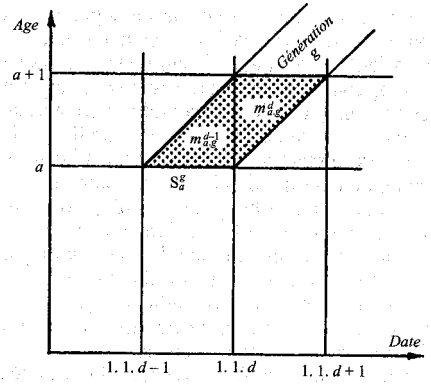
Taux de mortalité à l'âge a de l'année d

$$t_a^d = \frac{m_a^d}{\frac{1}{2}\left(P_a^d + P_a^{d+1}\right)}$$



Taux de mortalité de la génération g de l'année d, à l'âge a

$$t_{g,a}^d = \frac{m_{a-1,g}^d + m_{a,g}^d}{\frac{1}{2}\left(P_a^d + P_a^{d+1}\right)}$$



Quotient de la mortalité de la génération g à l'âge a

$$q^a_g = \frac{m^{d-1}_{a,g} + m^d_{a,g}}{S^a_g}$$

— le taux de mortalité de la génération *g* et de l'année *d* à l'âge *a* est le rapport des décès de la génération *g* au cours de l'année *d* à l'effectif moyen de cette génération au cours de l'année *d*: il prend en compte des décès concernant deux classes d'âge différentes (*a* − 1 révolus et *a* révolus);

— le taux de mortalité à l'âge *a* de l'année *d* est le rapport du nombre de décès des individus d'âge *a* révolu pendant l'année *d* à l'effectif moyen de la population d'âge *a* révolu au cours de l'année *d*.

Le quotient et le taux de génération correspondent à une analyse longitudinale (par génération), le taux par classe d'âge à une analyse transversale.

Les taux par génération sont les plus utiles car les plus rigoureux, parce que rapportant les événements à une seule génération, mais ils supposent le double classement: ce sont les plus employés en France. Les taux par classe d'âge ne nécessitent pas ce double classement et sont pour cela employés dans de nombreux pays. Les quotients sont surtout utilisés pour établir des tables.

On utilise aussi en démographie:

— la méthode de la génération fictive qui aurait, à chaque âge, les caractéristiques observées au cours d'une année *d*: on obtient ainsi des indices caractéristiques de la situation démographique du moment (analyse transversale);

— la méthode de la population type, qui consiste à appliquer à une population de structure (par âge et par sexe) de référence, les taux par âge d'une autre population;

— la méthode des taux types qui consiste à appliquer les taux par âge d'une population de référence à la structure (par âge et sexe) d'une autre population.

Ces deux dernières méthodes ont pour objet de distinguer l'influence de la structure et celle du comportement démographique de la population étudiée.

P. M.

→ Démographie; Fécondité; Mortalité; Natalité; Projections démographiques.

ANALYSE DES DONNÉES

Méthodes mathématiques de traitement des données numériques utilisant notamment des méthodes d'analyse matricielle.

Les données spatiales se présentent en effet souvent sous forme de tableaux croisant les divisions géographiques (villes, quartiers, régions) avec des variables localisées.

L'analyse en composantes principales est une transformation mathématique qui transforme les variables observées en autant de composantes principales, fonctions linéaires des précédentes (et inversement), qui sont indépendantes (non corrélées) entre elles. L'analyse factorielle cherche à exprimer linéairement les variables en fonction d'un nombre réduit de facteurs, indépendants entre eux, de telle façon que ces facteurs expliquent la majeure partie de la variance.

De telles analyses, qui sont très lourdes, mais facilitées aujourd'hui par les programmes sur ordinateurs, supposent un choix pertinent des variables (qui peut être guidé par une mesure des corrélations entre elles) qui doivent être mesurables ou au moins ordonnables et bien représenter les thèmes qu'elles sont supposées représenter, et du poids accordé à chacune d'entre elles. Dans la pratique, ces conditions sont loin d'être toujours réalisées. Enfin, l'interprétation des facteurs est délicate. Ceux qui expliquent la majeure partie de la variance conduisent en général à des résultats triviaux. Les suivants, les seuls qui soient intéressants, sont souvent difficiles à caractériser. Pour ces raisons, les résultats obtenus par ces

méthodes apportent peu par apport à des méthodes plus simples.

P. M.

→ Modèle (mathématique).

ANALYSE DE SYSTÈME → Système

ANIMATION

Action d'animer, de donner la vie. Ce terme sert couramment à désigner l'intensité de la vie sociale et de ses manifestations extérieures dans une agglomération. L'animation d'une ville, d'un quartier, d'une rue, a pour facteurs la nature et le nombre de leurs fonctions ainsi que les modes de circulation qui y sont pratiqués, éléments qui peuvent y entraîner de considérables variantes nycthémérales.

L'animation caractéristique des centres et des espaces commerciaux (rues marchandes, places d'églises et de marchés, etc.) des villes préindustrielles de l'Occident et des villes traditionnelles en général (voir, par exemple, les villes orientales) a pu être considérée, notamment par les urbanistes de l'ère industrielle, comme le signe même de l'urbanité. Haussmann déjà implantait les théâtres de la place du Châtelet afin d'animer ce quartier désert la nuit. Mais depuis, aussi bien l'évolution des sociétés occidentales que la nature de l'urbanisation nouvelle ont particulièrement focalisé l'attention des urbanistes sur les équipements susceptibles d'augmenter ou même de créer l'animation : rues piétonnières, centres commerciaux, complexes culturels, etc.

Depuis la seconde guerre mondiale, en particulier en France, animation a également pris le sens de stimulation des activités et des relations sociales, dans les grands ensembles monofonctionnels et dans les villes nouvelles.

L'expérimentation de « nouvelles citoyennetés » a alors étendu le champ d'intervention des travailleurs sociaux avec l'émergence de la profession d'animateur, initiée au décryptage du fait urbain. À l'issue des trente glorieuses, l'animation s'est orientée sur les missions de médiation attachées à la mise en œuvre de la participation des habitants aux projets de transformation urbaine.

J.-M. B et P. Mo.

→ Centre ; Centre historique.

ANNUITÉ DE REMBOURSEMENT → Aide à la pierre ; Emprunts des collectivités locales

ANOMAL → Commerce

ANTENNE COMMUNAUTAIRE → Télécommunications

ANTHROPOLOGIE

Étymologiquement, science de l'homme. Le terme fut d'abord employé, dès le XVII^e siècle, par la théologie, pour désigner l'action de parler humainement de choses divines (Lalande). À la fin du XVIII^e siècle, Kant consacre son emploi en philosophie et divise l'anthropologie en théorique (connaissance de l'homme en général et de ses facultés), pragmatique et morale (1798). À partir du dernier quart du XIX^e siècle, le mot désigne l'étude de l'homme en tant qu'être appartenant au monde de la nature, la zoologie de l'espèce humaine. Cette acception est aujourd'hui spécifiée par l'adjectif physique, l'anthropologie en général regroupant, avec l'anthropologie physique, un ensemble de disciplines (archéologie, préhistoire, mais aussi linguistique, folklore, ethnologie...) qui étudient l'homme en tant que sujet, appartenant au monde de la culture. L'expression anthropologie culturelle empruntée au vocabulaire anglo-saxon s'est également imposée en français. C. Lévi-Strauss a magistralement montré l'indissociabilité de l'anthropologie physique et de l'anthropologie culturelle. Autrement dit, la double et simultanée appartenance d'*homo sapiens sapiens* au monde de la vie et au monde de la culture (cf. *Race et histoire*, 1952 et *Race et culture*, 1971, ainsi que F. Choay, « Claude Lévi-Strauss et l'aménagement des territoires », in *Urbanisme*, n° 56, mars-avril 2009).

F. C.

→ Anthropologie de l'espace ; Anthropologie sociale et culturelle ; Ethnologie.

ANTHROPOLOGIE DE L'ESPACE

Dès leurs débuts, la sociologie et l'ethnologie ont eu le souci de repérer les corrélations pouvant exister entre structure sociale et aménagement de l'espace, utilisés par une communauté humaine. Les divers établissements humains, qu'ils soient villages permanents ou campements, inscrivent au sol les coupures entre familles, entre clans, entre chefs et roturiers, entre prêtres et simples fidèles. Ce sont de tels indices qu'utilisent d'ailleurs les archéologues lorsqu'une fouille les met en présence de traces d'habitat et qu'il est de première importance de faire des hypothèses sur le caractère différencié ou non, hiérarchisé ou non, du groupe qui vivait sur le site découvert. En outre, un bon nombre de civilisations, dont la chinoise est la plus connue, aménageaient l'espace humanisé conformément à leurs principales croyances religieuses et cosmogoniques, traçant les avenues, plaçant les palais et les temples, marquant les points cardinaux, etc., de manière telle que le paysage ainsi construit exprime un symbolisme raffiné et que les allées et venues des hommes y aient valeur de gestes rituels. L'anthropologue qui étudie attentivement l'espace d'un groupe humain peut donc y lire non seulement son organisation sociale mais aussi bon nombre de ses représentations.

En s'éloignant des sites d'habitat, on distingue classiquement entre le « terroir » qui désigne l'espace humanisé d'agriculteurs sédentaires, et le « territoire », espace que parcourent assez régulièrement des groupes de chasseurs-cueilleurs ou de pasteurs nomades.

Enfin, on peut concevoir l'espace de manière principalement sociologique en délimitant l'aire que couvrent toutes les relations sociales qui existent au sein d'une communauté déterminée (ethnie, groupe linguistique, etc.) : on parle alors d'espace social. Un cas particulier de cette acception est constitué par la notion d'*isolat* dont la définition la plus simple est : zone d'intermariage à l'intérieur de laquelle un individu peut trouver un conjoint. Cette notion est couramment utilisée par les démographes, mais les ethnologues s'en servent également.

Longtemps considérée avec condescendance, sinon avec suspicion, *l'anthropologie appliquée* a vu sa réputation s'améliorer quand les divers pays coloniaux ont accédé à l'indépendance et qu'il ne fut plus question pour elle d'être utilisée par les administrateurs ou les missionnaires, mais de contribuer par ses informations à la coopération des pays riches avec le tiers monde. Sous le nom « d'anthropologie en coopération », voire « d'anthropologie PVD (pays en voie de développement) », elle bénéficie désormais d'une bonne image et de financements plutôt généreux, non seulement de la part des grandes organisations internationales, mais aussi des institutions françaises de recherche fondamentale au titre des programmes d'urgence ou des programmes mobilisateurs.

Les recherches en cours dans le cadre de cette coopération portent principalement sur la santé publique et la prévention des épidémies, la famine et les déséquilibres alimentaires, l'utilisation des énergies renouvelables et l'amélioration de l'habitat traditionnel. Ce dernier programme vise à combiner rationalisation moderne et techniques peu coûteuses. Tous ces objectifs de mieux-être ou même de sauvetage pur et simple de populations rendues vulnérables par l'impact de la colonisation ou du développement exigent un immense effort collectif de la part des intéressés. Il est donc clair que des spécialistes des rapports sociaux locaux et des diverses contraintes culturelles peuvent jouer un rôle irremplaçable en élucidant les conditions à satisfaire pour que les hommes d'Afrique ou d'Océanie mettent en œuvre les idées des planificateurs. Ne pas être un citoyen du pays concerné, n'y avoir aucun intérêt financier ou politique : autant d'atouts probables pour l'anthropologue qui pourra, en toute indépendance, donner un avis sur la voie à suivre ou relever les erreurs commises. Dans le domaine de l'habitat et de l'architecture, en particulier, l'intervention d'anthropologues a déjà exercé un effet non négligeable, que ce soit à Niamey ou à Dakar, à Port-Moresby ou au Vanuatu.

M. P. et M. Pe.

→ Anthropologie ; Espace ; Proxémie.

ANTHROPOLOGIE SOCIALE ET CULTURELLE

L'anthropologie sociale tendrait à faire une étude comparative des divers niveaux de la vie sociale (politique, économie, parenté, etc.) observés dans différentes sociétés. Son but

serait d'établir des lois générales de la vie en société, valables aussi bien dans les sociétés primitives que dans les nôtres.

En revanche, l'anthropologie culturelle serait concernée plus particulièrement par les problèmes de relativisme culturel (recherche des éléments d'originalité dans chaque culture), par l'étude des rapports entre les différents niveaux d'une société donnée et par la transmission de la culture. Très populaire chez les anthropologues américains, depuis les travaux des « culturalistes » tels que R. Benedict, A. Kardiner, M. J. Herskovits, R. Linton, M. Mead, ce terme a été introduit plus récemment en France où, avec celui d'anthropologie sociale, il était contenu dans le mot « ethnologie » (cf. C. Lévi-Strauss, *Anthropologie structurale,* Paris, 1958, chap. 1).

De fait, la frontière entre anthropologie sociale et anthropologie culturelle est assez floue, puisqu'elle résulte plus de l'ordre dans lequel est menée l'analyse que dans le champ couvert. Leurs domaines interfèrent sans cesse, si bien que, pour esquiver la difficulté, on parle fréquemment d'« anthropologie sociale et culturelle ». Mais on les oppose aussi, notamment en Angleterre où certains théoriciens reprochent à l'anthropologie culturelle d'avoir une vision statique des sociétés, d'hypostasier les modèles et les œuvres, et de négliger tout ce qui n'est pas codifiable. Au contraire, l'anthropologie sociale saisirait la société dans ses actes et son fonctionnement.

En ce qui concerne l'habitat et l'urbanisme, l'anthropologie sociale s'occuperait davantage de trouver des lois régissant les modes d'habitat et leur évolution dans toutes les sociétés du monde. L'anthropologie culturelle s'attacherait à souligner les traits spécifiques d'un habitat dans une société donnée, considéré comme un fait social compréhensible seulement en relation avec d'autres caractéristiques religieuses, symboliques, écologiques, économiques, etc., et de cette société.

M. P. et M. Pe.

→ Anthropologie ; Ethnocentrisme ; Ethnolinguistique ; Sociologie urbaine (historique).

APLANISSEMENT (OU ARASEMENT)
→ **Terrassement**

APPARTEMENT

Logement inclus dans un immeuble qui en comporte plusieurs. Un appartement est généralement situé sur un seul niveau (encore que le goût pour les appartements répartis sur plusieurs niveaux se répande) et on n'y accède pas (sauf exception) directement à partir de la voirie mais en traversant des espaces collectifs (cages d'escalier, paliers, couloirs).

On parle improprement de logement collectif ou d'habitat collectif : en fait, tout habitat est collectif et tout logement est individuel, sauf cas de cohabitation de plusieurs ménages dans un même logement (situation devenue très rare en France).

L'appartement s'oppose à la maison individuelle. La distinction n'est pas toujours évidente, surtout dans les constructions récentes (habitat dit intermédiaire) et parfois dans les petites villes (habitat continu bas). Cette distinction est cependant importante au plan juridique (règles d'urbanisme) et quant aux modes de financement.

Au plan statistique, on comptait, en France métropolitaine en 2006, 11 313 000 logements collectifs (plus 1 million de logements vacants et 1,2 million de résidences secondaires), dont 10 120 000 appartements (le reste étant constitué par les logements dans des foyers ou autres structures d'hébergement collectif). Leur nombre augmente lentement, mais leur part dans le parc de logements a diminué en longue période (48 % en 1982, 44 % en 2006) à la fois en raison de la construction de maisons individuelles et de la disparition d'appartements par démolition, transformation, fusion, vacance, etc. L'appartement est presque exclusivement urbain, alors que la maison individuelle est urbaine ou rurale. L'appartement est, en moyenne, plus petit (2,9 pièces et 66 m^2) que la maison individuelle (4,8 pièces et 111 m^2). Il n'est occupé que par 2,0 personnes en moyenne (2,5 dans les maisons individuelles). Toujours en moyenne, il est plus récent et plus confortable. Il est plus rarement occupé par son propriétaire (27 %) que la maison individuelle (81 %).

L'appartement s'oppose aussi à la maison individuelle sur le plan de l'idéologie et du mode de vie. On a pu parler d'idéologie pavillonnaire (en France pendant la première moitié du XX^{e} siècle) encouragée par certains groupes politiques (en raison de son associa-

tion avec l'accession à la propriété). Récemment, l'accession à la propriété de la maison individuelle représentait le modèle sociologique dominant (vie de famille, rapport supposé avec la nature, distanciation par rapport à la ville). Il semble cependant régresser, en liaison avec la baisse de la natalité et de la nuptialité et avec les incertitudes économiques : les petits ménages et les personnes isolées, de plus en plus nombreuses, s'installent surtout en appartement. L'appartement a toujours été en revanche, faute d'alternative il est vrai, le modèle quasi exclusif d'habitat en URSS et en Europe de l'est. Mais, il est de moins en moins accepté dans les pays d'Europe du nord et ne l'a jamais été dans les pays anglo-saxons.

Du point de vue de l'urbanisme, l'appartement consomme peu d'espace, et permet une concentration dans les zones desservies par les transports en commun. Permettant des densités élevées, il rend moins coûteuse la réalisation des infrastructures et favorise un bon niveau d'équipement. Mais l'appartement ne peut constituer un modèle d'habitat privilégié que s'il est associé à la qualité du paysage urbain, ce qui n'était pas le cas dans les constructions de masse (grands ensembles) de la génération précédente. Face aux nouveaux enjeux environnementaux, l'habitat dense et collectif permet une contiguïté qui modère les besoins de chauffage et améliore la performance énergétique du bâti, réduit le coût des réseaux (voirie, eau, assainissement, énergie) et la minéralisation du sol.

A. M. et P. M.

→ Logement ; Parc de logements ; Résidence principale.

APPROBATION

L'approbation est le terme usuellement employé dans le langage juridique pour définir le terme définitif de la procédure d'élaboration d'un document d'urbanisme – schéma directeur, schéma de secteur, schéma de cohérence territoriale, plan d'occupation des sols, plan local d'urbanisme, plan d'aménagement de zone des zones d'aménagement concerté, plan de sauvegarde et de mise en valeur, carte communale, schéma de mise en valeur de la mer – ou de sa procédure de révision, ou de modification.

L'approbation est décidée par délibération de l'organe délibérant de la (ou des) commune(s) ou de l'établissement public compétent lorsque la procédure d'élaboration est décentralisée.

Elle est prononcée par un acte administratif d'une autorité de l'État (arrêté préfectoral, décret, décret en Conseil d'État) dans le cas contraire.

A. G.

→ Plan local d'urbanisme (PLU) ; Schéma de cohérence territoriale (SCOT).

APPROPRIATION

Action consistant à prendre possession d'un objet physique ou mental.

Au sens juridique, l'appropriation peut être légale ou illégale. L'appropriation illégale d'une terre ou d'un logement est une pratique courante comme alternative et solution partielle ou immédiate à la crise du logement et à la pauvreté. Elle peut être aussi bien tolérée que réprimée, entreprise de façon individuelle ou collective, avec le soutien d'organismes sociaux ou d'organisations politiques ou religieuses. En Amérique latine, la prise de terrain, dénommée *toma* peut préluder au développement d'une nouvelle zone de logements ou de taudis.

Dans le monde animal, les ethnologues désignent sous le terme d'appropriation du territoire les conduites de marquage par lesquelles les individus de certaines espèces délimitent un espace auquel ils sont plus proprement attachés.

Par analogie, l'expression « appropriation de l'espace » désigne les conduites qui assurent aux humains un maniement affectif et symbolique de leur environnement spatial. Couramment employée par anthropologues, psychologues, sociologues et urbanistes, elle recouvre une notion complexe, encore mal élucidée et dont le contenu diffère d'un auteur à l'autre. Le médecin autrichien A. Mitscherlich a été l'un des premiers à attirer l'attention sur l'importance sociale de l'appropriation de l'espace et le rôle qu'elle joue dans la construction et l'équilibre de la personnalité individuelle (*Die Unwirtlichkeit unserer Städte,* Frankfurt am Main, 1965 ; trad. franç. *Psychanalyse et urbanisme,* 1970).

C. M. et F. C.

→ Proxémie ; Squatter.

AQUEDUC → Eau

ARASEMENT → Aplanissement

ARBRE → Espace boisé classé ; Espace vert ; Forêt ; Jardin public ; Plantation

ARCADE

Succession d'arcs portés par des piliers ou des colonnes, bordant le plus souvent une rue ou une place (la place Saint-Marc à Venise, Vigevano) ou bien s'ouvrant sur une cour intérieure ou une galerie (le cloître de Saint-Ambroise à Milan, les cours de mosquées, le Goum de Moscou). Le terme s'applique aussi bien aux pieds droits et à l'archivolte comprenant l'ouverture qu'à l'ouverture elle-même. Dans son acception populaire, et par extension, le terme recouvre même le cas de galeries dont l'ouverture est composée de portiques droits sans arcs.

Selon les formes qu'affectent les arcs d'un tel ensemble, la fonction qui lui est attribuée ou l'ornementation dont il est doté, les arcades prennent des qualifications différentes. Ainsi une arcade est dite aveugle lorsque son encadrement forme une saillie sur un mur plein ou lorsque, remplie d'une maçonnerie, elle ne fait qu'effleurer le mur ainsi formé. L'arcade peut jouer un rôle purement décoratif, par exemple, sur la façade ou dans la nef des églises gothiques. Les arcades décoratives de petite dimension sont généralement désignées par le terme arcature.

Presque inexistante dans les édifices de l'Égypte, de l'Asie et de la Grèce ancienne, l'arcade devint un élément essentiel de l'architecture romaine vers la fin de la République. Depuis lors, elle n'a cessé de jouer un rôle majeur dans la construction et la décoration des édifices, aussi bien durant le Moyen Âge et à la Renaissance que dans les Temps modernes.

Les arcades furent d'abord utilisées par les Romains dans la construction d'aqueducs, de ponts, de portiques et de parois de très grandes dimensions : la paroi du Colisée représente une application hardie de cette forme architecturale. L'arcade à pilastres, connue sous le nom d'« arcade romaine » fut remplacée vers la fin de l'Empire par des arcs naissant des chapiteaux d'une série de colonnes. Avec ce système, repris sous diverses formes dans l'architecture romane et gothique, l'arcade devient un type urbain mesuré et codifié dans certaines opérations urbaines de grande échelle (Bologne, du XIII^e^ au XV^e^ siècle). À la Renaissance, l'arcade connaît un renouveau et une expansion sans précédent. L'arcade de l'Hospice des Innocents de Brunelleschi à Florence, bordant la place de la Santissima Annunziata, joua un rôle prépondérant dans l'établissement d'une nouvelle typologie urbaine (place San Carlo de C. Castellamonte, piazza Susina de F. Juvarra à Turin). Malgré un certain déclin à l'époque baroque, l'arcade resta, jusqu'à la fin du XIX^e^ siècle, un élément important de la morphologie urbaine (rue de Rivoli de Percier et Fontaine).

Exclue par les promoteurs du mouvement moderne, l'arcade garda néanmoins une place privilégiée auprès des « classicistes modernes » des années 1930, tels Piacentini (piazza Vittoria à Brescia, via Roma à Turin), Muzio ou Sironi (Palazzo del Arte à Milan) qui en donnèrent une réinterprétation souvent inspirée par la peinture « métaphysique » du mouvement *Novecento* (De Chirico, Cara). Toujours en Italie, et à la même époque, l'arcade joua un rôle important dans la conception des villes nouvelles comme Aprilia ou Pontinia, près de Rome.

Plus récemment, dans la foulée des diverses tendances de l'architecture « postmoderne », l'arcade semble avoir retrouvé la place qui fut sienne tout au long de l'histoire de l'architecture et de l'urbanisme. L'arcade devient un atout promotionnel (cf. les *Arcades du Lac* de R. Bofill, à rapprocher par ailleurs de certains projets soviétiques des années 1930 comme celui de A. Fomin, pour le concours du Narkomtjazprom, 1934).

D. U.

→ Façadisme ; Postmoderne ; Renaissance.

ARCHÉOLOGIE

L'archéologie est la science du passé examiné à travers ses vestiges matériels. Longtemps considérée comme une « discipline auxiliaire » de l'histoire, elle a acquis une autonomie épistémologique, à partir du

XIXe siècle, par le dépassement de la phase des « antiquaires ». Il n'en reste pas moins que son objectif est de concourir à une meilleure connaissance de l'histoire de l'homme, de ses interventions sur la nature et de ses réalisations matérielles. La restauration des structures et des objets, et leur mise en valeur font partie de la démarche archéologique.

L'archéologie est née depuis que l'homme a pris conscience qu'il y avait des vestiges témoins d'une phase antérieure de l'activité humaine. Le mot est attesté en français depuis la fin du XVIe siècle. (A. Schnapp, *La conquête du passé,* Paris, 1993 ; Ph. Jockey, *L'archéologie,* Paris, 1999 ; J.-P. Demoule *et AL., Guide et méthodes de l'archéologie*, Paris, 2002). Les archéologues s'attachent d'abord à la prospection, ensuite à l'étude de la stratigraphie et donc des conditions de l'enfouissement,

On peut distinguer, selon la chronologie, une archéologie préhistorique, une archéologie protohistorique, une archéologie classique (Grèce et Rome dans la conception traditionnelle), une archéologie médiévale. L'archéologie industrielle est celle qui s'attache à la lecture des vestiges techniques et industriels postérieurs à la Renaissance et en particulier à la révolution industrielle. Il y aussi une archéologie définie en fonction des aires de recherche (Égypte, Asie, Amériques, etc.). L'archéologie urbaine a pour objet l'étude des stratifications et de l'évolution du bâti, fondamentale pour la connaissance de l'histoire urbaine. L'archéologie sous-marine travaille sous les mers et les océans (recherche d'épaves notamment) ; l'archéologie subaquatique sous les eaux des lacs, des fleuves et des rivières. L'archéologie environnementale, en plein développement, s'appuie sur de nombreuses approches. Les méthodes physiques et chimiques sont convoquées pour analyser les matériaux (archéométrie).

L'archéologie est parfois dite monumentale si elle s'attache à l'étude des monuments. Il n'y a toutefois qu'une démarche archéologique qui s'attache aussi bien aux élévations qu'aux vestiges enfouis. Les architectes et les archéologues ont légitimement deux regards sur les vestiges et cette complémentarité est une source d'enrichissement.

La convention de l'UNESCO, signée à Malte en 1992, mais non encore ratifiée par tous les pays, protège les vestiges. En France, la loi de 1941 (dite loi Carcopino) réglemente encore les autorisations. Nul ne peut effectuer des recherches archéologiques (dites vulgairement « fouilles ») s'il n'est pas autorisé par l'État, propriétaire du sous-sol. Il existe des services de l'État (services régionaux de l'archéologie sous tutelle du ministère de la Culture et de la Communication), des services départementaux ou communaux.

L'archéologie peut être « programmée » ou « préventive » selon les conditions dans lesquelles elle intervient sur le territoire.

M. G.

→ Archéologie industrielle ; Archéologie préventive ; Patrimoine ; Ruine..

ARCHÉOLOGIE INDUSTRIELLE

Connaissance des espaces (sites, bâtiments et le cas échéant leur équipement, machines en particulier), liés directement (ateliers, manufactures, fabriques, usines...) ou indirectement (logement des ouvriers ou édifices mettant en œuvre les produits de l'industrie tels ponts, gares, marchés, docks, etc.) aux nouveaux modes de production de l'ère dite industrielle. À la différence de l'archéologie classique, l'archéologie industrielle est née d'une volonté de sauvegarde à laquelle elle est demeurée fidèle.

C'est, en effet, la destruction de certains témoins irremplaçables de la révolution industrielle, entreprise sous la pression de la modernisation des équipements et appareils de productions qui, au cours des années 1950, alerta pour la première fois l'opinion en Grande-Bretagne et suscita en même temps que l'invention du terme *industrial archeology,* la création d'associations de défense pour sauver les strates, alors méprisées, d'une époque clé de l'histoire occidentale. Dès 1965, l'*Ancient monuments board* décidait de protéger le patrimoine industriel au même titre que les monuments et sites archéologiques traditionnels et lançait un inventaire des monuments industriels confié au Centre d'histoire de la technique de l'université de Bath.

Depuis lors, le champ du patrimoine industriel n'a cessé de s'élargir pour des raisons qui tiennent à l'évolution des sensibilités historique et esthétique, autant que pour des raisons économiques liées à la crise mondiale. Il englobe maintenant, en amont, des réalisa-

tions de l'ère préindustrielle, au rôle précurseur, telles en France les manufactures ou les forges royales. En aval, il s'étend jusqu'à l'époque contemporaine, en posant les mêmes problèmes de date limite que le patrimoine architectural.

Les méthodes de recherche de l'archéologie industrielle sont beaucoup moins complexes que celles de l'archéologie classique : l'archéologie industrielle ne demande généralement pas de fouilles et dispose d'archives abondantes. Ses méthodes de sauvegarde ressortissent à la conservation intégrée et aux techniques de réhabilitation.

Le patrimoine industriel offre, en raison de son échelle, des possibilités de mise en valeur qui sollicitent l'imagination et sont encore loin d'avoir été suffisamment exploitées. Signalons, pour le moment, une diversité d'usages allant de :

— la simple modernisation et réutilisation :

• d'usines (réutilisation par d'autres industries chimiques, électriques, etc., des filatures normandes) ;

• d'habitat ouvrier (réhabilitation des corons du nord de la France) ;

• de halles métalliques du XIX^e siècle (La Villette, marchés de Paris, Rennes, etc.) ;

— la reconversion à des fins :

• muséographique et didactique (Éco-musée du Creusot, Unité pédagogique d'architecture de Rouen) ;

• de loisir (canaux) ;

• d'habitat social (usines et ateliers, notamment à Paris, rue de l'Ourq) ;

• esthétiques (canal intégré dans les projets du nouveau parc de La Villette)...

Après la Grande-Bretagne, l'ensemble des pays industrialisés se sont préoccupés de protéger leur patrimoine industriel. L'*International committee for the conservation of the industrial heritage* a été créé à l'issue du III^e Colloque international sur le patrimoine industriel.

La destruction des halles de Baltard en 1973 témoigne du retard de la France en matière d'archéologie industrielle. La création de l'Éco-musée du Creusot en 1974 a cependant contribué à une sensibilisation qui devait aboutir en 1979 au I^er Colloque sur le patrimoine industriel. Depuis, la réhabilitation du patrimoine industriel a eu pour champ principal la région du Nord-Pas-de-Calais et la Normandie pour le patrimoine de l'ère industrielle et la Franche-Comté pour celui de l'ère préindustrielle. Depuis le décret du 24 juillet 1985, le « classement parmi les monuments historiques (au titre de la loi de 1913) des immeubles, objets et immeubles par destination faisant du patrimoine industriel, scientifique et technique » relève d'une section spéciale (quatrième section) de la Commission supérieure des monuments historiques.

F. C.

→ Conservation intégrée ; Patrimoine ; Préservation ; Réanimation ; Réhabilitation.

ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

L'archéologie préventive est une démarche qui présente toutes les caractéristiques scientifiques de l'archéologie, mais qui s'inscrit dans un contexte d'urgence. En cela elle s'oppose à l'archéologie « programmée », laquelle opère seulement pour des raisons scientifiques et sans contrainte de calendrier. L'archéologie préventive s'est substituée à l'archéologie dite « de sauvetage », laquelle se contentait de limiter les dégâts et de récupérer ce qui pouvait l'être *pendant ou après* l'intervention des aménageurs publics ou privés. L'archéologie préventive, au contraire, inscrit son action dans une certaine programmation en prévoyant à l'avance des interventions sur le territoire (travaux d'infrastructure, opérations immobilières) et en travaillant selon un calendrier précis, *avant* l'intervention des aménageurs et grâce à leur financement.

La France s'est dotée, en 2001 puis en 2003, aux termes d'un riche débat parlementaire, d'une loi réglementant l'archéologie préventive. L'État dispose d'un opérateur, l'Institut de recherches archéologiques préventives (INRAP), établissement public qui n'est pas en position de monopole : d'autres opérateurs publics (services archéologiques des collectivités territoriales) ou privés peuvent travailler s'ils ont reçu un agrément du ministère chargé de la Culture. L'INRAP, toutefois, doit effectuer toutes les interventions nécessaires qui n'ont pas été prises en charge par d'autres.

En France aujourd'hui, la très grande majorité des données scientifiques en archéologie recueillies le sont par l'archéologie préventive. Les grandes opérations conduites ces der-

nières années en France ont concerné notamment les tracés des infrastructures (lignes de TGV, par l'INRAP). Autour du bassin méditerranéen, des opérations d'envergure conduites avec l'unesco ont permis de sauver au moins partiellement le patrimoine des vallées du Nil et de l'Euphrate : ce sont elles qui ont assuré une certaine transition entre l'archéologie de sauvetage et l'archéologie préventive.

M. G.

→ Archéologie ; Patrimoine ; Ruine.

ARCHIGRAM

Groupe d'architectes d'avant-garde, fondé en 1961 en Grande-Bretagne, autour de P. Cook et qui affirmait ses positions dans la revue du même nom :

— rompant avec tout esthétisme ;

— se réclamant d'une nouvelle modernité, définie au plan du savoir, par la théorie de l'information, la cybernétique, l'informatique ; au plan technique, par les « technologies douces », les techniques de climatisation et de contrôle de l'environnement ; au plan social, par la mobilité et la précarité ;

— vouant de ce fait la construction à l'éphémère (structures gonflables ou ultra-légères, composées à l'aide d'éléments produits par l'industrie et branchées sur des réseaux d'infrastructures permanentes) et substituant à la rigidité des modèles d'urbanisation conçus par les CIAM, des configurations en perpétuels mouvance et devenir (cf. P. Cook, *Plug in City*, London, 1964 ; *Instant City*, London, 1969).

Ce groupe éphémère, à l'activité essentiellement éditoriale, marque un moment de transition. Il demeure lié au mouvement moderne, mais s'apparente au postmodernisme, en particulier par son utilisation nouvelle des médias. La revue *Archigram* réduit la part du texte au minimum pour utiliser les photomontages, le dessin, sous forme de graphiques et de plans, mais aussi de bandes dessinées. Durant les années 1970 et 1080, les idées, diffusées avec ferveur par différents membres du groupe enseignant à l'*Architectural Association et* à la *London University*, firent leur chemin dans le monde des étudiants en architecture. Elles s'imposèrent en particulier dans la conception du Centre Pompidou, ouvert en 1976, et dont le concours avait été gagné par l'équipe de Richard Rogers (ancien étudiant de Peter Cook) et de Renzo Piano.

F. C. et J. R.

→ Architecture éphémère ; Moderne.

ARCHITECTE

Du latin *architectus,* lui-même dérivé du grec αρχιτεκτων (du préfixe indiquant la supériorité hiérarchique et de τεχτων le charpentier), le chef des charpentiers. Selon Hatzfeld (*Dictionnaire de la langue française*), l'architecte est « celui qui dresse les plans d'un édifice et en dirige la construction ». Cette définition témoigne de l'évolution de la notion portée par ce terme, tardivement introduit dans les sociétés occidentales.

Dans l'Antiquité, le statut du « chef des ouvriers » est incertain. De nombreuses inscriptions montrent que, dans l'Égypte des premières dynasties, il était directement lié au milieu sacerdotal, honoré pour son savoir mathématique et astrologique. L'image de l'architecte que donne la littérature grecque (Platon, Aristote, Lucien...) est ambivalente. Il est à la fois utilisé comme paradigme de l'artisan qui informe la matière, et associé à la science, la plus prestigieuse, des mathématiques. À l'époque classique, son rôle et son prestige personnel sont effacés par ceux des hommes politiques qui font appel à lui. Il en est de même à Rome où le cas d'Apollodore de Damas, architecte de Trajan, constitue une exception : le Panthéon est lié au nom de l'empereur Hadrien ; on ignore celui de son architecte. Le panégyrique de l'architecte, composé par Vitruve dans le *De architectura* (dédié à Auguste), est un plaidoyer *pro domo*, pour l'obtention d'un statut « libéral » admis par quelques rares auteurs, tels Pline et Cicéron. À la faveur d'une formation intellectuelle spécialisée, ce statut paraît admis à la fin de l'Empire romain, et notamment à Byzance, jusque vers le VII[e] siècle.

Le terme disparaît au Moyen Âge. Les édifices romans et gothiques montrent cependant, à l'évidence, que la fonction de directeur de la construction demeure. Celui qui l'assume, et dont les connaissances mathématiques et stéréotomiques apparaissent dans des documents comme les *Carnets* de Villard de Honnecourt ou des dessins d'exécution,

tels ceux conservés au Musée de l'Œuvre de la cathédrale de Strasbourg, est alors appelé *magister fabricae* (maître d'œuvre, expression demeurée en usage) ou encore *magister artificium* (maître en chef des artisans). Cette terminologie révèle la relation étroite entretenue par le maître (maçon ou charpentier) avec la pratique et le chantier d'une part, avec le système corporatif de l'autre. Elle sous-entend également le rôle joué par les clercs qui commanditent les œuvres.

Architectus et *architector* réapparaissent, incidemment, au XIII^e^ siècle, comme synonymes de *magister*. Mais le terme ne retrouve réellement son usage qu'au XV^e^ siècle, en Italie, dans le cadre d'une réorganisation et d'une réévaluation des savoirs et des pratiques, sous l'influence de l'humanisme. L'architecte est alors investi d'un nouveau statut intellectuel et social, défini pour la première fois dans le *De re aedificatoria* d'Alberti : « Ce n'est pas un ordinaire charpentier que j'appelle architecte mais... celui qui est l'égal des hommes les plus éminents dans les autres disciplines [et qui] au moyen d'une méthode sûre et parfaite, s'assigne à la fois de concevoir par l'esprit et le raisonnement et de réaliser par la construction » (Prologue). Trois traits spécifient désormais la figure de l'architecte : il devient le grand ordonnateur du cadre bâti dans son ensemble, sa tâche n'étant pas limitée à l'édification de bâtiments individuels ; sa discipline est fondée en théorie ; la finalité de sa pratique est esthétique. Il est promu théoricien et artiste.

Dans les autres pays d'Europe, le titre d'architecte est introduit avec un décalage d'un siècle. Il marque l'apparition plus tardive de la Renaissance et il est lié à l'introduction de la nouvelle architecture, venue d'Italie. En France, le terme d'architecte ou architecteur est réservé, dans la première partie du XVI^e^ siècle, aux artistes italiens (Fra Giocondo, Domenico da Cortona, S. Serlio) appelés par les souverains. Chambiges, qui dirige les travaux de Chambord, demeure un *magister fabricae*. Philibert de Lorme (1568) s'enorgueillit le premier de ce titre qui l'oppose aux artisans, entrepreneurs et ouvriers. Son homologue anglais est J. Shute *(The first and chief grounds of architecture,* 1563, qui fait l'éloge de l'*« architecte* (sic) *or mayster of buildings »)* : ni l'un ni l'autre ne sont d'ailleurs issus de la tradition des maîtres maçons.

Au XVII^e^ siècle, le *Dictionnaire* de l'Académie française définit l'architecte comme « celui qui exerce l'art de l'architecture ; artiste qui trace le plan d'un édifice, en dirige l'exécution, en assure la défense ». Cette définition (curieusement conservée jusqu'à l'édition de 1924 de ce *Dictionnaire*) reflète avec précision la vocation de l'architecte, théoricien-concepteur, constructeur, et artiste, telle que la définissait Alberti et que l'âge classique l'a adoptée.

Longtemps s'est maintenue une double tradition d'architectes-humanistes, tel Claude Perrault qui était également un médecin et anatomiste célèbre, et d'architectes qui, en dépit de leur qualité « libérale » et de leurs ouvrages théoriques, conservaient un contact étroit avec la pratique manuelle du chantier, comme en avaient donné l'exemple Filarète, Serlio, du Cerceau.

Toutefois, en particulier sous l'influence des Académies, la dimension esthétique tend peu à peu à l'emporter sur les autres, en particulier en France. Dès le XVIII^e^ siècle, les « Ingénieurs du Roy », puis les ingénieurs des ponts et chaussées, enfin les ingénieurs polytechniciens, s'avèrent des concurrents dans le domaine du génie et de l'aménagement. La perte du contact avec la réalité quotidienne et avec les problèmes de construction est intuitivement saisie dans une charge de A. de Musset : « L'architecte, qui a dans son pupitre des milliers de plans admirables, ne peut soulever de terre le premier pavé de son édifice quand il vient se mettre à l'ouvrage avec son dos voûté et ses idées obstinées. »

Mais le problème prend une acuité dramatique avec la révolution industrielle. D'une part, celle-ci donne naissance à de nouvelles techniques de construction (métal, verre, béton), maîtrisées par les ingénieurs, et porteuses d'un nouveau vocabulaire formel. Un grand débat s'instaure, dont les périodiques de l'époque (cf. la *Revue générale de l'architecture*) se font le support, entre les architectes et les ingénieurs, accusés par les premiers d'utiliser des matériaux vils et de manquer à la vocation esthétique de l'art d'édifier. L'institution du diplôme d'architecte, en 1867, a pour finalité la défense des intérêts professionnels des architectes, face aux menaces représentées par les corps d'ingénieurs. Les définitions de Dauzat traduisent la banalisation et l'appauvrissement qui en ont résulté. D'autre part, la révolution industrielle entraîne également un bouleversement des activités humaines et de leur cadre spatial, qui appelle de nouvelles

approches et l'avènement de l'urbanisme comme discipline autonome (Cerda, 1867).

Le mouvement moderne a tenté de redonner à l'architecte le rôle de grand ordonnateur de l'espace bâti. Sous la double influence des mouvements d'avant-garde et de la tradition de pensée utopique, les architectes du mouvement moderne ont, d'une part, tenté de faire table rase des traditions et de leur approche esthétique, et d'adapter les nouvelles techniques de construction à l'expression architecturale de la société industrielle et machiniste. D'autre part, ils ont identifié leur rôle à celui de l'urbaniste et cherché à définir le cadre global d'une société nouvelle. Ils assumaient ainsi une vocation démiurgique (Le Corbusier se veut le « guide », le « chef », le « berger » du troupeau), en réalité politique et sociale, radicalement nouvelle pour l'architecte. Celui-ci en effet, de l'Antiquité jusqu'à la fin de l'âge classique, avait toujours entretenu avec son commanditaire, individuel ou collectif, le dialogue indissociable de sa fonction d'édificateur, autrement dit de traducteur en termes spatiaux d'une demande sociétale.

Depuis les années 1960, le processus de mondialisation, sous l'impact de la révolution électro-télématique, a progressivement fait émerger la figure de l'architecte « artiste médiatique ».

F. C.

→ Architecte-urbaniste ; Architecture ; Artiste ; Art urbain ; Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM).

ARCHITECTE DES BÂTIMENTS DE FRANCE

Héritier de « l'architecte ordinaire des monuments historiques » (instruction du 30 mars 1897, puis décret du 12 avril 1907), lequel devient ensuite « architecte des monuments historiques » (1935), subsidiairement successeur de l'architecte ordinaire des bâtiments civils et palais nationaux (institué en 1908), l'architecte des bâtiments de France (ABF) prend ce nom en 1946. Depuis 1993, le corps des architectes des bâtiments de France a été fusionné avec celui des urbanistes de l'État et aujourd'hui « architecte des bâtiments de France » est (décret du 2 juin 2004), le titre conféré par le ministre de la Culture à des « architectes et urbanistes de l'État », détenant un diplôme, titre ou certificat qui ouvre l'accès au titre d'architecte en France, et exerçant leurs fonctions dans un service chargé de l'architecture et du patrimoine à l'échelon départemental.

Depuis le 31 décembre 2007, les ABF ne peuvent plus exercer aucune mission de conception ou de maîtrise d'œuvre à titre libéral. Cette disposition, le besoin de redéfinir les missions particulières sur les immeubles classés et le souci de maintenir chez les bénéficiaires du titre une précieuse expérience, ont conduit le décret du 22 juin 2009 à confier à l'ABF territorialement compétent « la maîtrise d'œuvre des travaux de réparation des immeubles classés appartenant à l'État ou remis en dotation à ses établissements publics ou mis à leur disposition », étant ménagée toutefois, pour les établissements publics, une éventuelle maîtrise d'œuvre alternative d'un architecte urbaniste de l'État de la spécialité « patrimoine » affecté à l'établissement public et étant prévue aussi, pour les immeubles classés affectés à d'autres ministères que celui de la Culture, une maîtrise d'œuvre éventuelle d'un architecte fonctionnaire titulaire du diplôme de spécialisation et d'approfondissement en architecture, mention « architecture et patrimoine ». C'est tout architecte titulaire de ce dernier diplôme ou d'un diplôme reconnu équivalent qui se voit confier « la maîtrise d'œuvre des travaux de réparation des immeubles classés n'appartenant pas à l'État », mais, sur demande du propriétaire (ou de l'affectataire domanial) et sur décision du préfet de région, l'ABF peut être choisi en cas de péril pour le monument ou de danger imminent pour les personnes ou de carence établie de l'offre privée ou publique.

Le même décret de 2009 prévoit que le conservateur d'immeubles protégés appartenant à l'État, affectés au ministre de la Culture et figurant sur une liste nationale arrêtée par ce ministre est choisi par le préfet de région parmi les ABF dans le service chargé de l'architecture et du patrimoine à l'échelon départemental et dispose que le conservateur est notamment chargé du suivi de la réalisation des travaux « d'entretien et de réparation ordinaire » de ces immeubles.

Aux compétences ci-dessus de l'ABF s'ajoutent toutes celles pour lesquelles il dispose de pouvoirs propres. Il s'agit :

— de la délimitation de périmètres de protection de monuments historiques ;

— de l'assistance pour l'étude d'une ZPPAUP ;

— de la surveillance générale d'un secteur

sauvegardé en vue de préserver son caractère historique ou esthétique dès l'acte qui le crée et de la vigilance quant à la cohérence du projet de plan avec cet objectif ;

— de l'accord sur les travaux de restauration immobilière projetés en secteur sauvegardé ou en ZPPAUP avec, s'il y a lieu, délivrance d'une attestation fiscale sur la restauration complète de l'immeuble concerné ;

— de l'avis sur les dérogations à l'interdiction de la pratique isolée du camping ou de la création de terrains de camping dans des espaces protégés ;

— de contrôle par des avis ou des accords des travaux en site inscrit, en site classé (lorsque le préfet de département est compétent pour donner une autorisation), en périmètre de protection de monument historique, en secteur sauvegardé, en ZPPAUP (dans ce dernier cas, avis simple et non plus avis conforme depuis la loi du 3 août 2009) ;

— de contrôle lors du récolement obligatoire prévu à l'article R462-7 du Code de l'urbanisme ;

— d'intervention dans la procédure de péril des immeubles menaçant ruine ou dans la procédure des immeubles insalubres ;

— d'avis conformes ou simples sur les autorisations d'installation d'enseignes relevant des articles L581à L581-45 du Code de l'environnement.

L'avenir dira si la loi portant engagement national pour l'environnement ajoutera encore des compétences particulières, par exemple lorsqu'il s'agit de définir des périmètres, autres que les espaces protégés habituels, où ne seraient pas admis les systèmes solaires thermiques ou photovoltaïques ou autres dispositifs de production d'énergie renouvelable, ou l'utilisation en façade du bois ou tout autre matériau renouvelable permettant d'éviter des émissions de gaz à effet de serre, ou encore la pose de toitures végétalisées ou retenant les eaux pluviales.

Ph. P.

→ Abords ; Architecte en chef des monuments historiques ; Classement ; Secteur sauvegardé ; Sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés ; Sites.

ARCHITECTE EN CHEF DES MONUMENTS HISTORIQUES

En France, c'est la Révolution qui a introduit, de façon explicite, la notion d'intérêt public et collectif en faveur de monuments et d'objets anciens. La monarchie de Juillet a officialisé l'objectif en créant successivement le poste d'inspecteur général des monuments historiques en 1830 et la Commission des monuments historiques en 1837. Très vite, il apparut qu'il n'était plus suffisant de recenser les monuments et qu'il fallait en assurer la conservation. Dès 1840, les premières opérations furent lancées, mais confiées à des architectes non préparés. Les déceptions furent nombreuses, principalement dues à l'absence de connaissances solides concernant l'histoire de l'architecture française. Mérimée écrivait en 1840 : « Il n'y a que deux ou trois architectes en qui l'on peut avoir confiance en France. » Choisis au départ par la commission, ils se recrutèrent ensuite par cooptation au sein des agences de Viollet-le-Duc et Boeswillwald.

Réclamé en vain par Viollet-le-Duc, le premier cours d'architecture médiévale fut créé en 1887 au Musée des monuments français du Trocadéro et confié à Anatole de Baudot. Le premier concours de recrutement des architectes en chef des monuments historiques a eu lieu en 1893 ; près d'une vingtaine de concours suivirent ensuite, destinés à vérifier les compétences en matière de culture historique et architecturale, d'expertise quant aux savoir-faire anciens et aux pathologies de la construction, et enfin de maîtrise des modes et techniques d'intervention.

Recrutés sur concours d'État, et au terme d'une période probatoire de 18 mois, les architectes en chef sont nommés dans une circonscription territoriale par un arrêté ministériel. Ce sont des fonctionnaires à exercice libéral.

Jusqu'à la réforme de 2009, et héritant d'une longue et patiente organisation du service des monuments historiques (devenu, depuis l'arrêté du 17 novembre 2009, la sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés), leurs missions au sein de leur circonscription étaient :

— de surveillance du « parc monumental » et d'avis et sur les travaux menés par les propriétaires de monuments classés ;

— de maîtrise d'œuvre sur des monuments classés, lorsque l'État (ministère de la Culture) apportait une aide financière ou assurait la maîtrise d'ouvrage des travaux : ces missions ont été récemment élargies à l'ensemble des monuments classés de l'État ne relevant pas du ministère de la Culture.

L'obligation de service découlant de cette responsabilité territoriale assurait la conservation de tous les monuments classés dès lors que celle-ci était menacée, sans distinction de taille, de budget, d'accessibilité. La nomination des agents sur une durée de cinq à dix ans permettait aux architectes d'acquérir la connaissance des particularismes locaux (histoire, typologies locales, matériaux et mises en œuvre...) que la précision et la pertinence des interventions et des travaux appellent. L'objectif de conservation de l'ensemble du parc était assuré en liaison avec les Architectes des bâtiments de France (ABF) chargés de l'entretien.

Aujourd'hui, la tendance est à la libre concurrence. Les architectes en chef n'y échappent pas : la responsabilité territoriale disparaît pour les missions de maîtrise d'œuvre. Après avoir répondu à l'obligation d'ouverture du concours de recrutement aux architectes de l'Union européenne, l'État a limité l'obligation d'intervention des architectes en chef aux seuls monuments dont il garde la propriété. Pour les autres monuments, la maîtrise d'œuvre est élargie (sous certaines conditions) aux architectes titulaires d'expérience en matière de travaux sur le patrimoine. L'obligation de concours n'est donc plus requise. Il s'agira alors de démontrer si la « régulation naturelle » du marché et de la concurrence entre architectes, remplaçant la territorialité, pourra répondre aussi bien aux objectifs de conservation, en termes de pertinence, de connaissance, d'efficacité et de compétence.

Cette ouverture s'étend également à la maîtrise d'ouvrage que l'État restitue aux propriétaires, responsabilité lourde, compte tenu de la complexité de l'exercice, exigeant des connaissances spécifiques et se doublant pour les monuments historiques, de précautions particulières.

Cette réforme va transformer de façon radicale un exercice fondé sur plus d'un siècle d'expérience. Elle engagera de nouvelles responsabilités professionnelles, et risque de changer profondément les conditions de conservation de plus de 18 000 monuments classés, de la plus petite chapelle isolée aux plus prestigieux et complexes chefs-d'œuvre de l'architecture.

J.-M. B.

→ Monument historique ; Restauration ; Sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés.

ARCHITECTE-URBANISTE

Architecte : « celui qui dessine les plans des édifices, en dresse les devis et en dirige la construction suivant les règles de l'art de bâtir » *(Larousse du XX^e siècle)*. Cette définition éclaire la spécificité de l'intervention de l'architecte en urbanisme.

— il maîtrise l'art de bâtir les édifices ;

— il procède par l'élaboration d'un plan dessiné, destiné à guider l'exécution.

Cet art adapté aux édifices a vite été étendu à la réalisation des villes ou quartiers de villes, en faisant l'hypothèse que les méthodes sont les mêmes. Gropius : « L'approche de n'importe quelle sorte de dessin – une chaise, un immeuble, une ville entière ou un plan régional – est fondamentalement semblable. »

De nos jours, on peut distinguer dans l'intervention de l'architecte en urbanisme trois types d'approche : l'urbanisme de projet ; l'urbanisme de négociation ; le conseil et le contrôle.

L'urbanisme de projet est historiquement le plus ancien. Il consiste à considérer la ville ou le quartier comme un ensemble d'édifices à construire selon les mêmes méthodes qu'un édifice unique. Les aspects formels et fonctionnels dominent sur les aspects politiques, juridiques ou sociaux. La durée de la réalisation n'est pas prise en compte : le projet est l'image finale de la réalisation « achevée ». La forme urbaine est totalement maîtrisée par le dessin. La typologie des immeubles et des édifices publics est prédéfinie, en rapport avec la pratique courante du moment.

La réalisation du projet suppose l'existence d'un maître d'ouvrage unique, possédant la maîtrise foncière et les moyens d'investir. Ce fut le cas pour la plupart des villes coloniales dans la période où l'armée administrait les villes, et pour quelques extensions de villes métropolitaines (Strasbourg, 1870 ; Chicago, 1909-1930). L'absence de maîtrise d'ouvrage fut en revanche la cause de l'échec de la plupart des plans d'extension des années 1930.

Dans l'après-guerre, cette méthode fut appliquée pour la reconstruction, puis dans les ZUP, sous l'autorité d'un architecte de plan-masse (architecte en chef). De nos jours, la pratique du projet urbain, exprimée notamment à travers les actions de la mission « Ban-

lieues 89 », relève de la même approche. L'intervention architecturale est totale : projet totalement défini, forme urbaine totalement maîtrisée.

Dans l'approche de l'urbanisme de négociation, le projet sur la ville n'est pas conçu comme une image finale et définie, qu'il faut bâtir au même titre qu'un bâtiment, mais comme un ensemble d'objectifs (y compris formels), que l'on atteint en maîtrisant le processus de formation de la ville à travers des procédures juridiques et financières et des rapports de pouvoir. La notion de négociation avec les différents acteurs de la ville (politiques, financiers, promoteurs, ingénieurs, habitants) est à la base de ces méthodes.

L'architecte apporte un savoir autonome sur la ville, constitué de sa connaissance de la typologie des immeubles, de sa maîtrise de la forme urbaine et du dessin. Il utilise le plus souvent des outils réglementaires (plan local d'urbanisme, qui a succédé au plan d'occupation des sols, plans d'aménagement de zone, plans de sauvegarde et de mise en valeur). Le PLU (et, plus encore, auparavant le POS) est surtout adapté à la maîtrise des densités et des surfaces urbanisables, les deux autres types de plans étant plus adaptés à la maîtrise de la forme urbaine. Mais l'architecte peut également agir pour le compte d'un aménageur public (commune, société d'économie mixte, établissement public d'aménagement), ce qui le place en position de négociation directe avec les constructeurs. Dans ce dernier type d'intervention, il s'appuie sur les techniques de la maîtrise d'œuvre urbaine qui ont été développées notamment au sein des établissements publics de villes nouvelles. La maîtrise d'ouvrage urbaine s'affirme comme une discipline distincte de l'architecture et s'appuie sur des notions de composition urbaine comme les axes visuels, les réseaux de circulation, l'épannelage, la continuité bâtie, la hiérarchie et la composition des espaces publics...

Depuis le XVIII^e siècle, des architectes exercent, pour le compte de collectivités publiques, des missions de contrôle et de conseil, soit comme fonctionnaires, soit comme prestataires de service exerçant à titre libéral. Citons parmi les nombreux modes d'exercice :

— architectes des villes : maîtrise d'ouvrage des bâtiments publics, entretien, maîtrise d'œuvre de certains bâtiments publics et espaces publics ;

— architectes voyers : contrôle du respect des règles d'urbanisme, notamment celles d'hygiène et de prospect ;

— architectes des bâtiments de France (ABF) : contrôle des permis de construire aux abords des monuments et sites classés ;

— architectes en chef des monuments historiques : élaboration et contrôle des plans de sauvegarde ;

— urbanistes de l'État : corps d'architectes et d'ingénieurs de l'équipement (fusionné en 1993 avec celui des ABF), exerçant des fonctions administratives pour le compte de l'État ;

— architectes conseils des DDE : avis sur les permis de construire ;

— architectes conseils des CAUE : conseil et assistance aux pétitionnaires de permis de construire (tendant à s'élargir à un conseil aux communes).

Cette énumération fait apparaître que, en dehors des services d'architecture des villes, les missions de contrôle et de conseil exercées par les architectes se sont d'abord développées à l'occasion de la protection des sites historiques, la notion clef étant celle d'intégration, c'est-à-dire la recherche du mimétisme avec l'environnement préexistant (rythmes, couleurs, épannelage...). Les autres types de conseils s'appuient sur des notions moins définies, et sont encore à la recherche d'une méthode et d'une position institutionnelle.

Longtemps, la pratique de l'urbanisme de projet, ainsi que l'exercice libéral de la profession, furent les concepts dominants dans les rapports de la profession avec l'urbanisme. L'élargissement vers les autres formes de pratique de l'urbanisme, ainsi que l'exercice au sein de la fonction publique furent longtemps, et restent parfois encore aujourd'hui, considérés comme marginaux par les institutions professionnelles. De ce fait, l'enseignement de l'urbanisme n'est pas considéré comme une discipline autonome dans les écoles d'architecture françaises, à l'inverse de ce qui se passe à l'étranger. L'Ordre des architectes se préoccupe du rôle des architectes dans la fonction publique, comme garants de la qualité architecturale et de la qualité de l'urbanisme quotidien.

H. D.

→ Architecte ; Urbaniste.

ARCHITECTURE

Du latin *architectura*, dérivé du grec αρχιτεκτονια, la pratique de l'architecte. Après la Renaissance, ce mot en est venu à désigner le style et les caractères d'un édifice ou des édifices d'une culture ou d'une période données (architecture grecque, gothique), et finalement, par extension, ces édifices en tant que porteurs de qualités stylistiques ou constructives.

C'est seulement à la Renaissance que cette pratique, subsumée au Moyen Âge sous le terme général d'*armatura,* fut considérée et définie comme une discipline libérale. Selon Alberti (*De re aedificatoria,* 1485), elle doit à la fois obéir aux nécessités de la construction, répondre aux demandes de la commodité et, finalité suprême, être, par sa beauté, source de plaisir esthétique.

Cette triple vocation qui fait que l'architecture est le seul parmi les beaux-arts à posséder également une destination utilitaire et traduite avec précision dans la définition du *Dictionnaire* de l'Académie française : « Art de construire, de disposer et d'orner les édifices. » Toutefois, pour de nombreux architectes théoriciens, la beauté doit être obtenue intrinsèquement, par les seuls moyens architectoniques, sans faire appel à l'ornement. L'idée de la solidarité de l'ornement et du style architectural est d'ailleurs une découverte relativement tardive (cf. *Dictionnaires* de Quatremère de Quincy et de Viollet-le-Duc). Les humanistes d'abord, puis les académies, ont longuement débattu de la primauté de l'architecture parmi les arts. Depuis Alberti, cette supériorité a été un *topos* des traités d'architecture.

Appliqué à des réalisations matérielles, le terme d'architecture désigne globalement les constructions qui, depuis les temps archaïques (cf. S. Giedion, *The eternal present,* New York, 1962, trad. franç. Bruxelles, 1975), ont, par la médiation des relations et des pouvoirs, et grâce à leur résistance aux affronts du temps, joué un rôle essentiel, comme supports de la mémoire et des valeurs symboliques constituant l'identité culturelle des sociétés. L'architecture a pu être considérée comme la forme non verbale, la plus puissante, d'expression des valeurs collectives. En ce sens, elle continue d'apporter son témoignage sur les sociétés et les cultures disparues. Tant par ses formes propres (qui constituent des systèmes morphologiques, mis en évidence dès Quatremère de Quincy, puis magistralement par Viollet-le-Duc dans son *Dictionnaire* et surtout dans les *Entretiens sur l'architecture*) que par les éléments décoratifs ou iconographiques (cf. E. Mâle et ses *Études sur les origines de l'iconographie du Moyen Âge*) qu'elle intègre, l'architecture présente une synthèse si forte des valeurs que son style donne à percevoir que ses dénominations propres servent souvent à qualifier les autres arts comme certaines pratiques ou attitudes contemporaines : roman, gothique, baroque... sont désormais appliqués à la peinture, comme à la littérature et aux mentalités. La recherche d'homologies entre l'architecture et la vision du monde de sociétés données a fait l'objet de travaux importants, d'abord chez les théoriciens de l'art allemands (en particulier K. Fiedler et A. Riegl), ensuite de la part des anthropologues, pour aboutir à la synthèse de C. Lévi-Strauss, entre 1952 et 1971.

On peut, à juste titre, considérer avec Victor Hugo (cf. *Notre-Dame de Paris*, chap. « Ceci tuera cela », éd. de 1832) que l'invention de l'imprimerie a représenté pour l'architecture traditionnelle un danger mortel, dans la mesure où le livre tend à se substituer à la mémoire vivante.

Au XX^{e} siècle, exploitant cette démarche, Marshall Mc Luhan (cf. *The Gutenberg Galaxy,* 1962), a transféré, à l'échelle planétaire, l'impact mémoriel de l'imprimerie aux médias de « l'ère électronique », dont il fait l'apologie inconditionnelle. Dans le monde anglo-saxon, il est à l'origine du terme « globalisation » (cf. « The global village », in *The medium is the massage*, 1967).

F. C.

→ Anthropologie ; Architecte ; Art ; Monument ; Style.

ARCHITECTURE D'ACCOMPAGNEMENT

Se dit des productions de l'architecture contemporaine destinées à prendre place aux abords d'un monument historique ou dans le périmètre d'un ensemble ancien. L'architec-

ture d'accompagnement peut remplacer des édifices anciens détruits, volontairement ou non, ou bien constituer un ajout. Selon qu'on choisit une option plus ou moins passéiste ou moderniste, quatre types de solutions sont envisageables qui se fondent respectivement sur : la reconstitution, le pastiche, le contraste ou la neutralité.

F. C.

→ Abords ; Ensemble historique ou traditionnel.

ARCHITECTURE DOMESTIQUE

Architecture relative à l'habitation familiale.

Toutes les sociétés ont élaboré des types spécifiques d'habitation sur le mode vernaculaire, des « maisons sans architectes » qui ont fait référence pour la génération de mai 1968. Historiquement, l'architecture savante n'a pas négligé ce domaine : Vitruve lui consacre un livre entier, Alberti traite du modèle urbain du palais patricien, Palladio décline la villa sur la terre ferme, etc.

Avec la période industrielle, s'ouvre la question du logement ouvrier qui s'accomplit, après la seconde guerre mondiale, dans l'objectif du « logement pour tous ». S'enchaînent ainsi les cités de pavillons répétitifs accompagnant les lieux de travail, les résidences collectives HBM suppléant l'habitat précaire, les grands ensembles de logements HLM, plus tard formalisés en zones à urbaniser par priorité (ZUP) pour prendre le relais des villes existantes.

La standardisation de la cellule unifamiliale, signe d'égalité sociale, conduit à l'industrialisation de la construction dans les années 1960, avec comme débouché possible la production à la chaîne de l'habitation.

Avec la fin des trente glorieuses, s'impose en retournement la maison individuelle distribuée en lotissements dévoreurs d'espace. L'illustration de l'ascension sociale tend alors à supplanter l'enracinement de l'histoire familiale dans la signification du logis. L'habitation devient alors objet de mutation potentielle dont la valeur, y compris intra-familiale, est déterminée par le marché immobilier. Dans le même temps, l'héritage du logement collectif est massivement dévolu aux couches sociales « captives ».

La priorité accordée au renouvellement de la ville sur elle-même, énoncé par la loi SRU du 13 décembre 2000, a stimulé la recherche par les concepteurs de nouveaux gisements d'habitations compensant l'obligation de mitoyenneté et l'absence de jardins par une insertion dans les centres historiques.

J.-M. B.

→ Architecture vernaculaire ; Moderne ; Palais ; Maison individuelle.

ARCHITECTURE ÉPHÉMÈRE

Expression paradoxale si l'on songe que l'architecture est un art de la durée, sa création récente est liée à la mise au point de techniques nouvelles (structures tendues, structures gonflables) permettant la construction facile et rapide de bâtiments temporaires. Elle sert aujourd'hui à désigner indistinctement des constructions de toutes époques, qui n'étaient pas destinées à durer, et dont certaines relèvent de l'architecture par leur souci esthétique, d'autres de la simple construction. N'engageant pas l'avenir, l'architecture éphémère se prête à l'expérimentation et c'est à ce titre qu'elle a sa place dans l'histoire des villes et de l'architecture et qu'elle peut encore concerner architectes et aménageurs.

Dans la culture occidentale, l'architecture éphémère a essentiellement répondu à deux demandes, bien différentes, concernant d'une part la simulation de projets architecturaux, de l'autre la réalisation de décors pour des fêtes urbaines. La simulation de projets architecturaux en grandeur nature est née en Italie avec l'art urbain : à l'aide de matériaux peu coûteux et précaires (bois, plâtre), elle permet de s'assurer de l'effet d'un édifice projeté dans la composition ou le paysage urbains. Parmi les plus célèbres simulations réalisées en France, on peut citer : l'arc de triomphe de Le Brun à la gloire de Louis XIV, place du Trône (1670), celui de Baltard en l'honneur de Napoléon III (1862), ou encore l'éléphant de la place de la Bastille (Alavoine, 1809). L'arc de triomphe de l'Étoile fut, lui aussi, simulé avant d'être construit. Les différentes techniques de simulation optique, parfois très sophistiquées, qu'on utilise aujourd'hui, ne

laissent pas d'être très inférieures à la simulation *in situ,* en grandeur réelle. On peut citer de nombreux projets de constructions, en particulier aux abords de monuments historiques, dont la simulation à l'échelle aurait évité des surprises fâcheuses (cf. à Paris aux abords des hôpitaux Saint-Louis ou du Val-de-Grâce). On ne peut que souhaiter la réhabilitation de cette pratique.

Les fêtes de la Renaissance ont été l'occasion, d'abord en Italie, de grandes compositions éphémères, associant perspectives peintes et constructions légères et inspirées par les recherches de la peinture et de la scénographie théâtrale. Plaquées sur le tissu urbain existant, ces architectures temporaires préfigurent et préparent les transformations et inventions de l'art urbain. La même démarche se retrouve lors des fêtes révolutionnaires dont le décor architectural (pyramides, obélisques, temples, etc.), puisé aux sources de l'Antiquité romaine, annonce la ville néoclassique.

À partir de la deuxième moitié du XIX^e^ siècle, le relais de la fête est pris par les expositions nationales et internationales qui rassemblent de grandes masses humaines pour des durées limitées. Leur champ d'expérimentation profite à la construction et à l'architecture plus qu'à l'urbanisme. Ainsi, entre 1850 et 1900, au fil des expositions, des ingénieurs écrivirent l'histoire de la construction métallique dans des bâtiments qui rivalisèrent d'audace et inspirèrent l'éthique et l'esthétique du mouvement moderne : conformément à leur vocation, et en dépit de leur qualité, la plupart disparurent (structures suspendues de l'exposition de Paris, 1867, galerie des machines de l'exposition de Paris, 1889, par exemple). Quelques rares exceptions survécurent, tel le Crystal Palace (Londres, 1851, remonté à Sydenham, détruit par un incendie en 1935) ou la tour Eiffel (construite pour une durée de vingt ans).

Après la première guerre mondiale, les expositions internationales ont offert à l'architecture du mouvement moderne l'occasion de véritables manifestes (pavillon de l'Esprit Nouveau de Le Corbusier, Paris, 1925 ; pavillon allemand de Mies van der Rohe, Barcelone, 1928 ; pavillon finlandais de Aalto, Paris, 1937). Les dernières expositions, reflétant la crise de l'architecture, étaient surtout le champ d'expériences constructives misant sur la vitesse et la facilité des opérations de montage et démontage : structures tendues de Frei Otto (Montréal, 1967), gonflables de Fuji (Osaka, 1970). Malgré les prises de position de groupes comme Archigram (Grande-Bretagne) ou Utopie (France), l'architecture éphémère et les nouvelles techniques mises à son service continuent d'être dédaignées par les aménageurs à qui elles permettraient pourtant, grâce à des solutions provisoires, une meilleure gestion des espaces urbanisables.

B. L. et P. Mo.

→ Archigram ; Art urbain ; Fête ; Moderne.

ARCHITECTURE FONCTIONNELLE

Architecture dont les articulations formelles sont censées être directement fondées sur des exigences programmatiques. L'action pour une architecture visant à une meilleure « convenance », conçue principalement comme l'adaptation aux mœurs changeantes, s'est engagée à la fin du XVIII^e^ siècle, non seulement dans le cadre de la réforme de l'ornement prônée par des théoriciens comme C. Lodoli ou l'abbé Laugier, mais aussi au travers des injonctions de J. N. L. Durand invitant ingénieurs et architectes à privilégier le sens de l'économie et de la simplicité d'usage.

Le rôle joué par la zoologie et la botanique dans la science du XIX^e^ siècle déboucha sur la formulation de préceptes organicistes qui s'appliquent à la fois à la structure (ossature) des bâtiments, comme chez Viollet-le-Duc, mais aussi au découpage même des constructions : l'idée d'un ornement inspiré par le règne végétal a conditionné l'Art nouveau en France, pendant qu'aux États-Unis Greenough affirmait, dès 1852, que « le monde de Dieu a une formule distincte pour chaque fonction », appelant la célèbre sentence de Louis Sullivan : « La forme suit toujours la fonction : telle est la loi » (1896).

C'est en Allemagne que l'idée d'une *Zweckbau,* ou architecture fonctionnelle (A. Behne, 1923) prit racine dans le milieu du Deutscher Werkbund, fondé en 1907, à l'intersection de la culture artistique et de la politique de la grande industrie. Cette idée, qui ne

reposait plus désormais sur l'analogie organique, mais sur l'idéalisation de la machine, est développée par W. Gropius (1883-1969), qu'inspirait fortement la connaissance distante de l'Amérique. Dans les bâtiments du Bauhaus de Dessau (1925-1926) ou dans ses projets d'édifices publics, les unités du programme étaient découpées en blocs monofonctionnels et venaient constituer autant d'entités architecturales distinctes, assemblées les unes avec les autres.

Au travers de la diffusion de la doctrine du *scientific management* de W. Taylor (1908), née dans les usines et qui investit la sphère de l'habitation et de l'architecture publique, la tyrannie de l'organigramme s'instaura. La forme architecturale était censée découler, par une suite d'opérations logiques, à la précision quasi mathématique, des découpages internes d'un usage rationnalisé abstraitement ou de l'économie de parcours dont toute flânerie improductive est bannie.

Le second directeur du Bauhaus, Hannes Meyer (1889-1954), fut l'un des plus actifs défenseurs d'une architecture fonctionnelle qui gardait cependant pour lui une valeur de critique sociale et qu'il opposait à la composition de la tradition : « Toute chose en ce monde est le produit de la formule : fonction × économie » (1928). C'est, parallèlement, à Francfort, que cette architecture trouva son application la plus conséquente dans la politique menée entre 1925 et 1930 par l'architecte de la ville, Ernst May. Mais tous les architectes tenants de la fonctionnalité ne sauraient être rangés sous le drapeau du *Neues Bauen* allemand : polémiquant en 1929 avec les partisans d'une architecture fondée sur la seule *Sachlichkeit* (objectivité), Le Corbusier réfuta les thèses des Allemands, en affirmant que l'« utile n'est pas le beau », puis en organisant l'opposition à leurs thèses dans les CIAM.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la victoire de l'architecture fonctionnelle sembla d'autant plus complète qu'elle investit désormais la quasi-totalité des continents et se manifesta par l'éclosion d'écoles nationales, originales (et lyriques), au Brésil ou au japon. Deux types de démarches se dégagent au sein d'un mouvement de plus en plus diffus.

— La première tendance porte à la dissociation des éléments des bâtiments et à la décomposition horizontale ou verticale des volumes les constituant. Elle débouche aussi bien sur une production médiocre, comme celle de la plupart des équipements collectifs industrialisés, que sur de nouveaux horizons quand, par exemple chez Louis I. Kahn, elle est soutenue à la fois par une critique fondée sur l'approche de l'École des beaux-arts et par la rigueur constructive.

— La seconde tendance vise le dépassement de la notion même de fonction isolée ; à cette fin, elle préconise des édifices supposés instantanément adaptables ou, à tout le moins, neutres par rapport à l'usage, qu'ils soient réglés par un principe d'unité presque classique (la Nationale Galerie de Berlin, par Mies van der Rohe, 1969) ou par l'ostentation des systèmes technologiques devant autoriser, mais en théorie seulement, un usage indéfiniment variable, comme dans le Centre Georges-Pompidou de R. Piano et R. Rogers (1977).

J.-L. C.

→ Bauhaus ; Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) ; Moderne ; Progressisme ; Rationalisme.

ARCHITECTURE INDUSTRIELLE

Architecture dont relèvent les bâtiments utilisés par les activités de transformation des biens naturels. Elle englobe donc aussi bien les moulins à eau, les forges, les tanneries, les fours à chaux que les grandes manufactures de l'ère préindustrielle. Toutefois, c'est au début du XIX^e^ siècle qu'ont émergé l'usine et les espaces spécifiques propres à l'industrie, au sens moderne de ce terme.

L'architecture industrielle, au sens le plus général, se distingue d'abord par son autonomie à l'intérieur des espaces urbains et territoriaux, puis par sa capacité de renouvellement, qui conduit en général à la juxtaposition de bâtiments d'époques et de styles divers, au gré des besoins des entreprises. Les ensembles construits qui présentent une architecture homogène, en général monumentale, sont exceptionnels mais de grand intérêt. En France, les grandes manufactures de l'Ancien Régime en offrent les plus beaux exemples (Corderie de Rochefort, 1666-1670 ; manufacture de drap « Le Dijonval », Sedan, 1755 ; Cristallerie du Creusot, 1785, ou encore les

Salines de Chaux, réalisées à la même époque sur les plans de C. N. Ledoux).

Cette tradition monumentale a subsisté au XIXe siècle, par exemple dans des ensembles comme le Grand Hornu en Belgique (1845), le familistère de Guise de Jean-Baptiste Godin (1858), la fonderie de canons de Bourges (1865-1875), ou encore dans les « châteaux » industriels de styles gothique, roman ou renaissant, édifiés à la fin du XIXe siècle, entre autres, par les filateurs (usine Motte-Bossut, 1883, dans la région lilloise) ou encore par les brasseurs (brasseries de Milwaukee aux États-Unis).

Parce qu'elle n'était pas grevée de contraintes stylistiques et esthétiques, et devait viser à l'efficacité et à l'économie, l'architecture industrielle a exploité et expérimenté les matériaux nouveaux (fer, acier, béton...) et joué un rôle considérable dans la genèse du mouvement moderne et l'histoire des formes architecturales. En France, des édifices de prestige comme le Centre Pompidou ou encore la cathédrale de Royan dérivent, en droite ligne, l'un de l'architecture industrielle des halles métalliques, l'autre des structures industrielles en voûtes minces expérimentées par B. Lafaille entre les années 1930-1950.

On redécouvre aujourd'hui les qualités de l'architecture industrielle, non seulement en tant que patrimoine technique, mais aussi pour ce qu'elle apporte aux paysages urbains. La récente réhabilitation de nombreux bâtiments industriels et leur conversion à de nouveaux usages (filatures Leblan à Lille ou Blin & Blin à Elbeuf) sont là pour en témoigner.

B. L.

→ Industrie ; Usine.

ARCHITECTURE NÉO-CLASSIQUE
→ Classique

ARCHITECTURE ORGANIQUE **→ Organique**

ARCHITECTURE RELIGIEUSE

Architecture liée au sacré et à la pratique d'une religion. Elle peut comprendre des édifices répondant à une multiplicité de destinations : de la simple demeure des dieux aux lieux divers de leur culte, en passant par la demeure des morts et les monastères. Sa nomenclature varie selon les cultures et les époques. Ainsi, à la Renaissance, Alberti pouvait classer, parmi les édifices sacrés (opposés aux édifices profanes), les hôpitaux tenus à l'époque par des prêtres.

Les recherches de l'archéologie contemporaine ont montré que la relation des hommes avec le sacré est à l'origine non seulement de l'architecture monumentale (S. Giedion, *The birth of architecture,* New York, 1964, trad. franç. 1966, Bruxelles), mais des premières « villes » que nous ont léguées les sociétés archaïques (P. Wheatly, *The pivot of the four quarters,* Edimburgh, 1971). Karnak ou Cnossos par exemple, étaient des centres religieux, dont les édifices sacrés, à l'encontre des quartiers précaires où se rassemblaient les ouvriers qui les bâtirent, étaient destinés à l'éternité.

Pour vaincre la mort et les affronts du temps, l'architecture religieuse met en œuvre des matériaux nobles et imputrescibles (Égypte, Grèce, Inde) ou encore des matériaux organiques, rituellement remplacés à l'identique (Japon). Il est impossible d'évoquer ici la richesse des typologies (temples, églises, pagodes, mosquées) et des symboliques déployées par les grands styles architecturaux qui ont permis aux diverses cultures d'exprimer leur rapport avec le sacré, et que l'architecture profane a ensuite empruntées à l'architecture religieuse (cf. le *Dictionnaire* de Viollet-le-Duc pour l'architecture civile gothique). On n'évoquera pas davantage l'interaction des architectures et des styles religieux dans l'histoire (par exemple l'interprétation de l'église byzantine dans l'islam et le rôle de modèle joué par la « grande église » de sainte Sophie). On notera enfin, pour mémoire, qu'à partir de la Renaissance, l'architecture religieuse du passé a servi de modèle, pour des programmes profanes (bourses ou musées à l'image des temples grecs et romains, bibliothèques et salles de cours à l'image des églises gothiques dans les universités britanniques et les campus américains).

Les rapports (dimensionnement, localisation, environnement) des édifices ou des complexes religieux avec la ville et son tissu, varient selon les cultures, dénotant cependant toujours l'opposition entre architecture

majeure et mineure, par l'exploitation des catégories spatiales haut/bas (acropole dans la cité grecque), centre/périphérie (temples du forum romain, ou églises médiévales), entrée/sortie des villes (églises, monastères), ainsi que par l'exploitation des catégories cardinales nord/sud (Chine, par exemple), est/ouest (Occident chrétien) ou encore l'opposition entre lieux hiérophaniques et lieux ordinaires.

On pourrait ainsi esquisser l'histoire de la ville occidentale et de sa forme à travers celle de la relation qui lie les édifices religieux au tissu urbain.

Durant la période médiévale, l'édifice religieux, généralement intégré dans le tissu urbain, s'en distingue comme forme forte émergente ; une petite place irrégulière, le parvis, en dégage l'accès. En raison de la configuration des voies d'approche, la cathédrale ou l'église ne peuvent être appréhendées visuellement qu'à proximité (occultation de l'édifice). Elle entre parfois en rivalité avec un édifice civil (halle, palais communal) donnant sur la place du marché. L'édifice religieux n'en exerce pas moins un double effet sur la structure urbaine ; effet d'attraction (toutes les voies convergent vers lui) et effet d'enveloppement. En outre, les édifices religieux jouent un rôle important dans la création urbaine (pôle inducteur) et dans l'extension de villes existantes.

Au cours de la période classique, l'édifice religieux voit son parvis s'élargir en une place urbaine, à configuration plus régulière, dont les voies débouchent sur les milieux des côtés. Il est perçu à distance grâce à des perspectives ouvertes en direction de sa façade principale (focalisation de l'édifice). L'édifice religieux, comme élément singulier, contrôle partiellement le tissu urbain, à travers les percées que sa mise en visibilité impose (voir l'église de S. Annunziata à Florence, par exemple).

La période baroque systématise ce procédé. Une mise en relation globale des édifices religieux les uns avec les autres crée ainsi une sorte de superstructure monumentale à l'échelle de la ville, contrôlant l'ensemble du tissu urbain (Rome de Sixte-Quint).

La période néo-classique impose l'idée d'insularisation du monument religieux (Quatremère de Quincy), son installation fréquente au milieu de la place, ainsi que la généralisation de la technique baroque de mise en relation des éléments singuliers entre eux. Signe de laïcisation de la société, l'édifice religieux entre désormais en concurrence avec divers équipements civils (théâtres, hôpitaux, gares, etc.) dans la structuration morphologique du nouveau tissu urbain (l'urbanisme haussmannien en est le meilleur témoin).

Depuis le début du XX^e siècle, l'architecture religieuse (église, chapelles, couvents) a fait l'objet de nombreuses tentatives de renouvellement formel, en particulier par l'utilisation des matériaux et techniques nouveaux (cf. par ex. : l'église du Raincy par A. Perret, 1927, puis la mise en œuvre des structures suspendues et des voiles minces de béton avec les églises de Candela au Mexique, la chapelle de E. Saarinen au MIT, l'église de Royan par B. Laffaille).

En France, depuis la deuxième guerre, l'architecture religieuse, ses formes et son implantation reflètent à la fois la problématique de l'Église catholique en quête d'un nouveau visage et la problématique sociale soulevée par les nouveaux modes d'urbanisation. La période qui s'étend jusqu'à la fin des années 1960 est marquée par la recherche de formes atypiques susceptibles de focaliser l'attention. Il s'agit, d'une part, de s'aligner sur la modernité, comme en témoignent la politique du père Couturier et ses commandes prestigieuses (cf. Le Corbusier : chapelle de Ronchamp et couvent de La Tourette). D'autre part, il faut affirmer par la vue la présence d'une communauté spirituelle dans des quartiers nouveaux habités par des populations déshéritées ou déracinées. Dans les « zones à urbaniser par priorité », l'église, matérialisée par un objet insolite, apporte le supplément d'âme absent. En revanche, la mise en scène urbaine n'est pas recherchée.

À la suite du concile Vatican II, puis des événements de mai 1968, l'Église cherche à se fondre dans la société civile. Les édifices deviennent des centres cultuels, munis de toutes les commodités pratiques pour l'exercice de multiples activités. Ils se fondent dans d'autres édifices civils (immeubles d'habitation, centres socioculturels...). Parfois même, on utilise des locaux banalisés (locaux collectifs résidentiels, maisons de quartiers), destinés à d'autres activités. La fonction sacrée passe au deuxième plan, ainsi que la spécificité de l'église dans la cité.

Depuis les années 1980, l'église retrouve la valeur du symbole : symbole du sacré et d'une communauté différente et minoritaire. L'architecture des édifices et leur emplacement traduisent cette évolution.

H. D. et A. L.

→ Art urbain ; Composition urbaine ; Culte (lieu de).

ARCHITECTURE VERNACULAIRE

L'adjectif vernaculaire, du latin *vernaculus,* né dans la maison (à propos d'un esclave), puis indigène, fait partie du lexique de la linguistique où il désigne ce qui appartient à la langue du pays. Il peut même être employé substantivement. L'anglais a appliqué *vernacular* aux arts (locaux) et en particulier à l'architecture caractéristiques de certains pays ou régions. Cet usage s'est plus récemment introduit en français, où vernaculaire est souvent confondu avec populaire.

L'architecture des sociétés traditionnelles, dite parfois « architecture vernaculaire », frappe par le nombre relativement restreint des types et des techniques mis en jeu, dû au fait qu'elle est fortement soumise aux contraintes naturelles (matériaux disponibles, climat, topographie, etc.) (Amos Rapoport, *Pour une anthropologie de la maison,* Paris, 1972). Cependant, ces divers types architecturaux s'expriment en d'innombrables variétés qui reflètent d'autres facteurs culturels essentiels (l'organisation sociale, la religion et le symbolisme, etc.), ou dépendent des conditions mêmes de l'habitat (maison collective ou individuelle, habitat groupé ou dispersé, soumis à des principes hiérarchiques, égalitaires, religieux ou politiques...). La maison esquimau, l'habitat dogon et la ville mozabite sont des exemples connus, démontrant les relations étroites entre l'architecture vernaculaire et les contraintes naturelles et culturelles.

Comme l'a souligné A. Leroi-Gourhan (*Milieu et technique,* Paris, 1945), les différents types architecturaux ne correspondent pas toujours aux coupures anthropologiques, mais on constate fréquemment un parallélisme entre coupures linguistiques et politiques et types d'habitat. Cet auteur a rapproché, d'autre part, les modes d'évolution de l'habitat et du vêtement, tous les deux très lents, car conditionnés par le milieu et fortement soumis à l'inertie de la tradition. De ce point de vue, l'étude de l'architecture vernaculaire est un outil précieux pour la connaissance de l'histoire des sociétés. Plus, on s'aperçoit aujourd'hui que cette étude offre des perspectives d'avenir, en révélant aux architectes de demain des modalités subtiles de relations entre l'homme et sa maison, la société et le milieu.

M. P. et M. Pe.

→ Acculturation ; Anthropologie de l'espace ; Medina.

ARCHIVES → Histoire ; Longue durée

ARMATURE URBAINE

Ensemble des villes hiérarchisées et de leurs aires d'influence qui assurent dans un territoire donné les fonctions qui nécessitent un minimum de population desservie.

La notion d'armature urbaine est très directement liée à deux autres :

— celle de réseau urbain, qui est l'inscription géographique de l'armature urbaine et qui se caractérise par les relations, exprimées par des flux de personnes, de marchandises, de communications immatérielles et de capitaux, entre les villes qui sont des pôles pour leur aire d'influence, que ces relations soient de type hiérarchique (cas le plus fréquent) ou de spécialisation mutuelle (ex. : les villes de la Randstad Holland, Metz et Nancy en Lorraine, etc.), ou plus souvent d'un type intermédiaire ;

— celle de hiérarchie urbaine, qui implique une structuration en différents niveaux et des rapports de dominance entre les villes voisines de différents niveaux.

Les études de réseaux urbains ont été initiées dans les années 1930 en Allemagne par les travaux théoriques de A. Lösch (*Die räumliche Ordnung der Wirtschaft,* 1940) et les études géographiques appliquées de W. Christaller (*Die zentralen Orte in Süddeutschland,* 1933), tandis qu'aux États-Unis, W. J. Reilly modélisait sous forme gravitaire l'attraction des villes (*The law of retail gravitation,* 1931) et que plus tard, en France, F. Perroux et J.-R. Boudeville précisaient les concepts de région polarisée et d'innovation entraînante.

Les études d'armature urbaine régionale se sont multipliées en France, dans l'équipe de

P. George, autour de 1960 (Y. Babonnaux sur la Loire moyenne, R. Dugrand sur le bas Languedoc, B. Kayser sur la Côte d'Azur, M. Rochefort sur l'Alsace) et ont défini des notions qui ont été reprises au niveau national (Hautreux-Lecourt-Rochefort, *Le niveau supérieur de l'armature urbaine,* 1963). Ces études définissent divers critères hiérarchiques (salariés dépendant des sièges sociaux situés dans la ville ; nombre de grossistes, de commerces rares ; agences mères des banques nationales ; professions rares ; services administratifs, enseignement supérieur, équipement médical, culturel et sportif, etc.) et des indicateurs d'aire d'influence (communications téléphoniques, mouvements des voyageurs en train, migrations résidentielles, etc.).

On a pu ainsi définir en France des métropoles régionales, parmi lesquelles huit métropoles d'équilibre ont été choisies pour faire, ensemble, contrepoids à l'attraction parisienne ; des centres locaux, etc. La politique d'aménagement du territoire a d'abord privilégié les métropoles d'équilibre, à partir de 1963, puis les villes moyennes, dix ans plus tard.

L'approche des problèmes d'aménagement du territoire en termes d'armature urbaine a connu, pour la DATAR, une reprise, au début des années 1990, avec la notion de réseau de villes qui a été proposée notamment pour structurer la couronne du Bassin parisien. L'argumentation tient, d'une part, dans la possibilité de plusieurs villes moyennes d'atteindre ensemble un poids démographique et économique auquel elles ne peuvent prétendre séparément et de pouvoir ainsi rivaliser avec les métropoles ; d'autre part, dans la complémentarité possible des fonctions urbaines entre les villes constituant un réseau. Mais il ne semble pas que cette volonté administrative ait beaucoup de prise sur la réalité : le plus souvent, les réseaux ainsi annoncés associent des villes davantage rivales que complémentaires (Tours et Orléans en Loire moyenne ou Rouen, Le Havre et Caen en Normandie par exemple) et dont le désir de s'associer est essentiellement de surface. Les moyens mis en œuvre au service de cette politique sont d'ailleurs très limités.

Le rapport (mars 2009) de la commission sur la réforme des collectivités territoriales (dite comité Balladur) a proposé de donner un statut de métropole, qui reste à préciser, à Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Rouen, Rennes, Toulon et Strasbourg.

P. M.

→ Aire d'influence d'une ville ; Aire métropolitaine ; Aménagement du territoire ; Métropole d'équilibre ; Métropole régionale ; Réseau de villes ; Ville ; Ville moyenne.

ARRÊTÉ DE BIOTOPE → Parc naturel

ARRÊTÉ DE CESSIBILITÉ → Expropriation

ARRÊTÉ DE PÉRIL → Permis de démolir ; Police administrative

ARRONDISSEMENT → Statut de la ville et de la région de Paris

ART

Du latin *ars* (équivalent du grec τεχνη), habileté manuelle, métier, profession et, par extension, l'ensemble des disciplines et activités humaines, par opposition au travail de la nature. C'est seulement depuis la deuxième moitié du XVIIIe siècle qu'art, entendu absolument (l'art), a pris le sens de l'ensemble des beaux-arts et en est venu à désigner la faculté humaine spécifique qui relève de l'esthétique, et son champ de création.

L'Antiquité ne possédait pas de mot particulier pour désigner les activités esthétiques. *Ars* s'appliquait aussi bien au travail du philosophe qu'à celui du médecin, du savetier ou du peintre. À des fins pédagogiques, les écoles de philosophie post-aristotéliciennes proposèrent diverses classifications des disciplines les plus nobles ou arts dits libéraux (parce que pratiqués par les hommes libres). Varron et Vitruve y incluent l'architecture, Pline et Galien la peinture. Mais ces pratiques en sont habituellement exclues. Martianus Capella propose une classification de sept arts libéraux comprenant grammaire, rhétorique et dialectique d'une part, arithmétique, géométrie, astronomie et musique de l'autre. Cette classification, dont hérita le Moyen Âge, fut utilisée dans les écoles jusqu'au XIIe siècle sous la

double dénomination de *trivium* et *quadrivium* (cf. E. de Bruyne, *Études d'esthétique médiévale,* Genève, reprint 1975).

Au XIIIe siècle, les universités promeuvent la médecine, la théologie et la jurisprudence parmi les arts libéraux auxquels sont opposés (à la suite de Hugues de Saint-Victor, XIIe siècle) sept arts mécaniques (manuels), enseignés dans les guildes. Parmi ces sept arts, l'*armatura* comprend les métiers de la construction ainsi que certains domaines de la peinture et de la sculpture.

Il faut attendre la Renaissance pour que les humanistes et artistes italiens du Quattrocento confèrent à ce qu'on appelle aujourd'hui les arts plastiques (architecture, peinture, sculpture), un caractère *sui generis* et une dignité propre qui leur fassent mériter la qualification de libéraux. Alberti, en particulier, crée une terminologie originale pour exposer une première réflexion sur l'art et sa nature, longtemps inégalée (*De pictura,* 1436, première version imprimée, 1540 ; *De re aedificatoria,* première version imprimée 1485, trad. franç. et édition critique sous le titre *L'art d'édifier,* Paris, Le Seuil, 2004). Néanmoins, le terme « art » continue à désigner tout à la fois ce qu'on appelle aujourd'hui arts, sciences, techniques et métiers. Avec ses *Vite* (1550 et 1568, trad. éd. critique franç. Paris, 1981-1984), qui représentent la première tentative systématique d'histoire de l'art, G. Vasari apporte de nouveaux concepts critiques (*maniera* par exemple) et présente, pour la première fois, l'architecture, la peinture et la sculpture comme une totalité, sous la désignation d'*arti del disegno*. Mais la poésie et la musique ne sont toujours pas rattachés aux autres arts.

Tandis qu'en Italie P. Lomazzo (1590) et P. Bellori (1672) poursuivent la réflexion sur les *arti del disegno* (cf. E. Panofski, *Idea,* Leipzig, 1924, trad. franç., Paris, 1982), le pas décisif qui conduit à l'idée d'un « système des beaux-arts » participant d'une seule et même nature est élaboré en France, dans le contexte du cartésianisme et de la « querelle des Anciens et des Modernes » (cf. P. O. Kristeller, « The modern system of the arts », in *Renaissance thought and the arts,* Princeton, 1965). Dans son *Parallèle des anciens et des modernes* (1688-1696), Charles Perrault distingue d'une part les sciences, qui relèvent de la vérité, progressent et sont enseignables, d'autre part les beaux-arts, « merveilleux savoir qu'on ne peut enseigner », qui relèvent de la fantaisie. Mais il inclut encore l'optique et la mécanique parmi les beaux-arts, alors que l'abbé Batteux, dans un ouvrage séminal (*Les beaux-arts réduits à un même principe,* Paris, 1746) trouve leur unité dans leur commune finalité, le plaisir. D'Alembert, enfin, codifie la place de l'art dans le système du savoir (« Discours préliminaire » de l'*Encyclopédie,* 1751) et porte les beaux-arts ou arts majeurs au nombre, encore actuellement admis, de cinq : architecture, peinture, sculpture, poésie et musique.

Une fois achevé le travail, entamé à la Renaissance, de délimitation et d'autonomisation du champ de l'art, ce sont les Allemands qui poursuivent la réflexion sur cette activité, avec la création de deux disciplines, l'histoire de l'art et la philosophie de l'art. L'acte de naissance de l'histoire de l'art critique est signé par Winckelmann (*Geschichte der Kunst des Altertums,* 1767). Celui-ci n'est encore concerné que par l'Antiquité, mais l'investissement des autres cultures et des autres époques se poursuit au long du XIXe siècle où les premières chaires d'histoire de l'art sont créées en Allemagne.

La philosophie de l'art, ou esthétique, n'est concernée ni par les conditions historiques du développement de l'art ni par la recherche de canons normatifs (ce qui serait le propos d'une science de l'art et a fait l'objet de recherches en psychologie expérimentale), mais par l'investigation de la nature de l'art, tant du point de vue du sujet qui le perçoit ou qui le produit que du point de vue des objets qui provoquent le plaisir esthétique. Elle a été préparée par les recherches des philosophes anglais, Hutcheson, Hume et surtout Burke (introduction du concept de sublime). Cependant, le terme même d'esthétique a été créé par A. G. Baumgarten (*Aesthetica,* 1750-1768), sur la racine du grec αισθησις (sensation, sentiment) pour désigner le mode affectif de la connaissance du donné particulier qu'est l'art. Le premier, Baumgarten, conçoit une théorie générale des arts comme discipline philosophique et ouvre la voie à la *Critique du jugement* (*Kritik der Urteilskraft,* 1790) par laquelle Kant achève son système de philosophie critique. À la raison pure (objet de la théorie du vrai par la critique philosophique) et à la raison pratique (objet de la

théorie du bien par l'éthique), il ajoute une troisième faculté fondamentale de l'esprit, le jugement (objet de la théorie du beau par l'esthétique) : l'art échappe à la raison, il a sa sphère propre déterminée par les conditions subjectives, mais universelles, de la faculté de juger. Bien que limitée dans son projet et conditionnée par son époque (cf. la place accordée au concept du beau), la *Critique du jugement* demeure la référence de base de tous les développements ultérieurs de l'esthétique en tant que discipline théorique, depuis Hegel (*Vorlesungen über die Aesthetik,* 1836, trad. franç. *Esthétique,* Paris, 1944), jusqu'à K. Fiedler (*Über die Beurteilung von Werken der bildenden Kunst,* Munich, 1876), A. Riegl, B. Croce, E. Cassirer, E. Husserl, M. Merleau-Ponty...

Certes, depuis Kant, la philosophie de l'art a progressé, en particulier grâce à l'apport du romantisme allemand (cf. le rôle de Novalis et Hölderlin, leur impact sur Schelling et Schopenhauer). Mais, si elle a élargi son champ (esthétique du laid), reformulé ou éliminé nombre de questions traditionnelles comme celle de l'imitation de la nature (cf. P. Junod, *Transparence et opacité,* Genève, 1976), créé de nouveaux concepts heuristiques (cf. le *Kunstwollen* de Riegl), mis à contribution dans ses méthodes, l'apport de disciplines nouvelles (linguistique, psychanalyse), son problème central, entrevu par Alberti et formulé par Kant, demeure ouvert : celui de l'appréhension par le langage verbal d'œuvres et d'activités dont la spécificité est précisément d'échapper aux prises du concept. Sur l'esthétique de l'architecture, outre les chapitres que lui consacre Hegel, on citera en particulier, K. Fiedler, *Bemerkungen über Wesen und Geschichte der Baukunst* (Munich, 1878).

Avec l'art des jardins, compté parmi les beaux-arts dans certaines classifications des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, l'architecture, seule parmi les arts majeurs, à posséder une double finalité, utilitaire et esthétique. Cette double vocation assumée par les praticiens depuis le Quattrocento, n'a depuis cessé de poser des problèmes complexes et différents au fil de l'histoire.

F. C.

→ Architecture ; Artisan ; Artiste ; Art urbain ; Baroque ; Beaux-arts ; Classique ; Composition urbaine ; Moderne ; Musée ; Peinture ; Pittoresque ; Postmoderne ; Renaissance.

ART DES JARDINS

L'art des jardins, semblable en cela à l'architecture, la sculpture, la musique ou la peinture, cherche à transmettre un message, en reconstruisant le réel et en faisant largement appel aux mythes et aux symboles. Mais l'historiographie de l'art des jardins n'a pas assez contribué à faire apparaître cette similitude de la démarche.

L'originalité de l'art des jardins réside dans le fait qu'il emprunte à la nature une partie de ses composantes pour exprimer, à travers un espace repensé, ce que les civilisations ont considéré comme l'essentiel de leurs aspirations. Le message transmis est symbolique et souvent ésotérique. L'usage des techniques complexes, sous les formes les plus variées, est fréquent.

Depuis trois millénaires et demi, au fil des civilisations, l'art des jardins a exprimé, à travers une nature réinventée, quatre grandes préoccupations constantes et comparables à des archétypes jungiens : les jardins d'évasion et de rêve ; les jardins de prière et de méditation ; ceux qui évoquent le paradis céleste ; et les jardins qui traduisent les valeurs fondamentales d'une organisation sociale, se référant elles-mêmes à un ordre universel. Ces quatre types se retrouvent partout où l'art des jardins s'est manifesté de façon significative : en Égypte, en Chine, au Japon, au Moyen-Orient, en Italie, en France, en Angleterre, etc. C'est dans les jardins chinois, près de mille ans avant notre ère, et bien qu'ils soient postérieurs aux jardins égyptiens, qui ont à peine évolué pendant plus de deux mille cinq cents ans, que les règles de composition et les techniques d'expression propres à l'art des jardins ont été pour la première fois minutieusement exposées. Il s'agit d'exprimer une pensée plus moraliste que métaphysique. Le jardin est conçu comme fonction de libération vis-à-vis des contraintes extérieures et des horizons continus de l'homme. Il joue un double rôle : élément de rupture et représentation réduite du cosmos, dont la contemplation conduit à la réflexion puis à la sagesse suprême.

Les jardins japonais, héritiers des jardins chinois, conservèrent quelques-uns de leurs principes fondamentaux de conception et de composition, mais en utilisant des formes marquées par un dépouillement extrême. Leurs auteurs, tourmentés par la quête de la beauté absolue, conçurent des œuvres qui ont

été, avant tout, le support d'une méditation religieuse, des lieux de sérénité permettant d'accéder à une réalité métaphysique située au-delà du rêve.

Plus près de notre époque, les Arabes, se faisant les épigones des Perses, dont aucun jardin n'a été conservé, mais dont le souvenir reste présent par la place qu'ils occupent dans la religion de Zoroastre, évoquent, comme leurs devanciers, un paradis à venir. Les jardins arabes (par exemple ceux, remarquablement conservés, de Grenade), lieux ombragés, luxuriants et odoriférants, parcourus de sources limpides, sont l'image de la vie éternelle où les êtres profiteront de tous les plaisirs des sens. Créateur d'ambiance, le jardin arabe devient un cadre somptueux pour les activités de l'homme. Plus qu'ailleurs, il est aussi le complément ou le prolongement de la demeure, avec laquelle il est étroitement composé.

Avec un objectif différent, les jardins italiens et surtout français ont poussé très loin les recherches pour que l'habitation, tête de la composition, et le jardin, élément de nature, forment un tout. Sur des terrains en pente, les Italiens de la Renaissance se servirent des techniques et des procédés arabes. Mais, rompant avec le caractère et une sensualité trop précise, ils s'inspirèrent du retour aux valeurs et à l'esthétique de l'Antiquité. Le jardin entrepris, près de Florence, par Laurent de Médicis, est en terrasses : chacune correspondait à une forme de pensée, la dernière étant celle des vertus. Commencé mais jamais achevé, il devait symboliser les efforts vers une spiritualisation apportant plus de savoir et de beauté et, par là, atteignant l'universalité. D'autres jardins, inspirés des mêmes principes, subsistent aujourd'hui, toujours composés à partir de l'habitation, d'un axe central coupé d'axes secondaires, offrant une série de perspectives fermées où la vue s'arrête sur un élément de décor important.

Les jardins français, illustrés par André Le Nôtre, qui avait derrière lui une tradition familiale d'adaptation de jardins italiens, reprennent les procédés des jardins italiens de la Renaissance. La géométrie du jardin français du XVII^e^ traduit l'esprit cartésien et le rôle de constructeur de la part d'esprits tournés vers la géométrie et l'utilisant pour aménager l'espace. Jardins de l'intelligence, où la sensibilité s'exerce surtout dans la pureté des formes et des proportions, les jardins à la française cherchent à surprendre, à détourner le visiteur de ses préoccupations habituelles, pour le rendre plus réceptif aux messages qu'on veut lui transmettre. Ils ont apporté une rigueur de pensée et une étude extrêmement poussée des rapports qui lient entre eux les éléments de la composition.

Les romantiques furent à l'origine, surtout en Angleterre, de sources d'inspiration fondamentalement opposées à celles de Le Nôtre. Le rationalisme, qui tient les passions pour dangereuses, est dévalorisé au profit des passions et des sentiments qui viennent de la nature, elle-même régie par Dieu. Le jardin devient représentation de la nature, image d'un monde idyllique et lieu de plaisir sensuel. Sa composition devait favoriser une rêverie mélancolique. Une société pastorale idyllique pourrait naître de la bonté propre à la nature humaine. Les grands jardiniers anglais, s'inspirant parfois des jardins chinois, ont les premiers exprimé une vision du monde bien différente du classicisme français. Une certaine politesse, c'est-à-dire l'absence de grandeur, la délicatesse de forme, étaient considérées comme les moyens les plus sûrs d'accéder à la beauté. L'idée de l'infini, qui ne peut être mesuré, était suggérée par l'utilisation de lignes courbes. Si la science de leur composition est restée assez sommaire, du moins a-t-elle permis de répondre aux préoccupations des paysagistes confrontés à la réalisation des premiers grands jardins publics.

Avec les « espaces verts », l'art des jardins n'a plus de message culturel à transmettre et cherche à satisfaire des aspirations collectives, parfois difficiles à interpréter. La composition, au sens architectural ou musical du terme, ne fait plus que rarement sentir ses effets dans les jardins contemporains, mais l'invention et le soin apportés à la réalisation des détails sont restés enrichissants à travers une grande profusion de formes conçues dans une totale liberté. Les Anglo-Saxons, sans doute en raison d'un sens de la nature traditionnellement affirmé dans leur culture, sont restés les plus novateurs dans la création des grands parcs publics comme des petits jardins privés.

Mais on n'a guère vu se développer un art des jardins adapté au jardin individuel, si ce n'est, vers 1930, la tentative d'appliquer les principes des peintres cubistes (asymétrie et géométrie, par exemple dans le jardin de la villa de Noailles à Hyères, par Mallet-

Stevens). Les essais les plus remarquables, autour de maisons individuelles, de la part de propriétaires imaginatifs, accordant une place considérable à la symbolique, sous différentes formes, dont la statuaire, sont malheureusement restés isolés et n'ont pas trouvé d'écho chez les architectes-paysagistes.

J.-B. P.

→ Espace vert ; Jardin public ; Parc.

ARTÈRE → Débit d'une voie ; Voirie

ARTISAN

Originellement, celui qui exerce un métier manuel. La catégorie des artisans a inclus les peintres, les sculpteurs, les graveurs... jusqu'à la Renaissance, où ils ont commencé à conquérir un statut libéral et à prendre la qualification d'artistes.

Dans la terminologie actuelle, l'artiste est concerné par les beaux-arts et l'artisan par les arts appliqués. En principe, le premier se voudrait créateur, inspiré par des fins purement esthétiques, alors que le second travaille dans le cadre d'une tradition et à des fins pratiques. Mais, au fil de l'histoire, les frontières entre leurs qualifications respectives sont parfois difficiles à déterminer.

L'architecte, après avoir acquis un statut libéral, est longtemps demeuré capable d'œuvrer de ses mains, initié aux pratiques de l'artisan (charpentier, tailleur de pierres), et travaillant en collaboration étroite avec lui. On en a le témoignage dans le *Traité d'architecture* de Filarète (entre 1451 et 1465) et dans les *Libri* de Serlio qui participe délibérément des deux approches et considère les maîtres et compagnons de chantier comme des interlocuteurs à part entière, au même titre que le client.

Traditionnellement, l'artisan acquiert son métier auprès d'un maître dans le sein d'une guilde ou d'une corporation. Son apprentissage repose sur la transmission orale et manuelle de procédés de fabrication et sur une mise en situation lui permettant de dégager un « tour de main ». La suppression des corporations par la Révolution française, la substitution progressive d'un enseignement livresque à la formation traditionnelle, la survalorisation du travail intellectuel, enfin la primauté accordée à la machine dans la société industrielle, ont contribué à rendre de plus en plus précaires l'existence et le statut de l'artisan, remplacé par le manœuvre et l'ouvrier spécialisé (et non plus qualifié).

Aujourd'hui la mise sous tutelle des circuits de production par les marchés financiers a généralisé dans les sociétés développées la consommation du « prêt à jeter » au détriment de la commande du « bel ouvrage ». Pourtant, la singularité de l'artisanat, articulant capital et travail, devrait être mobilisée par les urbanistes et les aménageurs puisque « le territoire est une œuvre d'art » (cf. A. Magnaghi, *Le projet local*, 2000).

J.-M. B. et F. C.

→ Architecte ; Art ; Artisanat ; Artiste ; Traité d'architecture.

ARTISANAT

Ensemble des activités de fabrication et de commercialisation exercées par des travailleurs manuels, seuls ou avec l'aide des membres de leur famille ou d'un nombre réduit de compagnons (à l'origine) ou (aujourd'hui) de salariés : en France, on a fixé à 10 le nombre maximum d'ouvriers d'une entreprise artisanale. On compte, en 2008, 706 000 entreprises artisanales à titre principal et 180 000 à titre secondaire (respectivement près de 26 % et plus de 6 % du total). Elles offrent un nombre voisin d'emplois non salariés et environ 1 750 000 emplois salariés à temps plein et 100 000 emplois à temps partiel ou d'apprentis. Sa valeur ajoutée est le double de celle de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche réunies. L'artisanat est prépondérant en nombre d'entreprises dans le bâtiment, l'alimentation, les réparations, etc. Il représente près de 40 % des emplois dans le bâtiment, plus du quart dans les réparations, les transports et de nombreux services.

Le lieu de travail de l'artisan est l'atelier. Par ses petites dimensions, le besoin de contact avec la clientèle, l'atelier d'artisan s'insère facilement dans la ville. Forme de production antérieure à la révolution industrielle, se distinguant des manufactures par la dimension réduite des ateliers, l'artisanat existait tant dans les villages que dans les villes où il se regroupait souvent en quartiers

spécialisés (villes médiévales, et aujourd'hui encore villes musulmanes). L'artisanat est en régression dans les villages en raison de la chute de la population rurale et de la commercialisation de produits industriels ; mais aussi dans le centre des villes en raison de l'élévation des valeurs foncières et des loyers, et du vieillissement des artisans : leur départ a souvent lieu à l'occasion d'une opération de rénovation et même le choix d'une réhabilitation ne permet pas toujours leur maintien (exemple : le Marais depuis 1970). À cet artisanat traditionnel, en voie de disparition, qui ne subsiste plus que pour des fabrications (ou réparations) d'objets de grande qualité, se superpose aujourd'hui l'artisanat de sous-traitance pour l'industrie, l'artisanat d'entretien et de réparation de produits industriels (automobile, appareils électroménagers, etc.) et l'artisanat du bâtiment (construction et entretien). L'artisanat résiste mieux au processus de concentration, voire se développe, dans les secteurs se prêtant mal à celle-ci (bâtiment, vêtements, etc.).

L'artisanat est un élément important d'animation d'un village ou d'un quartier par sa double fonction de production et de commercialisation. Au plan général, l'artisanat est un moyen de formation professionnelle, de promotion sociale d'anciens ouvriers, un stimulant pour la qualité des fabrications et un moyen de sauvegarde des spécificités régionales. À tous ces titres, il est important de créer les conditions de son maintien, voire de son développement.

Au plan économique, l'artisanat est, comme l'entreprise coopérative, une forme de production où le producteur apporte capital (modeste) et travail. Le statut de l'artisan (« travailleur manuel qualifié assurant lui-même la direction de son entreprise et prenant personnellement et habituellement part à l'exécution du travail » selon le décret du 1er mars 1962) est fixé par le Code de l'artisanat et notamment la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat (loi Royer, décembre 1973). Depuis le décret du 1er juin 1983, l'unité est la personne physique (l'artisan) et non plus l'entreprise.

P. M.

→ Artisan ; Industrie.

ARTISTE

Qui exerce un des beaux-arts.

Le concept d'artiste est une création de la Renaissance italienne, solidaire de l'autonomisation du champ et du concept d'art (au sens actuel) et de l'attribution à ceux qui pratiquent la peinture, la sculpture et l'architecture, d'une dignité et d'un statut « libéral » nouveaux. L'artiste se distingue alors de l'artisan par la noblesse de sa tâche et son pouvoir de création (génie) qui le font comparer à un dieu.

Dans le cadre de l'humanisme du XVe siècle, qui voit élaborer la première littérature d'art (cf. J. von Schlosser, *Die Kunstliteratur,* Vienne, 1924, trad. franç. Paris, 1984), deux noms sont particulièrement associés à cette transformation. L'architecte-orfèvre-sculpteur L. Ghiberti livre dans ses *Commentaires* (aux alentours de 1450), la première autobiographie d'artiste connue décrivant non pas « des événements extérieurs, mais la vie intérieure de l'œuvre » (Schlosser, *op. cit.).* L'humaniste-architecte L. B. Alberti définit les compétences de l'architecte et lui confère un nouveau statut intellectuel et social, en l'égalant « aux plus grands maîtres des autres disciplines », et en l'opposant aux artisans « dont la main n'est qu'un outil » (*De Re Aedificatoria,* Prologue).

Le statut professionnel de l'artiste ne devait cependant être réglé, en Italie, qu'avec la création, en 1563, de l'Academia del disegno : fondée à l'instigation de Vasari, sur le modèle des académies littéraires, cette institution consacre la rupture de l'artiste avec les guildes dans les ateliers desquelles il continuait d'être formé, et inaugure un enseignement plus spéculatif et savant, mais qui ne concerne pas la pratique artistique elle-même, jugée inenseignable. La nouvelle condition d'artiste a été plus longue à établir dans les autres pays européens (cf. le témoignage laissé par A. Dürer dans son *Journal de voyage aux Pays-Bas,* 1520, éd. Bruxelles, 1970). En France, par exemple, l'Académie royale de peinture et de sculpture est créée par Mazarin en 1648, sur le modèle de l'Académie de Saint-Luc. Le terme « artiste » entre en 1662 dans le *Dictionnaire* de l'Académie française (fondée, elle aussi d'après un modèle italien, en 1635), et l'Académie d'architecture voit le jour en 1671. Ce retard explique que la France n'ait pas eu son

Vasari (qui dans ses *Vite* a transmis toute l'information disponible à son époque sur les peintres, architectes et sculpteurs italiens depuis Cimabue) et qu'on ignore à peu près tout des architectes, peintres et sculpteurs français des XIVe, XVe et XVIe siècles (cf. J. Thuillier, Les débuts de l'histoire de l'art en France et Vasari, in *Il Vasari storiografico e artisto,* Florence, 1974).

Le statut d'artiste de l'architecte est clairement défini par Alberti et résulte de sa conception des trois niveaux (nécessité, commodité, plaisir esthétique) de la démarche architecturale. Pour l'architecte, appliquer correctement les règles de la construction et répondre à la demande du client sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes de sa pratique : c'est seulement en faisant œuvre de beauté qu'il mérite son nom, car la beauté est la finalité de l'architecture. De plus, la compétence de l'architecte s'étendant à l'organisation du cadre bâti dans son entier, celle-ci appelle également un traitement esthétique. C'est bien selon cette conception que l'intervention des architectes de la Renaissance et des époques baroque et classique sur la ville est composée comme une œuvre d'art et a pu recevoir la dénomination d'art urbain : des « artistes » comme Bramante, Michel-Ange, Scamozzi, Le Bernin, Fischer von Erlach, Mansart, Gabriel, ont ainsi signé des paysages urbains à juste titre célèbres. L'importance de l'architecte en tant qu'artiste se traduit dans la notion de « plan d'embellissement ».

Toutefois, peu à peu, l'équilibre des trois registres de l'architecture, exigé par Alberti, s'est trouvé rompu en faveur de l'art qui monopolisait l'attention des architectes, au détriment de la construction et de la commodité. À la fin du XVIIIe siècle, les initiateurs des grandes transformations structurales de l'urbanisation sont les ingénieurs et les hommes de science (cf. B. Fortier *et al., La politique de l'espace parisien,* Paris, 1975).

L'avènement de l'ère industrielle met un terme brutal aux recherches de l'art urbain. L'urbaniste tel qu'il est défini par Cerda, et dans la mesure où il se veut le praticien d'une discipline scientifique, ne se préoccupe plus de la dimension esthétique de l'environnement urbain. Cette affirmation doit cependant être nuancée. Si dans l'œuvre de Haussmann l'esthétique joue un rôle secondaire, le préfet cherche néanmoins à créer de belles perspectives *(Mémoires)* et fait appel à des artistes (architectes comme Davioud, par exemple) pour réaliser ses projets fonctionnels. Par ailleurs, l'architecte Camillo Sitte, représentant du courant culturaliste, voudrait faire retrouver à l'urbanisme la dimension perdue de l'art. Seul l'urbanisme progressiste élimine l'artiste au nom du fonctionnalisme.

Mais cette proposition devient un sophisme quand « l'urbaniste n'est pas autre chose qu'un architecte » (Le Corbusier), comme ce fut le cas pour la plupart des membres des CIAM, et comme il l'est demeuré dans certains pays, tels l'Italie et la France, jusqu'à la fin des années 1960. En France, l'attitude de l'artiste est occultée, mais elle demeure d'autant plus prononcée que les architectes ne sont formés ni à l'université, ni dans les écoles d'ingénieurs, mais dans une École des beaux-arts qui n'ose plus dire son nom et qui en fait des « artistes » marginaux.

F. C.

→ Art ; Artisan ; Art urbain ; Beaux-arts ; Composition urbaine.

ART URBAIN

Cette expression, consacrée par H. Lavedan (*Histoire de l'urbanisme,* t. 2, Paris, 1959), désigne l'édification ou l'aménagement de l'espace des villes, tels qu'ils furent théorisés à partir du *Quattrocento,* puis progressivement mis en pratique durant la Renaissance, l'âge classique et la période néoclassique.

Relevant de l'architecte-artiste, l'art urbain diffère des procédures et aménagements médiévaux par son caractère théorique et globalisant, ainsi que par sa finalité esthétique. La prépondérance qu'il accorde à la dimension esthétique le différencie également de l'urbanisme dont, en outre, il n'a pas la prétention scientifique.

L'art urbain a introduit dans les villes occidentales la proportion, la régularité, la symétrie, la perspective, en les appliquant aux voies, places, édifices, au traitement de leurs rapports et de leurs éléments de liaison (arcades, colonnades, portes monumentales, arcs, jardins, obélisques, fontaines, statues, etc.). On lui doit la notion de composition

urbaine, dérivée de la peinture. L'art urbain fut pratiqué en Italie, avec une antériorité d'un siècle sur le reste de l'Europe. Dès la seconde moitié du *Quattrocento,* il intervient, surtout de façon fragmentaire, pour régulariser, restructurer et embellir le tissu médiéval (projets et réalisations de Nicolas V et Alberti qui, à Rome, dans les années 1450, cherchent également à retrouver le visage de la cité antique, projets et réalisations de Federico de Montefeltre et Francesco di Giorgio Martini à Urbino), mais aussi dans la création d'entités urbaines autonomes comme les extensions de Ferrare (1491). À la fin du XVI^e^ siècle, dans la Rome de Sixte Quint, l'ampleur des opérations menées depuis Bramante, Raphaël et Michel-Ange est sans comparaison avec la modestie des premières expériences tentées pendant la première décennie du XVII^e^ siècle dans le Paris de Henri IV (place des Vosges, place Dauphine).

En fait, il a fallu attendre la fin du XVI^e^ siècle pour que l'art urbain se répande à travers l'Europe, subissant l'attrait du modèle italien, plus théâtral (cf. les mises en scène de Bernini, Pietro da Cortona et Borromini dans la Rome d'Alexandre VII), et du modèle français ultérieur, plus pictural et géométrique, marqué par l'art des jardins (Versailles). Les réalisations de l'art urbain témoignent d'une grande diversité quant à leur nature et à leur échelle, allant d'opérations d'embellissement structurel ou fragmentaire (symbolisées en France par la réalisation des places royales, « cours » et perspectives) aux extensions *extra muros* de villes médiévales (Bath, Nancy, Berlin) ou à des créations *ex nihilo,* le plus souvent liées à des résidences princières (Charleville, Richelieu (1633), Aranjuez, Mannheim (1699), Karlsruhe, Saint-Pétersbourg (1763)).

F. C.

→ Art ; Baroque ; Composition urbaine ; Espace public ; Jardin public ; Proportion ; Renaissance ; Urbanisme.

ASILE → Hôpital

ASSAINISSEMENT

L'*assainissement* – néologisme des premiers temps de l'hygiénisme – a pour objet la collecte, le traitement et la restitution au milieu naturel des eaux jugées insalubres ou gênantes. Il concerne essentiellement les eaux usées et pluviales, rejetées d'abord dans les rivières par un système de canalisations (qui reprend souvent l'ancien réseau hydrographique médiéval, recouvert pour assainir l'air de la ville), puis traitées avant rejet. Le *drainage* est l'opération d'assainissement des terrains saturés d'eau, à l'aide de fossés, de galeries, de caniveaux ou de puits perdus destinés à l'écoulement des eaux.

En ce qui concerne les eaux usées, l'assainissement est collectif (arrêté du 22 juin 2007 relatif à la collecte, au transport et au traitement des eaux usées) ou individuel (arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif). Le choix relève de la commune, responsable de ce service public, qui délimite les zones d'assainissement collectif et individuel (article L.2224-10 du Code général des collectivités territoriales). Le raccordement des eaux usées industrielles fait l'objet d'une autorisation : celles-ci doivent en effet être compatibles avec les installations publiques.

L'*assainissement individuel* ou autonome est possible lorsque la densité de construction est faible et le contexte hydrogéologique adéquat : pente et perméabilité faibles, éloignement du toit de la nappe souterraine. Une fois prétraitée dans la fosse septique, l'eau usée est évacuée par épandage souterrain, traitée par infiltration ou pompée et traitée dans un tertre, puis évacuée dans le milieu superficiel. D'autres techniques existent, telles les toilettes sèches.

L'*assainissement collectif* a d'abord pris la forme d'un système unitaire (« tout-à-l'égout ») recueillant eaux usées et pluviales dans un même conduit. Le système séparatif, composé de deux réseaux distincts, l'un pour les eaux usées amenées en station d'épuration, l'autre pour les eaux pluviales conduites au milieu naturel, s'est imposé à partir des années 1950. Les branchements erronés (eaux usées rejetées sans traitement et eaux pluviales venant surcharger la station d'épuration) ont parfois conduit à adopter le système pseudo-séparatif : un réseau pour les eaux usées et pluviales des parcelles privées conduites en station d'épuration, un autre pour les eaux pluviales du domaine public. L'écoulement est libre (gravitaire), sauf exception.

L'unité de compte des eaux usées est *l'équivalent habitant* (EH) : pollution émise chaque jour par un habitant, soit une demande biologique en oxygène à 5 jours (DBO_5, quantité d'oxygène consommée par la dégradation de la matière organique présente dans l'eau en cinq jours) de 60 g. Leur traitement est encadré par la directive européenne du 21 mai 1991 qui impose le traitement secondaire pour les agglomérations de plus de 15 000 EH, un traitement plus rigoureux (tertiaire) pour celles de plus de 10 000 EH situées en zones sensibles à l'eutrophisation, et un traitement secondaire ou approprié pour les autres agglomérations. À chaque type de traitement est associé un objectif en termes de qualité absolue des eaux traitées et ou de rendement d'épuration.

Les *stations d'épuration* (17 500 en France fin 2008) prennent la forme d'usines ou de lagunes. Le *lagunage* utilise les propriétés naturelles du milieu aquatique pour dégrader les matières organiques. Déjà utilisé au XIII^e siècle dans les villes européennes qui lui réservaient l'ancien fossé d'eau stagnante creusé vers le III^e siècle pour défendre la cité, il a disparu au XIX^e avec l'enterrement des fossés, puis est réapparu aux États-Unis vers 1920. Il est employé en milieu rural et périurbain, là où le terrain est bon marché (il nécessite 10 à 20 m^2/EH).

L'*usine d'épuration* vise à reproduire le fonctionnement naturel de l'écosystème aquatique dans un temps et un espace limités, en quatre phases :

— prétraitement : dégrillage, dessablage, déshuilage ;

— traitement primaire, par décantation, visant les matières en suspension ;

— traitement secondaire (biologique), qui élimine la plus grande partie des matières organiques ;

— traitement tertiaire, en particulier déphosphatation et dénitrification.

Les sous-produits (boues d'épuration), d'autant plus abondants que le traitement est efficace, ne cessent de croître depuis une vingtaine d'années. L'épandage agricole (réglementé par le décret du 8 décembre 1997) constitue leur débouché naturel, mais est compromis par les polluants dont les boues sont chargées : elles doivent être traitées, ce qui augmente le coût d'épuration. La production alternative de biogaz par fermentation ne règle pas la question des résidus. En outre, les nuisances et pollutions causées par les stations d'épuration conduisent de plus en plus souvent à couvrir les installations et à traiter leurs émissions atmosphériques.

La dépense nationale de gestion des eaux usées est passée de 8,3 à 12,1 milliards d'€ entre 1996 et 2006, ce qui s'explique non seulement par la mise en œuvre de la directive de 1991, mais aussi par le retard précédemment accumulé. La filière montre ainsi ses limites : efficacité relative du traitement, sous-produits aux débouchés incertains, coûts croissants.

L'*assainissement écologique* constitue une alternative. Il vise à mieux intégrer les eaux usées dans les cycles biogéochimiques en récupérant efficacement les nutriments – azote, phosphore, potasse, autant d'engrais potentiels – contenus dans les eaux usées. Il est d'autant plus difficile à mettre en œuvre que les collectivités sont déjà équipées de réseaux d'assainissement. Il est très prometteur pour celles qui n'en sont pas équipées, en particulier dans les pays émergents ou en développement.

S. B.

→ Eau ; Cycle de l'eau ; Pollution des eaux continentales.

ASSISTANCE ARCHITECTURALE

Action destinée à favoriser la qualité architecturale des projets de construction faisant l'objet d'une demande d'autorisation administrative de bâtir. La notion de conseil architectural est apparue après la seconde guerre mondiale avec la création de postes d'architectes conseils de la reconstruction (arrêté du 19 juin 1946). Un corps d'architectes conseils, mis à la disposition des directeurs départementaux de l'équipement pour intervenir sur des projets d'importance, est créé par arrêté du 24 juin 1950. Ces architectes n'ont pas de contact direct avec le public et donnent leur avis aux services instructeurs du permis de construire. À partir de 1960, le conseil architectural concerne l'ensemble des permis de construire. La notion d'assistance architecturale apparaît avec la mise en place progressive des architectes consultants dans les directions départementales de l'équipement. Ces « hommes de l'art » sont mis gratuitement par l'État à la disposition du public pour tenter

de pallier la carence esthétique dont témoigne une part importante des demandes de permis de construire. Les architectes consultants doivent intervenir sur les projets de construction avant le dépôt officiel du dossier de permis. Dans cette tâche, ils sont confrontés à trois types de difficultés.

Tout d'abord, il est impossible à l'architecte consultant d'assister chaque demandeur d'une autorisation de bâtir (jusqu'en 1977, chaque département disposait en moyenne d'environ cinq architectes, à raison d'une journée mensuelle de permanence chacun). Pratiquement coupé du public, son rôle se borne à donner un avis sur dossier, après réception administrative du projet de construction.

Ensuite, il devient ainsi un rouage administratif supplémentaire dont l'avis n'est, de surcroît, pas obligatoire.

Enfin, pour des raisons déontologiques, l'architecte consultant n'est pas autorisé à réaliser les dessins contenus dans le dossier du permis de construire. Sa mission est limitée au conseil verbal, soutenu par quelques croquis dont le demandeur ne pourra utiliser que l'esprit.

De fait, le législateur a considéré l'aide architecturale comme une réponse verbale ou écrite à des questions posées. Il a oublié la maîtrise d'œuvre et la nécessité de réaliser des dessins. La qualité architecturale implique la réalisation de l'ensemble du projet dessiné et ne peut se limiter à un conseil verbal ou vaguement dessiné.

La loi du 3 janvier 1977 créant les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) a été élaborée pour résoudre ces difficultés et répondre à l'obligation nouvelle du recours à l'architecte pour toute construction supérieure à 170 m^2 hors œuvre net.

Désormais, les architectes consultants sont détachés de l'administration et intégrés dans les CAUE créés dans la plupart des départements sous forme d'association type 1901, présidés par un conseiller général, dirigés le plus souvent par un architecte, financés par des subventions de l'État et du conseil général départemental. Ce financement a permis le recrutement d'un nombre important d'architectes conseillers entre 1978 et 1982 dans tous les départements.

Disposant désormais de moyens beaucoup plus importants, l'action des CAUE prend deux grandes directions : poursuite de l'assistance architecturale sur de nouvelles bases (en particulier contact direct avec les demandeurs) ; sensibilisation du public (artisans, administrations, maîtres d'ouvrages, enfants, etc.) à l'architecture et à l'urbanisme par des moyens multiples expositions, réactualisation de matériaux et de techniques anciennes, stages de formation, etc.

Ces actions nouvelles ne pourront agir sur la qualité de la production bâtie qu'à long terme. On peut toutefois s'interroger sur la signification sociale – de l'assistance architecturale. En effet, l'amélioration de la qualité architecturale contemporaine devrait reposer sur des actions de type culturel plus que sur une assistance à la mise en forme des projets de construction. Car peut-on réellement assister la création architecturale, autrement dit l'expression dessinée du projet architectural ?

D. I.

→ Architecte ; Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ; Permis de construire.

ASSOCIATION

Groupement volontaire d'individus qui, sur la base d'un quasi-contrat, mettent en commun des ressources et créent une organisation destinée soit à défendre ou à promouvoir des intérêts spécifiques, soit à exercer une influence dans la vie sociale.

Le mouvement associatif est la conséquence des transformations économiques et sociales provoquées par l'industrialisation. L'éclatement de la communauté, la désagrégation partielle des groupes primaires, l'approfondissement de la division sociale du travail, la dilution des cadres traditionnels de la sociabilité nourrissent son expansion. L'existence d'associations suppose néanmoins le maintien de relations sociales minimales. Tocqueville considérait les associations comme un élément constitutif de la démocratie. Durkheim voyait dans les associations professionnelles un vecteur d'intégration sociale et le fondement d'un nouvel ordre moral, participant à la cohésion sociale.

Après les lois de 1865 et 1884 autorisant respectivement les associations syndicales et les syndicats professionnels, c'est la loi du 10 juillet 1901 qui reconnaît et codifie la liberté d'association, étendue désormais à l'ensemble de l'espace social.

Les associations, avec les mutuelles et les coopératives, sont considérées comme une composante de l'économie sociale qui, occupant l'espace situé entre l'économie de marché et le secteur public, constituerait un mode de gestion alternatif et un contre-pouvoir s'insinuant dans les interstices du contrôle social et de l'intervention de l'État.

Les associations sont de nature très variée (sportives, religieuses, politiques, éducatives, de défense professionnelle, de quartier, culturelles, etc.). La diversification du mouvement associatif s'accompagne d'une évolution vers l'unifonctionnalité. En revanche, on note chez les adhérents une tendance au poly-associationnisme.

Longtemps, et à l'inverse des sociétés anglo-saxonnes, la France a été caractérisée par la faiblesse relative du fait associatif. C'est pourquoi son renouveau, dans les années 1970, a été analysé, soit comme un approfondissement de la démocratie participative, soit comme un indicateur du changement social.

Ce renouveau est alimenté et soutenu par l'extension et la dispersion des couches moyennes, salariées et diplômées, notamment dans le secteur tertiaire. La valorisation du cadre de vie, du quotidien, de la participation, des groupes secondaires et de localité comme lieu de sociabilité et d'élaboration d'un consensus, sont les traits dominants de la « culture associative ».

Dans le domaine urbain, le fait associatif concerne principalement la prise en charge des problèmes de l'habitat, la création et la gestion des équipements collectifs, la défense de l'environnement et de la qualité de la vie. Lorsqu'elle est porteuse d'innovation culturelle et que le projet social l'emporte sur la fonction de sociabilité, l'association est un moyen d'action collective et d'expression des luttes urbaines. Intermédiaires situés entre l'État et la société civile, les associations sont des composantes du système politique et jouent un rôle dans la mobilisation et la transformation des valeurs culturelles. Elles participent également à la formation du personnel politique et constituent, pour certains de leurs militants, un vecteur de la mobilité sociale.

Sur le plan juridique, les associations exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement peuvent demander à être agréées par le préfet ou par les ministres chargés de l'environnement et de l'urbanisme, selon le niveau auquel elles exercent ces activités (art. 40 de la loi du 10 juillet 1976, articles 8 et 44-1 de la loi du 31 décembre 1976 et décret du 7 juillet 1977). Cet agrément permet à l'association d'exercer en justice les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions aux règles d'urbanisme et de protection de la nature.

M. B.

→ Association agréée ; Comité (ou conseil) de quartier ; Luttes urbaines ; Participation.

ASSOCIATION AGRÉÉE

Association (régie par la loi de 1901) ayant fait l'objet d'un agrément qui lui confère certaines prérogatives prévues par l'article 40 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et par la loi du 31 décembre 1962 relative à l'urbanisme. Cet agrément peut être accordé, au titre du Code rural, à des associations ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement ; à des associations d'usagers qui peuvent avoir des objets très divers ; à des associations de protection et d'amélioration du cadre de vie et de l'environnement.

La procédure d'agrément est réglementée par un décret du 7 juillet 1977, modifié par un décret du 29 mars 1985, complété par un arrêté et une circulaire du même jour. Pour être agréée, une association doit avoir plus de trois ans d'existence, être active et présenter certaines garanties de régularité de fonctionnement et de représentativité. L'agrément est accordé par l'État, représenté, selon qu'elle a une portée locale, départementale, régionale ou nationale, par le préfet, par le préfet de région ou par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement. L'autorité administrative a un large pouvoir d'appréciation, soumis au contrôle des juges administratifs, pour accorder ou non l'agrément.

L'agrément a des effets différents selon celui (ou ceux) des trois motifs en vertu duquel il a été accordé. Les associations agréées sont appelées à participer à l'action des organismes publics (organes consultatifs notamment) ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement. Les associa-

tions locales d'usagers bénéficient de droits particuliers lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Elles peuvent enfin se porter partie civile à l'occasion d'infractions au regard du droit de l'urbanisme et de l'environnement ou d'actions qui causent un préjudice à un intérêt collectif qu'elles ont pour charge de défendre. Le champ de ces possibilités varie selon le type d'agrément reçu.

Y. P. et P. M.

→ Code de l'urbanisme ; Environnement.

ASSOCIATION DE COMMUNES → Agence d'urbanisme ; Groupement des communes

ASSOCIATION FONCIÈRE URBAINE (AFU)

Forme particulière d'association syndicale de propriétaires dont le mode de fonctionnement et les missions sont réglés par le Code de l'urbanisme. Les propriétaires de différentes parcelles ou biens immobiliers peuvent se constituer en associations foncières, depuis la loi du 31 décembre 1967 (art. L 322-1 et L 352-11 du Code de l'urbanisme) pour engager des opérations d'aménagement, valoriser leurs terrains ou leurs immeubles, exécuter des travaux, mais aussi élaborer des projets d'urbanisme, gérer des opérations ou des équipements, et le cas échéant revendre des terrains aménagés. La loi distingue, en effet, quatre types d'opérations pouvant être engagées par les AFU : le remembrement des parcelles et la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement nécessaires ; le groupement de parcelles pour vente, bail ou utilisation par un tiers ; la construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif ; et, enfin, la conservation, la restauration et la mise en valeur des secteurs sauvegardés, ainsi que la restauration immobilière.

Sur le plan juridique, trois catégories d'AFU peuvent être constituées : libres, lorsqu'il y a accord unanime des propriétaires pour réaliser une opération, autorisées ou constituées d'office par le préfet, en cas contraire.

Dans ces deux derniers cas, les AFU ont le caractère d'un établissement public, les cotisations sont obligatoires et les propriétaires non parties prenantes à l'opération envisagée bénéficient d'un droit de délaissement, c'est-à-dire qu'ils peuvent mettre en demeure l'association d'acquérir leur bien à un prix fixé par le juge de l'expropriation.

En pratique, les AFU sont particulièrement présentes dans le domaine du remembrement de petites parcelles, souvent inconstructibles, aux fins d'urbanisation et ce sans passer par un organisme aménageur, ni par le dessaisissement de leurs terrains : c'est l'AFU qui est aménageur. L'AFU est également utilisée comme organisme gestionnaire, notamment d'équipements publics.

La portée de ces AFU est demeurée limitée, sans doute en raison de la complexité des mécanismes juridiques de mise en œuvre et des nombreux contentieux qui ont eu lieu, s'agissant de dispositifs combinant le droit privé et les prérogatives de droit public. On peut le regretter, car il s'agit là d'une procédure permettant aux propriétaires de participer eux-mêmes à l'action d'aménagement. Certaines opérations importantes ont, cependant, été montées par des AFU, par exemple l'aménagement de la place d'Italie à Paris, non sans susciter d'assez fortes réactions, les opposants à cette opération lourde de rénovation urbaine ayant estimé qu'il s'agissait là d'une opération d'intérêt privé ayant bénéficié de prérogatives de droit public.

D'autres AFU ont connu un vif succès, dû à un privilège fiscal important : les AFU constituées pour procéder à des opérations de restauration immobilière, par association libre de propriétaires se partageant des immeubles historiques à restaurer et étant maîtres d'ouvrage des travaux sur les parties privatives et sur les parties communes. Ces AFU, souvent montées par des marchands de biens ou par des officines aux statuts divers, ont parfois donné lieu à des abus, qui ont pu contribuer à leur mauvaise réputation. Mais si les conditions techniques, sociales et architecturales de leurs interventions, soumises à autorisation préfectorale, sont clairement posées, les travaux ainsi entrepris dans les secteurs historiques contribuent incontestablement à leur revalorisation.

N. B.

→ Remembrement ; Restauration immobilière.

ASSURANCES → Garanties et assurances du bâtiment

ATELIER → Artisanat ; Usine

ATMOSPHÈRE

Enveloppe gazeuse du globe terrestre, au voisinage duquel elle est retenue par la force de gravité.

L'atmosphère contient l'oxygène, gaz indispensable à la vie. Elle est en interaction constante avec la surface du globe et a des échanges avec les surfaces de la lithosphère, de l'hydrosphère et de la biosphère. Ces interactions peuvent être modifiées par l'action humaine, et ont de toute façon une grande importance pour la vie humaine. De plus, les mouvements de l'atmosphère opèrent des redistributions de matière et de propriétés (notamment la température) à la surface du globe.

L'atmosphère est *composée* essentiellement *d'air sec,* qui est un mélange de gaz, environ 78 % d'azote, 21 % d'oxygène et 1 % de gaz rares (argon, néon, hélium, krypton, xénon, hydrogène).

À l'air sec, viennent se mêler des gaz en quantités variables, dont le rôle est très important. La vapeur d'eau ne dépasse pratiquement jamais 3 % environ de la masse atmosphérique. L'air est capable de prendre en charge une quantité de vapeur d'eau qui dépend de la température. Si, pour une température donnée, la quantité maximale est atteinte, l'air est dit saturé. Si de l'air saturé voit sa température baisser, l'eau passe à l'état liquide et forme des gouttelettes qui peuvent rester en suspension (nuages et brouillards) ou se réunir pour donner des particules assez lourdes pour être entraînées par la gravité, ce qui produit des précipitations.

Le gaz carbonique peut constituer autour de 0,033 % de la masse atmosphérique. Il est fixé par la végétation (assimilation chlorophyllienne), mais restitué à l'atmosphère par la respiration des êtres vivants et par les combustions. Des quantités importantes de carbone ont été fixées par les processus biologiques au cours des temps géologiques et sont en cours de restitution à l'atmosphère sous forme de gaz carbonique depuis qu'a commencé l'utilisation massive des combustibles fossiles, charbons et produits pétroliers, si bien que la teneur en gaz carbonique tend à augmenter sensiblement. Cette augmentation pourrait à terme modifier les échanges énergétiques dans l'atmosphère.

L'introduction de vapeur d'eau et de gaz carbonique dans l'atmosphère résulte pour une très large part de processus naturels. Il n'en va pas de même pour d'autres gaz, comme le méthane (CH_4) ou l'anhydride sulfureux (SO_2), l'oxyde de carbone (CO), dont la teneur résulte surtout des actions humaines ; comme ils peuvent avoir des effets dommageables, leur présence dans l'atmosphère est souvent considérée comme une « pollution ».

L'atmosphère est aussi capable de prendre en charge et de garder en suspension des particules. Certaines résultent de l'action de processus naturels : gouttes d'eau et cristaux de glace à la suite de condensations, mais aussi poussières, pollens, arrachés par le vent à la surface terrestre. D'autres particules sont introduites par les techniques humaines : rejets d'usines comme les cimenteries, et surtout produits des combustions incomplètes.

Si la composition d'ensemble de l'atmosphère varie peu, mis à part le cas du gaz carbonique, sa composition locale peut subir des fluctuations significatives pour l'environnement humain. Elles dépendent de l'état de la surface terrestre, mais aussi des mouvements de l'atmosphère.

Les *mouvements atmosphériques* ont une grande importance pour l'explication de la répartition des climats à la surface du globe : la circulation de l'air est un facteur important de la répartition des températures, avec les transports d'énergie thermique des basses vers les hautes latitudes, des océans vers les continents en hiver, des continents vers les océans en été. C'est aussi la circulation qui redistribue sur le globe les masses d'eau évaporées à partir des océans et des mers.

Les mouvements atmosphériques peuvent opérer soit des concentrations, soit des dispersions de gaz et de particules, et notamment de polluants. Ceux-ci peuvent atteindre des concentrations importantes près des sources d'émission quand l'air est immobile ou peu mobile ; des transports importants de polluants peuvent aussi être opérés le long de certains axes vers d'autres régions (ainsi, une bonne partie de la pollution liée aux industries de l'Europe occidentale est « exportée » vers la Scandinavie ; les particules radioactives résultant des explosions atomiques sont retombées dans des zones bien précises).

Il est commode de distinguer le cas des mouvements verticaux et celui des mouvements horizontaux, bien qu'ils soient en fait liés les uns aux autres.

Les mouvements horizontaux ont un ordre de grandeur important (m/s ou km/h). Ils sont dus aux différences de pression atmosphérique, elles-mêmes engendrées par un système d'échanges énergétiques complexes, et ils sont modifiés par la rotation terrestre. Ils subissent aussi des influences locales, comme les effets de brise sur les littoraux des mers et des grands lacs et dans les montagnes, ou comme les effets de canalisation par les reliefs naturels ou par les constructions.

Les mouvements verticaux ont des ordres de grandeur très inférieurs (cm/h) mais n'en sont pas moins très importants. Les ascendances provoquent en effet les condensations, et donc les précipitations, et elles assurent la dispersion des polluants. Les mouvements en sens contraire, de « subsidence », peuvent être favorables à des concentrations de gaz et de particules près du sol.

Ces mouvements sont d'abord dus aux grands mécanismes fonctionnant à l'échelle du globe. Ils tendent à produire une partition de l'atmosphère en zones de hautes pressions (anticyclones), où la subsidence domine, et zones de basses pressions, où les ascendances sont généralement importantes. Mais les mouvements verticaux sont également liés à la répartition, selon la verticale, des températures. D'une manière générale, l'atmosphère est échauffée à partir de la surface terrestre, ce qui explique que sa température baisse de bas en haut. Mais, selon les influences subies par l'atmosphère, et selon ses déplacements, le taux de diminution des températures (le « gradient thermique vertical ») peut varier de façon notable. Si ce gradient est fort, toute particule d'air légèrement soulevée, bien que se refroidissant par effet de détente, se trouve être plus chaude, donc moins dense, que l'air environnant, et elle poursuit son ascension. L'atmosphère est alors dite « instable ». Par contre, si le gradient thermique vertical est faible, toute particule accélérée vers le haut se trouve être plus froide que l'air environnant, et elle tend à revenir vers sa position de départ. L'atmosphère est alors stable. Une stabilité particulièrement nette apparaît dans le cas où la température augmente en altitude, ce qui n'arrive jamais que sur des épaisseurs limitées. Ces « inversions de température » inhibent complètement les mouvements verticaux et freinent donc la dispersion des fumées et des gaz, notamment des polluants.

Le problème de l'*environnement atmosphérique* se pose en définitive à trois échelles différentes.

— À l'échelle du globe tout entier, l'augmentation de la teneur en gaz carbonique et en certains autre gaz (notamment la vapeur d'eau, le méthane, les oxydes d'azote et les chlorofluorocarbures) pose des problèmes graves. En effet, l'atmosphère laisse passer les radiations d'ondes courtes en provenance du soleil, tandis qu'elle retient et absorbe les radiations d'ondes longues émises par la surface (« effet de serre » atmosphérique). Or, l'importance de cet effet dépend largement de la composition de l'atmosphère, notamment de sa teneur en gaz carbonique. Des changements très importants de cette dernière pourraient transformer assez sensiblement les caractères thermiques de la terre.

— À l'échelle de grandes régions, il existe des transports de polluants vers des zones de confluence de vents, qui sont particulièrement menacées. D'autre part, les régions souvent recouvertes par des anticyclones, pendant toute l'année ou une ou deux saisons, sont aussi très sensibles à la pollution, en raison de la subsidence et de la faiblesse des vents.

— À l'échelle locale, les sites favorables aux inversions thermiques, c'est-à-dire ceux où de l'air froid peut s'accumuler près de la surface, par exemple dans des dépressions ou des vallées, présentent des dangers de pollution très marqués.

F. D.-D.

→ Climat ; Climax ; Effet de serre ; Pollution atmosphérique.

ATTENTE (D'UN MOYEN DE TRANSPORT)
→ Coefficient de pénibilité ;
Confort (d'un moyen de transport) ;
Fréquence (d'un moyen de transport) ;
Modèle de choix modal

AUTHENTICITÉ

L'Europe occidentale a reçu de la culture gréco-romaine la notion d'authentique pour désigner, dans le double champ du droit et de

la religion, tout écrit (ou parole) émanant de qui fait autorité. Essentiellement référentielle, la notion d'authenticité concerne la lettre d'un écrit (ou les mots d'un énoncé), dont elle garantit la valeur normative. Elle ne s'applique ni à une signification, ni à un objet matériel, mais concerne une qualité intemporelle ayant pouvoir fondateur. Elle est ainsi attachée à l'institutionnalisation des sociétés humaines. Pour démasquer la falsification, dès le haut Moyen Âge, des signes matériels d'authenticité ont été élaborés sous forme de signatures, sceaux et bulles apposés sur les documents concernés.

À la Renaissance, un premier glissement de sens transfère une autorité référentielle à la raison critique. Les signes matériels convenus d'authenticité sont doublés par des critères rationnels, de nature grammaticale, syntaxique, lexicographique. Ceux-ci seront bientôt appliqués à des documents dont il s'agit seulement de certifier l'origine historique, et non plus de légitimer la valeur fondatrice par référence à une autorité transcendante. Philologie, diplomatique et historiographie annexent ainsi le concept d'authenticité qui continue de concerner la lettre d'objets textuels, mais perd son intemporalité et devient synonyme d'originel.

Un deuxième glissement de sens est entraîné par l'application de la notion à des objets non textuels auxquels antiquaires, archéologues et historiens d'art confèrent le statut de documents historiques. L'autorité intangible de la lettre est transférée à un artefact matériel, dont l'authentification confronte à un cercle logique : il faut avoir connu l'état originel pour le reconnaître. Le double progrès des méthodes physiques de datation et de l'analyse morphologique permet néanmoins une utilisation, essentiellement généalogique et discriminative, du concept d'authenticité dans ces disciplines.

À partir de la deuxième moitié du XIX^e^ siècle, le concept d'authenticité a été progressivement, annexé par la pratique patrimoniale devenue discipline à part entière. Son importance a été consacrée en 1972 par la Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO, qui fait de l'authenticité des biens culturels et naturels la condition de validation des autres critères (valeurs historique, artistique, ethnographique, etc.) pour leur inscription sur la liste du patrimoine mondial.

L'authenticité ainsi entendue est devenue synonyme d'originel et de véridique. Sur cette base, l'UNESCO distingue quatre modes d'authenticité concernant respectivement les matériaux, l'exécution, la conception et la situation des biens concernés. Mais ces critères ne résistent pas à l'analyse épistémologique. Ils reposent sur des postulats absurdes selon lesquels il serait possible, dans notre monde temporel, d'attribuer à des artefacts matériels une fixité de sens ou d'état physique ou encore une valeur de vérité propre aux seuls énoncés.

Ainsi, en ce qui concerne la conception d'une œuvre, les travaux de la linguistique et de l'historiographie contemporains ont assez montré qu'elle est impossible à saisir objectivement, que son sens est en permanent devenir, qu'on ne peut, contrairement à ce que pensait Vitet, « se dépouiller de toute idée actuelle et oublier le temps où l'on vit pour se faire contemporain du monument qu'on restaure ». Les trois autres critères supposent la permanence d'une identité matérielle, morphologique et situationnelle. Mais comment fixer l'état d'un objet qui, à la différence du texte, et de par sa matérialité, ne cesse de changer à partir du moment où il vient d'être façonné dans le temps et devient autre dès l'instant, purement imaginaire, de son achèvement en un « état idéal » ? La difficulté (allant jusqu'à l'absurde) de l'entreprise varie selon la vulnérabilité des arts et des objets concernés. La sculpture, surtout lorsqu'elle est en pierre dure et soustraite aux intempéries, résiste mieux au temps que la peinture : le tombeau des Médicis à Florence ou les *Esclaves* de Michel-Ange au Louvre pourraient avoir conservé un état « originel » quasi immuable, à travers les siècles, mais les fresques du même artiste de la chapelle Sixtine ont été si maltraitées par les années, et surtout par le rabotage subi lors de leurs récentes restaurations, qu'elles ne sont sans doute plus qu'une manière de faux ou de mémento.

Quant à l'architecture, destinée à l'usage, ses édifices sont voués, par essence, à l'impermanence. D'une part, leurs matériaux et leurs formes sont usés et lésés par le temps, les intempéries, la pollution et l'usage. D'autre part, ils sont en permanence réparés, adaptés, transformés au gré des styles et des demandes. L'authenticité des matériaux ne se résume-t-elle pas alors le plus souvent dans la confor-

mité abstraite à un genre originel ? Quant à l'authenticité des formes, sa définition a été débattue dès le XIXe siècle : consiste-t-elle dans un état originel, arbitrairement privilégié et éventuellement imaginaire, comme le soutinrent en Grande-Bretagne Gilbert Scott et en France Viollet-le-Duc, qui furent ainsi conduits à éliminer des édifices gothiques qu'ils restauraient des éléments architecturaux postérieurs et même antérieurs à leur date de référence ? Ou bien, au contraire, comme le suggérait à la fin du siècle Camillo Boito, l'authenticité d'un édifice consiste-t-elle dans la somme actuelle de toutes les transformations qu'il a subies ? Les deux positions sont encore défendues aujourd'hui, malgré les avertissements de l'article 11 de la charte de Venise : on continue au nom de l'authenticité tout à la fois à réinventer édifices et tissus médiévaux et à conserver des restaurations périmées.

Les apories de l'authenticité se manifestent avec encore plus d'évidence dans le cas des ensembles urbains qui (à l'exception des villes construites de toute pièce comme Richelieu) se constituent par stratification continue ainsi que dans le cas des jardins et des paysages dont les matériaux vivants ne cessent d'évoluer : leur authenticité ne peut être attestée que par des plans et des dessins nécessairement abstraits et localisés dans le temps.

Ces difficultés expliquent que la notion d'authenticité ne fasse l'objet d'aucun consensus scientifique et reçoive, selon les pays et les individus, une multiplicité d'acceptions floues et contradictoires, permettant toutes les manipulations et allant jusqu'à se confondre avec son contraire, l'inauthenticité, qui ne sert même plus à prévenir les faux avérés. C'est au nom de l'authenticité qu'en Italie on a blanchi les façades du Palazzo Te à Mantoue, tandis qu'à Milan une injection de produits chimiques adéquats permettait de fixer durablement la façade du Palazzo della Ragione dans son état actuel de décrépitude. Le fait que l'architecte en chef de la petite ville médiévale de Provins en ait doté les remparts de mâchicoulis qu'ils ne possédèrent jamais et altéré le vénérable tympan de l'église Saint-Ayoul pour le rendre plus aimable n'a pas empêché ces ensembles d'être classés parmi le patrimoine historique français. Au Canada, la place Royale, emblème du vieux Québec, a été réalisée après la seconde guerre mondiale en détruisant tous les édifices construits depuis l'occupation anglaise et en recomposant un ensemble « à la française » qui ne se fonde sur aucun document d'époque, parcellaire ou architectural : la place est pourtant inscrite sur la liste du patrimoine mondial.

Il est donc souhaitable que les disciplines patrimoniales abandonnent la rhétorique de l'authenticité au profit d'un ensemble de concepts opératoires. Toutefois, maniée avec précaution, la notion d'authenticité pourrait, dans une acception proche de son sens originel, qui concerne l'institutionnalisation de la société, être appliquée aux usages des tissus et édifices patrimoniaux et permettre de dénoncer leur exploitation commerciale et médiatique.

F. C.

→ Conservation ; Monument historique ; Patrimoine ; Reconstitution ; Restauration.

AUTOBUS

Grand véhicule automobile (plus de 10 passagers) de transport en commun urbain. L'autobus à moteur à explosion (actuellement Diesel) a succédé au début du siècle aux omnibus tirés par des chevaux, eux-mêmes apparus en 1828 à Paris (après une première expérience, en 1662, tentée par Pascal : les carrosses à cinq sols) qui ont constitué les premiers réseaux de transports en commun urbains.

L'autobus (généralement 50 à 100 places) est le moyen de transport en commun urbain le plus répandu. Il assure la totalité de ce service dans les villes petites (50 000 à 200 000 habitants) et de nombreuses villes moyennes (200 000 à 1 million, voire plus). C'est un moyen de complément (du tramway, du métro et du chemin de fer) dans les grandes et très grandes agglomérations. Il offre une grande souplesse d'utilisation (tracé des lignes aisé à modifier, stations tous les 400 m en moyenne) puisqu'il circule sur la voirie banale, utilise peu d'espace (8 à 30 fois moins que l'automobile), consomme peu d'énergie, mais est peu rapide (vitesse commerciale de 10 km/h à Paris, 14 km/h en banlieue, 15 km/h en moyenne dans les villes de province), plutôt irrégulier et a une faible capacité (900 voyageurs à l'heure pour un autobus de 75 places toutes les cinq minutes).

Pour accroître sa capacité et sa vitesse, on a, depuis trente ans, recours à des autobus articulés ou à étages (comme à Londres), à des voies ou couloirs réservés (avec séparation matérialisée pour qu'ils soient efficaces), voire à des sites propres partiels (villes nouvelles de Runcorn et d'Évry, Le Mans, Montpellier, etc.). On construit désormais de véritables réseaux de sites propres pour autobus dans des agglomérations moyennes (généralement de 100 000 à 200 000 habitants) auxquelles cette solution offre une capacité (intermédiaire entre celle d'une ligne classique d'autobus et celle d'un tramway) adaptée à la demande, une bonne régularité et une vitesse accrue, un coût d'investissement plusieurs fois moins élevé que celui d'un tramway. Une ligne d'autobus en site propre peut d'ailleurs être transformée ultérieurement, si la demande le justifie, en ligne de tramway.

Pour offrir une disponibilité proche de celle de l'automobile, on a développé la demande par téléphone (busphone), mais cet usage est très coûteux.

Le trolleybus est un véhicule semblable à l'autobus, pour l'usager, alimenté par du courant électrique prélevé sur des câbles aériens par un trolley. Non polluant, il est moins souple car il nécessite l'équipement en câbles aériens.

L'autocar assure un service comparable pour des liaisons en grande banlieue ou en zone rurale, dans les secteurs non desservis par le chemin de fer, avec des fréquences beaucoup plus faibles que l'autobus. Il est aussi utilisé pour le ramassage scolaire (zones rurales) et celui de grandes entreprises.

Sur le plan technique, mais aussi de l'exploitation, la tendance récente est à la mise au point de véhicules intermédiaires entre l'autobus et le tramway, sous forme de véhicules à pneumatiques guidés : tel est le cas du tramway sur voie réservée (TVR de Bombardier) mis au point d'abord pour la ville de Caen. Il s'agit d'un véhicule sur pneumatiques, de la dimension d'une rame de tramway, alimenté électriquement (mais qui peut recourir à une alimentation diesel en dehors des voies équipées), qui circule sur une voie routière (de préférence en site propre) avec un guidage par un rail en creux dans la chaussée, capable de gravir des pentes fortes (jusqu'à 7 %). Trois systèmes de ce type (TVR, Translohr et Civis de Renault-Matra, ce dernier à guidage par traitement d'image) ont été expérimentés depuis 1997 sur le tracé du tramway Trans Val-de-Marne. Un tel mode de transport semble bien adapté au cas des villes moyennes pour lesquels l'investissement dans un réseau de tramway serait difficile à supporter : on estime en effet son coût inférieur de 40 % (infrastructure et véhicules) à celui du tramway : cet écart reste cependant à vérifier.

P. M.

→ Capacité (d'un moyen de transport) ; Consommation d'espace par les transports ; Moyen de transport ; Séparation des trafics ; Tramway.

AUTOCHTONE

Étymologiquement, celui qui est issu de la terre même : l'indigène (originaire du pays où il vit) n'est nécessairement ni aborigène (présent dans le pays, dès les origines), ni autochtone.

Rares dans le monde sont les sociétés à proprement parler autochtones, c'est-à-dire « issues du sol même où elles habitent ». L'Amérique donne un bon exemple des innombrables mouvements de populations qui ont précédé la répartition actuelle des sociétés indiennes, dites « autochtones », qui, dans leurs mythes, font néanmoins référence à une prétendue autochtonie, situant sur leur territoire les trous d'émergence des clans ou les lieux d'origine des ancêtres. L'autochtonie est donc souvent un préjugé ou une idéologie qui prétend justifier le droit ou défendre l'authenticité d'une culture par le seul fait qu'elle ne se soit jamais déplacée, donnant ainsi d'elle l'image implicite de la stagnation et niant indirectement son histoire. Chargée d'ambiguïté, cette notion peut donc aussi bien refléter le mépris du dominant, étranger à la société (« autochtone » étant alors synonyme de « sauvage » ou de « primitif »), que l'utopie politique du « leader indigène » qui refuse l'irréversibilité des faits et prône le retour à une « identité ethnique authentique », signifiée entre autres par l'enracinement dans le territoire.

M. P. et M. Pe.

AUTODÉVELOPPEMENT → Développement local

AUTOGESTION → Participation

AUTOMOBILE

Véhicule à moteur circulant sur la voirie banale. On distingue, dans le parc automobile, les véhicules automobiles proprement dits, destinés au transport des personnes, les véhicules utilitaires destinés aux transports de marchandises, eux-mêmes classés en camions (ou poids lourds, supérieurs à 3,5 t de charge utile), camionnettes, fourgonnettes, et les véhicules mixtes ou breaks à hayon arrière relevable et banquette amovible.

L'automobile est un moyen de transport qui offre à son usager une grande disponibilité, l'intimité et un confort appréciés. Mais sa sécurité est beaucoup plus faible que celle des transports en commun, elle consomme dix à vingt fois plus d'espace et trois à quatre fois plus d'énergie, a une faible capacité qui oblige à des investissements coûteux et crée d'importantes nuisances (bruit et pollution de l'air), génératrices de coûts sociaux. Longtemps, les urbanistes ont rêvé d'« adapter la ville à l'automobile ». Ses inconvénients, et surtout sa forte consommation d'espace, ont conduit récemment à chercher à adapter l'automobile à la ville, sans grand succès à ce jour, en agissant dans cinq voies :

— réduire ses dimensions, en concevant un véhicule urbain (pour deux passagers) ; faute de mesures d'incitation très fortes, aucun constructeur automobile important n'a accepté d'en construire en série ;

— augmenter son utilisation dans la journée, en réduisant sa durée de stationnement par banalisation (conduite par des personnes différentes, par un système de location) : les rares expériences (Montpellier, Amsterdam) ont échoué, notamment parce qu'elles étaient à trop petite échelle ;

— augmenter son taux d'occupation en groupant les usagers (covoiturage) ;

— réduire sa consommation de carburant, tant pour économiser celui-ci et réduire le coût d'utilisation du véhicule que pour limiter les pollutions et les émissions de gaz à effet de serre : des progrès importants ont déjà été faits par les constructeurs (réduction d'un tiers environ de la consommation à puissance égale), mais l'augmentation de la puissance des véhicules a annihilé ces progrès ;

— supprimer ses nuisances (bruit et pollution) et ses émissions de gaz à effet de serre par recours au moteur électrique, mais la pile à combustible n'a pu être mise au point et les accumulateurs sont très lourds et n'offrent qu'une faible autonomie ; le moteur électrique peut cependant être utilisé pour des véhicules utilitaires (bennes à ordures, voitures postales, véhicules internes à une entreprise, etc.) ; des constructeurs essaient, avec l'aide des pouvoirs publics, de promouvoir une automobile à autonomie limitée avec des accumulateurs au plomb (100 km environ) en implantant des bornes de recharge sur la voie publique et surtout des véhicules à autonomie plus élevée (250 à 300 km) utilisant des batteries lithium-ion, sans exclure pour un futur sans doute éloigné, l'éventuelle mise au point de la pile combustible.

Avec le réchauffement climatique, dont la cause est l'émission croissante de gaz à effet de serre, et en particulier de gaz carbonique et de méthane, l'adaptation de l'automobile à une énergie non fossile, en pratique à l'électricité, est devenue le problème principal. D'autres types d'accumulateurs que ceux au plomb (nickel-cadmium, nickel-métal hydrure, nickel-ion et surtout lithium-ion), ayant des performances (autonomie, poids, temps de réaction) supérieures, sont expérimentés. On a aussi mis au point et commercialisé depuis quelques années des véhicules hybrides pouvant fonctionner aussi bien à l'électricité qu'à l'essence, ce qui diminue la consommation de cette dernière, mais augmente son coût. En tout état de cause, à long terme, l'épuisement progressif du pétrole rendra très coûteuse l'utilisation du véhicule à essence et le recours au véhicule électrique s'imposera, même si ses performances sont moins satisfaisantes pour l'usager.

On a longtemps pensé que la véritable innovation serait l'autoguidage (vitesse et direction) automatique, techniquement possible, mais coûteux car il faut équiper le véhicule et la chaussée. On a même étudié, aux États-Unis, la possibilité de regrouper, sur les itinéraires radiaux, des automobiles « bi-modes » en trains, pour accroître la capacité de l'infrastructure. Mais les précautions de sécurité réduisaient beaucoup le gain de capacité des infrastructures attendu de ces innovations : aussi, les recherches dans cette voie semblent abandonnées.

Le taux d'occupation d'une automobile est le nombre moyen de passagers qu'elle trans-

porte : ce taux est faible (1,30 en région parisienne et 1,25 dans les villes de province en heure de pointe), ce qui aggrave les faibles rapports capacité-espace consommé et capacité-investissements.

Le taux de motorisation est le rapport du nombre de véhicules automobiles à la population (ou au nombre de ménages). Il comprend les véhicules de tourisme appartenant à des entreprises ou des administrations. Ce taux de motorisation est égal à deux automobiles pour trois habitants aux États-Unis. Il atteint, en France en 2010, 53 % de la population totale et 1,3 par ménage (voitures particulières et commerciales). Il est un peu plus faible dans les très grandes agglomérations, en raison des difficultés de circulation et de stationnement. Dans celles-ci, le taux de motorisation augmente avec le revenu du ménage, avec sa taille, avec le statut socioprofessionnel (lié au revenu), et surtout avec l'éloignement du domicile à partir du centre.

Le taux de motorisation ne renseigne pas sur la proportion des ménages disposant d'au moins un véhicule automobile (particulier ou commercial) : celle-ci est appelée taux d'équipement des ménages. En 2010, il dépasse 83 % en France. Ce taux augmente plus lentement que le taux de motorisation et restera toujours sensiblement inférieur à 1. Il y a encore plus d'un ménage français sur six non équipé en automobile (trois sur dix en Île-de-France et plus de la moitié à Paris) et même à Los Angeles, l'agglomération du monde où la motorisation et l'usage de l'automobile sont les plus élevés, près de 15 %. Si la dernière génération a été celle de la banalisation de l'automobile, elle n'a pas été celle de sa généralisation, qui ne se produira jamais : il restera toujours une minorité de personnes totalement dépendantes (les spécialistes disent « captives ») des transports en commun pour leurs déplacements. C'est même la majorité de la population (personnes handicapées ou très âgées, conjoints de personnes équipées, enfants), même dans les pays les plus motorisés, qui ne dispose pas en permanence d'une automobile.

L'âge moyen des automobiles est, en France, de plus de six ans (ce qui correspond à une durée moyenne d'utilisation de douze ans). Le parcours moyen par automobile, qui était estimé en 2000 à 14 400 km, diminue depuis quelques années et était, en 2008, inférieur à 12 750 km.

P. M.

→ Bruit ; Capacité (d'un moyen de transport) ; Consommation d'espace par les transports ; Coût de fonctionnement des transports ; Coût d'investissement des transports ; Dépense d'énergie des transports ; Nuisance ; Pollution atmosphérique ; Sécurité (des transports) ; Séparation des trafics ; Véhicule électrique.

AUTONOMIE FINANCIÈRE ET FISCALE DES COLLECTIVITÉS

En l'espace d'une vingtaine d'années, à partir de 1982, parallèlement au développement de la décentralisation, les ressources des collectivités locales ont été modifiées avec des exonérations fiscales et des modalités de transferts en provenance de l'État sans cesse remises en cause. Cette évolution exprimait la contradiction d'un pouvoir central désirant transmettre des compétences au niveau des responsables locaux, mais n'assurant pas de façon pérenne le coût des transferts et au contraire imposant un système mouvant et imprévisible.

C'est dans ce contexte que les parlementaires ont décidé d'inscrire dans la Constitution l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales. Elle est conçue comme une déclinaison du principe de libre administration des collectivités dans le domaine budgétaire et fiscal. Employée dès les premiers débats sur la décentralisation, elle n'a été juridiquement définie que par la loi organique du 29 juillet 2004, après avoir été introduite dans la Constitution par la révision du 28 mars 2003. Ainsi l'article 72.2 de la Constitution prévoit : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute

création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

De longues discussions ont eu lieu quant à savoir ce qu'était « une part déterminante (...) des ressources » et ce qu'était l'autonomie. La loi organique du 29 juillet 2004, pour simplifier, a retenu le principe que les dernières proportions de ressources propres observées par catégorie de collectivités serviraient de référence sans juger de la pertinence du caractère déterminant ou pas de ces proportions. Quant à l'autonomie, deux écoles sont apparues : la première considérait que la libre disposition des ressources, quelle qu'en soit la nature, suffisait ; la seconde que seule la liberté de fixer l'assiette et le taux des ressources était représentative d'une réelle autonomie, ce qui limitait le pouvoir d'exonération de l'État. C'est cette solution qui a été retenue dans la loi organique. De plus, elle fixe un plancher en deçà duquel le degré d'autonomie financière des collectivités (mesuré par le rapport ressources propres sur les ressources totales) ne peut descendre. Ainsi la part des ressources propres ne peut-elle être inférieure au niveau atteint en 2003 : 60,8 % pour les communes et EPCI, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions.

Enfin, l'article 72.2 de la Constitution impose à l'État d'organiser les transferts de compétences en assurant les ressources nécessaires pour les exercer. Cet article inscrit également dans la constitution le principe de péréquation entre collectivités locales. On observe une relative stabilité des ratios malgré les réformes fiscales successives et les transferts de compétences. La suppression de la taxe professionnelle et la nouvelle répartition des ressources fiscales entre collectivités qu'elle induit modifiera peut-être les ratios planchers à prendre en compte.

V. C.

→ Budget communal ; Budget départemental et régional ; Concours financiers de l'État aux collectivités locales ; Contribution économique territoriale ; Décentralisation administrative ; Fiscalité directe locale ; Taxe professionnelle.

AUTORISATION DE DÉMOLIR → Permis de démolir

AUTORISATION DE LOTIR → Lotissement

AUTORISATION DE VOIRIE → Viabiliser

AUTOROUTE

Route à chaussées séparées, à accès limité à quelques points d'échanges avec la voirie ordinaire, sans aucun croisement à niveau d'autre voie, destinée à la circulation rapide et sûre des automobiles et motocyclettes, et permettant des débits élevés (1 600 à 2 000 automobiles particulières par piste), régies en France par la loi du 18 avril 1955. On distingue les autoroutes de dégagement des agglomérations et les autoroutes de liaison.

La première autoroute fut construite près de New York en 1914. L'Allemagne et l'Italie en construisirent beaucoup (3 000 et 1 000 km environ) dans les années 1930. En France, la première fut l'autoroute de l'Ouest jusqu'à Orgeval en 1941. La loi du 2 août 2004 a fixé le réseau d'autoroutes de 11 000 km, dont 800 km en Île-de-France. 8 000 km étaient concédés à des sociétés privées. Les autoroutes non concédées, et donc exemptes de péage, étaient les autoroutes urbaines (ou sections d'autoroutes traversant les agglomérations urbaines) et les voies (1 150 km) assurant la continuité du réseau autoroutier (essentiellement en Bretagne). Le réseau français est le second du monde en longueur (après celui des États-Unis), ayant récemment dépassé celui de l'Allemagne. On peut se demander s'il n'est pas devenu excessif, puisque certaines voies sont peu utilisées et qu'il paraît désormais inopportun, en développant encore ce réseau, d'encourager l'utilisation de l'automobile et donc d'augmenter les émissions de polluants et de gaz à effet de serre.

Les autoroutes peuvent être construites par les services publics (elles sont alors financées par l'État, avec, en zone urbaine, une participation de 15 à 45 %, des collectivités locales, y compris les régions) ou par des entreprises privées concessionnaires qui remboursent les emprunts contractés par la perception de péages.

Le gouvernement a décidé en 2005 de vendre sa part (majoritaire) des trois principales sociétés d'autoroutes. Cette vente a rapporté à l'État 15 milliards d'€. Mais elle a fait l'objet de nombreuses critiques, y compris de

la part de la Cour des comptes, les autoroutes existantes étant largement amorties et les excédents d'exploitation attendus pouvant rapporter plusieurs fois le prix de cette cession.

L'emprise d'une autoroute est de 24,31 ou 40 m selon qu'elle comporte 2,3 ou 4 pistes par sens ; la zone *non aedificandi* de protection doit avoir au moins 100 m de large, ce qui, comparé à la capacité de 2 000 à 2 500 voyageurs par piste, représente une forte consommation d'espace. Ces emprises doivent être réservées longtemps à l'avance sur les plans d'urbanisme.

Les échangeurs sont les dispositifs de raccordement avec la voirie ordinaire ou avec une autre autoroute. Un échangeur complet (en forme de trèfle à quatre feuilles si on veut éviter tout cisaillement des flux de véhicules) occupe environ 10 ha et a un coût équivalent à celui de 2 km d'autoroute (deux à trois fois moins pour un échangeur plus simple). Le coût et l'espace utilisé, mais aussi la fluidité et la sécurité de la circulation, limitent le nombre d'échangeurs sur une autoroute urbaine : le maximum est d'un par kilomètre (boulevard périphérique de Paris).

Le coût d'une autoroute en zone rurale est, en 2010, d'environ 6 millions d'€ par kilomètre pour 2 pistes par sens (8 millions pour 3 pistes), mais il faut ajouter le coût des échangeurs et des ouvrages d'art (30 000 € environ le mètre en viaduc, plus encore en tunnel). Les exigences environnementales ont contribué à augmenter sensiblement ces coûts.

P. M.

→ Capacité (d'un moyen de transport) ; Coût d'investissement des transports ; Débit d'une voie ; Route ; Voirie.

AVALANCHE → Montagne (aménagement de la) ; Risque naturel

AVENIR → Futurologie ; Prévision ; Prospective

AVENUE

Terme formé sur le participe passé du verbe avenir (du latin *advenire*), il désigne d'abord, au propre et au figuré, le chemin par lequel on arrive à un lieu ou à une destination, puis par extension l'allée d'arbres menant à un château et enfin une large voie urbaine bordée d'arbres. Dans cette acception, l'avenue issue de l'art des parcs et jardins (cf. Laugier, Patte) est une création de l'âge classique (Versailles, par exemple) qui accueille la circulation des carrosses, les défilés militaires, les fêtes urbaines et se trouve connotée par l'apparat.

Cette tradition de prestige a été poursuivie par l'urbanisme du XIX^e siècle. Elle est illustrée en France par le Paris de Haussmann qui créa des « systèmes » d'avenues, autour de places et de ronds-points et fit des avenues de l'Impératrice (aujourd'hui avenue Foch) et des Champs-Élysées des modèles, copiés dans le monde entier. Sur le continent américain, les avenues, par opposition aux rues sont simplement les voies majeures d'une forme de lotissement régulier et orthogonal. La ville de New York comporte des avenues parallèles, orientées nord-sud et coupées par un système de rues perpendiculaires numérotées du sud au nord.

F. C.

→ Boulevard ; Espace public ; Plantation ; Promenade ; Rue.

AVION → Aéroport ; Moyen de transport ; Transport aérien

AVIRON → Plan d'eau

AXE DE DÉVELOPPEMENT

La croissance des villes s'accomplit rarement à un rythme égal dans toutes les directions : le développement s'établit préférentiellement sur certains axes, ou sur un axe. Cela tient à l'hétérogénéité de l'espace urbain. L'accessibilité au centre est meilleure le long des artères les mieux équipées, ce que traduit la forme radio-concentrique de la plupart des agglomérations modernes.

La préférence pour les axes de développement est surtout marquée là où les transports en commun jouent un rôle essentiel : l'automobile permet la diffusion de la construction jusqu'assez loin des grandes voies et une urbanisation en taches, au besoin discontinues. Les axes semi-lourds (tramways en site

propre) ou lourds (chemin de fer) provoquent la prolifération des grandes opérations d'urbanisation à proximité des gares et des arrêts. C'est en s'inspirant de cette logique que Le Corbusier prévoyait, pour sa cité industrielle, une structure linéaire. Le principe d'axes préférentiels d'urbanisation a été mis en avant dans divers plans d'urbanisme, et en particulier dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (1965).

P. C.

→ Banlieue.

B

BAC → Transport fluvial

BAIE VITRÉE → Verre

BAIL À CONSTRUCTION, BAIL EMPHYTÉOTIQUE → Location des sols

BAINS → Hydrothérapie ; Piscine ; Plan d'eau

BANLIEUE

Territoire urbanisé qui entoure une ville. L'origine du terme provient de la juxtaposition des termes ban (proclamation officielle d'un ordre, d'une interdiction) et lieue : c'était le territoire d'une lieue autour d'une ville sur lequel s'étendait le ban (en latin médiéval *banleuca*). La banlieue a donc avant tout une définition administrative : elle est constituée de communes autonomes mais qui se sont urbanisées sous l'influence d'une ville centre. Mais cette définition administrative correspond parfois mal à la réalité : une ville peut avoir étendu son territoire et annexé tout ou partie de ses banlieues. Tel fut le cas de Paris en 1860, d'Amsterdam ou de Stockholm à plusieurs reprises. Si le territoire de la ville est vaste, ou a été largement étendu, la totalité, ou presque, du territoire urbanisé peut y être contenue (ce fut longtemps le cas de Stockholm) : peut-on dire que de telles villes n'ont pas de banlieue ? À l'inverse, le découpage administratif peut être complexe et l'appartenance à la principale commune ou à une autre ne revêtir aucune signification : il en est ainsi à Los Angeles.

Il ne faudrait pas cependant sous-estimer l'importance des limites administratives : le cas de Paris illustre bien leur rôle. Les faubourgs annexés en 1860 ont été progressivement construits au long de la fin du siècle. L'effet conjugué des règlements de construction de Paris, de l'effort d'équipement entrepris par Haussmann et poursuivi par la III^e^ République, de l'influence du métro après 1900, a conduit à transformer ces quartiers qu'on a appelés la « petite banlieue » en un tissu urbain homogène qui est partie intégrante de la ville et qui s'oppose très nettement à la banlieue développée hors des limites de 1860.

Car, au-delà des découpages administratifs, ce qui caractérise la banlieue est sa *dépendance de la ville.* Dépendance historique tout d'abord, les municipalités de banlieue ayant accueilli des activités et des logements qui débordaient de la ville, n'y trouvaient pas suffisamment d'espace ou recherchaient des terrains moins coûteux. Dépendance fonctionnelle ensuite : l'urbanisation des communes de banlieue ne crée pas spontanément un milieu urbain complet : la gamme des équipements, des services y est incomplète, parfois inexistante. De même, les activités, dans les communes qui en ont accueilli, sont très peu diversifiées, ce qui oblige une large fraction des habitants à aller travailler ailleurs (migrations alternantes), le plus souvent dans la ville elle-même, parfois dans d'autres communes de banlieue.

La banlieue est un fait récent, contemporain ou postérieur à la révolution industrielle. Certes, les villes, préindustrielles connaissaient des excroissances : pour des raisons

administratives ou fonctionnelles, des activités, des habitants venus de la campagne se sont installés dans les *faubourgs*. Mais ceux-ci étaient ponctuels, localisés près des portes de la ville, de l'accès à un pont, ou régulièrement espacés sur les grandes routes. La banlieue, à travers les diverses formes qu'elle a prises successivement, représente une occupation systématique, presque continue, de l'espace.

La première étape de formation de la banlieue a été la *banlieue industrielle*. Celle-ci occupe généralement deux types de localisation qu'on retrouve l'un et l'autre dans le cas de Paris. D'une part, des localisations tout autour de la ville, formant une couronne d'usines et d'habitat ouvrier : cette première forme résulte d'un besoin d'espace bon marché et constitue un véritable débordement de la ville. D'autre part, des implantations fonctionnelles, guidées par les besoins des industries, en particulier sur les étendues planes proches des voies ferrées et des voies d'eau (rivières navigables et canaux). Ainsi, autour de Paris, s'est constituée à la fin du XIX^e siècle et avant la première guerre mondiale, une couronne quasi continue d'usines et de logements populaires (sauf près des bois de Boulogne et de Vincennes), qui a conservé ce tissu urbain caractéristique jusqu'aux grandes opérations de rénovation des années 1960. Cette couronne est complétée par deux axes principaux d'industrialisation, le long de la vallée de la Seine, à l'amont et à l'aval de Paris, les méandres du fleuve et la topographie très plane favorisant l'émergence au nord-ouest de la capitale d'un milieu industriel dense et dynamique. Cette première étape correspond à des dates différentes selon les cas, en fonction de la précocité du développement industriel : milieu du XIX^e siècle à Londres, fin du siècle à Paris, mais seulement après la deuxième guerre mondiale à Beyrouth par exemple.

La deuxième étape de formation de la banlieue correspond le plus souvent à l'extension des quartiers d'habitat. Les formes en diffèrent selon les traditions, les modes de financement du logement, la disponibilité d'espace. Dans le cas de la France, et tout particulièrement de Paris, le blocage des loyers décidé lors de la première guerre mondiale a découragé les investisseurs traditionnels de construire des immeubles locatifs. La guerre et la reprise de la croissance urbaine ayant créé une grave pénurie, les familles à revenus modestes n'eurent d'autre ressource que d'acheter à des intermédiaires – les lotisseurs – des parcelles de terrain pour construire des *pavillons* sommaires. Les lotisseurs achetaient des terrains agricoles dans les communes rurales autour des villes et, le plus souvent sans réaliser les infrastructures nécessaires, les divisaient en lots pour les revendre à des particuliers. Les communes concernées étaient incapables de faire face au coût des équipements nécessaires. Les « mal lotis » devinrent vite un problème politique et une loi spéciale (loi Sarraut) fut votée en 1928 pour prévoir la réalisation des viabilités des lotissements existants. Les pavillons de cette époque occupaient de vastes superficies et les zones de lotissements de l'entre-deux-guerres constituent une seconde couronne de banlieue, beaucoup plus étendue et souvent très éloignée du centre (jusqu'à 30 km dans la vallée de l'Orge par exemple), à faible densité, dépendant des chemins de fer (et de la bicyclette pour les trajets terminaux). Les pouvoirs publics lancèrent en 1928 (loi Loucheur) le premier vaste programme de logements locatifs sociaux (Habitations bon marché) qui ne fut que partiellement réalisé (en région de Paris, sur la zone *non aedificandi* des anciennes fortifications et dans une quinzaine de *cités-jardins* du département de la Seine, à l'initiative de Sellier : La Butte-Rouge à Châtenay-Malabry, Le Plessis-Robinson, Suresnes, Drancy-La Muette, etc.). Ces opérations sont beaucoup plus satisfaisantes que les lotissements, mais ces derniers constituent la forme dominante de l'urbanisation au cours de cette période (250 000 « mal lotis » en région parisienne pour moins de 100 000 HBM). Dans d'autres pays que la France, l'urbanisation de la banlieue a pu prendre des formes moins désordonnées, grâce à une intervention plus précoce et plus importante des collectivités publiques, mais dans tous les cas se sont constitués de vastes quartiers d'habitat des classes moyennes, largement dépourvus des activités et des équipements nécessaires à une vie urbaine complète.

La fin de la deuxième guerre mondiale, la reprise de la natalité et du mouvement de la population vers les villes devaient créer, en France en particulier, une nouvelle crise du logement. Les pouvoirs publics y firent face

par plusieurs mesures. D'une part, la loi de 1948 rendit la liberté des loyers aux logements construits après cette date (les loyers de logements anciens, existants à cette date, restant contrôlés, mais devant peu à peu être libérés, ce qui se produisit dans les petites villes, mais guère dans les plus grandes et dans l'agglomération de Paris). D'autre part, l'État encouragea la constitution d'un vaste réseau de sociétés de construction de logements locatifs aidés (Habitations à loyer modéré) liées aux collectivités locales, aux entreprises publiques ou de statut privé (offices publics et sociétés de HLM). Surtout, il intervint massivement dans le financement de la construction locative par des prêts à taux très avantageux pour la construction des HLM, par des subventions (primes) et par une participation obligatoire des constructeurs à la construction (alors fixée à 1 % des salaires). Ces mesures permirent la reprise de la construction locative (aidée et non aidée). Les organismes constructeurs mobilisèrent systématiquement les terrains laissés vacants à l'époque des lotissements et y édifièrent des *« grands ensembles »* d'appartements (de 500 à plusieurs milliers) à forte densité. Si ces grands ensembles contribuèrent à réduire la crise du logement, ils étaient dépourvus des équipements d'accompagnement et des activités qui auraient donné à leurs habitants une chance de travailler sur place.

Après le décret du 31 décembre 1958, les zones à urbaniser par priorité (ZUP) tentèrent de guider les constructeurs vers des zones aménagées pour y concentrer l'effort de création d'activités et d'équipements publics. Dans tous les cas, grands ensembles, ZUP, mais aussi « résidences » privées (Parly II au nord de Versailles) représentent une nouvelle forme de banlieue : plus dense mais, de ce fait, occupant moins d'espace et souvent située plus près du centre que les lotissements qui les avaient précédés.

Si en France, durant toute cette période (années 1950 et 1960), la construction des maisons individuelles a été limitée (surtout dans la banlieue des grandes villes), dans les pays anglo-saxons, elle a été la forme dominante, voire exclusive, du développement urbain. Parfois sous forme organisée (les *New Towns* britanniques), le plus souvent sans planification (les *Residential Suburbs* d'Amérique du Nord), se sont ainsi constituées de vastes *zones d'habitat individuel* prédominant et qui ont pu s'implanter d'autant plus loin du centre que la banalisation de l'usage de l'automobile permettait de s'affranchir de la proximité des stations des transports en commun.

À cette époque, les banlieues des villes anglo-saxonnes s'opposent à celles des pays de tradition latine. Dans les premières, les classes aisées préfèrent habiter dans les quartiers les plus récents, donc les plus périphériques. Dans les secondes, le centre reste valorisé. Les grands ensembles ont d'abord accueilli des familles (avec enfants) à revenus moyens mais, peu à peu, ceux-ci se sont orientés vers un logement en accession à la propriété et beaucoup de grands ensembles n'ont plus été habités que par les ménages les plus pauvres et par les immigrés, créant de graves problèmes sociaux.

Une nouvelle étape de développement des banlieues a été, en France, atteinte à partir des années 1970. D'une part, les *villes nouvelles* ont tenté autour de Paris et de quelques grandes villes (Lyon, Marseille, Lille, Rouen) d'offrir un modèle urbain aussi complet que possible (emplois, équipements, centre urbain). D'autre part, le goût majoritaire pour la maison individuelle en accession à la propriété, favorisé par une réorientation des aides de l'État, a conduit à des formes de développement de maisons neuves autour des villages dans un rayon qui atteint 50 km au moins autour de Paris : on a parlé de *périurbanisation*, voire de *rurbanisation,* pour qualifier cette urbanisation de l'espace rural.

La *périurbanisation* correspond à une urbanisation périphérique, autour des agglomérations urbaines. Dans les définitions et délimitations spatiales de l'INSEE, c'est le mouvement des pôles urbains (villes centres et leurs couronnes urbaines, c'est-à-dire les banlieues successives) vers les communes classées périurbaines par l'INSEE. Elle correspond à un désir de nombreux ménages (surtout avec enfants) de disposer (et si possible de devenir propriétaire) d'une maison individuelle avec jardin et garage. Mais aussi à l'impossibilité, pour les ménages à revenus moyens ou modestes, de se loger en ville (voire en banlieue) en raison des prix fonciers et immobiliers. On peut estimer le flux de périurbanisation à environ 90 000 personnes par an au cours des quarante dernières années. Elle n'a pu prendre une telle ampleur qu'à la faveur des aides de l'État à l'accession à la

propriété et aux aides personnelles au logement. Elle en représente pas toujours une économie réelle pour ces ménages concernés qui dépensent souvent en frais supplémentaires de transport (deuxième automobile, etc.) autant, voire plus, qu'ils n'ont économisé sur le coût du logement. La périurbanisation est fortement consommatrice d'espace : on estime qu'elle utilise environ 25 000 ha par an (dont la moitié pour l'habitat au sens strict). Elle double environ l'utilisation de l'automobile, et donc les émissions de gaz à effet de serre.

La *rurbanisation* est l'implantation de citadins à la campagne. Elle répond au même désir de propriété d'une maison individuelle et d'un environnement jugé plus sain que celui des agglomérations urbaines et repose sur les mêmes mécanismes de financement du logement. Sur le plan statistique, elle correspond au mouvement des habitants des zones urbaines vers l'espace à dominante rurale. On a pu l'estimer à 40 000 personnes par an en moyenne depuis quarante ans. Sa consommation d'espace est comparable à celle causée par la périurbanisation (en moyenne 25 000 hectares par an, dont la moitié pour l'habitat au sens strict). Elle a les mêmes inconvénients en matière d'emploi de l'automobile et de ses conséquences. À la différence de la périurbanisation, elle implique un caractère de discontinuité spatiale, de rupture avec les formes traditionnelles de banlieue. Elle évoque plus une forme d'organisation de l'espace que le mécanisme de répartition des habitants entre milieu urbain et espace rural.

La description précédente des étapes successives de formation de la banlieue concerne surtout les pays industrialisés, et en particulier la France. Mais on retrouve très généralement des banlieues successives dans la plupart des agglomérations. Ainsi, dans les pays qui ont été colonisés, il est fréquent que la ville coloniale se soit juxtaposée à la ville ancienne (à Alger, à l'est de la ville turque, la Casbah). Des banlieues coloniales et des banlieues réservées à la population autochtone se sont également côtoyées, sans se mêler. Les dernières sont souvent le produit d'une occupation spontanée de terrains non achetés par leurs occupants, ce qui conduit à un déficit grave en équipements (viabilité et équipements de superstructure) et à une absence de desserte par le réseau routier et les transports en commun : il n'est pas rare que les pouvoirs publics réagissent brutalement en évacuant subitement tout un quartier avant de le raser : c'est le « déguerpissement ». Mais, faute d'aménagement de terrains acquis par les pouvoirs publics, le processus se répète le plus souvent non loin de là.

Ces processus successifs de formation de la banlieue conduisent à affirmer qu'*il n'y a pas une banlieue mais des banlieues*. Sans prétendre établir une typologie de celles-ci, on peut indiquer :

— Les banlieues industrielles, datant surtout de la période d'industrialisation du XIX^e^ siècle (sauf dans les pays neufs). Mais, parmi elles, il convient de distinguer des secteurs où l'industrie est l'utilisation quasi exclusive de l'espace et d'autres où l'industrie est étroitement mêlée à l'habitat ouvrier. Encore ces quartiers ont-ils souvent évolué au cours de la dernière génération avec le desserrement de nombreuses industries vers la grande banlieue et la rénovation des quartiers jugés insalubres. Les banlieues industrielles traditionnelles recherchaient les terrains plats, desservis par chemin de fer et si possible par voie d'eau. Les nouvelles zones industrielles, spontanées ou aménagées, recherchent surtout un bon accès routier, un milieu économique actif, la proximité d'une main-d'œuvre qualifiée.

— Les banlieues résidentielles, en général plus récentes. Mais parmi elles, il convient de distinguer :

- selon le type de construction dominant : immeubles collectifs, créant un tissu urbain dense, quartiers de maisons individuelles, parfois quartiers mixtes, soit du fait d'une planification volontaire (banlieues d'Amsterdam), soit par densification progressive d'un ancien quartier d'habitat individuel (moyenne banlieue parisienne) ;
- selon les classes sociales les plus représentées : quartiers populaires, quartiers aisés (improprement qualifiés de résidentiels), quartiers intermédiaires ou à population plus diversifiée ;
- selon le mode d'intégration dans l'agglomération : desserte par les réseaux de transport, diversité des équipements, présence de lieux d'emplois à proximité, accès commode à un centre de commerces et de services, etc. ;
- selon la distance au centre : on parle de banlieue proche, moyenne ou grande, sans

que ces distinctions soient précisées de façon rigoureuse. On peut cependant définir, à partir des types d'habitat, de l'époque de première construction et d'indicateurs statistiques (telle la proportion des personnes actives travaillant dans la ville-centre), des couronnes successives.

Les relations entre les banlieues et leurs « villes mères » sont caractérisées par *la ségrégation et le desserrement.*

• *La ségrégation est économique, sociale et démographique.* La ségrégation économique résulte de la séparation des fonctions dans l'espace et oppose le centre et les banlieues, mais aussi parfois les banlieues entre elles selon un schéma cardinal (longtemps, l'ouest et l'est à Paris). La ségrégation sociale, très poussée dans les agglomérations américaines, plus discrète en Europe, traduit les différences liées aux activités représentées, les écarts de revenus et parfois les héritages et les traditions des différents quartiers. Elle oppose également souvent centre et périphérie, mais pas toujours selon le même modèle. Comme la ségrégation économique, elle évolue dans le temps. La ségrégation démographique, bien que moins souvent mise en valeur, est parfois la plus tranchée, au moins dans les villes européennes. En France en particulier, les mécanismes de financement du logement accentuent la tendance des jeunes ménages à résider en périphérie des agglomérations (pour respecter les prix plafonds des logements aidés et pour disposer d'une maison avec jardin), tandis que les jeunes célibataires et les personnes âgées recherchent les équipements du centre des villes.

• *Le desserrement est le mécanisme qui conduit les activités*, par manque d'espace au centre des agglomérations ou pour suivre la population et l'extension urbaine, *à se déplacer vers la périphérie.* Ce mouvement a d'abord concerné l'industrie : spontané, il a souvent (en région parisienne depuis 1970 environ) été encouragé par les pouvoirs publics (utilisation de la procédure d'agrément, en faveur des villes nouvelles notamment). Le desserrement des activités tertiaires a été beaucoup plus difficile à organiser, mais certaines entreprises modernes ou des centres de recherche n'hésitent pas à créer leur propre espace hors des centres urbains. Les parcs d'activités, parcs technologiques, voire parcs scientifiques, répondent à ces nouveaux critères de localisation qui ne font plus guère de différence entre les activités secondaires et tertiaires. Les grands équipements enfin recherchent espace et accès aisé en automobile (centres commerciaux, foires-expositions, etc.). Les universités ont eu également tendance, à partir des années 1960, à accepter des localisations en campus périphériques dont on mesure aujourd'hui les inconvénients.

• Ces rapports spatiaux entre banlieues et villes sont cependant à nuancer selon les traditions urbaines. On peut distinguer, dans les pays développés, *trois modèles dominants* :

— *le modèle américain*, résultante d'une longue tradition anti-urbaine : le centre est abandonné aux bureaux (sièges sociaux, administrations) le jour, aux minorités économiques, sociales et ethniques la nuit, tandis que les classes aisées résident dans des *Suburbs* périphériques, eux-mêmes hiérarchisés de façon stricte selon le revenu (qui correspond étroitement au coût des maisons) ;

— *le modèle nord-européen*, où une tradition urbaine ancienne et fortement ancrée se concilie avec une recherche exacerbée, sous des climats plutôt sévères, du contact avec la nature : l'habitat individuel est préféré, ce qui conduit les classes aisées et moyennes, et avec elles de nombreuses activités, à quitter le centre des villes, qui tentent, depuis une vingtaine d'années, de lutter contre cette tendance (politique dite de la ville compacte) ;

— *le modèle méditerranéen*, où la ville a toujours été au cœur des civilisations et des faits de société, reste beaucoup plus concentrée et où la tradition a voulu que les classes aisées résident au centre et rejettent en banlieue les classes pauvres : même si ce schéma doit être nuancé, il oppose encore le modèle méditerranéen aux deux autres.

Le terme de banlieue est aujourd'hui souvent associé aux *difficultés rencontrées dans certains quartiers*, en France essentiellement dans certains des grands ensembles et des ZUP des trente glorieuses. Il convient en fait de distinguer les problèmes généraux des banlieues de ces difficultés particulières. Parmi les premières, on doit relever le sous-équipement, la desserte insuffisante, l'absence d'unité du tissu urbain et d'identité sociale.

• *Le sous-équipement des banlieues* a résulté des conditions de leur création et en tout cas de leur dépendance par nature de la

ville mère. Ce sous-équipement a été presque absolu dans les banlieues des villes françaises, d'une part à l'époque des lotissements défectueux (l'entre-deux-guerres) et d'autre part à celle des grands ensembles (trente glorieuses). Un important effort des pouvoirs publics, entre 1960 et 1975 surtout, a permis de le réduire considérablement. Mais n'est-il pas en train de se créer à nouveau dans les secteurs touchés par la périurbanisation et par la rurbanisation ?

• Les ménages résidant en banlieue des villes françaises, plus pauvres en moyenne, ont longtemps été moins motorisés que la moyenne. C'est aujourd'hui l'inverse, mais cet équipement en automobiles traduit *une desserte souvent médiocre*, surtout dans les banlieues périphériques, par les transports en commun, alors même que l'éloignement des lieux de travail, des écoles, des commerces, des équipements et des services oblige leurs habitants à se déplacer davantage. La dépendance du centre-ville a été remplacée par une dépendance à l'égard de l'automobile.

• *Le tissu urbain des banlieues*, fruit de la juxtaposition des étapes successives de croissance urbaine, *manque d'unité* : les quartiers construits aux différentes époques, selon des modèles différents, sont souvent étroitement imbriqués dans l'espace. C'est une des raisons pour lesquelles les habitants des banlieues ont le plus souvent de la peine à s'identifier clairement à un espace, et en particulier à une commune, et le font essentiellement à travers le quartier.

Ces handicaps des banlieues peuvent, dans certains cas, engendrer un véritable *sentiment d'exclusion*. Il serait certes abusif d'assimiler, comme on le fait trop souvent, banlieue et exclusion. Mais celle-ci est fréquente dans certains quartiers de banlieue stigmatisés, et en particulier dans un certain nombre de grands ensembles et de ZUP. Les causes de l'exclusion sont multiples. Elles tiennent d'abord au cadre bâti : moins au logement lui-même, qui répond aux normes de confort sanitaire et le plus souvent de dimension, qu'aux mécanismes d'attribution de ces logements (concentration de familles en difficulté dans les mêmes quartiers) et qu'aux formes urbaines (opposition avec les autres quartiers, d'une autre époque et d'une morphologie différente). Elles sont surtout socioéconomiques : proportion élevée de chômeurs, situations fréquentes d'échec scolaire, fraction importante de population étrangère ou « d'apparence étrangère ». Enfin, elles peuvent être purement subjectives : la littérature d'abord, la presse surtout ensuite, le cinéma et la télévision enfin ont contribué, par une sorte d'amalgame, à créer une image négative de la banlieue en général, de certains types de quartier en particulier.

Les mécanismes d'exclusion ne sont pas sans conséquences. Ils favorisent la dégradation du cadre bâti : par manque d'entretien, par négligence, mais surtout par vandalisme. La violence, qui est surtout le fait des jeunes, est également une réaction à un sentiment d'exclusion. Il faut d'ailleurs signaler que les violences urbaines ne sont pas nouvelles. Mais la violence urbaine actuelle concerne des personnes de plus en plus jeunes. Dans les cas extrêmes, elle peut déboucher sur de véritables émeutes urbaines (par exemple celles de l'été 1981 dans les banlieues de Lyon, de Marseille, d'Avignon, etc.). La consommation et surtout le commerce de la drogue constituent un refuge pour certains exclus, et d'abord parmi les jeunes. Elle renforce la violence. Violence et trafic de drogue créent un sentiment d'insécurité, présent non seulement chez les commerçants, chez les personnes âgées ou isolées, mais aussi parmi de nombreux jeunes, suspectés par la police et par les autorités et regardés avec méfiance par les bandes organisées. Ce sentiment d'insécurité favorise les réactions de racisme, voire de racisme à rebours. Certes, ceux-ci ne sont pas nés avec les cités de banlieue en difficulté, mais l'ambiance qui s'y établit les favorise. Les pouvoirs publics hésitent dans leurs réactions entre compréhension et autorité. La loi d'orientation contre l'exclusion, votée en 1998, s'efforçait de prendre ce problème à partir de ses causes : en favorisant l'accès des jeunes à l'emploi, en assurant celui de tous aux soins médicaux, en améliorant les possibilités de logement des plus défavorisés.

De nombreuses *tentatives d'amélioration des banlieues en difficulté* ont déjà été entreprises. Pour s'en tenir au cas des banlieues des villes françaises, on notera que celles-ci ont cherché à porter sur l'amélioration du cadre physique comme sur la réhabilitation socio-économique des quartiers, puis ont eu tendance à associer les deux voies dans une

politique globale qu'on qualifie improprement de « politique de la ville » alors qu'il s'agit d'une politique des quartiers de banlieue.

Les *actions sur le cadre bâti* ont été entreprises dès les années 1970 avec les opérations « Habitat et vie sociale » (HVS). Expérimentées dès 1972 et généralisées en 1977, celles-ci associaient contractuellement l'État, les collectivités locales et les organismes de logement social pour réhabiliter les logements, aménager des espaces collectifs, tout en essayant de développer une vie sociale harmonieuse. Cette procédure, où l'État jouait un rôle prépondérant et qui était très centralisée, a été critiquée peut-être de façon excessive. Bien que, dans les années 1980, l'accent ait été placé sur les aspects sociaux et économiques, on a recouru à des démolitions d'immeubles très dégradés et stigmatisés (Les Minguettes à Vénissieux en banlieue lyonnaise et ailleurs) après les émeutes de 1981. À l'inverse, dans d'autres cas, des constructions supplémentaires ont été réalisées, dans des ensembles peu denses, pour y implanter des activités ou des populations susceptibles d'en améliorer l'image (Orly par exemple). Les opérations « Banlieues 89 » visaient à « rendre les banlieusards fiers de leurs banlieues » : quelque 400 projets ont été aidés dans ce cadre par le Fonds social urbain (FSU) pour 226 millions de F entre 1983 et 1989, mais ces aménagements ont le plus souvent été superficiels. Une nouvelle vague d'actions centrées sur le cadre physique a été entreprise en 1994 avec les grands projets urbains (GPU). Celle-ci a été concentrée sur 13 sites particulièrement difficiles. Le montage administratif a été adapté à chaque cas. Les crédits ont été importants : plus de 10 milliards de F au cours du XI^e^ plan (1994-1999) et un engagement de l'État d'apporter son aide pendant quinze ans. Les travaux concernent les infrastructures (désenclavement routier, par exemple à Grigny ou dans les quartiers nord de Marseille, desserte des Minguettes, etc.), la réorganisation de quartiers entiers (Le Val d'Argent à Argenteuil, le Val Fourré à Mantes), des aménagements fonciers (friches industrielles de la plaine Saint-Denis, Roubaix-Tourcoing, etc.). Ces grands projets sont devenus les grands projets de ville (GPV) pour la période de planification 2000-2006 (mais devenues opérations de rénovation urbaine (ORU) à la suite de la loi du 1^er^ août 2003 lançant le programme national de rénovation urbaine. Il s'agit de projets lourds de requalification urbaine à l'échelle locale concernant les quartiers les plus dégradés et les conditions de vie de leurs habitants, mais qui doivent favoriser leur insertion dans l'agglomération où ils sont situés. 53 grands projets de ville et 59 opérations de renouvellement urbain, opérations moins lourdes, ont été retenus. Les GPU sont devenus des GPV puis des ORU sur la base d'une nouvelle convention impliquant souvent un élargissement du périmètre. Comme pour les grands projets urbains, le maître d'ouvrage était variable : groupement d'intérêt public (c'est la formule la plus souvent retenue), ville, structure intercommunale, etc. Les crédits mis à la disposition de ce nouveau programme se sont élevés à 2,1 milliards d'€ de subventions plus 1,5 milliard d'€ de prêts de la Caisse des dépôts et consignations. Les actions prévues sont diverses : intervention sur le bâti (démolitions, réhabilitations, reconstructions), restructuration des espaces publics, traitement paysager, désenclavement du site. Mais elles concernent aussi les fonctions économiques du quartier (implantation d'activités, restructuration de centres commerciaux, création d'équipements majeurs). On peut encore rattacher à ces actions sur le cadre physique les améliorations de desserte et les réalisations d'équipements, voire l'aménagement de centres de quartier (Les Francs Moisins à Saint-Denis, Orly, Dreux). Enfin, les démolitions d'immeubles, qui n'ont jamais été interrompues, sont devenues un des aspects majeurs de l'action sur le cadre bâti avec la circulaire d'octobre 1998 (utilisation des prêts PLA), les conventions de 2001 pour l'utilisation du 1 % logement et surtout à partir de la loi du 1^er^ août 2003 : le ministre Borloo en a alors annoncé 30 000 par an, objectif qui n'a pas été atteint.

La *réhabilitation socioéconomique*, si l'on excepte quelques expériences autogestionnaires dans les années 1970 (les actions des GAM, les expérimentations de Mons-en-Barœul, de l'Alma-Gare à Roubaix, du Petit Séminaire à Marseille), prit la forme du développement social des quartiers (DSQ) selon les recommandations (1983) de la commission Dubedout. Celui-ci préconisait des interventions prioritaires en faveur des groupes les plus fragiles (principe de discrimination positive) dans les quartiers en difficulté (148 quartiers DSQ furent retenus), mais aussi par action sur le plan de l'éducation (rapport Schwartz) et par la lutte contre la délinquance (rapport

Bonnemaison). À partir de 1989, les opérations DSQ ont cédé le pas aux opérations de développement social urbain (DSU), qui concernèrent plus de 500 quartiers, mais surtout qui élargissaient le problème à l'échelle des villes entières. Dans le même temps, fut créé en 1990 un ministère de la Ville, englobant la Délégation interministérielle à la ville, créée en 1984. Il n'est pas certain que cet élargissement ait été bénéfique. Il a entraîné une dilution de la politique des quartiers en difficulté dans une politique de la ville moins lisible. La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 a certes mentionné le « droit à la ville », mais les dispositifs complexes qu'elle mettait en place en faveur du logement social dans les localités qui en avaient peu ou pas ont été difficiles d'application et vidés de leur contenu par la loi du 21 janvier 1995, avant d'être reprises sous une forme un peu différente par la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

Ces échecs relatifs ont conduit par la suite à envisager des *politiques globales* associant les actions sur le cadre physique et les interventions de type socioéconomique. Tout d'abord, les contrats de villes, expérimentés au X^e^ plan, sont devenus la base de la politique de la ville au XI^e^ plan (1994-1999). Il s'agit d'un engagement, pour la durée du plan, entre l'État et une ou plusieurs collectivités territoriales sur un programme de développement social urbain à l'échelle d'une commune ou d'une agglomération, qui s'intègre dans le contrat de plan État-région. Les 214 contrats (plus une convention avec la ville de Paris) ont concerné 750 communes et 1 300 quartiers. Ces contrats, parfois difficilement négociés, se sont révélés très divers. On y a constaté, globalement, une plus grande sensibilité que dans les projets DSQ aux problèmes de société (drogue, insécurité, problèmes de santé et d'éducation). Les crédits mis en jeu ont représenté 23 milliards de F en 1998. Cette procédure a laissé de fait une place prépondérante aux collectivités locales, dans le choix des actions, sinon dans les apports financiers. Il n'est pas certain que la politique de la ville y ait gagné en cohérence. Au cours de la période suivante de contrats de plan (2000-2006) ont été créés les contrats d'agglomération, à une échelle jugée plus pertinente que celle de la ville. La procédure contractuelle se plaçait dans une perspective de cohérence entre la démarche du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et celle de l'agglomération intercommunale. Le contrat devait identifier des programmes peu nombreux ayant un sens particulier à l'échelle de l'agglomération dans une perspective à long terme (quinze ans) et les traduire en opérations programmées sur la période du contrat. Il devait intégrer des préoccupations de développement économique, de solidarité (résorption des disparités spatiales), de développement durable. Les financements provenaient de l'État et de la structure intercommunale, mais aussi de la région et du département. Cette procédure, mise en place, après deux contrats expérimentaux (Bordeaux et Le Creusot-Montceau-les-Mines) en 2001, pouvait notamment concerner les agglomérations inscrites dans les aires urbaines de 50 000 habitants : 108 contrats (sur 185 possibles) ont été signés.

À partir de 1996, les orientations ont également été corrigées avec le *pacte de relance pour la ville*. Son objectif principal était la création d'emplois. À cette fin, une hiérarchie des zones d'intervention a été établie : zones urbaines sensibles (ZUS, au nombre de 731, au départ, 751 en 2009 où se trouve au moins un grand ensemble ou un quartier dégradé, souffrant d'un déséquilibre habitat-emploi, où peuvent notamment être créés des « emplois de ville ») ; zones de redynamisation urbaine (ZRU, au nombre de 350), confrontées à des difficultés particulières du fait de leur localisation, où les entreprises peuvent bénéficier de différentes exonérations fiscales ; dans les cas extrêmes, zones franches urbaines (ZFU, au nombre de 44 initialement, de 100 actuellement, dont 7 dans les DOM) où ces exonérations sont plus importantes et où on espérait créer ou maintenir plusieurs dizaines de milliers d'emplois. Le bilan des ZFU a été initialement controversé parce que les emplois annoncés n'ont pas toujours été réalisés, qu'il s'agissait souvent d'emplois transférés plus que de véritables créations (effet d'aubaine pour les entreprises) et que le coût de ces opérations a été élevé (20 000 € par emploi). Mais il est néanmoins indéniablement positif : au 1^er^ janvier 2007, 45 000 nouveaux établissements et 125 000 emplois créés, un quart de ces emplois occupés par des habitants de la zone. Aussi le mécanisme des ZFU a été prolongé dans le temps jusqu'en 2014 (au moins) et la

sortie du régime de ZFU a été aménagée. En outre, le gouvernement a décidé une seconde vague de ZFU à partir de 2004.

Le ministre de la Ville, Jean-Louis Borloo (devenu en 2004, ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale), a mis en place en place l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) qui doit coordonner un plan d'urgence en faveur des banlieues (le programme national de rénovation urbaine), et notamment de 163 quartiers prioritaires (chiffre porté par la suite à 189 et complété par 342 quartiers « supplémentaires »). Ce plan prévoyait notamment, en cinq ans (2004-2008) la démolition de 200 000 logements, la rénovation de 200 000 autres et la construction de 200 000 logements neufs, objectifs peu conciliables avec les crédits disponibles pour la construction sociale et avec les résultats des années récentes. Au 1er juin 2009, 365 projets ont été approuvés par l'ANRU et 328 conventions signées (38,7 milliards d'€ de travaux engagés ou programmés dans les cinq prochaines années), qui correspondent à 130 000 démolitions de logements, 123 000 constructions et 298 000 réhabilitations, ainsi qu'à la « résidentialisation » de nombreux quartiers, à la réalisation d'équipements publics (réhabilités ou construits) et à l'aménagement d'espaces publics, de promenade et de jeu. Il n'est pas du tout assuré que ces objectifs, bien que plus réalistes que ceux du plan initial, soient atteints. Depuis l'annonce du programme national de rénovation urbaine en 2003, 454 800 logements ont été démolis, 17 990 construits, 78 780 réhabilités et 48 490 résidentialisés. L'ANRU fait cependant état d'une montée en puissance du programme et souligne que, fin 2008, 74 % des investissements prévus avant 2013 ont été programmés (et même 77 % des subventions de l'ANRU).

Les résultats obtenus depuis trente ans par ces politiques des quartiers de banlieue en difficulté (rebaptisées politique de la ville) *peuvent paraître modestes*. Il convient de ne pas oublier qu'elles ont sans doute évité une détérioration bien plus grave de la situation de cette frange qui est loin de représenter l'ensemble des banlieues. Il faut surtout prendre conscience du fait que les solutions ne peuvent sans doute pas être trouvées à l'échelle de ces seuls quartiers de banlieue, ni même de « la ville », mais à travers les choix qui impliquent la société globale. L'inégalité des chances conduit à l'exclusion et à la ségrégation – même s'il serait excessif de parler de ghetto –, à la montée de l'insécurité et du racisme. Les actions sur le cadre physique comme sur le contexte socioéconomique ne sont certes pas inutiles, mais ne résoudront pas des problèmes qui traduisent une perte de consensus au sein de la société contemporaine. Seul un nouveau consensus, sur la base de valeurs qui seront peut-être différentes de celles qui avaient assuré la cohésion de la société française depuis la fin du XIXe siècle, et en particulier pendant les trente glorieuses, est susceptible d'apporter une réponse au « mal des banlieues ». Il faut aussi se souvenir que la banlieue a toujours posé des problèmes, voire « fait peur », qu'il s'agisse des faubourgs de l'Ancien Régime (dépotoir des villes de l'époque), de la banlieue industrielle (« classes laborieuses, classes dangereuses », selon l'expression de Louis Chevalier), des mal lotis de l'entre-deux-guerres et peut-être demain des déçus des villages périurbains.

P. M.

→ Agglomération ; Aire d'influence d'une ville ; Contrat de ville ; Desserrement ; Développement social des quartiers (DSQ) ; Exclusion ; Faubourg ; Grand ensemble ; Grand projet urbain (GPU) ; Grand projet de ville (GPV) ; Lotissement ; Pacte de relance pour la ville ; Périurbanisation ; Programme national de rénovation urbaine ; Rénovation urbaine ; Rurbanisation ; Ségrégation ; Ville ; Ville nouvelle ; Zone à urbaniser par priorité (ZUP) ; Zone d'aménagement concerté (ZAC) ; Zone franche urbaine (ZFU).

BANQUE DE DONNÉES URBAINES

→ **Informatique et urbanisme**

BAROQUE

L'adjectif baroque présente une première acception générale et habituellement négative ; mais il est également utilisé pour qualifier une époque stylistique et un principe esthétique évolutif. Ces trois acceptions sont souvent confondues ; toutefois, la plus courante aujourd'hui est celle qui renvoie à une période stylistique, définie de façon formelle, chronologique et iconographique.

— Dans son sens général, baroque, dérivé de l'espagnol *berrueco* et du portugais *barraco* servant à caractériser les perles irrégulières, a commencé à être employé métaphoriquement pour qualifier le bizarre et le ridicule, puis, par extension l'excessif et le

décadent. Dans les *Essais* de Montaigne, baroque dénote l'inhabituel, le bizarre, et ce qui est médiocrement exécuté ; chez Mazzi, il qualifie les entreprises malhonnêtes et mensongères et Saint-Simon, dans ses *Mémoires,* en fait le synonyme d'irrégulier, d'imparfait, de bizarre. Milizia (suivi par Quatremère de Quincy) a introduit le terme en architecture, au sens de « *il superlativo del bizzaro* ». Il l'illustre dans son *Dizionario* par l'œuvre « délirante » de Borromini.

— Durant la deuxième moitié du XIX^e^ siècle, baroque a commencé à être employé comme terme de style, plutôt qu'avec un sens dépréciatif, par J. Burckhardt, W. Lübke, J. Falke et C. Gurlitt, entre autres ; à partir des années 1880, il a renvoyé à des significations formelles, chronologiques et iconographiques précises.

Dans son texte séminal de 1888, *Renaissance und Barok,* comme dans son plus tardif *Kunstgeschichtliche Grundbegriffe* (Munich, 1915, trad. franç. *Principes fondamentaux de l'histoire de l'art,* Paris, 1952), H. Wölfflin différencie Renaissance et baroque à l'aide de concepts formels, opposés par couples : linéaire et pictural, plans et profondeur, forme fermée et forme ouverte, multiplicité et unité, clarté et obscurité. À la suite de Wölfflin, les historiens d'art ont poursuivi l'investigation des propriétés formelles du baroque, apportant des matériaux significatifs dans le cadre de la recherche sur les XVII^e^ et XVIII^e^ siècles. Avec les années 1970, une synthèse de ces travaux devenait possible, et permettait de caractériser l'architecture baroque en tant que démarche rhétorique, mettant en œuvre « une grande échelle, des formes irrégulières et complexes, le mouvement dans les lignes, la masse et l'espace, une fusion des arts de la peinture et de la sculpture avec l'architecture, un maniement audacieux de l'illusionnisme et des jeux de lumière, une dramatisation de l'espace architectural, la richesse des matériaux » (A. Blunt).

Le vaste champ chronologique du baroque, qui englobait initialement les XVI^e^, XVII^e^ et XVIII^e^ siècles s'est trouvé réduit à mesure qu'étaient précisés les concepts stylistiques de « maniérisme » et « rococo ». En outre, l'affinement de la définition formelle du baroque suscitait des sous-catégories chronologiques.

Dès 1880, Falke avait défini le baroque comme le style de l'art postérieur à la Renaissance et s'étendant ainsi de la deuxième moitié du XVI^e^ siècle à la fin du XVIII^e^ siècle. À la fin des années 1960, G. Bazin continuait à défendre cette périodisation ; selon lui, entre 1580 et 1780, le baroque avait présenté sept tendances stylistiques : gothique, maniérisme, classicisme, réalisme, baroque, rococo et néo-classicisme. L'idée d'un style maniériste avait émergé au cours des années 1920 et les historiens d'art tendaient alors à repousser le début du baroque au XVII^e^ siècle. Cette entité était ailleurs différenciée en sous-catégories chronologiques. M. Hauttmann (1921), qui évitait intentionnellement le terme de baroque, n'en distinguait pas moins trois niveaux, d'éclosion (*Frühstufe,* 1580-1650), d'apogée (*Hochstufe,* 1650-1720) et tardif (*Spätstufe,* 1720-1780) ; H. Rose (1922) situait le baroque tardif entre 1660 et 1760. Au cours des années 1960, le terme de « rococo », initialement utilisé par Kimball (1943), pour caractériser un type particulier de décoration intérieure, fut appliqué à l'architecture elle-même, en particulier par B. Rupprecht (1959), puis par P. Minquet (1966) : « Le rococo vise une unité synthétique, désignée, mais non manifestée. L'enveloppe devient allusive. » Il souligne « la suavité rococo (...) ses valeurs d'intimité. Le rococo est irréductible au baroque ». À la fin des années 1970, la classification chronologique du baroque est établie de la façon suivante : premier baroque, 1600-1625 ; apogée, 1625-1675 ; baroque tardif, 1675-1715 ; style de transition, 1715-1730 ; rococo, 1730-1760. Ces distinctions chronologiques diffèrent selon la spécificité des paysages culturels, ainsi que l'ont montré les analyses de H. Sedlmayr pour l'Autriche (1930), de Landolt pour la Suisse (1948), et de Sander pour le Vorarlbeg (1950).

Du point de vue iconographique, le baroque est associé à l'idéologie de la contre-Réforme (cf. en particulier W. Weisbach, 1921 et E. Mâle, 1932). Plus précisément, il a été mis en relation avec l'effort de renouvellement de l'art tenté par les jésuites (cf. R. Wittkower et I. Jaffé, *Baroque art, the jesuit contribution,* New York, 1972.

— En 1901, dans *Kirchlichen Baukunst des Abendlandes,* G. Dehio définissait le baroque comme la phase terminale de tout style architectural. Auparavant, A. Riegl, dans ses conférences sur la « Kunstgeschichte des Barokzeitalters » (« Histoire de l'art de

l'âge baroque »), avait fait du baroque le principe spirituel d'une époque, position reprise en 1916 par W. Stammler dans son *Zeitalter des Barock*. Dès 1911, Worringer avait associé baroque et nationalisme et fait du baroque un art allemand dérivé des principes esthétiques du gothique tardif.

C. F. O.

→ Art urbain ; Escalier ; Fontaine ; Histoire ; Style.

BARRE

Dans le cadre de l'urbanisme moderne, fondé sur les principes énoncés par les CIAM (Congrès internationaux d'architecture moderne), ce terme technique est devenu d'un usage courant, depuis les années 1950, pour désigner les immeubles à plusieurs étages des « grands ensembles », qui épousent la forme d'un parallélépipède allongé. Les barres dépassent rarement 12 étages, alors que leur longueur et le tracé de leur déploiement varient considérablement selon le rôle qui leur est attribué dans la définition des espaces verts ou libres qu'elles contribuent à former au sein du schéma régulateur.

Longtemps à l'état expérimental (le Bergpolder de W. Van Tijen à Rotterdam, 1934), la barre fut largement adoptée dans les années qui suivirent la deuxième guerre mondiale, surtout pour les logements subventionnés. Conçue comme instrument important de la réforme structurelle de la ville, la barre fut d'abord étudiée par Walter Gropius et Marcel Breuer. Le mur continu des îlots à cour intérieure, formant la rue traditionnelle, était éliminé pour faire place à des blocs détachés, de 8 à 12 étages, disposés de façon orthogonale par rapport à l'axe de la voie de circulation.

L'origine de la barre doit donc être cherchée dans les efforts de la culture rationaliste pour créer des types de logement susceptibles d'offrir des conditions d'habitation à grande échelle, égales ou meilleures pour tous, et pour conserver à la ville une haute densité résidentielle, tout en éliminant les cours d'îlots insalubres, remplacées par des grands espaces verts.

Les projets pour le concours du Bauwelt de 1924 (M. Breuer) et de Spandau-Haselhost de 1929 (W. Gropius) comptent parmi les premiers exemples de cette nouvelle typologie urbaine. Enfin, même si le terme lui-même n'a jamais été adopté par Le Corbusier, les recherches menées par celui-ci sur la morphologie urbaine, au cours des mêmes années, ont, de toute évidence, contribué, elles aussi, à la formation de ce type d'immeubles (les immeubles « à redant » pour *Une cité contemporaine* ou ceux du *Plan Voisin,* 1925).

Introduite systématiquement dans les schémas directeurs de presque toutes les banlieues des villes européennes, la barre a marqué la périphérie des villes, souvent au détriment de la qualité du paysage et des sites (Hauts du lièvre, visible de Nancy). À partir des années 1970, en France notamment, la barre a connu un net recul, solidaire de celui des grands ensembles dont elle était un élément clé. Plus critiquées que les « tours », les barres se prêtent, toutefois, plus facilement, à des transformations tendant à leur réhabilitation au sein de grands ensembles existants. Dans le cadre de la commande d'État, en France, le cahier des charges de ces opérations comprend des programmes fonctionnels (dédensification), techniques (surisolation), et formels. La Cité du Lièvre d'or à Dreux est un ensemble, parmi tant d'autres, où les barres ont subi une transformation de forme et de structure.

D. U.

→ Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) ; Grand ensemble ; Moderne ; Tour.

BARRIÈRE D'OCTROI → Faubourg

BASE DE PLEIN AIR ET DE LOISIRS

Les bases de plein air et de loisirs, définies par le secrétariat à la Jeunesse et aux Sports (circulaire du 20 janvier 1964), sont des ensembles « réunissant dans un site naturel, proche de la population à desservir, les éléments nécessaires à favoriser la pratique des sports et des activités de plein air et l'animation culturelle, ainsi que la détente et l'oxygénation ».

La formulation peut apparaître quelque peu désuète, mais les bases de loisirs connurent vite un grand succès. D'abord réalisées par les villes nouvelles, elles font maintenant figure d'équipement indispensable de toute grande agglomération.

Il s'agit de petits complexes d'équipements de loisirs et d'équipements sportifs légers situés dans des sites naturels attractifs, voire dans des sites naturels reconstitués (anciennes carrières ou gravières).

Chaque base de loisir a sa physionomie propre qui dépend de sa localisation et de sa taille (entre 20 et 20 000 ha). De ce point de vue, on peut distinguer :

— les « bases urbaines », situées à moins de 10 km des agglomérations importantes qui, en dehors des fins de semaine, peuvent être fréquentées en demi-journées par les scolaires ;

— les « bases périurbaines » (entre 10 et 60 km des agglomérations importantes) qui ne sont essentiellement fréquentées que pendant les fins de semaine ;

— les « bases de nature » où la fonction de complexe d'équipements s'efface au profit de la qualité du site et souvent des possibilités d'observation de la faune.

Dans le même esprit, des « bases littorales de loisirs et de nature » ont été préconisées, depuis 1974, par le secrétariat d'État au Tourisme, dans les zones littorales.

J.-P. M. et J.-B. P.

→ Parc ; Stade et terrain de sport.

BASSIN D'EMPLOI

Territoire défini par regroupement de communes proches ayant entre elles des fortes relations économiques ou liées par des migrations alternantes domicile-travail importantes.

L'INSEE a opéré un découpage complet de la carte administrative de la France en 348 zones d'emploi (devenues 361 au recensement de 1999) à l'aide de méthodes de classification hiérarchique appliquées aux migrations alternantes mesurées lors des recensements généraux de la population. Les services déconcentrés de l'État et les élus locaux sont ensuite partis de ce zonage, après l'avoir discuté et corrigé, pour définir localement des bassins d'emploi reflétant au mieux la réalité du marché du travail.

La zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU) a été une autre manière d'approcher les réalités du marché du travail utilisant à la fois d'autres critères et d'autres méthodes de cartographie. Les ZPIU ne recouvraient pas la totalité du territoire français, puisque, si toutes les villes, grandes et moyennes, s'y trouvaient, de nombreux milieux ruraux en étaient exclus ; à l'origine, elles se voulaient être des modes de représentation des bassins de main-d'œuvre utiles aux implantations d'entreprises, alors que les bassins d'emploi mettent plutôt l'accent sur les comportements de déplacement des salariés. Leur extension rapide a conduit l'INSEE, en 1997, à la nouvelle notion de pôle urbain (la ville centre et sa couronne urbaine) et de communes périurbaines ou multipolarisées.

Les bassins d'emploi sont devenus, pour partie d'entre eux, des cadres d'animation du développement économique local, de mobilisation des élus locaux, des chefs d'entreprises, des institutions de formation ou de promotion économique, ainsi que de présentation des multiples politiques publiques d'emploi. Il existe ainsi 80 comités de bassin d'emploi tripartites (élus-employeurs-syndicalistes), ainsi que 50 structures associées regroupées dans une association, le Comité de liaison des comités de bassin d'emploi, qui agit comme un centre national de ressources.

Les bassins d'emploi n'ont jamais été des unités d'aménagement du territoire pertinentes, mais simplement un cadre de présentation statistique des données liées à l'activité ou au chômage.

Les bassins de vie envisagés lors du débat national sur l'aménagement du territoire (1994) pourraient être des nouvelles unités de gestion administratives regroupant ou non les bassins d'emploi. C'est un peu cette idée qui a été reprise dans la loi Voynet de juillet 1999, qui privilégie les pays et les agglomérations, et dans les contrats de plan de la période 2000-2006 qui comportent des contrats de pays et des contrats d'agglomération.

M. M.

→ Aire d'influence d'une ville ; Emploi ; Travail.

BASSIN D'INFILTRATION, BASSIN DE RETENUE → Cycle de l'eau

BASSIN HYDROGRAPHIQUE

Ensemble des topographies amenant leurs eaux et convergeant vers le même axe fluviatile. Dans le bassin d'un fleuve s'emboîtent, à

la manière de sous-ensembles hiérarchisés, les bassins de ses affluents et sous-affluents (on appelle confluent le point de jonction de deux cours d'eau ou glaciers, le moins important des deux est appelé affluent). Des lignes de partage des eaux séparent les différents bassins.

Le terme est assez peu utilisé par la géographie moderne. Il a été, en effet, employé de manière excessive et erronée aux XVIII^e^ et XIX^e^ siècles : des chaînes montagneuses devaient nécessairement séparer les différents bassins hydrographiques et ceux-ci constituaient systématiquement les cadres de toute description géographique.

Géographes et hydrologues utilisent de préférence actuellement le terme de « bassin-versant », dont la signification est voisine. Les petits bassins-versants retiennent de plus en plus l'attention des spécialistes des milieux physiques qui, à l'aide de mesures méticuleuses, mènent des études « intégrées » portant sur les processus d'érosion, les sols, le climat, la végétation, l'écoulement fluvial et leurs interrelations.

G. B.

→ Agence de l'eau.

BASSIN-VERSANT → Bassin hydrographique ; Cycle de l'eau

BATEAU → Transport fluvial

BÂTIMENT → Construction

BÂTIMENTS ADMINISTRATIFS

Bâtiments qui abritent les services des collectivités locales et de l'État, ils sont moins importants par l'espace qu'ils occupent dans la ville (au total, l'équivalent de moins de 1 m² de plancher par habitant, toutes administrations confondues) que par les symboles qui s'y attachent.

L'hôtel de ville, le palais de justice, la préfecture, etc., sont souvent des monuments publics bien plus que des bâtiments administratifs fonctionnels : les services administratifs proprement dits peuvent être logés ailleurs.

Le regroupement en « centres administratifs » ou « cités administratives » (la seconde évoquant une implantation de plus grande taille que la première) des différents services administratifs existants dans une ville présente deux avantages : pour les usagers, il réduit le nombre de déplacements (fréquence des « renvois » d'un service à un autre) et, pour les administrations, il permet la mise en commun de certains locaux (salles de conférences, centre d'accueil, restaurant...), tout en facilitant les contacts informels entre les services dépendant d'administrations différentes. Encore faut-il que ces regroupements ne se traduisent pas par une localisation excentrique (cas fréquent de cités administratives sur les terrains d'anciennes casernes...). On remarquera, par ailleurs, qu'il n'arrive pratiquement jamais qu'on puisse localiser en un même lieu les services de l'État et ceux de la ville, alors que cette contiguïté serait utile à maints égards.

Mais le problème le plus souvent posé à l'aménageur est celui de l'équipement minimal des quartiers périphériques ainsi que des régions rurales. La présence d'un bureau de poste (environ 17 000 bureaux en France) est ainsi particulièrement sensible. Or si, avec un bureau de poste pour 12 000 habitants, Paris en possède presque deux par kilomètre carré, certains départements ruraux avec un bureau pour 1 500 habitants en ont moins d'un pour 60 km². La loi de régulation des activités postales de 2005 prévoit la réduction du nombre des bureaux de poste en zone rurale, le service postal pouvant être assuré par des commerces, des mairies, etc., tout en assurant que 90 % de la population de chaque département soit située à moins de 5 km d'un des 14 000 « points postaux » prévus.

L'attention se porte maintenant sur l'implantation locale des forces de sécurité, d'autant qu'on a constaté une forte corrélation entre la criminalité et le degré d'urbanisation (en France du simple au double entre les communes rurales et l'agglomération parisienne ; aux États-Unis, du simple au quadruple). Le commissariat de police (ou l'hôtel de police) est unique dans les petites villes, mais devient un équipement de quartier (10 000 logements environ) dans les grandes villes. La gendarmerie est implantée au niveau d'un ou de plusieurs cantons en milieu rural.

J. C.

→ Bureaux ; Équipements collectifs.

BÂTIMENTS RELIGIEUX → Architecture religieuse ; Culte (lieu de)

BAUHAUS

École consacrée aux arts appliqués, fondée à Weimar en 1919, par W. Gropius, afin de promouvoir la synthèse des arts et de l'industrie. L'enseignement, mené dans des ateliers, reposait sur des idées et des méthodes qui avaient été largement diffusées et expérimentées, depuis le début du siècle, en Allemagne, dans le cadre du *Deutsches Werkbund*, et en particulier à Weimar même, à la Kunstgewerbeschule, dirigée de 1910 à 1914 par le grand créateur belge H. van de Velde, architecte et pionnier du *design*.

La renommée du Bauhaus reposait à la fois sur ses objectifs sociaux (production de qualité pour le plus grand nombre) et sur la valeur exceptionnelle des artistes qui y enseignaient (W. Kandinsky, P. Klee, J. Itten, L. Feininger, etc.). À partir de 1927, l'architecture et l'urbanisme n'ont représenté qu'un secteur minoritaire de l'enseignement qui couvrait la production de tous les objets de la vie et du décor quotidiens.

Dans la période initiale de Weimar (1919-1925), et après l'installation de l'école à Dessau (1925), Gropius poussa à une reformulation du langage architectural dans la perspective de la préfabrication.

H. Meyer, qui lui succéda à Dessau (1928-1930), orienta l'enseignement vers un fonctionnalisme plus strict. Il invita, en 1929, L. Hilberseimer (1887-1967), connu par son projet de « Hochhausstadt » (1925), à lancer le premier véritable enseignement sur l'urbanisme et la *Siedlungswesen*, dans lequel celui-ci développe ses positions radicales visant à l'abandon de la forme urbaine existante, pour de vastes compositions modulaires et répétitives.

Hilberseimer vit son enseignement consolidé sous la direction de L. Mies van der Rohe, dernier directeur de l'école avant sa fermeture par les nazis (1933). Mies l'invita, à la fin des années 1930, à le rejoindre à l'*Illinois Institute of Technology* de Chicago. C'est là que les théories élaborées à Dessau trouvèrent en définitive leur aboutissement, dans l'ouvrage *The New City*, publié en 1944.

J.-L. C.

→ Architecture fonctionnelle ; Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) ; Charte d'Athènes ; Design ; Moderne ; Progressisme.

BAZAR → Marché ; Place marchande

BEAUX-ARTS

Expression tardive dont le sens s'est fixé seulement au XVIIIe siècle (C. Batteux, *Les beaux-arts réduits à un même principe*, 1746), elle désigne les arts qui, par opposition aux arts mécaniques et aux arts décoratifs, n'ont pas une destination pratique, mais dont on estime en revanche qu'ils sont inspirés par des finalités morales et spirituelles. En règle générale, ils embrassent la poésie, la littérature, la musique, la danse, la peinture et la sculpture, l'architecture et parfois l'art des jardins. La hiérarchie des beaux-arts a changé selon les époques et les auteurs. La musique et la poésie ont été alternativement placées au rang le plus élevé (Hegel, Croce) dans la mesure où, parmi les arts, elles étaient les moins dépendantes du monde visible et de ses contingences. Cependant, en dépit de son caractère pratique, l'architecture a pu, elle aussi, se voir attribuer la première place parce que représentant le seul art capable d'intégrer tous les autres (cf. la tradition des « éloges de l'architecture » dans les traités d'architecture depuis le *De re aedificaloria* d'Alberti).

Dans un sens particulier, alors transposé sous sa forme française dans les langues étrangères, l'expression beaux-arts en est venue à qualifier les attitudes d'esprit et les formes d'art spécifiques issues de l'enseignement de l'École des beaux-arts de Paris. Cette École fut officiellement fondée sous ce nom en décembre 1816. Mais elle tire ses origines des académies des siècles classiques et on peut faire coïncider sa véritable création avec celle de l'Académie royale de peinture et de sculpture le 27 janvier 1648. L'expression beaux-arts est d'ailleurs souvent considérée comme synonyme d'académique.

Les trois domaines principaux d'enseignement à l'École des beaux-arts étaient la peinture, la sculpture et l'architecture. Dans les trois cas, la pédagogie était fondée sur l'imitation de modèles anciens dont la valeur tenait à ce qu'eux-mêmes s'appuyaient sur des précédents classiques. Ce principe explique l'uni-

formité et la continuité remarquables des productions de l'École. Il faut cependant reconnaître que des écarts notoires par rapport aux normes reconnues furent parfois admis et par la suite intégrés dans la tradition. En témoignent les expériences précoces d'une utilisation structurale du fer, clairement exprimée, qui conduisait à une transformation profonde tant de la notion de stabilité que des rapports entre charge et éléments porteurs. Le stéréotype n'était pas toujours la forme acceptable. Néanmoins, le maintien d'un ensemble spécifique de critères formels contribuait à inhiber l'innovation à force de répétition et devait s'avérer stérilisant.

Au cours du XIX^e siècle, l'enseignement architectural de l'École des beaux-arts fut déjà rejeté avec mépris, parce que totalement dénué de bases pratiques, par Viollet-le-Duc et ses disciples. Au XX^e siècle, il devenait synonyme de médiocrité et de conformisme. Les travaux de l'école étaient l'expression de formules établies et, à ce titre, méprisés par l'ensemble des artistes d'avant-garde. Les mouvements « modernes » furent tous des réactions contre cette institution et sa production.

L'École des beaux-arts connut d'importants bouleversements en 1968, année où l'architecture lui fut retirée pour être organisée selon un système nouveau. Certains aspects de son enseignement ont subsisté après la réorganisation d'institutions nouvelles, malgré les changements survenus dans la formation initiale et surtout dans la référence au classicisme.

R. M.

→ Art ; Composition urbaine ; Écoles d'architecture ; Moderne ; Peinture.

BESOINS

Dès l'époque des Lumières, la notion de besoins s'est construite autour de l'antinomie entre nature et culture. L'image de besoins primaires, fondamentaux ou élémentaires, sexuels, alimentaires ou autres est dès lors opposée à celle de besoins socialement déterminés, éventuellement condamnés comme faux et artificiels. Depuis, la problématique des besoins n'a cessé de se développer autour de ces deux pôles. D'un côté, le besoin serait à l'origine de l'histoire et de la vie sociale, force motrice naturelle à partir de laquelle s'expliquent la recherche du lien social, mais aussi l'agressivité et la guerre. D'un autre côté, le besoin serait, d'entrée de jeu, un produit social dont la genèse, dans nos sociétés, devrait beaucoup à la division du travail. Dans cette dernière perspective, certains sociologues, tel Halbwachs, ont insisté sur les différences de besoins qui caractérisent diverses couches sociales. Cette idée a animé bien des discours marxistes affirmant l'existence de besoins spécifiques à la classe ouvrière, et qui en exprimeraient la situation ou la place dans les rapports de production.

L'approche bipolaire des besoins est aujourd'hui complètement battue en brèche. Certains, refusant l'idée même d'une contradiction entre besoins naturels et besoins sociaux, ont cherché à dresser des listes ou des pyramides (Maslow) suggérant un continuum allant du plus « naturel » au plus « culturel ». D'autres, s'appuyant sur des travaux d'anthropologie, notent que la notion de besoin primaire tend à s'effacer tant le seuil à partir duquel les besoins vitaux ne sont plus satisfaits apparaît difficile à déterminer. Symétriquement, l'idée d'une production sociale des besoins s'est trouvée considérablement renforcée du fait qu'avec la consommation de masse, la demande, et donc les besoins, sont largement programmés et manipulés par des acteurs économiques dont les pratiques – mercatique, publicité – ont été d'ailleurs fort critiquées dans les années 1960.

L'image d'un champ indéfini des besoins a rendu caduque l'opposition traditionnelle entre besoins acquis et besoins innés et permis d'ouvrir de nouvelles voies de recherche en considérant comme innée la capacité d'acquérir de nouveaux besoins. Cette transformation est largement tributaire de l'importance nouvelle accordée à la notion de désir, qui tend à être substituée à celle de besoins : l'homme n'est-il pas être de désir, jamais satisfait, déchiré par des conflits aussi bien psychiques que sociaux et que le discours des besoins vient recouvrir d'une rationalité factice ?

La déconstruction de la notion de besoins s'est accélérée dans les années 1970. Jean Baudrillard *(La genèse idéologique des besoins)* a montré qu'elle recouvre souvent des rapports sociaux ou politiques qu'elle permet de ne pas désigner comme tels. Elle constitue de fait une fausse évidence et appar-

tient au discours de l'acteur. Acteur technocratique, tel l'architecte-urbaniste pour qui, selon la doctrine de Le Corbusier et des CIAM (Congrès internationaux d'architecture moderne), les quatre fonctions – habiter, travailler, se recréer, circuler – recouvrent la totalité des besoins humains dont l'analyse exhaustive définit la tâche du bâtisseur ; tel le planificateur qui prétend connaître les « besoins » auxquels correspond, en fait, l'offre qu'il est en mesure d'apporter : mètres carrés de crèche, d'école, de logement, etc., à prévoir pour les habitants d'un quartier en construction, quantité d'électricité à mettre à la disposition de la Nation définie par des « besoins » qui ne sont autres que les projets de décideurs nucléaires, etc. Ou encore, acteur contestataire qui invoque les « besoins » en crèche, école, etc., du quartier où il mène une lutte d'habitant. De façon plus générale, la référence aux « besoins » hante tout autant le discours du libéralisme que celui de l'étatisme, elle alimente aussi bien l'appel à l'individu sur lequel repose la pensée utilitariste que celui à la collectivité qui anime des pensées d'inspiration marxiste. Elle fonde l'image d'une libération, réponse à des exigences dont la satisfaction doit apporter le progrès, tout comme elle vient au secours d'une critique de l'ordre qui voit dans la reconnaissance de certains « besoins » un instrument de contrôle social ou d'intégration. Bien trop générale, la notion de « besoins » est idéologique. Elle constitue une fausse catégorie explicative.

M. W.

→ Architecture fonctionnelle ; Classe sociale ; Programmation des équipements collectifs ; Programme ; Sociologie urbaine.

BÉTON

Matériau constitué d'un mélange de ciment ou de chaux, de sable, de gravillons ou agrégats et d'eau. Connu dès l'Antiquité, et notablement employé à l'époque romaine dans les fondations et le remplissage des murs des grands édifices (Thermes de Lutèce, pont du Gard, le béton sert à consolider l'extrados des voûtes et des coupoles médiévales. Il est devenu, à la fin du XVIII^e siècle le matériau composite du service des ponts et chaussées pour édifier les ouvrages hydrauliques (quais, canaux, aqueducs). La découverte des ciments (Smeathon, 1745 ; Treussart, 1823) et des chaux hydrauliques (John, Vicat, 1815) artificiels permet entre 1800 et 1830 de décupler sa résistance à la compression. Durant cette période, son usage se répand en Europe et en Amérique du Nord.

Vers 1850, on associe le fer – dont la résistance à la traction est bonne – au béton pour la confection de barques (Lambot) et de planchers (François Coignet). Mais la méfiance des ingénieurs français envers ce matériau composite bloque son emploi dans les travaux publics jusqu'à la fin du siècle alors que son usage se répand en Autriche, en Allemagne et en Grande-Bretagne. Une impulsion nouvelle est donnée à ce procédé entre 1880 et 1890 par les constructeurs Hennebique et Edmond Coignet, d'abord dans le bâtiment, puis dans les ponts : le *béton armé* (d'acier), moins coûteux que le fer, s'y substitue dans la construction dès la première guerre mondiale. Celle-ci joue un rôle essentiel dans la diffusion du matériau.

La tension des armatures avant le coulage et la prise (cristallisation) du béton est mise à profit par Freyssinet autour de 1930 pour la fabrication de poteaux électriques et de tuyaux de distribution d'eau. Ce procédé introduit après la prise une précontrainte qui agit en sens opposé à la contrainte exercée par les charges permanentes et par les charges d'exploitation : le *béton précontraint* par fils adhérents réduit de fait la consommation d'acier et de béton, donnant aux ouvrages une plus grande légèreté. Cette technique s'est largement développée en Europe après la seconde guerre mondiale, mais reste peu employée aux États-Unis, où domine la construction métallique. Le béton précontraint par post-tension (câbles) permet une plus grande souplesse de la technique en appliquant les efforts de précontrainte phase par phase.

Le béton peut être fabriqué sur le chantier mais, de plus en plus, pour des raisons économiques, on le transporte sous forme plastique dans des camions spéciaux (toupies) depuis une *centrale* dont l'implantation et les produits sont agréés par l'État : les *bétons prêts à l'emploi* répondent ainsi aux besoins spécifiques de chaque chantier.

Les techniques de mise en œuvre par *coffrage* (coffrage-outil, coffrage perdu, cof-

frage glissant) et coulage *in situ*, l'emploi de colorants, devraient valoriser, à l'exemple du Japon, le caractère esthétique des parements et des façades en béton trop souvent habillés de l'uniforme de la grisaille.

Le béton est utilisé en couche de roulement pour les chaussées, les pistes d'aéroport, en support pour porter le pavé et, sur le trottoir, l'asphalte ; il est le matériau le plus ordinairement consommé dans le monde pour la construction : la consommation francilienne est de l'ordre d'un mètre cube par habitant et par an.

A. Gu.

→ Composite.

BIBLIOTHÈQUE

Centre de conservation, de consultation et de prêt des livres et autres documents imprimés, voire manuscrits, ou utilisant d'autres supports. Les bibliothèques publiques ont pour objet de faciliter la lecture par consultation sur place ou prêt à domicile, gratuitement ou à un prix modique.

Les responsabilités et les sources de financement diffèrent selon le statut des bibliothèques : bibliothèques centrales de prêt, bibliothèques municipales, bibliothèques universitaires, grandes bibliothèques de consultation (et en premier lieu la Bibliothèque nationale de France), sans compter les bibliothèques privées (entreprises, etc.).

Un important effort de développement des bibliothèques de lecture publique a été entrepris par le ministère de la Culture dans les années 1970 et surtout 1980. Auparavant, les trois quarts des locaux occupés par des bibliothèques municipales n'avaient pas été construits à cette fin : anciennes mairies, chapelles, casernes, maisons bourgeoises, etc. Le nombre de bibliothèques a beaucoup augmenté depuis : 929 en 1980, 1 968 en 1993, 4 390 en 2007, dont 4 285 bibliothèques municipales (BM) et 97 bibliothèques départementales (BD). 4 ont un statut particulier : la Bibliothèque nationale de France (BNF), la Bibliothèque publique d'information (BPI du Centre Georges-Pompidou), la Cité des sciences et de l'industrie et la bibliothèque pour enfants de « La joie de vivre » (Clamart). Leur surface totale est passée aux mêmes dates de 642 000 m^2 à 1 360 000 m^2 et environ 3 millions de m^2 ; leurs collections de 42 millions de volumes à 75 millions et à 143 millions (dont 13 à la BNF, 24 dans les BD et 105 dans les BM). Mais la fréquentation des bibliothèques demeure faible en France : 5,3 millions de personnes sont inscrites en BM ; 20 % de la population de plus de 15 ans fréquente une bibliothèque (hors obligations scolaires ou universitaires) et 16 % y est inscrit (à comparer à 30 % aux Pays-Bas, 60 % en Grande-Bretagne et 70 % au Danemark). Il faut y ajouter les 157 bibliothèques universitaires (BU) qui offrent 125 000 places de lecture, possèdent ensemble 39 millions de volumes (ce qui est très faible par apport aux autres pays développés) et ont 1,3 million d'inscrits.

Les normes, oubliées depuis longtemps, recommandent pour une ville de 20 000 habitants, une bibliothèque de 1 500 m^2, disposant de 70 000 documents, en acquérant 7 000 par an et offrant 275 places assises environ ; et, pour une ville de 100 000 habitants, une bibliothèque centrale et 4 à 10 bibliothèques annexes (de quartier) totalisant environ 7 000 m^2, 300 000 documents et 30 000 acquisitions annuelles et offrant 1 500 places en tout.

Les bibliothèques universitaires ont, pour les deux tiers de leurs surfaces, été construites après 1945. Mais ce patrimoine est insuffisant (alors que la norme officielle était de 1,5 m^2 par étudiant, la moyenne, dans les universités, est tombée à 0,5 en 1995). En outre, il a été conçu avec un stockage en magasin : alors que la tendance actuelle est à l'accès libre, un quart seulement des fonds le permet. Les bibliothèques universitaires ont des fonds trop modestes par rapport aux besoins et à leurs homologues étrangères. Seules quatre bibliothèques universitaires (plus celle de l'Institut de France) dépassent le million de volumes (les bibliothèques Sainte-Geneviève, de la Sorbonne, de Médecine à Paris, la bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg) et 25, pour la plupart dans les villes universitaires anciennes, celui de 250 000, déjà très insuffisant par rapport aux pratiques internationales. Le rapport Miquel a alerté en 1989 sur cette situation. Mais la priorité affichée à la construction de bibliothèques, par un effort analogue à celui qui avait été mené pour les bibliothèques municipales au cours de la période précédente, ne s'est pas

concrétisée. La bibliothèque de l'Université de Paris VIII à Saint-Denis (15 000 m²), ouverte en 1998, a été la seule grande réalisation du plan « Universités 2000 ». D'autres grands projets ont vu le jour dans le cadre du plan « Université troisième millénaire » (Toulouse notamment), encore que rares soient les universités qui accordent la priorité à cet équipement.

La réalisation la plus spectaculaire de la période récente est évidemment la construction de la « Très grande bibliothèque » qui a fusionné en 1994 avec l'ancienne Bibliothèque nationale pour constituer la Bibliothèque nationale de France. Décidée dans le cadre de la seconde vague de grands travaux, par le président Mitterrand, elle a été confiée, après concours d'architecture, à l'architecte Dominique Perrault. Le programme initial, qui ne prévoyait que le transfert des fonds d'imprimés et de périodiques de la Bibliothèque nationale postérieurs à la seconde guerre mondiale, a été modifié pour inclure la totalité de ces fonds (11 millions de volumes), ce qui a obligé à reconsidérer la conception du bâtiment. Les documents sont stockés pour partie dans les quatre tours (en forme de « livres ouverts »), pour lesquelles il a fallu doubler les parois de verre par des volets en bois pour protéger les livres de la lumière, et pour le reste en sous-sol. Un étage (« haut de jardin ») a été consacré à une bibliothèque de lecture publique (400 000 ouvrages en libre accès, 1 550 places) et l'étage inférieur, autour du jardin intérieur, à la bibliothèque réservée aux chercheurs confirmés (accès à tout le fond, dont 500 000 volumes en libre accès, 2 034 places). Le concours d'architecture a été jugé en 1989. Les terrains (7,5 ha) ont été cédés par la SNCF à la ville de Paris qui les a donnés à l'État. Les travaux ont commencé en 1992. Leur coût a été de 5,5 milliards de F pour 290 000 m² (locaux techniques compris). Il s'y est ajouté le coût des équipements, soit 2 milliards. Le bâtiment a été inauguré officiellement au printemps 1995 et mis en service à l'automne 1997 pour l'étage supérieur et en 1998 pour l'étage inférieur. La bibliothèque de recherche a sensiblement amélioré les conditions de travail des chercheurs, qui avaient été très réservés au départ. La bibliothèque de lecture publique est presque uniquement fréquentée par des étudiants, palliant ainsi partiellement la carence de bibliothèques universitaires en Île-de-France.

P. M.

→ Programmation des équipements collectifs ; Université.

BICYCLETTE → Deux roues (véhicules à) ; Moyen de transport

BIDONVILLE

Ensemble d'habitations précaires et sans hygiène, généralement faites de matériaux de récupération, dans lesquelles vivent des populations exclues ou mal intégrées dans la société nationale. Des termes similaires très divers sont employés selon les pays (*favellas* brésiliennes, *barriadas* péruviennes, *shanty towns* des États-Unis, etc.). Le mot français de bidonville a été utilisé, avant la deuxième guerre mondiale, pour évoquer les habitations en planches, en tôle et en bidons de pétrole, improvisées par des paysans marocains venus chercher du travail à Casablanca.

Le bidonville résulte d'une occupation de fait, illégale, du sol dans les secteurs des périmètres urbains ou suburbains considérés comme inutilisables ou dangereux (fortes pentes, sols ravinés, zones inondables et de décharges, anciennes carrières, lagunes et littoraux et, d'une façon générale, zones laissées vacantes par leurs propriétaires ou par les municipalités). Elles sont alors occupées, sans qu'aucune viabilisation ne soit assurée, par des populations fréquemment sans emploi et sans ressources ou venues de l'extérieur, souvent de régions rurales, et attirées par l'espoir d'un travail en ville. Les nouveaux arrivants construisent (parfois en une nuit, afin de rendre impossible la démolition par les autorités) de façon désordonnée et selon la place encore disponible avec les matériaux de récupération les plus divers, des baraques ou cabanes dans lesquelles vivent des familles entières souvent très nombreuses, et dont les pluies transforment les chemins d'accès en lacs de boue ou en fondrières. Les *favellas* de Rio de Janeiro sont constituées de pavillons, souvent sur pilotis, avec des toits de tuiles, et ceux des villes d'Afrique noire utilisent surtout la paille.

Les populations des bidonvilles, le plus

souvent insolvables, sont dans l'impossibilité d'accéder aux immeubles locatifs en dur, et même aux constructions populaires rudimentaires créées parfois par les pouvoirs publics pour les reloger à titre transitoire. Beaucoup vivent d'activités parasitaires, telles que la récupération quotidienne de certains objets, métaux, vieux papiers, sur les lieux de décharge où les enfants s'organisent en bandes (par exemple, dans les faubourgs du Caire), de menus services, de revente au détail de cigarettes, gomme à mâcher et friandises diverses, de la prostitution aussi... Des intermédiaires les encadrent et leur procurent à la ville des petits emplois temporaires, qui peuvent devenir permanents. Ainsi, lentement, certains, parmi les plus actifs, arrivent à sortir du bidonville et deviennent capables d'accéder à des logements locatifs. Mais beaucoup restent irrémédiablement fixés dans ce monde de l'extrême pauvreté, qui constitue d'ailleurs une société à part, avec ses règles, sa solidarité et sa culture. Ainsi, la *samba* est-elle née dans les *favellas* du Brésil.

Oscar Lewis fut l'un des premiers à mener des enquêtes approfondies en partageant la vie de familles logées dans les bidonvilles de Mexico ou les ghettos portoricains des États-Unis, ce qui l'a amené à introduire la notion de « culture de pauvreté », qualifiant ainsi des formes culturelles spécifiques (ou « sous-cultures ») apparaissant dans les zones urbaines des sociétés industrielles et élaborées par les groupes les plus déshérités de la population. Les ethnologues et les sociologues les plus engagés dans l'action militante aux États-Unis ont violemment contesté qu'il puisse exister une culture de pauvreté ailleurs que dans l'imagination d'« intellectuels bourgeois » désireux d'éviter la révolution et par conséquent enclins à croire que la pauvreté sécrète ses propres valeurs qui finissent par la perpétuer.

En revanche, peu de personnes ont réfléchi sur le type d'architecture que cette marginalité urbaine créait. Parmi les observations les plus originales, citons celle de I. Illich qui, décrivant les quartiers de *ranchitos* les mieux organisés de Caracas, affirmait que, dotés des éléments essentiels du confort moderne acquis avec le minimum de travail possible et utilisant au mieux les matériaux à leur disposition pour construire leurs maisons, les habitants de ces quartiers lançaient un véritable défi à la société occidentale, remettant implicitement en question nos conceptions du travail, de la liberté et de la consommation. Cette interprétation a soulevé de vives polémiques.

Les bidonvilles font rarement l'objet de statistiques précises. En France, où ceux-ci ont surtout existé pendant les trente glorieuses, époque où l'on fit appel à de nombreux travailleurs immigrés et où la crise du logement de l'après-guerre n'était pas encore résorbée, il en subsistait encore dans les années 1980 malgré les mesures de résorption. Un recensement de la préfecture de la Seine en décomptait 119, abritant 4 096 familles et 46 827 personnes (11,5 personnes en moyenne par famille), mais cette estimation était certainement inférieure à la réalité. Avec les bidonvilles des agglomérations de province, ce sont sans doute près de 200 000 personnes qui étaient concernées.

La lutte contre les bidonvilles s'est effectuée en France à travers les législations relatives à la résorption de l'habitat insalubre. La loi de 1964 ne fut guère appliquée. En revanche, la loi Vivien du 10 juillet 1970, a concerné essentiellement les bidonvilles et la lutte contre les marchands de sommeil. Elle permet au préfet de déclarer l'interdiction d'habiter pour des raisons sanitaires et l'expropriation des terrains par une procédure accélérée, voire expéditive. C'est dans le cadre de cette loi que les pouvoirs publics ont, à la demande des communes, supprimé la majorité des bidonvilles – et d'autres quartiers très insalubres, comme les courées du nord –, pour la plupart avant 1975. Mais cette résorption des bidonvilles n'a pas résolu le problème du logement de leurs habitants. Ceux-ci ont émigré vers des hôtels meublés, dans des foyers, chez des amis, aggravant le surpeuplement de leurs logements..., ou vers d'autres bidonvilles.

M. P., M. Pe. et B. R.

→ Banlieue; Insalubrité (logement, habitat); Rénovation urbaine; Squatter.

BIEN-ÊTRE → **Besoins**

BIOTOPE → **Écosystème**

BLOC → **Béton**

BOIS (ESPACE BOISÉ) → **Arbre ; Espace vert ; Forêt**

BOIS (MATÉRIAU)

La maniabilité, la légèreté, la souplesse, la coupe à volonté ont fait du bois le matériau le plus usité dans la construction. En Europe de l'ouest, jusqu'en 1840-1850, le charpentier était le grand rival de l'architecte et de l'ingénieur ; en témoigne la terminologie des sciences et des techniques du bâti héritée de l'art de la charpenterie (résistance des matériaux, construction métallique...). Le bois a ainsi longtemps façonné l'architecture urbaine jusqu'à coiffer la ville ; la faible portée de ses poutres (comparée à celle du fer) a même modulé le parcellaire. Mais la crainte des incendies, la spécialisation de sa main-d'œuvre, sa rareté ont amené peu à peu à lui substituer des matériaux ignifuges et moins coûteux (brique, terre, béton, acier).

Depuis une quarantaine d'années, le bois connaît un regain d'attention. De nouvelles techniques ont augmenté sa résistance mécanique – donc sa portée – et sa résistance au feu. Largement utilisé aux États-Unis, en URSS et en Asie (Japon) pour la construction individuelle ou semi-collective, il reste dans les villes françaises, malgré la promotion soutenue par l'État, un matériau cantonné au second œuvre, à l'exception toutefois de quelques équipements publics (piscines, salles polyvalentes, halles) : les éléments lamellés collés qui correspondent à la reconstitution d'éléments de grande section et de grande longueur à partir d'éléments courts et de faible épaisseur collés entre eux sous presse sont utilisés pour des charpentes de grande portée.

A. Gu.

BOTANIQUE (JARDIN) → **Parc**

BOULEVARD

De l'allemand *Bollwerk,* ouvrage de défense, fortification (XV^e^ siècle), ce terme signifie d'abord le terre-plein d'un rempart, le terrain occupé par un bastion ou une courtine. Par extension, il désigne ensuite la place forte, puis la promenade ou la large voie de circulation plantée d'arbres qui, sur l'emplacement de ses anciens murs ou fortifications, fait le tour d'une ville.

Dans cette acception, la seule en usage aujourd'hui, les premiers boulevards datent de l'âge classique (cf. à Paris les « grands boulevards » créés sous Louis XIV). Au XIX^e^ siècle, la démolition systématique des anciens remparts des villes a permis, à travers l'Europe, la création généralisée de boulevards.

À Paris, Haussmann a achevé l'œuvre entamée sous l'Ancien Régime. Mais il a fallu attendre la démolition de l'enceinte de Thiers (1920) pour que Paris soit entouré d'une deuxième ceinture de boulevards, dits extérieurs ou des maréchaux.

Dans les pays germaniques, les boulevards prennent souvent le nom de *Ring.* L'un des plus célèbres et des plus larges est celui de Vienne, dont les plans d'aménagement, confiés par François-Joseph à O. Wagner, suscitèrent un vaste débat théorique et sont à l'origine de l'œuvre de Camillo, Sitte.

Par abus de langage, depuis le dernier tiers du XIX^e^ siècle, boulevard est devenu synonyme d'avenue, comme en témoigne la relation, par Haussmann, du tracé de « deux boulevards de quarante mètres de largeur, partant du pont de l'Alma : savoir : l'un nommé depuis lors avenue de l'Alma... l'autre nommé avenue de l'Empereur (maintenant du Trocadéro)... » (*Mémoires,* t. 8, p. 77).

F. C.

→ Avenue ; Espace public ; Plantation ; Promenade ; Rue.

BOURG

Le terme, d'origine germanique, est « couramment utilisé pour désigner les différents aspects topographiques de l'élan urbain (des XI^e^ et XII^e^ siècles) » (Jacques Le Goff). Il s'applique à une agglomération qui s'inscrit aux marges de la cité, en situation périurbaine ou dans la campagne. Les bourgs sont fortifiés (c'est le sens germanique primitif) et abritent souvent une population d'artisans ou de marchands : ils constituent le noyau de la bourgeoisie (le terme devient courant au XIII^e^ siècle).

Aujourd'hui, le sens du terme s'est beaucoup restreint. Il désigne d'abord, à la limite

inférieure de la hiérarchie, de gros villages présentant certains caractères urbains ; ils sont le siège de marchés ou de foires, et abritent des services élémentaires.

Dans l'ouest de la France, on désigne par bourg le centre des communes, par opposition aux écarts et aux « villages » (au vrai, des hameaux) qui les composent. Le bourg abrite l'école, la mairie et l'église, mais n'est pas nécessairement plus important que d'autres fractions de la commune.

P. C.

→ Cité ; Armature urbaine ; Ville.

BOUTIQUE → Commerce ; Magasin

BRANCHEMENT → Réseau

BRIQUE → Terre

BRUIT

Ensemble de sons sans harmonie, qu'on souhaiterait ne pas entendre. Le bruit est mesuré par l'intensité du son, ce qui laisse de côté la part de subjectivité qui existe dans la définition précédente. Le décibel, unité usuelle, est proportionnel au logarithme de la pression acoustique : une multiplication de celle-ci par 10 correspond à un bel (10 décibels), une multiplication par 2 à environ 3 décibels. Mais la sensation de bruit est aussi qualitative : elle varie selon les cadres d'habitat, les cultures, et selon la nature et la source des bruits : la société occidentale contemporaine est particulièrement sensible au bruit. Les mesures de lutte contre le bruit sont donc également dépendantes de ce contexte. Des mesures spécifiques permettent de prendre en compte la composition du bruit.

Le bruit est considéré comme la plus importante des nuisances en milieu urbain. Il est cité en priorité dans toutes les enquêtes sur les gênes ressenties. Cette impression croît donc avec la taille de l'agglomération et est plus élevée dans les quartiers d'habitat collectif, surtout lorsqu'ils sont récents, que dans les secteurs de pavillons.

La gêne apparaît à partir de 60 décibels (50 pendant le sommeil). Cette gêne due au bruit est d'abord psychologique (perturbation indésirable), puis fonctionnelle (le bruit interfère avec les activités exercées : travail, parole, sommeil...), enfin physiologique (il a des effets sur la santé : fatigue, troubles d'audition, voire augmentation des maladies nerveuses et même cardio-vasculaires et gastro-intestinales).

Les principales catégories de bruit en milieu urbain sont :

— les bruits de voisinage : radiotélévision, disques et instruments de musique, cris, appareils ménagers, etc.

— les bruits industriels ;

— le bruit des chantiers de construction et de travaux publics ;

— les bruits causés par les moyens de transport : chemins de fer, véhicules automobiles et à deux roues, avions. En ce qui concerne la circulation des automobiles, le bruit provient du moteur – il est prédominant à vitesse faible ou moyenne, donc dans les quartiers d'habitat – et du roulement du véhicule sur la chaussée (ou sur les rails pour les transports ferrés) qui est le plus important à vitesse élevée, donc dans les secteurs proches d'une voie rapide. On estime que la circulation des automobiles (et des véhicules motorisés à deux roues) est la principale cause du bruit en milieu urbain (jusqu'à 80 %).

L'importance de la lutte contre le bruit dépend du contexte culturel : ce n'est qu'en 1954 que le préfet Dubois fit interdire les avertisseurs sonores dans Paris (cet exemple fut imité dans de nombreuses villes de pays développés, mais pas dans celles des pays en développement où la gêne due au bruit n'est pas ressentie comme une agression primordiale). Cette lutte contre le bruit prend plusieurs formes :

— La voie réglementaire. La législation sur les troubles de voisinage est abondante mais difficile à faire appliquer. Le bruit des engins de chantier, des véhicules à moteur, des avions, etc., peut être réglementé, encore que la réduction de ces émissions de bruit soit coûteuse. Des zones de silence dans les forêts ont été instituées depuis 1970.

— Les règles d'urbanisme : zone *non aedificandi* au bord des voies où le bruit dépasse 89 décibels, près des aéroports (et même 84 décibels pour les opérations groupées

d'habitat) ; établissements industriels classés dont la localisation est strictement réglementée.

— L'insonorisation des bâtiments (ce qui produit un gain de 10 à 15 décibels), double virage, etc.

— L'isolation phonique des sources de production de bruit et des infrastructures les plus bruyantes par des levées de terre au bord des autoroutes (ou leur construction en déblai), des murs antibruits (environ 1 000 €/mètre linéaire : gain d'environ 10 décibels), voire la couverture des voies construites en tranchée, ou simplement des écrans végétaux (gain de 5 décibels).

En France, les dispositions juridiques les plus précises concernent la lutte contre le bruit à proximité des infrastructures (aérodromes et routes à grande circulation notamment). En outre, en matière d'activités, s'applique la législation sur les installations classées et, en matière de construction, le règlement général de la construction..

La loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes, qui a le caractère de loi d'aménagement et d'urbanisme, a remplacé la directive d'aménagement national du 22 septembre 1977. La loi s'applique autour des aérodromes civils et militaires de catégorie A, B et C (les aérodromes sont classés, selon leur trafic, en cinq catégories, de A à E). Des zones de bruit sont définies à partir d'un indice psophique déterminé à partir du niveau sonore (en décibels) maximal perçu lors du passage des avions. La zone A correspond à un indice supérieur à 96, la zone B à un indice entre 89 et 96, la zone C à un indice supérieur à une limite choisie entre 78 et 84 (éventuellement, par suite d'une disposition de modulation régionale de ces dispositions, entre 75 et 86). Les plans d'exposition au bruit (PEB) délimitent sur le terrain les zones de bruit pour chaque aérodrome à l'échelle du 1/25 000. Ce document, obligatoire, est établi par l'État et approuvé par le préfet après enquête publique. La principale disposition qui en résulte est l'interdiction de construire des habitations dans ces zones de bruit, sauf à titre exceptionnel, des maisons individuelles non groupées dans les secteurs déjà urbanisés en zone C, si cela n'entraîne qu'une faible augmentation de la population exposée au bruit ; des logements de fonction ou des immeubles d'habitation nécessaires aux activités admises dans les secteurs déjà urbanisés en zones B et C ; des logements nécessaires à l'activité aéronautique dans les trois zones. De même, seuls les équipements nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations existantes sont autorisés. En revanche, les locaux d'activités (bureaux, commerces, industrie) sont admis dans les zones de bruit. Toutes les constructions autorisées dans ces zones de bruit doivent faire l'objet des mesures d'isolation acoustique prévues par les textes réglementaires.

En 1997, lorsque fut autorisée la construction de deux nouvelles pistes à Roissy-Charles de Gaulle, a été décidée l'élaboration de plans de gêne sonore (PGS), qui ont été établis en 1998 (révisé en 2004 pour Roissy-CDG ainsi que pour Orly). La limite de la zone C du PEB a alors été abaissée, pour Roissy-CDG, de 84 à 78, ce qui a doublé la surface concernée et accru le nombre de logements éligibles à une indemnisation (de 7 697 à 13 511). Le montant de la taxe d'atténuation des nuisances sonores (TANS), instituée à partir de 1993, a été doublé en 1998, mais cette taxe a été intégrée en 1999 dans une taxe plus générale d'activités polluantes (TGAP). Elle a été augmentée en 2007 pour Orly. En tout état de cause, les sommes disponibles (en 2008, 30 millions d'€ pour Roissy-CDG, et 18 pour Orly) demeurent insuffisantes pour répondre aux demandes d'indemnisation. En 2008, Aéroports de Paris a établi un diagnostic pour 4.300 logements ; 4.385 logements ont reçu un avis favorable à l'insonorisation pour un montant de 41 millions d'€. Par ailleurs, les procédures d'atterrissage seront modifiées en 2009 (Orly) et 2011 (Roissy-CDG), réduisant de moitié les nuisances liées à cette procédure. Par ailleurs, les mouvements d'avions entre minuit et 5 heures (pour lesquels la TGAP est augmentée) sont plafonnés (les associations de riverains demandent leur interdiction totale) : ils ont diminué d'un quart de 2001 à 2009.

La loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit – précisée par les décrets et l'arrêté du 9 janvier 1995 – est venue compléter les dispositions antérieures, notamment pour les infrastructures terrestres. La loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature prévoyait déjà une place particulière accordée au bruit dans les études d'impact. Une circu-

laire de mars 1978, renforcée par une autre de mars 1983, fixait à 65 décibels le bruit d'une voie nouvelle ou transformée à 2 m en avant de la façade des habitations. L'arrêté du 6 octobre 1978 imposait un recensement des voies bruyantes, ce qui permet de prescrire des mesures d'isolement (30 à 45 décibels en façade) pour les bâtiments à construire. Une politique de résorption des « points noirs » le long des voies routières et ferroviaires a été entreprise à partir de 1983, mais ne concerne pas les voies situées en milieu urbain.

La loi de 1992 prévoit la possibilité de prescriptions ou d'un régime d'autorisation subordonnée à une étude d'impact pour les activités bruyantes. Le préfet, après consultation des communes, délimite des secteurs affectés par le bruit au voisinage des infrastructures de transport, fixe les prescriptions pour réduire le bruit (isolation acoustique) et les niveaux de bruit à prendre en compte pour la construction de bâtiments. Ces éléments sont portés dans les POS et les PLU. Le recensement et le classement des infrastructures concernent notamment les routes parcourues par plus de 5 000 véhicules par jour, les voies ferrées parcourues par plus de 50 trains, les transports en commun en site propre parcourus par plus de 100 trains ou autobus par jour. Des dispositions sont prises pour limiter l'augmentation du bruit occasionnée par l'ouverture ou la transformation des infrastructures de transport terrestre. Une taxe, destinée à couvrir les dépenses de réduction du bruit pour les riverains des aéroports, payée par les exploitants d'aéronefs, est instituée et affectée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui en répartit le produit en fonction de plans de gêne sonore établis pour chaque aéroport. Un arrêté fixe les seuils de bruit et les exigences techniques applicables aux établissements d'enseignement (44 décibels dans les salles de cours et les bibliothèques et 52 dans les salles de travaux pratiques).

Les servitudes *non aedificandi* de part et d'autre des voies publiques, destinées à la fois à la protection visuelle des usagers et à la protection des riverains contre le bruit, étaient de 50 m pour les autoroutes (35 m pour les constructions non destinées à l'habitation) et de 35 m et 25 m respectivement le long des grands itinéraires. La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement les a durcies en dehors des espaces urbanisés des communes : les constructions sont désormais interdites dans une bande de 100 m de part et d'autre de l'axe des autoroutes et des routes expresses (75 m pour les autres routes classées à grande circulation). Seules échappent à cette interdiction les constructions liées aux infrastructures routières elles-mêmes, les services publics qui doivent en être à proximité, les réseaux publics et les bâtiments d'exploitation agricole. Cependant, les POS peuvent prévoir des dérogations justifiées.

Le bruit est une nuisance à laquelle peut être attaché un coût social. On peut tenter d'estimer sommairement celui-ci :

— par la méthode du coût d'évitement : coût des transformations de la source de bruit (par exemple, le moteur d'une automobile) pour réduire l'émission à un niveau acceptable ;

— par la méthode du coût d'interposition entre la source de bruit et l'usager insonorisation des bâtiments, écrans et couverture des voies, etc. ;

— par la méthode du coût de réparation : estimation des dépenses de santé engendrées par les troubles causés par le bruit ;

— par la méthode de la dépréciation du parc immobilier dans les secteurs bruyants (estimée à 4 % pour 10 décibels supplémentaires).

Ces différentes approches conduisent, par exemple en ce qui concerne le bruit causé par les véhicules automobiles, à une estimation de 0,03 € par véhicule-kilomètre en milieu urbain.

P. M.

→ Aéroport ; Automobile ; Coût social ; Installations classées ; Moyen de transport ; Nuisance ; Pollution atmosphérique ; Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme ; Transport aérien ; Trouble de voisinage.

BUDGET COMMUNAL

Document financier prévisionnel, approuvé par un vote du conseil municipal, qui prévoit les recettes et autorise les dépenses d'un exercice. Le processus budgétaire communal s'effectue à l'aide de deux documents : le budget primitif et le budget supplémentaire. Chaque budget est lui-même divisé en deux

sections : la section de fonctionnement pour les opérations relatives à l'exploitation courante et régulière des services municipaux et la section d'investissement pour les opérations qui ont pour effet de modifier le patrimoine communal.

Le budget primitif doit être voté avant le 31 mars de l'année. Cette date tardive s'explique par le fait que les communes attendent de connaître le niveau de leurs recettes fiscales et des transferts de l'État (essentiellement, la dotation globale de fonctionnement) qui représentent ensemble environ 75 % des recettes totales de fonctionnement. Or, ces recettes ne sont communiquées aux communes qu'au début mars dans les meilleures années. Quelques collectivités, à partir d'analyses prévisionnelles, votent leur budget à la fin de l'année précédente, comme l'État.

Le budget supplémentaire ajuste les prévisions du budget primitif et peut comporter d'éventuelles opérations nouvelles. Mais son rôle est surtout important en tant que document de liaison entre exercices. Il indique quels sont les résultats définitifs de l'exercice passé, qui sont reportés sur l'exercice en cours. En matière d'investissement, il comptabilise les « restes à réaliser », c'est-à-dire les financements restant à effectuer soit parce que la réalisation de certains investissements est à cheval sur les deux exercices, soit parce que d'autres investissements n'ont pas fait l'objet de commencement d'exécution. Le budget supplémentaire est un document essentiel pour connaître la politique d'investissement de la commune.

Selon le règlement général de la comptabilité publique, les comptabilités des collectivités locales doivent s'inspirer du plan comptable général (PCG) de 1982, rénové en 1999. Toutefois, en raison de l'hétérogénéité des collectivités, tant par leur taille que par leurs missions, et de la spécificité du secteur public, des adaptations ont été rendues nécessaires.

C'est ainsi que le budget des communes suit depuis 1997 une nouvelle nomenclature comptable dénommée M14. Les principales innovations sont au nombre de trois : la nomenclature fonctionnelle devient facultative et la classification des comptes se rapproche du plan comptable général des entreprises (PCG, 1982), ce qui était d'ailleurs une obligation européenne ; les comptes doivent rattacher les dépenses et les recettes aux exercices auxquels ils correspondent ; enfin les communes doivent dorénavant amortir le matériel et les équipements renouvelables et constituer une dotation aux provisions pour risques. Par ailleurs, afin de bien séparer le financement par le contribuable et par l'usager, des budgets annexes sont obligatoires pour les services à caractère industriel et commercial comme les services de l'eau, de l'assainissement, des transports. Chaque type de service suit une instruction comptable particulière très proche de la comptabilité des entreprises.

La réforme comptable, qui a fait l'objet d'une longue expérimentation (1994.1997), a été l'occasion d'une réflexion de fond sur la signification de la comptabilité publique locale. Une intense activité de formation a touché l'ensemble du monde local.

À l'origine, la réforme comptable devait arbitrer entre les souhaits de transparence financière des acteurs extérieurs, et notamment des banquiers, et la volonté des élus locaux de limiter le coût fiscal de la réforme. En effet, une partie des élus craignaient, par exemple, que la dotation aux amortissements devenue obligatoire ne grève le budget de fonctionnement en les obligeant à accroître le produit fiscal. Effet de la réforme ou pas, le résultat est là : la situation financière des communes s'est considérablement améliorée. Dans les premières années du XXIe siècle, les communes se sont même globalement désendettées.

Les ressources propres des communes sont essentiellement fiscales et parafiscales et sont inscrites au budget de fonctionnement. L'épargne dégagée chaque année est en priorité destinée au remboursement du capital des emprunts antérieurs. L'épargne disponible est destinée à l'autofinancement, ce qui permet de financer en partie le budget d'investissement (en moyenne guère plus de 15 %). En dehors de l'épargne affectée au budget d'investissement, les autres ressources d'investissement sont les subventions (de l'État ou d'autres collectivités comme le département et la région), les participations des constructeurs (participations directes et TLE), les divers transferts de l'État (DGE, FCTVA) et surtout les emprunts. L'amenuisement des subventions en monnaie constante au fil des ans, les difficultés

d'obtention de participation des constructeurs en zone urbaine, où le terrain est coûteux et les bilans d'opération délicats à équilibrer, ont expliqué le recours massif à l'emprunt jusqu'en 1995 : de 40 à 60 % des dépenses communales d'équipement étaient financées par ce moyen. Depuis 1996, le double mouvement d'accroissement des capacités d'autofinancement lié à l'aggravation de la pression fiscale et la faiblesse des programmes d'investissements a entraîné un net recul de l'emprunt dans le financement des investissements communaux. Mais l'emprunt reste un moyen incontournable de financement des équipements locaux.

Depuis les lois de décentralisation, les budgets communaux sont exécutoires dès leur adoption par le conseil municipal. Ils font néanmoins l'objet d'un contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État qui peut saisir la Chambre régionale des comptes. La commune ne peut cependant être déférée devant celle-ci qu'au titre des quatre points suivants : budget primitif non adopté au 31 mars ; budget ne présentant pas un équilibre réel des ressources et des dépenses ; insuffisance ou absence d'inscription de dépenses obligatoires (remboursement de la dette, frais de personnel, etc.) ; déficit constaté au compte administratif supérieur à 5 % des recettes de fonctionnement (communes de plus de 20 000 habitants) ou à 10 % (moins de 20 000 habitants).

Il faut reconnaître que le système du contrôle des chambres régionales des comptes n'assure pas une sécurité complète quant à la sincérité des budgets. D'abord, les chambres régionales des comptes disposent de peu de personnel et ne peuvent contrôler en moyenne les communes que tous les quatre ans, ce qui leur permet rarement d'intervenir à temps pour empêcher des sinistres financiers. Une large réorganisation des chambres régionales des comptes est prévue à partir de 2010 sous l'égide de la Cour des comptes avec un regroupement en une dizaine de pôles. L'objectif affirmé est de passer d'un contrôle punitif (« épingler » les gestions locales) à un contrôle positif menant à une amélioration de la gestion.

Par ailleurs, le budget communal ne concerne que le centre de l'activité municipale. À la périphérie se développent, selon la taille de la collectivité, des organismes spécialisés qu'elle contrôle plus ou moins : les satellites de la commune avec lesquels elle entretient des relations financières. Il s'agit par exemple d'associations largement dépendantes des subventions communales ou de sociétés d'économie mixte dont elle détient une part prépondérante du capital. Seule une vision « consolidée » des comptes de la commune et des satellites permet de porter une appréciation sur la situation financière globale. Des tentatives de consolidation ont été menées depuis qu'en 1990 ont été illustrés, avec la ville d'Angoulême, les dangers d'une politique aventureuse des finances communales, mais elles restent difficiles à mettre en œuvre, même après la généralisation de la M14. En tout cas, la nécessité d'une grande transparence financière devient une évidence, là où autrefois régnait l'opacité ou l'approximation.

V. C.

→ Autonomie financière et fiscale des collectivités ; Budget départemental et budget régional ; Commune ; Dotation globale de décentralisation ; Dotation globale d'équipement ; Dotation globale de fonctionnement ; Emprunts des collectivités locales ; Fiscalité directe locale ; Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) ; Participations (des constructeurs).

BUDGET DE L'ÉTAT ET URBANISME

Diverses lignes de crédit du budget de l'État dépendant de plusieurs ministères concourent au financement de l'urbanisme, à la construction de logements et de façon générale, à l'environnement. Le périmètre de chaque activité diffère à chaque changement de gouvernement. Depuis la nouvelle présentation du budget de l'État dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), appliquée pour la première fois en 2006, le budget est articulé autour de 33 missions qui se décomposent en 133 programmes et 600 actions.

Quatre missions concernent l'aménagement et l'urbanisme : écologie, développement et aménagement durable ; ville et logement ; politique des territoires ; relations avec les collectivités territoriales. Les trois premières correspondent aux ministères correspondants, tandis que la quatrième concerne surtout des transferts de l'État vers les collectivités.

En 2010, pour un budget de l'État de 380 milliards d'€ de dépenses, le budget de la mission « Écologie, développement et aménagement durable » s'élève à 10,1 milliards d'€, dont 4,3 pour les infrastructures et services de transports, et 189 millions pour l'urbanisme et

les paysages. Le budget de la mission « Ville et logement » s'élève à 7,8 milliards, dont 5,3 pour l'aide à l'accès au logement, 600 millions pour l'amélioration de l'offre de logement et 708 millions pour la politique de la ville proprement dite.

De son côté, les concours de l'État aux collectivités locales, pour 2010, représentent 57,3 milliards d'€, dont 6 % correspondent à des compensions d'exonérations fiscales. Mais en réalité l'ensemble des compensations fiscales est de l'ordre de 25 % car la dotation globale de fonctionnement (DGF) intègre depuis 2004 la compensation de la part assise sur les salaires de la taxe professionnelle, progressivement supprimée depuis 1999, pour un montant d'environ 10 milliards d'€. Plus de 50 % des transferts de l'État ne correspondent qu'à des ressources autrefois fiscales. Les dégrèvements fiscaux nombreux et coûteux (environ 15 milliards en 2008) ne sont pas comptabilisés dans les concours aux collectivités locales car ils correspondent à des politiques nationales de plafonnement dont n'ont pas à pâtir les collectivités. En 2010, avec 41 milliards d'€, la DGF est de loin le transfert le plus important. Le fonds de compensation de la TV (FCTVA) représente 6,2 milliards d'€, soit 75% des transferts en faveur des investissements. Les subventions spécifiques et la dotation globale d'équipement (DGE) ne représentent plus que moins d'un milliard d'€.

V. C.

→ *Autonomie financière des collectivités ; Budget communal ; Budget départemental et budget régional ; Concours financiers de l'État aux collectivités locales ; Dotation globale de fonctionnement ; État ; Fonds de compensation de la TVA (FCTVA).*

BUDGET DÉPARTEMENTAL ET BUDGET RÉGIONAL

Comme les communes, les départements et les régions connaissent une rénovation de leur cadre comptable afin de respecter le plan comptable général (PCG) de 1982 qui résulte d'une directive européenne. Le nouveau plan comptable des départements suit l'instruction dite M52. Il a été généralisé à partir de 2004. Les règles de la nomenclature M52 sont quasi identiques à celles de la M14 qui concerne les communes. Les principales différences concernent :

— le champ de l'amortissement obligatoire, qui ne comprend pas les réseaux et installations de voirie (amortissement facultatif), ni les terrains et aménagements de terrains, ni les collections et œuvres d'art ;

— les subventions d'équipement versées, qui sont directement imputées en section d'investissement et non en section de fonctionnement comme c'est le cas pour les communes.

L'élaboration de la nouvelle nomenclature M71 applicable aux régions a été laborieuse. Elle avait été interrompue en raison de l'opposition des régions au traitement comptable et budgétaire des subventions d'équipement qui auraient dû être traitées en dépenses de fonctionnement dans la logique du PCG 1982. Ces subventions sont désormais considérées comme des dépenses d'investissement, ce qui permet de les financer éventuellement par emprunt. La M71, qui s'inspire des nomenclatures M14 et M52, a été expérimentée dès 2005 par une majorité de régions. La généralisation totale est effective en 2010.

Au-delà des aspects comptables, les budgets départementaux et régionaux suivent exactement les mêmes règles de vote et de contrôle que les budgets communaux. En particulier, la fiscalité reste la variable clé pour équilibrer le budget, comme pour les communes. Les compétences principales des deux collectivités se reflètent dans la structure de leurs dépenses :

— la majeure partie des budgets départementaux concerne l'aide sociale, les routes et les collèges ;

— les régions ont une action très forte en termes de formation professionnelle, de fonctionnement des lycées, d'action économique et de financement des transports ferroviaires.

La région et le département jouent en outre un rôle important de répartition financière et de subvention vers les communes et les groupements de communes, relayant un pouvoir que l'État a délaissé.

V. C.

→ *Autonomie financière et fiscale des collectivités ; Budget communal ; Département.*

BUDGET-TEMPS

Décomposition quantifiée de l'utilisation du temps d'un individu au cours d'une unité de temps (en général, une journée).

Les études de budget-temps, reposant sur des enquêtes (par questionnaire reconstituant l'utilisation de la journée ou par carnet où les intéressés notent leurs activités) ont été développées dans les années 1960, avec des comparaisons internationales (Szalai *et al., The use of time,* Mouton, 1972). L'objectif était de mettre en relation l'utilisation du temps et celle de l'espace (F. S. Chapin, « Activity systems and urban structure, a working scheme », in *Planners,* 1968, n° 1) afin d'en tirer des leçons tant en ce qui concerne l'aménagement de l'espace que ce qu'on a pu appeler en France vers 1975 l'aménagement du temps.

La méthode a été prolongée, dans les années 1970, par l'étude des schémas d'activités et les diagrammes espaces-temps d'Hägerstrand retraçant les activités d'un individu ou des membres d'un ménage : les études de transport urbain, notamment en Grande-Bretagne (équipe d'Oxford) en font un outil privilégié d'analyse de la demande, sans avoir pu en tirer cependant des modèles opérationnels pour la prévision et la planification.

P. M.

→ Mobilité.

BUREAU DE POSTE → Bâtiments administratifs

BUREAUX

Locaux où sont effectuées des tâches administratives et de gestion, dans le cadre de l'administration publique ou locale, des organismes financiers et des assurances, des services aux particuliers et aux entreprises, des sièges sociaux et autres services non directement productifs des entreprises industrielles et commerciales.

Le terme de bureau désignait initialement le meuble destiné au travail d'écritures, puis a été étendu à la pièce où s'exerce ce travail, enfin à l'ensemble de pièces ou à l'immeuble dévolus à cet usage, Les bureaux sont localisés :

— soit dans des locaux qui n'ont pas été destinés initialement à cet usage, le plus souvent logements transformés en bureaux, notamment dans le centre des villes ;

— soit en annexe à une autre activité (atelier, usine, magasin, équipement public, etc.) ;

— soit dans des immeubles spécialement conçus à cette fin, dits immeubles de bureaux, de construction en général assez récente.

Les bâtiments de bureaux modernes se distinguent de plus en plus de locaux banalisés. Le développement, puis la banalisation, des méthodes informatiques, des télécommunications, de la télétransmission de données, exige des équipements spécifiques qui supposent un câblage préalable. On parle de bureaux intelligents. Il est préférable que ces équipements aient été conçus dès la construction. Dans le cas contraire, leur installation suppose une réhabilitation lourde et coûteuse. C'est ce qui explique que, lors de l'éclatement de la « bulle immobilière », au début des années 1990, les bureaux de conception ancienne se soient trouvés dévalorisés et soient souvent restés longtemps sans utilisation, voire le soient encore ou aient été transformés en logements.

Les bureaux, et en particulier les immeubles de bureaux, ont tendance à s'installer au centre des villes, pour des raisons d'efficacité (facilité des relations avec les autres entreprises, les autres établissements de la même entreprise, les interlocuteurs dans l'administration, la recherche, etc.), mais surtout de prestige, même si cela entraîne pour elles des loyers souvent deux à trois fois plus élevés qu'à la périphérie (jusqu'à dix fois dans les secteurs de la City de Londres proches de la Bank of England). Face à la concentration excessive de ce centre traditionnel des affaires, des centres secondaires ou directionnels (ex. : Milan) ont pu se constituer, soit destinés à des bureaux de prestige, sièges sociaux de grandes entreprises (La Défense à Paris), soit au contraire à des services de routine de grandes entreprises ou à des petites entreprises, ce qui nécessite une très bonne liaison avec le centre des affaires (Croydon à Londres). On a pu évoquer ainsi la création de bipôles d'affaires permettant aux grandes entreprises de bénéficier à la fois d'une adresse de prestige dans le centre pour leur siège social, et de services de routine dans des locaux à loyer modeste en périphérie : outre le cas de la City et de Croydon à Londres, on a envisagé à Paris une telle organisation entre La Défense et le centre de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise ; entre Montparnasse et Saint-Quentin-en-Yvelines ; entre la gare de Lyon, Évry et Marne-la-

Vallée. Avec la banalisation des fonctions de bureaux et l'évolution des locaux industriels, qui y ressemblent souvent de plus en plus, la localisation centrale est devenue de moins en moins une règle pour les bureaux. On compte de plus en plus de bureaux dans des zones d'activités spécialisées appelées technopôles ou parc d'affaires, voire isolés en périphérie d'agglomération (exemple : le siège social, baptisé « Challenger » de l'entreprise Francis Bouygues) ou même en milieu rural.

La localisation des bureaux, longtemps négligée par rapport à celle des industries, est apparue primordiale vers 1960 et, dans plusieurs grands pays d'Europe de l'ouest, des procédures spéciales ont été mises en place pour freiner l'implantation ou l'extension des bureaux au centre de la capitale. Tel fut le rôle de l'*Office Permit* en région de Londres (à partir de 280 m^2, depuis 1964) et de l'agrément en région de Paris (500 m^2 depuis 1967, 1 000 m^2 après 1972, 2 000 m^2 après 1985 et à nouveau 1 000 m^2 depuis 1995). Ces procédures, mises en place pour favoriser la décentralisation en province, furent par la suite utilisées pour encourager le desserrement à la périphérie de la région parisienne, en priorité dans les villes nouvelles. Mais les bureaux se sont révélés beaucoup plus difficiles à diriger que les industries, d'autant que l'administration de l'État et les entreprises nationales ne prêchaient pas d'exemple. Ainsi, les villes nouvelles britanniques, comme leurs homologues françaises par la suite, n'ont guère attiré de bureaux au début de leur croissance et l'État, dans les deux cas, a dû recourir à des mesures incitatives (suppression de l'agrément dans les villes nouvelles d'Île-de-France) et à l'implantation de bureaux d'administrations ou d'organismes publics. Vers 1980, les cinq villes nouvelles d'Île-de-France en accueillaient à peine 1 million de mètres carrés (environ 50 000 emplois). Le mouvement s'est ensuite accéléré : plus de 4 millions de mètres carrés en 2010 (plus de 200 000 emplois), soit près du dixième du total régional.

La concentration excessive des bureaux, si elle facilite les relations d'affaires, allonge les migrations alternantes, rend plus coûteuses les solutions en matière de transports, prive d'animation en soirée et en fin de semaine les quartiers centraux où le niveau atteint par les loyers chasse les habitants.

On a longtemps admis une norme de 20 m^2 de plancher hors œuvre par emploi de bureau, services communs compris. Ce chiffre n'était que rarement atteint il y a une génération. Actuellement, sans qu'on parle de norme de ce type, la surface moyenne varie beaucoup selon la localisation des bureaux et selon les activités exercées. Cette surface est plus faible dans le centre des grandes agglomérations (Paris surtout), où les locaux sont chers, mais atteint souvent 30 m^2 dans des zones nouvelles (technopôles, parcs d'activités) situés le plus souvent en périphérie des agglomérations.

L'investissement dans les bureaux est presque toujours plus rémunérateur (rendement locatif, perspectives de plus-value à moyen terme) que dans les immeubles de logement. C'est ce qui explique le développement de l'immobilier de bureau. On estime à plus de 120 millions de m^2 le parc de bureaux en France, dont près de 50 millions (moins de 30 en 1985) en Île-de-France. Mais, en période de crise économique, l'offre peut largement dépasser la demande et entraîner une chute des prix et l'apparition d'un stock de bureaux non loués. On a évalué, vers 1995, à 5 millions de m^2, soit environ cinq années moyennes de construction, le stock de bureaux vides en région parisienne (sur un total alors estimé à 40 millions de m^2 hors œuvre nets) à la suite de la crise immobilière du début des années 1990. Ce stock varie beaucoup avec la conjoncture économique : on l'estimait encore, à la fin de la période de reprise économique, en 2001, à 2 millions de m^2 et à 3 millions en 2007. Il est pour l'essentiel composé de bureaux de conception ancienne, difficiles à relouer. C'est ce qui a justifié le lancement d'un programme de transformation de bureaux en logements, notamment à Paris. La crise économique mondiale le fait croître à nouveau depuis la fin de 2008 et on peut craindre qu'il rejoigne bientôt le maximum de 1995.

Les immeubles de bureaux n'abritent qu'une partie de la population active du secteur tertiaire, mais ils en sont le symbole. Les immeubles de grande hauteur (gratte-ciel) construits dans les villes américaines, puis en Europe, marquent visuellement le centre des affaires ou « hyper-centre » *(Central Business District)* de la ville (Downtown et Midtown à Manhattan, la City à Londres), même s'ils sont parfois un peu décentrés (La

Défense à Paris, la tour Pirelli à Milan). Ils nécessitent des mesures de sécurité spéciale et créent un mode d'utilisation particulier (air conditionné, vastes pièces séparées par des demi-cloisons, etc.). À Paris, les réglementations quant à la hauteur maximale des immeubles n'ont été assouplies qu'exceptionnellement, par dérogations (qui se sont avérées malheureuses) au centre (Halle aux Vins, immeuble Morland de la préfecture de Paris), mais beaucoup plus largement en périphérie du centre (La Défense, Front de Seine, Maine-Montparnasse, Italie, Bercy-gare de Lyon). Ces réalisations, dans les années 1960 et 1970, ont suffi à détruire l'harmonie d'un tissu urbain, finement modelé sur le relief, où les horizontales dominaient le paysage.

P. M.

→ Agrément ; Bâtiments administratifs ; Bureaux intelligents ; Centre des affaires ; Décentralisation (des activités) ; Desserrement ; Immeuble de grande hauteur ; Prime d'aménagement du territoire ; Redevance ; Technopôle, technopole.

BUSPHONE → Autobus

C

CÂBLAGE → Télécommunications ; Télématique

CADASTRE

Le cadastre est l'ensemble des documents qui fournissent l'information sur l'« état civil » des terrains et des immeubles (repérage des parcelles, identité du propriétaire) afin d'en établir les bases de taxation. En France, le service du cadastre de la direction générale des finances publiques est chargé d'établir et de suivre ces documents. À partir de trois fichiers (propriété non bâtie, propriété bâtie, propriétaires), sont établies les matrices cadastrales disponibles dans les bureaux du cadastre et dans les mairies. Ces matrices constituent le matériau de base pour établir l'assiette de deux impôts locaux, les taxes foncières sur les propriétés bâties et sur les propriétés non bâties. Depuis 2008, il est consultable sous forme informatisée.

Si le cadastre a essentiellement un but fiscal, la nécessité d'élargir ses missions se fait sentir dans de nombreux pays. Cet élargissement, rendu possible par l'informatisation des fichiers, devrait permettre d'en faire un outil utile pour la gestion de l'urbanisme, l'économie des services publics, l'aménagement rural, etc. On voit ainsi se multiplier des congrès de spécialistes sur le thème de la modernisation et de l'élargissement des finalités du cadastre.

Par ailleurs, le cadastre constitue une couverture cartographique (sans le relief, il est vrai) de l'ensemble du territoire, à très grande échelle. Il peut servir la cartographie, autant que l'histoire urbaine et que les études d'urbanisme. En effet, la morphologie urbaine est fonction de la division parcellaire, dont seul le cadastre, lorsqu'il existe, permet de connaître l'état avec précision et de suivre l'évolution.

Le cadastre existe depuis le début du XIX^e^ siècle en France, depuis le XVIII^e^ en Italie. Le cadastre, décidé par Napoléon a été établi entre 1807 et 1850. Il comportait des planches à des échelles variables, mais pour la plupart à 1:1 000, 1:2 000 ou 1:2 500. Ce cadastre, excellent pour l'époque, a souffert d'une insuffisance de mise à jour. Une loi de 1930 a prescrit l'élaboration d'un nouveau cadastre, partiellement réalisé par mises à jour des planches du cadastre napoléonien, partiellement nouveau. Son élaboration n'a été achevée qu'en 1981 (2003 pour l'Alsace et la Moselle). Son informatisation, décidée en 1989, a été achevée fin 2004. Le cadastre actuel est constitué de quelque 600 000 blocs de 1 km de côté. Il peut être consulté sur Internet. Les anciens plans terriers permettent de remonter plus loin dans le temps.

Tous les pays, même développés (Grande-Bretagne), ne possèdent pas de cadastre.

P. M. *et* V. R.

→ Carte ; Parcellaire ; Plan ; Publicité foncière ; Système d'information géographique (SIG).

CAHIER DES CHARGES → Lotissement

CAISSE D'AIDE À L'ÉQUIPEMENT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES (CAECL) → Dexia-Crédit local

CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (CDC)

Créée en 1816 pour la gestion des dépôts et consignations volontaires, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) n'a cessé depuis de développer ses activités et est devenue un acteur de premier plan dans le secteur de l'aménagement et de l'urbanisme. La scission avec le Crédit local de France (CLF) en 1993 a par ailleurs limité son rôle de banquier traditionnel des collectivités locales. La crise financière de 2008 va modifier et renforcer à nouveau son rôle vers le monde local.

Par la loi du 31 mars 1837, la CDC se voit confier la gestion du fonds des caisses d'épargne. Elle assure ensuite l'organisation des caisses de retraite et de prévoyance (1850), la gestion de l'assurance accidents du travail et de l'assurance décès (1868). La création de la Caisse nationale d'épargne en 1881, couvrant grâce au réseau postal tout le territoire national, accroît de fait les ressources de la Caisse des dépôts qui cherche alors essentiellement la rentabilité de ses placements sans se préoccuper particulièrement de leur intérêt économique et politique.

À partir de l'entre-deux-guerres, la CDC commence une politique active de financement du logement social et des collectivités locales. Cette politique prend une nouvelle dimension après la fin de la seconde guerre mondiale avec le développement des prêts au secteur HLM et aux collectivités locales, ces dernières bénéficiant jusqu'à 40 % de ses placements à long terme. Afin d'accompagner son effort financier, la CDC crée diverses filiales spécialisées techniquement par thème d'action : la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) en 1954 pour la construction de logements sociaux ; la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET) en 1955 pour l'assistance aux collectivités locales et au réseau des sociétés d'économie mixte. La création de nouvelles filiales s'est développée dans les années 1960, notamment dans le secteur du tourisme avec les Villages-Vacances-Famille (VVF), l'informatique, puis le secteur autoroutier ou la politique de la ville.

Tout en développant ses activités, le rôle de la CDC s'est amplifié pendant cette période, tant dans la collecte de l'épargne et l'organisation du marché hypothécaire que sur les marchés financiers et monétaires. Elle s'est vue progressivement confier la gestion de nouveaux organismes, dont la Caisse d'équipement des collectivités locales (CAECL) et la Caisse des prêts aux organismes HLM (CPHLM).

Dans les années 1980, des avantages fiscaux particuliers et l'attrait de rémunérations importantes ont modifié les comportements financiers des Français. Ceci s'est traduit par une relative désaffection des ménages pour l'épargne liquide au profit des placements à long terme (marché boursier), puis des placements à court terme considérés comme plus rémunérateurs et néanmoins non risqués (SICAV de trésorerie). Il en est résulté une stagnation du flux de ressources nouvelles pour la CDC, soumise en outre à une plus grande concurrence du secteur bancaire dans le domaine de l'épargne liquide, les banques pouvant ouvrir par exemple des comptes pour le développement industriel (CODEVI) avec les mêmes avantages fiscaux. Cet environnement peu favorable, renforcé par la crise du marché immobilier, explique le mouvement de modernisation engagé par la CDC dans les années 1980, puis de transformation structurelle.

Pendant les années 1980, l'épargne constituée sur le livret A, sur laquelle étaient adossés les prêts au logement social et aux collectivités, n'a cessé de régresser, les retraits l'emportant sur les dépôts. L'État a décidé de réserver cette ressource en diminution au financement du seul logement social, les collectivités devant trouver sur le marché les financements qui leur sont nécessaires. Ce processus était déjà partiellement amorcé avec la création de la CAECL dont l'objectif était de lever des ressources complémentaires sur le marché pour les collectivités locales. Il a abouti en 1987 avec la transformation de la CAECL en une société anonyme : le Crédit local de France (CLF). La privatisation du CLF en 1993 et sa sortie du groupe CDC a quasiment éliminé la fonction de prêteur direct de la CDC aux collectivités locales. Mais la CDC reste encore très présente auprès des collectivités tant par l'intermédiaire des sociétés d'économie mixtes, les filiales techniques, que par le maintien d'activités de financement par le biais d'émissions obligataires. Il existe encore quelques prêts directs généralistes, mais ils concernent surtout la rénovation et la restructuration urbaine (PPU et PRU).

Il avait été prévu qu'après le départ du CLF, devenu Dexia, il reviendrait au réseau des

caisses d'épargne de demeurer la banque de détail des collectivités territoriales. En 2004, le partenariat entre la CDC et le groupe « Caisse d'épargne » s'est concrétisé par l'apport à la Caisse nationale des caisses d'épargne (CNCE) de la banque d'investissement et de gestion d'actifs de la CDC, appelée IXIS. Mais au cours du temps, les liens se sont distendus à cause d'une stratégie agressive des caisses d'épargne puis de l'intégration d'IXIS dans Natexis, filiale des banques populaires. Les difficultés de Natexis, consécutives à la crise financière de 2008, se sont étendues aux maisons mères qui ont dû fusionner dans une nouvelle entité : la PBCE (Banque populaire-Caisses d'épargne). La CDC n'est plus actionnaire de référence de ce nouvel ensemble. Au contraire, elle reste l'un des plus importants actionnaires de Dexia avec près de 9 % des actions en 2009.

Les fonds d'épargne ont été recentrés sur le logement social et sur la restructuration urbaine. Malgré des évolutions contrastées, selon les périodes, des apports aux livrets A, la CDC a pu continuer son action en faveur du secteur urbain. Un niveau attractif du livret A en 2008 et la relance du logement ont permis d'accroître le niveau des prêts jusqu'à 10,6 milliards d'€. Ils comprennent les prêts vers le logement qui ont atteint 7,4 milliards d'€, auxquels on peut ajouter une action vigoureuse dans la rénovation urbaine (près de 1 milliard d'€). En outre, pour pallier la crise de liquidités du marché bancaire et particulièrement de Dexia, la CDC a également accordé 1 milliard d'€ de prêts aux collectivités locales, démontrant ainsi qu'elle reste un puissant agent financier dans le secteur public au risque de dégrader son propre résultat : pour la première fois la CDC a été en perte de 1,5 milliard en 2008.

Les filiales spécialisées, de leur côté, n'ont pas résisté à l'usure du temps et à l'évolution de leur marché. Au milieu des années 1980, elles ont été regroupées dans une société « holding », Caisse des Dépôts-Développement (C3D) détenue à 100 % par la CDC. Une rationalisation des métiers a entraîné une réorganisation, voire la suppression, de certaines filiales. Par la suite l'entité C3D a été remplacée par une relation capitalistique directe de la CDC dans les principales filiales. En 2008, les activités sont centrées autour de quatre métiers principaux : l'immobilier et l'aménagement (1,6 milliard d'€ avec ICADE qui a succédé à la SCIC pour la promotion immobilière) et la SNI (529 millions d'€ en tant que bailleur social) ; l'exploitation de services publics de transport (2,2 milliards d'€ avec TRANSDEV) ; l'exploitation du domaine skiable de la Compagnie des Alpes, qui gère aussi des parcs de loisirs (575 millions) ; l'ingénierie des infrastructures (groupe EGIS : 505 millions). L'activité d'hébergement de tourisme est représentée par BELAMBRA (autrefois VVF).

La CDC conserve encore un rôle financier exceptionnel dans ses métiers traditionnels : activités de marchés de capitaux, de gestion de fonds et de banque de dépôts (professions juridiques et institutionnelles), gestion sous mandat des caisses de retraite publique (CNRACL et IRCANTEC) et des établissements publics autoroutiers, assurance vie avec la Caisse nationale de prévoyance, dont la CDC détient encore 30 % du capital. La CDC intervient aussi dans la couverture des besoins de trésorerie de l'État et, le cas échéant, auprès d'autres organismes comme la Sécurité sociale.

La CDC est un acteur important du monde local et financier avec un effectif de 65 000 personnes, dont 30 000 à l'international :

— elle est actionnaire de quelque 500 sociétés d'économie mixte locales (SEM), d'aménagement, d'exploitation et d'immobilier ;

— elle gère un portefeuille de participation dans la holding CDC Entreprises, qui s'élève à 2,5 milliards d'€, dont 2,1 milliards pour compte propre.

— CDC Entreprises finance directement 50 PME et plus de 2 500 autres par l'intermédiaire des 195 véhicules d'investissement qu'elle soutient.

Même après plus de trente ans de transformations, l'avenir de la CDC, dont la puissance est pourtant intacte, reste encore incertain. Les projets de réforme continuent à affecter cette institution incontournable dans le monde public et privé.

V. C.

→ Aide à la pierre ; Caisses d'épargne ; Dexia-Crédit local ; Emprunts des collectivités locales ; Habitation à loyer modéré (HLM) ; Pacte de relance pour la ville ; Rénovation urbaine ; Société d'économie mixte.

CAISSES D'ÉPARGNE

Établissements financiers dont la mission est de favoriser l'épargne populaire. La pre-

mière caisse d'épargne, celle de Paris, fut créée en 1818. Mais il fallut attendre la loi du 20 juillet 1885 pour qu'un véritable statut des caisses d'épargne soit défini : autonomie, institution d'une fortune personnelle pour chaque caisse ; constitution d'un fonds de réserve et de garantie. En 1881, était créée la Caisse nationale d'épargne, placée sous la responsabilité du secrétaire d'État aux Postes et Télécommunications qui, en transformant chaque bureau de poste en point de collecte, accroissait les ressources déposées. La loi du 1er juillet 1983, puis celle du 10 juillet 1991, ont réformé le statut et l'organisation des caisses d'épargne, qui sont alors structurées en réseau. Enfin, la loi du 17 juin 1999, en transformant les caisses d'épargne en banques coopératives, a permis d'effectuer toutes les opérations de banque, y compris celles réalisées avec les sociétés cotées en Bourse.

Jusqu'en 1983, la faible rémunération de l'épargne populaire (livret A) a permis d'accorder aux collectivités des prêts avantageux par rapport aux conditions du marché, prêts dits à taux privilégiés. Il en était de même pour le logement, puisque la condition d'une ressource financière peu coûteuse est une nécessité pour le financement du logement social.

Afin d'organiser une certaine péréquation de cette ressource de financement avantageuse, les caisses d'épargne étaient tenues de verser à la Caisse des dépôts et consignations les sommes qu'elles recevaient de leurs déposants. Mais avec la loi du 24 juin 1950, à l'intérieur d'un plafond fixé annuellement pour chaque caisse d'épargne (dit contingent Minjoz), des prêts directs aux collectivités pouvaient être octroyés.

Les produits financiers proposés par les caisses d'épargne se sont donc peu à peu diversifiés : compte chèques (1978), livret d'épargne populaire (1982), compte pour le développement industriel ou CODEVI (1983), épargne-logement et plan d'épargne en actions (PEA). Aujourd'hui, les caisses d'épargne proposent une gamme assez complète de produits financiers et de crédits aux particuliers et sont sorties de leur rôle d'origine en accordant également des crédits aux PME. Le livret A ne concourt en 2008 que pour environ 13 % des dépôts et 10 % du produit net bancaire.

La centralisation (partielle) des dépôts du livret A est toujours effectuée à la CDC, cette obligation permettant de renforcer la politique d'utilisation de cette ressource peu onéreuse (le taux de rémunération du livret A est de 1,75 % depuis le 1er août 2010). La stagnation de la collecte de l'épargne populaire, au début des années 1980, a modifié les deux emplois traditionnels des caisses. Depuis, la ressource privilégiée du livret A est entièrement consacrée au financement du logement social par le biais des prêts gérés par la CDC. Le financement des investissements des collectivités locales n'est plus « privilégié » et repose sur les ressources disponibles sur le marché financier.

Les caisses d'épargne disposent de nombreux atouts vis-à-vis des collectivités locales (liens anciens avec les prêts Minjoz, implantation locale, présence d'élus au conseil d'orientation des caisses, etc.). Elles ont des ressources diversifiées et des fonds propres parfois importants, ce qui leur permet d'intervenir de façon très significative auprès des collectivités. En 2008, le groupe des caisses d'épargne affirme leur consentir tous les ans, entre 7 et 9 milliards d'€ de prêts nouveaux, ce qui représenterait un peu plus du tiers de leurs besoins de financement. En outre, elles financent également d'autres segments du secteur local : hôpitaux et surtout logement social (OPHLM).

Le réseau des caisses d'épargne a fait l'objet d'une modernisation et d'une réorganisation entraînant le regroupement de caisses autrefois autonomes. En 2003, on comptait encore 31 caisses autonomes, mais elles ne sont plus que 17 en 2008. Leur politique est harmonisée par la Caisse nationale des caisses d'épargne (CNCE), organisme central qu'elles détiennent à 100 %. Le lien avec la CDC est donc définitivement tranché (en 2003, celle-ci détenait encore 35 % de la CNCE). Le groupe des caisses d'épargne comprend également dans son périmètre le Crédit foncier de France et la banque Palatine (destinée aux PME). Il dispose de larges participations dans le secteur des assurances (notamment la Caisse nationale de prévoyance) et dans l'immobilier (Nexity), ainsi que la banque d'affaires Natixis qui comprend également l'organisme clé d'assurance-crédit, la COFACE.

En 2006, le groupe des caisses d'épargne et celui des banques populaires ont annoncé un projet de rapprochement de leurs banques d'investissement respectives : IXIS, issue de la CDC, et Natexis. Les difficultés de Natexis,

largement tournée vers les activités de marché et fragilisée par la crise financière de 2008, se sont étendues aux maisons mères affectées par de considérables moins-values. Leur fusion a été entreprise en 2009.

En une génération, les caisses d'épargne, destinées initialement à collecter l'épargne populaire, sont passées d'un statut purement coopératif, dominé ou associé au secteur public, à celui de banque à part entière, devant s'accommoder, pour le meilleur ou pour le pire, des risques du marché. Encore peu développées sur le plan international et vers les grandes entreprises, elles restent des acteurs importants du secteur local.

V. C.

→ Caisse des dépôts et consignations ; Emprunts des collectivités locales.

CAMPAGE, CAMPING → Hébergements touristiques

CAMPUS UNIVERSITAIRE

Vaste terrain sur lequel sont construits les bâtiments d'une université.

L'origine du terme est le mot latin *campus,* qui signifie « champ », « vaste étendue de terrain ». Le terme a d'abord été employé aux États-Unis (Princeton, Chapel Hill, etc.), dès la fin du XVIII[e] siècle, à la naissance de l'université de masse, beaucoup plus précoce qu'en Europe. Le modèle du campus a vite remplacé celui, jusqu'alors dominant outre-Atlantique, du collège britannique qui avait inspiré par exemple Harvard. Les États-Unis n'ont alors plus souhaité des collèges coloniaux, dont plusieurs sont devenus les universités qui ont constitué la célèbre *Ivy League.* Un débat eut lieu entre les partisans d'une localisation intra-urbaine et ceux qui préféraient une localisation périphérique. La seconde option, retenue non sans débat, conduisit à la construction de résidences universitaires *(dormitories)* sur les campus. La tradition anti-urbaine américaine a trouvé dans cette solution un moyen d'apporter les effets bénéfiques du contact avec la nature et d'éviter les effets pervers prêtés à la promiscuité et à la débauche des villes. Le *Morrill Act* (1862) a permis la dotation des universités en terrains fédéraux hors des villes et amorcé l'extension de l'université de masse : ce sont les *Land-grant Universities.* La planification des campus fut illustrée par F. L. Olmsted (une vingtaine de projets, dont un pour Berkeley) et par les architectes formés aux Beaux-Arts de Paris. L'idée dominante était que l'université, implantée en campus, faisait la ville. De fait, l'environnement de nombreux campus a évolué : implantés en périphérie urbaine, ils ont été rejoints et absorbés par l'urbanisation (Berkeley par exemple). Les campus américains ont toujours été planifiés. Les établissements privés sont responsables de cette planification et de leurs constructions et sont dotés de services internes à cette fin. Pour les établissements publics, la situation varie selon les États, d'une forte centralisation à une autonomie proche de celle des établissements privés. Les capitaux privés (donations, contrats) tiennent une place essentielle dans le financement pour les universités privées, mais peuvent également constituer un complément appréciable pour les plus connues des universités publiques (campus de l'Université de Californie par exemple).

Le campus s'est transposé en Europe, pour l'essentiel dans les années 1960, lors de l'explosion des effectifs universitaires qui a rendu inévitable une expansion spatiale hors des bâtiments traditionnels du centre-ville. En Grande-Bretagne, le rapport Robbins (1963) a recommandé la création d'une nouvelle génération d'universités, implantées dans (ou plutôt à proximité) de villes réduites. Les *Greenfield Universities* (Lancaster, Stirling, etc.) se sont implantées sur des campus de quelques centaines d'hectares à quelques kilomètres des villes. Cette tendance se retrouve un peu partout en Europe (Université autonome de Madrid, campus De Uithof de l'Université d'Utrecht, Université de Stockholm, installée dans les anciens terrains de chasse royaux de Frescati, etc.). Elle avait connu des réalisations précurseures, telle la *Ciudad Universitaria* de Madrid, entreprise entre les deux guerres.

En France, la solution du campus fut adoptée dans les années 1960, non sans débat, sous la pression de l'urgence. Les partisans de cette solution arguaient des besoins d'espace des laboratoires scientifiques, de la croissance des effectifs, du prix des terrains et de la possibilité de constituer des réserves foncières et de

regrouper les bâtiments, les résidences étudiantes et de réaliser des équipements sociaux et sportifs, de la bonne accessibilité en automobile, de la qualité d'un environnement naturel. Les adversaires des campus objectaient la possibilité de réutiliser en centre-ville de nombreux bâtiments anciens, les meilleures conditions de travail des étudiants près des bibliothèques, la qualité de l'environnement du centre urbain, l'accessibilité en transports en commun, l'influence de l'université sur la cité.

Il convient cependant de nuancer : certains campus sont conçus proches du centre (Caen). Quelques rares universités ont préféré des implantations – dispersées au besoin – en centre-ville (Avignon, Compiègne). Quelques campus sont par ailleurs des îlots isolés dans le centre des villes (Jussieu) ou en banlieue (Nanterre). Certains campus ont été conçus pour être intégrés à des quartiers d'habitation (Orléans-La Source, Toulouse-Le Mirail, Villetaneuse), mais cette intégration a, au mieux, été une juxtaposition. Rares sont les cas où la ville s'est construite autour du campus : on peut citer le cas de la ville nouvelle de Lille-Est autour des campus d'Annappes et de Flers et surtout la ville de Louvain-la-Neuve, construite pour accueillir la grande université francophone, contrainte de quitter Leuven. Mais la plupart des campus « à la française » sont restés des réalisations périurbaines isolées, mal desservies, dont l'architecture rappelle celle des grands ensembles dont ils sont contemporains et qui ont les mêmes racines idéologiques (les théories du mouvement moderne et la charte d'Athènes).

À la fin des années 1980 s'est posé avec acuité le problème de la réhabilitation des bâtiments universitaires et du réaménagement des campus des années 1960. Cette question a été abordée à grande échelle à travers le plan « Universités 2000 » lancé en 1990. Celui-ci a concerné la construction de nouveaux locaux, mais aussi la modernisation et la réhabilitation de locaux existants, souvent dégradés. La solution des campus n'a pas été rejetée d'emblée pour les nouvelles implantations, mais elle a été de plus en plus critiquée. Plusieurs campus existants ont été complètement remodelés (Grenoble-Saint-Martin-d'Hères ou Orléans-La Source par exemple), notamment par la construction de bâtiments supplémentaires. Leur desserte a souvent été améliorée, réduisant leur isolement (Grenoble à nouveau). Mais rares ont été les universités jeunes à avoir fait résolument, comme celle d'Avignon, le choix d'implantations dans le centre ancien, pour l'essentiel dans des bâtiments historiques réaménagés (l'hôpital Sainte-Marthe en particulier). La tendance dominante est en effet demeurée, en dépit du discours devenu dominant, aux implantations en campus périphérique.

La mise en œuvre du programme « Universités 2000 » s'est prolongée, à un rythme moins rapide, pendant le XI[e] plan (fin des années 1990). Le gouvernement Jospin a lancé, à la fin de la dernière décennie, un nouveau plan de constructions universitaires, le programme « Université du troisième millénaire (U3M) ». Celui-ci, en cours de réalisation au cours de la période de planification 2000-2006 a retenu trois priorités qui avaient été négligées dans le plan précédent : la sécurité des bâtiments (avec notamment le désamiantage du campus de Paris-Jussieu), les bibliothèques et l'amélioration de la situation dans la région Île-de-France (Paris en particulier) : cette région, où le manque et la vétusté des bâtiments universitaires est la plus criante, avait en effet été désavantagée par le refus des collectivités territoriales (la région et la ville de Paris) de participer financièrement au programme. Les changements de majorité régionale et municipale ont permis de supprimer ce handicap. Parmi les principaux projets du plan U3M, on mentionnera la réinstallation de l'Université de Paris VII à Tolbiac.

L'opération « Campus », lancée en 2001, doit concerner dix « campus d'excellence », sélectionnés parmi 46 candidats. Il s'agit de groupes d'universités (39 au total, plus 37 grandes écoles), parfois retenus pour un seul campus. En tout cas, le terme campus n'est plus tabou.

P. M.

→ Carte universitaire ; Université ; Urbanisme universitaire.

CANAL → Transport fluvial

CANIVEAU → Réseau

CANTON → Conseil régional

CAPACITÉ (d'un moyen de transport)

Volume de trafic qu'un moyen de transport peut acheminer. On peut la mesurer notamment par le nombre de voyageurs maximal transportés dans chaque sens pendant une heure (capacité en heure de pointe). À titre indicatif, on peut citer les ordres de grandeur suivants pour les transports urbains :

• une piste d'autoroute offre une capacité de 1 600 à 2 000 automobiles, soit 2 000 à 2 500 voyageurs environ, compte tenu du taux d'occupation des véhicules : un camion équivaut à deux automobiles (on dit deux unités voitures particulières), un autobus ou autocar à deux ou trois automobiles (UVP) à l'heure ; pour une voie ordinaire urbaine, il faut réduire ce chiffre en le multipliant par la proportion de « temps de vert » (temps où les feux de signalisation sont au vert) et éventuellement le corriger en baisse en fonction des conditions locales de circulation ;

• une ligne d'autobus peut atteindre une capacité maximale de 2 000 à 2 500 voyageurs à l'heure (pour un autobus toutes les deux minutes), mais qui s'exprime le plus souvent en centaines de voyageurs à l'heure ;

• une ligne de tramway a une capacité maximale de 10 000 voyageurs à l'heure (une rame de 330 voyageurs toutes les deux minutes), mais qui s'exprime en général en milliers de voyageurs ;

• une ligne de métro urbain offre une capacité variant de 10 000 voyageurs (25 rames à l'heure de 400 voyageurs environ : type Lyon ou Marseille) à 30 000 voyageurs (40 rames de 750 voyageurs environ : type Paris) à l'heure ;

• une ligne de métro régional peut atteindre une capacité de 60 000 voyageurs à l'heure (30 rames de 2 000 voyageurs : ligne A du RER de Paris), voire plus (métro de Moscou : 70 000).

Ces ordres de grandeur font apparaître :

— la capacité beaucoup plus élevée des infrastructures réservées aux transports en commun (métro, tramway...) que de celles de la voirie banale, essentiellement utilisée par les automobiles ;

— la nécessité, de façon plus générale de confronter ces capacités maximales à la consommation d'espace correspondante et au coût des infrastructures nécessaires : sur ce plan, il apparaît que, par exemple, une ligne de métro régional offre une capacité cinq à dix fois plus élevée qu'une autoroute pour un coût comparable et une consommation d'espace plus faible ; il en est de même entre une ligne de tramway et une voie routière express ;

— la possibilité, parmi les moyens de transport en commun, de choisir celui qui correspond à l'ordre de grandeur de la capacité nécessaire : le coût de l'infrastructure et des véhicules étant presque proportionnel à la capacité offerte, tout surinvestissement est très coûteux.

P. M.

→ Autobus ; Automobile ; Coût d'investissement des transports ; Débit d'une voie ; Heure de pointe ; Métro ; Moyen de transport ; Tramway.

CAPITAL → Entreprise ; Industrie

CAPITALE

Ville qui occupe le premier rang dans un État, dans une province. Le terme, attesté dès 1509, s'applique de préférence aux cités qui ont la prééminence dans le domaine politique et administratif, mais on parle également de capitale économique, financière, bancaire, industrielle, etc.

La capitale d'un État est souvent la ville qui se classe première par la population. La loi rang-taille montre qu'il existe généralement une liaison statistique entre le rang n d'une agglomération et sa population P_n. Si P_1 est la population de la ville principale, on a en effet :

$$P_n = \frac{P_1}{n^\alpha}.$$

L'expérience montre que la formule rend généralement bien compte de ce qui se passe aux niveaux inférieurs de la hiérarchie ; aux niveaux supérieurs, il en va autrement. Certains pays se caractérisent par le poids considérable de leur capitale : la ville primatiale du géographe américain Mark Jefferson. On en trouve des exemples dans les pays développés, ainsi en Grande-Bretagne, en France, en Autriche, en Hongrie ou au Danemark. Le cas est plus fréquent encore dans les pays en voie de développement, les plus petits surtout.

Les fonctions et l'organisation des capitales européennes ont été influencées, à partir de la Renaissance, par Florence et Rome, puis par

Paris : presque partout, la centralisation des décisions politiques est allée de pair avec la mise en scène monumentale du pouvoir, de l'Église, des arts et de la science. Dans les pays depuis longtemps unifiés, la dominance de la capitale est alors bien marquée, car elle centralise à la fois les décisions politiques, les choix économiques et la direction des affaires. C'est la situation de Londres ou de Paris. Là où la création de l'État ou sa modernisation ont tardé, la vie économique est parfois organisée à partir d'un autre centre : Milan en Italie, à un moindre degré Barcelone en Espagne. Dans les pays de tradition calviniste – Pays-Bas, Suisse ou États-Unis –, l'habitude s'est prise de dissocier le centre de la vie politique, installé dans une ville longtemps assez terne, et les fonctions économiques, artistiques et intellectuelles. Cette solution, retenue en 1790 pour Washington, convient par ailleurs aux pays fédéraux, si bien qu'elle a été reprise à Ottawa, Canberra, Pretoria et Brasilia. La tradition unificatrice prussienne avait fait de Berlin une capitale semblable à Paris ou à Vienne. La division du pays après 1945 et la solution fédérale ont expliqué le choix de Bonn. La réunification redonne le rôle de capitale à Berlin, mais avec maintien d'une certaine division des compétences au profit de Bonn.

Avec les politiques de bien-être qui ont alourdi le poids de l'État dans les pays d'économie libérale, le rôle des capitales s'accroît : Rome et Madrid ont rattrapé leur retard sur Milan ou Barcelone et les capitales fédérales sont devenues de très grandes villes (Washington), même lorsqu'elles sont récentes (Brasilia).

P. C.

→ Statut de la ville et de la région de Paris.

CAPTAGE DES EAUX → Eau

CARACTÈRE URBAIN → Urbanité

CARAVANAGE → Hébergements touristiques

CARDO → Decumanus

CARREFOUR

Lieu où se croisent plusieurs voies. Les carrefours réduisent la capacité des voies, sauf s'ils sont aménagés à niveaux séparés.

Dans un carrefour simple, l'aménagement (îlots directionnels, ronds-points) augmente le débit des voies et améliore la sécurité.

L'installation de feux de signalisation sur une route à deux pistes est souhaitable à partir d'un débit total de 700 véhicules/heure environ. La capacité ne peut dépasser 1 500 automobiles particulières par file et par « heure de feu vert ». Les feux peuvent être commandés par les piétons ou donner une priorité automatique aux autobus ou tramways. L'efficacité peut être accrue par coordination entre les feux des axes importants (voire sur un réseau). L'équipement d'un carrefour en feux tricolores coûte de 15 000 à 60 000 €.

Les carrefours à niveaux séparés peuvent doubler ou tripler le débit des carrefours, mais ils sont coûteux et consomment de l'espace : en milieu urbain, la meilleure solution est de placer la voie principale en tranchée sous les carrefours, avec des bretelles d'accès parallèles.

P. M.

→ Séparation des trafics ; Voie.

CARRIÈRE → Mines et carrières

CARTE

La carte est une représentation géométrique plane, simplifiée et conventionnelle, d'une partie de la surface terrestre, dans un rapport de similitude appelé échelle. Chaque terme de cette définition, inspirée de celle établie par le Comité français de cartographie, a son importance :

— Géométrique, la carte doit permettre à son utilisateur d'effectuer des mesures, ce qui suppose une précision des localisations aussi grande que possible. Ceci suppose un repérage précis à la surface de la terre, qui est l'objet du canevas géodésique (canevas de points dont la position relative est déterminée avec une précision de 10 à 20 cm en France) et du canevas de nivellement (précision comparable) et la recherche de

la précision graphique la plus grande : la précision du dessin atteint 0,1 mm pour un opérateur entraîné, mais, du fait de l'accumulation des erreurs, on estime la précision graphique à 1/4 mm environ. Cette recherche de précision date du début du XIX^e siècle.

— Plane : le support de la carte est plan, alors que la terre n'est pas une surface plane, ni même développable (c'est-à-dire qui puisse, par découpage, être appliquée sur un plan). Il y aura donc nécessairement des déformations. L'objet d'un système de projection est d'établir une correspondance entre les coordonnées géographiques (longitude et latitude) d'un point sur la terre et les coordonnées rectangulaires du plan (carte), qui rende ces déformations, sinon minimales, du moins les moins gênantes possibles par l'utilisateur. Ces déformations sont d'autant plus sensibles que la carte est à plus petite échelle.

— Simplifiée : la carte ne permet pas de représenter tous les détails figurant sur le terrain. La simplification sera d'autant plus poussée que l'échelle est plus petite. Elle sera sélective selon l'objet de la carte, et schématique, utilisant différentes méthodes de généralisation des détails (sélection, schématisation du tracé, regroupement, recours aux symboles et signes conventionnels).

— Conventionnelle : alors qu'une photographie par exemple fournit une image objective (tout ce qui est vu est représenté), la carte utilise des conventions diverses (emploi de signes et de symboles, écritures, couleurs, etc.) pour représenter une partie seulement des faits visibles (et invisibles), sélectionnés et généralisés en fonction de l'objectif propre à chaque document.

— Dans un rapport de similitude appelé échelle : en fait, la similitude ne peut exister que dans la mesure où les déformations dues au système de projection sont négligeables, donc sur les cartes qui ne sont pas à trop petite échelle.

L'échelle d'une carte (ou d'un plan) est le rapport de similitude des figures du terrain à celle de la carte. Elle s'exprime numériquement (par une fraction, ex. 1/25 000) ou graphiquement. On doit choisir l'échelle la plus petite (donc la plus économique) compatible avec la précision nécessaire. Sur les cartes à petite échelle, le système de projection entraîne des déformations non négligeables qui se traduisent par une variation de l'échelle sur l'étendue de la carte (sensible au-dessous de 1/200 000 seulement). De même, l'échelle d'une photographie aérienne n'est qu'approximative, sauf si l'axe de la photo est absolument vertical et si le terrain est rigoureusement plat et horizontal.

P. M.

→ Cartographie ; Plan ; Topographie.

CARTE COMMUNALE

Dans les communes non couvertes par un plan d'occupation des sols s'appliquent les règles générales d'urbanisme communément appelées règlement national d'urbanisme (RNU).

La carte communale était initialement un document, officiellement dénommé « modalités d'application du règlement national d'urbanisme », qui avait pour objet de réduire la portée de l'absence de plan local (POS ou autre). Il s'agissait d'un document d'urbanisme sommaire qui précisait les règles locales d'application du RNU.

De nombreuses cartes communales (6 500 environ) avaient été établies, avec les encouragements des services de l'équipement, avant les lois de décentralisation, sans aucun statut juridique (comme l'a souligné le Conseil d'État), mais avec une valeur d'orientation.

La loi de décentralisation du 7 janvier 1983 leur a donné, sous l'appellation de MARNU, une existence temporaire (deux ans). Cette durée a été portée par la loi du 17 juillet 1986 à quatre ans. La prescription préalable d'un POS est alors devenue facultative. Le renouvellement de la carte communale au terme des quatre ans est également devenu possible.

La carte communale (ou MARNU) était établie par la commune, le plus souvent avec l'aide des services de l'équipement. L'initiative appartenait à la commune. Le représentant de l'État (le préfet) pouvait la suggérer à celle-ci. Il était souhaitable, mais pas nécessaire, de faire intervenir, comme dans le POS, d'autres personnes publiques. Il n'y avait pas d'enquête publique. La carte communale était approuvée conjointement par le conseil municipal et par un arrêté préfectoral. Elle devenait alors opposable aux tiers. Aucune procédure de publicité n'était imposée, mais elle était le plus souvent affichée en mairie.

La loi était muette sur son contenu. Elle comportait généralement un rapport précisant

les objectifs et les choix d'aménagement de la commune, un guide d'application dans la commune des règles du règlement national d'urbanisme et une carte sommaire de zonage fixant la destination des sols et délimitant les zones constructibles (elle pouvait les étendre, mais non les restreindre). Elle ne comportait pas de règlement, d'emplacements réservés, de zones spécialisées sauf pour les zones d'activités.

La carte communale était en fait un document d'urbanisme simplifié, tant dans son contenu que par la procédure de son élaboration. La question a longtemps été controversée. Elle a été tranchée par le Conseil d'État qui lui a reconnu tardivement ce caractère de document d'urbanisme opposable aux tiers (arrêt du 22 juillet 1992) et par une circulaire du 7 juillet 1997 qui a officialisé ce statut. Son principal effet était, depuis la loi du 7 janvier 1983, de suspendre la règle de la constructibilité limitée qui s'applique aux communes non dotées de POS.

La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 (modifiée par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003), reconnaît ce statut de document d'urbanisme à la carte communale et, comme pour les autres documents d'urbanisme, en élargit l'objet à la préservation des équilibres, de la diversité des fonctions urbaines, de la mixité sociale et de l'économie de l'espace. La carte communale (qui peut concerner plusieurs communes) est désormais soumise à enquête publique. Elle est approuvée par le conseil municipal et par le préfet (l'avis de ce dernier est réputé favorable deux mois après la transmission de la carte communale). Elle est concernée par la commission départementale de conciliation. Elle est tenue à la disposition du public. Elle doit être compatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale (qui remplace le schéma directeur) ou, en son absence, avec les directives territoriales d'aménagement. L'existence d'une carte communale approuvée entraîne la suppression de la règle de constructibilité limitée, l'application du règlement national d'urbanisme et le transfert au maire de la responsabilité de délivrer les permis de construire et les autorisations de lotir si le conseil municipal le décide, ce qui constitue une étape supplémentaire dans la voie de la décentralisation. Elle permet aussi à la commune d'acheter des terrains en recourant au droit de préemption en vue de la réalisation d'un projet d'équipement ou d'aménagement.

Bien qu'aucune statistique ne soit plus tenue par le ministère de l'Équipement, on estime qu'il y avait au moins 3 000 communes rurales dotées de MARNU (couvrant près de 10 % du territoire et concernant près de 3 % de la population). Depuis la loi SRU, les cartes communales se sont développées rapidement. Au 1er janvier 2009, il y a 4 226 cartes communales approuvées (dont 222 en cours de révision et 148 en cours de remplacement par un PLU) et 2 623 en cours d'élaboration, pour l'essentiel dans des communes de moins de 1 000 habitants, correspondant à une population de quelque 2,6 millions d'habitants et à une surface de 114 000 km^2. Il ne restait que 11 045 communes (30 % environ, correspondant à environ 2,4 millions d'habitants et 145 000 km^2) qui devraient rester sous le régime du règlement national d'urbanisme lorsque l'élaboration en cours des PLU et des cartes communales sera achevée.

P. M.

→ Code de l'urbanisme ; Constructibilité limitée ; Documents d'urbanisme ; Plan d'occupation des sols.

CARTE MÉDICALE → Carte sanitaire ; Dispensaire ; Hôpital ; Programmation des équipements collectifs

CARTE POSTALE → Photographie (au sol, aérienne, de satellite)

CARTE SANITAIRE

La carte sanitaire est l'inventaire de tous les établissements publics ou privés susceptibles de donner des soins. Son principe a été établi par la loi du 31 décembre 1970 (loi hospitalière), qui commande au ministre de la Santé, assisté d'une commission nationale et de commissions régionales, d'étudier les besoins des populations par secteur et par région. La loi du 28 août 1998 avait précisé qu'elle « fixait les moyens nécessaires aux besoins de la population au moyen d'indices de besoins » et que le schéma d'organisation sanitaire indi-

quait la localisation la plus souhaitable. On passait donc d'un simple inventaire à un document de programmation quantitative et spatiale. Mais l'ordonnance du 4 septembre 2003 a supprimé la carte sanitaire et a fait des schémas régionaux d'organisation sanitaire (dont la troisième génération correspond à la période 2006-2010), l'outil unique de planification.

La carte sanitaire servait de base aux travaux de planification et de programmation des établissements du service public, mais elle était aussi opposable au secteur privé, qui doit notamment obtenir des autorisations pour toute installation de soins pouvant bénéficier de remboursements par la Sécurité sociale.

La carte sanitaire était révisée périodiquement, notamment lors de chaque plan quinquennal. Elle intéressait les équipements « lourds », c'est-à-dire onéreux, comme les appareils de diagnostic et de traitement (scanographes, reins artificiels, etc.) et les lits d'hospitalisation. Elle ignorait cependant l'ensemble des besoins extra-hospitaliers.

Dans l'ensemble, cet inventaire a permis de montrer que la France disposait d'un équipement sanitaire suffisant, voire excédentaire : dans plusieurs régions (notamment la région parisienne), une politique volontariste de réduction des capacités d'accueil a accompagné l'effort de modernisation.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi Voynet de 1999 sur l'aménagement durable du territoire, un schéma de services collectifs sanitaires a été élaboré, approuvé par décret le 18 avril 2002 et publié. Sur la base d'un diagnostic approfondi, il fixe les objectifs de l'État dans une perspective à vingt ans en prenant en compte le vieillissement de la population, le développement de pathologies nouvelles et le progrès technique. Il prône une évolution des métiers, des pratiques professionnelles et de l'organisation des soins vers un exercice professionnel plus organisé et plus collectif en privilégiant la prévention et le développement de réseaux de santé. En fait, ce document se limite à définir une politique nationale de santé, qui reste à mettre en œuvre. Sur le plan spatial, il indiquait seulement les thèmes prioritaires retenus dans les schémas régionaux d'organisation sanitaire (qui tiennent compte des choix des régions) pour la période 1999-2004, plus brève même que la période de planification nationale et européenne en cours (2000-2006). Il ne comportait aucune programmation d'équipements localisés. La loi « Hôpital, patients, santé et territoires, de modernisation du système de santé » du 22 juillet 2009 a eu pour objectifs principaux de réorganiser les hôpitaux, notamment sur le plan de la gouvernance, et de rapprocher le secteur hospitalier public des établissements privés (cliniques) et de la médecine de ville. Ces deux aspects ont été vivement contestés par les personnels hospitaliers. Au-delà de la loi, la question la plus débattue est celle de la suppression des hôpitaux de proximité, qui assurent un nombre d'actes jugé insuffisant et qui ne peuvent bénéficier des meilleurs spécialistes et des meilleurs équipements. Tout projet de fermeture est vivement combattu par les élus locaux et par la population concernée.

J.-F. L. et P. M.

→ Aménagement du territoire ; Dispensaire ; Hôpital.

CARTE SCOLAIRE

Dans chaque circonscription académique, est réalisée sous le nom de « carte scolaire », une programmation pluriannuelle des équipements scolaires à réaliser, fondée sur les projections démographiques (modification des structures par âge) et sur les tendances de l'urbanisation. Cette programmation est désignée sous le nom de « carte scolaire ».

Les conflits qui apparaissent autour de la notion de carte scolaire portent non pas sur la nécessité d'une telle programmation, mais sur deux questions connexes :

— la première est celle de la subordination ou non des ouvertures de classe dans les établissements privés au respect de cette carte scolaire ;

— la seconde porte sur le caractère impératif ou non des zones de recrutement affectées à chaque établissement pour l'inscription des élèves, une certaine souplesse ayant été introduite depuis 1987.

Une école primaire, hormis le cas de nombreuses écoles à classe unique qui subsistent encore, dessert de façon normale une population d'au moins un millier d'habitants ; quant à un collège, il suppose une population à desservir trois fois plus importante. Or, les trois quarts des 36 682 communes ont moins de 1 000 habitants. Le transport quotidien des enfants d'âge

scolaire est donc essentiel à la vie de nombreuses zones rurales : plus de 2 millions d'élèves utilisent les services de ramassage scolaire mis en place par les collectivités locales. Le coût en est très élevé : plus de 600 millions d'€. L'État en assure plus de la moitié.

J. C. et P. M.

→ Collège et lycée ; École ; Programmation des équipements collectifs.

CARTE UNIVERSITAIRE

Document visant à planifier les implantations universitaires en fonction des besoins de la population et des objectifs d'aménagement du territoire.

En France, la notion de carte universitaire est apparue dans les années 1960, lors de la construction massive de bâtiments universitaires pour faire face à la croissance très rapide des effectifs étudiants et de la création de nouvelles universités. En fait, la politique officielle était de créer (1958-1959) dans les villes moyennes des collèges scientifiques, littéraires ou juridiques, essentiellement de premier cycle, rattachés aux universités des villes voisines, plutôt que de créer de nouvelles universités. En fait, après la loi Faure du 12 novembre 1968, ces collèges demandèrent, et obtinrent, de se regrouper pour former de nouvelles universités. La notion de carte universitaire, déconsidérée par cette évolution contraire à ce qui avait été planifié, tomba en déshérence avec l'arrêt quasi total des constructions au début des années 1970 et jusqu'au début des années 1990. Cela n'empêcha pas la création, le plus souvent à l'initiative des collectivités locales, dans les années 1980, de nombreuses antennes universitaires dans des villes non universitaires, pour certaines de façon « sauvage », c'est-à-dire sans accord préalable du ministère de tutelle des universités.

La notion de planification universitaire est réapparue et un nouvel effort de construction de locaux universitaires a été entrepris dans les années 1990, après deux décennies d'interruption quasi complète des programmes. Les causes en ont été la reprise de la croissance rapide des effectifs étudiants (jusque vers 1995) et la volonté affichée par plusieurs gouvernements successifs depuis 1985 de porter 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. Cet effort s'est concrétisé à travers le programme « Universités 2000 », lancé en 1990 par L. Jospin pour les cinq années suivantes. Le montant d'investissements prévus (32 milliards de F, provenant par moitié de l'État et des collectivités territoriales) n'a pas été atteint dans le délai fixé (22 milliards, dont 9 de l'État selon la DATAR) en raison de délais, au reste prévisibles dans un programme de cette ampleur. Mais ce retard a été comblé au cours du XI[e] plan (1996-2000) et un total de 40 milliards a été investi (provenant pour moitié de l'État et des collectivités territoriales).

Cet effort de constructions universitaires a même été relancé par le plan « Universités du troisième millénaire (U3M) ». Celui-ci a surtout concerné les universités d'Île-de-France, dont les locaux étaient les plus notoirement insuffisants et vétustes, mais qui avaient été largement oubliées par le plan précédent faute de participations substantielles des collectivités territoriales. Celles-ci ont modifié leur attitude lors du plan U3M. Ce programme a également visé en priorité à assurer la mise en conformité des bâtiments. L'État avait prévu de consacrer à ce programme, pendant la période 2000-2006, 26 milliards de F (dont 6 pour la sécurité des bâtiments, notamment la rénovation et le désamiantage du campus de Jussieu), auxquels devaient s'ajouter 24 milliards de participation des collectivités territoriales (des régions pour l'essentiel) et des fonds européens. En fait, les contrats de plan 2000-2006 ont prévu 6,4 milliards d'€, dont 2,19 venant de l'État et ce programme n'était exécuté qu'à 78 % au terme de la période (et 87,6 % fin 2008). Les contrats de projets 2007-2013 prévoient une participation de l'État de 2,262 milliards d'€ (dont 255 pour le logement étudiant et les restaurants universitaires et 139 pour les équipements scientifiques des laboratoires universitaires).

Si le plan « Universités 2000 » a surtout additionné les projets des universités et des collectivités territoriales, le souci de planification spatiale est réapparu avec la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Celle-ci prescrivait l'élaboration, dans un délai de dix-huit mois, d'un schéma sectoriel national de l'enseignement supérieur (un autre devait concerner la recherche), synthèse de schémas régionaux (déjà décidés par un comité intermi-

nistériel d'aménagement du territoire du 20 septembre 1994). Ces schémas devaient être établis par concertation entre l'État, les collectivités territoriales, les établissements d'enseignement supérieur et les acteurs économiques et sociaux de la région. Mais les esquisses des schémas régionaux étaient très hétérogènes et leur synthèse sous forme de schéma national s'est révélée une tâche impossible. La loi Voynet du 25 juin 1999 a repris cet objectif en rebaptisant le document « schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche ». Adopté par décret le 18 avril 2002, celui-ci se limite en fait à des indications générales et à la reprise du programme U3M pour la durée des contrats de plan alors en cours (2000-2006), ce qui ne répond pas à l'objectif ambitieux de la loi de tracer une perspective à long terme (vingt ans).

Le plus récent programme d'investissement immobilier pour l'enseignement supérieur et la recherche est l'opération « Campus », lancée en 2008 et financée par la vente par l'État de 3 % des actions d'EDF (3,7 milliards d'€ pour 5 milliards annoncés initialement). Dix « campus d'excellence », réunissant au total 39 universités et 37 grandes écoles et plus de la moitié de l'effectif étudiant, pour la plupart dans les grandes villes universitaires de province, ont été sélectionnés parmi 46 candidats. Les réalisations devraient débuter en 2010. Enfin, dans le cadre du « grand emprunt » de 2010, 16 milliards d'€ doivent être affectés à l'enseignement supérieur et à la recherche. Il est probable que la plus grande partie de ces moyens exceptionnels sera attribuée à ces campus d'excellence.

La constitution en cours depuis 2009 (après la fusion des universités de Strasbourg) des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ne modifie pas la répartition spatiale des lieux d'enseignement.

Plusieurs grands enjeux restent ouverts : l'État sera-t-il capable d'imposer un coup d'arrêt à la création d'antennes des universités dans des villes moyennes, ce à quoi n'avait pas réussi le plan « Universités 2000 » et que ne recherchait pas la loi de 1995 (qui au contraire encourageait la dissémination des équipements universitaires dans ces villes moyennes sans passé universitaire) ? Au-delà subsiste le problème de fond : est-il souhaitable d'accueillir dans des établissements qui n'ont, chaque jour davantage, d'universitaires que le nom la masse des bacheliers qui y est peu préparée ? Ne vaudrait-il pas mieux créer à cette fin des collèges universitaires de proximité, offrant pour les meilleurs la possibilité de poursuivre ensuite leurs études dans de véritables universités ?

P. M.

→ Campus universitaire ; Université ; Urbanisme universitaire ; Cartes mentales ; Mobilité.

CARTOGRAPHIE

La cartographie est l'ensemble des études et des opérations scientifiques, artistiques et techniques, intervenant à partir des résultats d'observations directes ou de l'exploitation d'une documentation, en vue de l'élaboration et de l'établissement de cartes, plans et autres modes d'expression, ainsi que de leur utilisation. Cette définition, établie par l'Association cartographique internationale, souligne les trois dimensions fondamentales de la cartographie :

— la cartographie est scientifique dans ses fondements (l'étude de la forme de la terre, etc.), comme dans ses méthodes (observation des faits, analyse et exploitation de données numériques et autres), utilisant des méthodes scientifiques anciennes (géodésie, astronomie, etc.) et récentes (informatique, télédétection, etc.) ;

— la cartographie est artistique dans sa conception : pour transmettre des informations sélectionnées, la carte utilise des modes de représentation (signes, symboles, couleurs, etc.) dont la combinaison concourt à l'efficacité, l'esthétique étant à la fois une fin en soi, mais aussi un moyen pour faciliter la transmission du message ;

— la cartographie est technique par les procédés qu'elle emploie : les levés photogrammétriques, l'exploitation des photographies (au sol, aériennes ou de satellites), les mesures sur le terrain, le dessin (rédaction de la carte) et l'impression, notamment.

La cartographie remonte à l'Antiquité, notamment aux savants grecs. Elle fut maintenue, à travers le Moyen Âge, par les Arabes et transmise aux navigateurs. C'est du XVI^e^ au XVIII^e^ siècle que la forme de la terre (le géoïde, dont une approximation est l'ellipsoïde) fut reconnue et les bases de la géodé-

sie posées, les premières couvertures systématiques établies : en France, la carte de Cassini (1748-1817), d'une grande qualité artistique mais d'une précision géométrique imparfaite. À partir du début du XIXe siècle, la précision devient l'objectif principal qu'on retrouve en France dans la carte de l'état-major au 1/80 000, établie de 1818 à 1880, et ses dérivées, puis dans les cartes de l'Institut géographique national (créé en 1940).

La cartographie topographique est établie par des services publics, qui doivent au préalable établir des réseaux précis de points géodésiques et de nivellement : elle est destinée à des usages très variés. Elle sert aussi de point de départ à une cartographie thématique, très diverse par ses objectifs, comme par ses échelles, élaborée tant par des services publics (ou privés) que par des cartographes individuels : la cartographie thématique représente, sur un fond topographique, simplifié ou non, des faits localisables et les liens qui les unissent, en utilisant des conventions diverses. Parmi les thèmes les plus répandus, citons les cartes de la végétation, les cartes géologiques, les cartes d'utilisation du sol, etc.

L'urbanisme et l'aménagement utilisent largement tant les cartes topographiques que diverses cartes thématiques, en particulier celles décrivant l'utilisation du sol. Les plans d'urbanisme prennent souvent la forme de cartes décrivant une utilisation du sol souhaitée ou fixant d'autres objectifs, tels que les densités.

La cartographie est désormais de plus en plus automatisée : au stade de la saisie des données (mise en mémoire d'informations statistiques ou autres, localisées par leurs coordonnées, lecture de photographies aériennes par photonumériseurs) ; de leur traitement (ordinateur scientifique ou de gestion) ; de leur représentation, fugitive (sur écran cathodique) ou permanente (imprimantes qui peuvent opérer à la demande pour établir des cartes uniques ou reproduites). La cartographie automatique est liée au développement des banques de données qui trouvent une application privilégiée en milieu urbain (ex. : Banque de données urbaines de Paris et sa banlieue, mise en place dès 1970).

P. M.

→ Carte ; Échelle ; Photographie ; Plan ; Topographie.

CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE
→ Activité professionnelle

CEINTURE VERTE (*green belt*)
→ Cité-jardin ; *New town*

CENTRAL BUSINESS DISTRICT
→ Bureaux ; Centre ; Centre des affaires

CENTRALE NUCLÉAIRE
→ Énergie et environnement ; Nuisance

CENTRALITÉ

La centralité qualifie l'action d'un élément central sur sa périphérie. Elle a été définie comme une notion hiérarchisée de desserte et d'attraction par W. E. Christaller en 1933. Elle dépend du pouvoir d'attraction ou de diffusion de cet élément qui repose à la fois sur l'efficacité du pôle central et sur son accessibilité. L'élément peut être un centre urbain, un équipement polarisant plus spécialisé (centre commercial, culturel, financier, administratif...). L'accessibilité est une condition majeure. L'attraction peut être évaluée grâce à divers critères. Pour mesurer l'intensité et les limites de la centralité, différents indices ont été proposés. La première approche de Christaller (1933) reposait sur l'équipement en postes téléphoniques :

$$C = t - \frac{pT}{P}$$

C = indice de centralité ;
t = nombre de téléphones dans une ville ;
p = population de la ville ;
T = nombre de téléphones dans toute la région ;
P = population dans toute la région.

Développant ses observations dans de multiples domaines, Christaller formula la théorie des *places centrales* hiérarchisées, qui comprend neuf classes, suivant leur population et les caractéristiques de leurs équipements (services administratifs, écoles, santé, transports, activités économiques...), du bourg de 1 000 habitants aux grandes capitales nationales. Les aires desservies, donc dépendantes,

croissent parallèlement. L'ensemble repose sur une hiérarchie hexagonale emboîtée.

Il s'agit, bien sûr, d'une disposition théorique. Lösch (1939) mit en relation interdépendante trois variables : le prix du produit, le prix du transport, la densité de la population. Il aboutit lui aussi à une figure hexagonale de répartition. Les seules régions dans lesquelles ce schéma puisse paraître valable sont les grandes plaines rurales, comme l'a bien souligné Brian J. J. L. Berry (*Geography of market centers and their retail distribution,* 1967).

On peut considérer que la loi de Reilly, tenant compte des possibilités de relations entre deux villes déterminées, se place dans les mêmes perspectives. Reposant sur la conclusion de recherches empiriques sur les zones d'attraction commerciale des villes des États-Unis, elle suppose une analogie avec le modèle de la gravitation universelle. Ces modèles d'évaluation peuvent s'appliquer quand il s'agit d'un réseau urbain, mais également à l'intérieur d'une ville ou d'une agglomération, en considérant les centres de desserte de différents niveaux.

La centralité peut être unique (agglomération) ou multiple (polycentralité d'une conurbation ou au sein d'une région urbaine). Elle varie en fonction des changements techniques, économiques ou politiques. Elle peut se développer ou varier spontanément, mais aussi être dirigée par une politique volontaire d'aménagement du territoire. C'est ainsi que François Perroux a proposé de considérer les places centrales comme des *pôles de développement.* La théorie a donc servi, sans beaucoup de succès, de base de référence pour l'implantation de certains équipements et la localisation des investissements, surtout dans les pays en cours de développement, depuis les années 1980. La plupart de ces pays conservent cependant une ville dominante (dite primatiale), presque toujours la capitale ou l'ancienne capitale (Bangkok en Thaïlande, Dakar au Sénégal, Abidjan en Côte-d'Ivoire, etc.), où se concentrent, autour du pouvoir politique et de l'administration, les fonctions économiques, culturelles, etc.

On peut se poser la question de ce que deviendra la notion de centralité devant la poussée fiévreuse des grandes agglomérations, notamment dans les pays en cours de développement, et la conception de centres commerciaux intégrés ou de zones d'activités regroupées, situés généralement le long de grands axes de communication, en dehors ou même à la périphérie du tissu urbain dense et coupés d'une manière rigide de l'expansion diffuse qui caractérisait jusqu'ici les activités urbaines.

J. B.-G.

→ Centre ; Pôle de développement.

CENTRE

Parmi les définitions du centre données par le dictionnaire *Robert,* trois sont à prendre en considération à propos de l'urbanisme et de la géographie : « le milieu d'un espace quelconque ; le point central doué de propriétés actives dynamiques ; le point de convergence ou de rayonnement où diverses activités sont concentrées ». La complexité du terme explique son succès dans la terminologie des études urbaines ; elle met aussi en évidence la difficulté de le définir en tant que concept utilisable d'une manière courante et pratique. Dans une première approche, fondée sur l'expérience et les descriptions monographiques, on peut distinguer trois grands types de centres : le centre historique, le centre topologique et le centre des affaires. Il faut y ajouter une connotation spatiale : le centre n'est pas un point, mais un lieu dont l'étendue et l'importance relative varient suivant certaines conditions. Les caractéristiques du centre peuvent être visuelles, structurelles et/ou fonctionnelles. Elles sont variables dans le temps et suivant l'évolution économique, technique et les conditions politiques. Elles s'opposent en général à celles de la périphérie.

Dans la littérature géographique, le terme de centre peut s'appliquer à une partie privilégiée de la ville, que l'on qualifie souvent de « cité » (la *City* de Londres), mais il peut englober une partie plus étendue et plus complexe (à Londres toujours, la *City* et *West End*, voire l'ancien *County of London*). Dans une agglomération, on qualifie de centre la ville principale, comme dans un ensemble de villes formant un réseau urbain, régional ou national. Dans le même type de classification, le centre peut aussi caractériser le rôle d'un pôle urbain à l'intérieur d'une zone rurale ou la relative importance d'un bourg par rapport aux villages qui l'entourent (village-centre). Le centre bénéficie de tous les attributs, relatifs à ces différentes échelles, de la centralité.

La puissance du centre peut être appréciée comparativement de différentes manières : par le nombre absolu de sa population totale (ce qui est manifestement insuffisant), par le rapport entre cette population totale et le nombre de personnes employées dans le commerce de détail et les services (Sven Godlund), par le niveau d'équipement en nombre et/ou en variété et/ou en sophistication : étude sur les équipements commerciaux de détail par de nombreux spécialistes (*Géographie du commerce,* J. Beaujeu-Garnier et A. Delobez, 1977), par l'existence et l'importance des commerces et des activités rares (J. Hautreux et M. Rochefort, *La fonction sociale de l'armature urbaine française,* 1964).

C'est aussi en rapport avec les théories des places centrales qu'a été conçue la politique des pôles restructurateurs et des villes nouvelles en banlieue destinés à fournir aux populations des équipements susceptibles de créer des centres secondaires dans un magma plus ou moins informe.

J. B.-G.

→ Centralité ; Centre des affaires ; Centre historique ; Centre urbain ; Centre urbain nouveau.

CENTRE ADMINISTRATIF → Bâtiments administratifs

CENTRE ANCIEN → Centre historique

CENTRE COMMERCIAL RÉGIONAL → Magasin ; Urbanisme commercial

CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE → Planification ; Planification économique

CENTRE DE PROTECTION MÉDICALE ET INFANTILE → Dispensaire

CENTRE DES AFFAIRES

Le centre des affaires (en américain, *Central Business District* : CBD) apparaît dans la littérature urbaine au cours d'une description des différentes parties de la ville par le sociologue E. Burgess (*Urban Areas,* 1929). Il est alors évoqué comme « le foyer de la vie commerciale, sociale et civique » de la ville. R. E. Murphy en a décrit les caractéristiques distinctives : la centralité en termes d'accessibilité au moins ; la plus grande concentration de bâtiments élevés ; l'intensité du trafic des véhicules et des piétons ; les valeurs élevées du sol et des impôts payés ; la concentration des affaires de toute la région urbaine et le mélange de tous les groupes ethniques et de toutes les classes sociales. J. Beaujeu-Garnier (*Atlas de Paris et de la région parisienne,* 1967) a mis l'accent sur les fonctions : « C'est la zone où la proportion d'achats faits dans les commerces non quotidiens est la plus forte, celle où dominent les transactions verbales et financières par rapport au transfert des marchandises ; celle où se déploient toutes les ressources du tertiaire le plus raffiné quant aux services personnels ; celle, enfin, où la superposition des activités est telle qu'elle finit par envahir l'espace urbain. »

Le CBD est le résultat d'une transformation progressive du *Downtown* d'où sont expulsées, par le jeu de la concentration et du prix du sol, la résidence, les activités industrielles et certaines formes de commerce. Son contenu et ses limites varient avec le temps. Dans les pays neufs, spécialement anglo-saxons, ils se caractérisent visuellement par le rassemblement de gratte-ciel au cœur du tissu urbain, donnant à la ville une *Skyline* très typique. Les premières études systématiques ont été faites empiriquement par R. Murphy et J. E. Vance (*Delimiting the CBD,* 1954). Ces recherches concernaient neuf villes moyennes des États-Unis et ont permis d'élaborer deux indices caractéristiques : le *Central Business Height Index,* c'est-à-dire le nombre d'étages d'activités caractéristiques par rapport à la surface de base ; le *Central Business Intensity Index* qui est le pourcentage de l'espace total utilisé aux différents étages par les activités caractéristiques du CBD divisé par la surface totale de l'ensemble des étages du bloc. William Olsson (*À propos de Stockholm,* 1940), pour sa part, a utilisé comme indicateur le loyer total payé par les boutiques de commerces, de restauration et de loisirs d'un immeuble, divisé par la longueur de la façade.

Si les limites sont variables (Ward, 1966, *À propos de Boston*) et délicates à tracer, le contenu du centre des affaires ne l'est pas moins. On distingue plusieurs zones : le *noyau* où se trouvent généralement des sièges sociaux de grandes entreprises, quelques grands magasins, des restaurants et un commerce très spécialisé : c'est l'*hypercentre* au sein duquel on trouve le lieu où le prix du sol est le plus élevé. Autour de cet espace privilégié, on découvre progressivement, en s'éloignant des services, des activités financières, quelques grands hôtels, etc. Au contraire, les grands magasins de meubles, les expositions de voitures automobiles, éventuellement quelques supermarchés n'apparaissent que sur les franges, voire, de plus en plus, en périphérie des agglomérations. L'ensemble s'accompagne de parcs de stationnement souterrains ou en hauteur, indispensables à une fréquentation nombreuse et permanente de cette partie de l'espace urbain. Dans l'ensemble, ce sont les activités qui ont le moins besoin d'espace et le plus fort rendement financier par rapport au sol occupé qui se maintiennent ou qui se développent dans la position la plus centrale. Au contraire, l'administration et certains équipements (hôpitaux, universités, etc.) traditionnellement implantés au centre, sont repoussés vers la périphérie.

Dans les grandes villes en croissance, on assiste à un processus de développement par ondes : les activités centrales se diffusent périphériquement le long des grandes voies d'accès, tandis que le noyau central accentue sa transformation par l'accumulation d'activités de plus en plus spécialisées et raffinées qui se multiplient dans l'hypercentre. Le centre des affaires de Paris se déplace de manière continue de l'est vers l'ouest : il évacue progressivement les arrondissements du centre pour se développer à partir des premier, deuxième, neuvième et dixième arrondissements vers le huitième, le nord du seizième et le sud du dix-septième, avant de « sauter » (par un processus très fréquent dans ce genre d'occupation) jusqu'à La Défense, qui est devenue le second grand centre des affaires (grandes sociétés, banques, commerces, etc.). On peut en rapprocher la dissociation des deux centres de Manhattan (Downtown puis Midtown), celle de Mexico (ancien centre administratif, commercial et historique et nouveau centre avec les universités et les banques), le dédoublement de celui de São Paulo, de Tokyo, la multiplicité, toujours plus au nord, des centres de Bogota. Les plus grandes entreprises occupent souvent tout un gratte-ciel avec leurs bureaux et les mouvements verticaux remplacent les échanges horizontaux.

La construction de nouveaux centres (*centres directionnels*) hors du centre historique favorise cette solution pratique. Elle encourage également l'implantation de nouvelles formes d'activités ou celle de sociétés rivales qui trouvent certain intérêt à cette proximité. Ces centres directionnels peuvent être destinés soit à accueillir des activités de routine en un lieu bien relié à l'hypercentre (Croydon au sud de Londres), soit les mêmes activités d'affaires que l'hypercentre (La Défense à Paris). Dans les deux cas, ils ont pour objet de décongestionner ce dernier.

J. B.-G.

→ Bureaux ; Centre ; Commerce.

CENTRE DIRECTIONNEL → Centre des affaires ; Centres secondaires

CENTRE HISTORIQUE

Noyau d'une ville ancienne à caractère évolutif. Cette notion récente, solidaire du développement des études d'art et d'histoire, également mise en évidence par les guides touristiques, est ambiguë et d'un maniement délicat. Elle peut en effet recouvrir des réalités très diverses selon l'usage qu'on en fait, selon qu'il s'agit ou non d'une entité légale et administrative, selon les caractères et l'histoire des villes particulières concernées. Dans certains cas, le centre historique d'une ville peut être réduit à quelques monuments symboliques ; dans d'autres, il peut coïncider avec la quasi-totalité de la ville. La délimitation spatiale du centre historique est aisée dans le cas de petites villes ayant peu évolué ou dont le développement moderne est périphérique, dans le cas de villes encloses dans des murs ou des sites naturels, ou de villes construites d'une pièce. Cette délimitation est

au contraire difficile dans le cas de grandes villes appartenant à des périodes historiques multiples, dont les restes sont fragmentés, et où les quartiers du XIX^e siècle peuvent être légitimement considérés comme historiques.

Les centres historiques sont souvent reconnaissables par la structure de leur voirie et de leur parcellaire qui posent à l'urbanisme actuel des problèmes de circulation et d'hygiène. Ils sont au centre même des problématiques du patrimoine architectural et urbain et de la conservation intégrée.

F. C.

→ Centre; Conservation intégrée; Patrimoine; Rue; Secteur sauvegardé; Séparation des trafics.

CENTRE SECONDAIRE

Dans le tissu urbain des villes d'une certaine importance et, en particulier dans les grandes métropoles, le centre urbain majeur est assisté par des centres secondaires qui peuvent être de deux types : des *centres-relais* situés au-delà du centre urbain principal et desservant des quartiers excentrés ou bien des *centres complémentaires* fonctionnant pour les activités plus usuelles aux limites de ce même centre urbain. La structure et la situation de ces centres sont analogues quel que soit le type. Ils renferment des activités plus communes que le centre principal, moins nombreuses et moins attractives, touchant une clientèle moins exigeante et moins abondante. Certaines peuvent être généralistes (administrations, grandes surfaces commerciales, tels les hypermarchés), ou spécialisées (meubles, électroménager, vêtements, bricolage, jardinerie, sport, etc.). Ces équipements créent une centralité secondaire, ou bien ils en bénéficient si elle existait déjà auparavant. L'apparition des gares de chemin de fer, au cours du XIX^e siècle, a déterminé, même dans de petites villes, la formation de tels centres annexes. Ce sont aujourd'hui les grands axes routiers (voire autoroutiers, à l'instar des États-Unis) qui attirent ces activités, créant souvent une urbanisation désordonnée aux entrées des villes.

Mais la définition de centres secondaires est délicate. On a même proposé une hiérarchie avec une classification à cinq niveaux (Proudfoot, *City retail structure,* 1937). Dans les grandes villes comme Chicago, Londres, Paris, on a décrit toute une série de centres en dessous du centre urbain principal : centres régionaux, sous-régionaux, de quartiers, de voisinage...

Le *centre de quartier* doit normalement être suffisant pour répondre aux besoins courants de la population d'une partie de l'agglomération. On y trouve des services publics et privés, des magasins. Le *centre de voisinage* est beaucoup plus réduit : il comprend juste le minimum de commerces alimentaires et de facilités pour les achats quotidiens. Dans les villes anciennes, l'ajustement se fait spontanément ou à l'occasion d'une opération de rénovation urbaine ; dans les nouvelles urbanisations, l'emplacement et la nature des activités sont définis par des normes d'urbanisme en fonction du nombre de personnes, du niveau de vie, des distances, des moyens d'accès.

Ces centres secondaires peuvent être planifiés. Tel a été le cas des centres directionnels ayant pour objet de décongestionner le centre, qui accueillent des commerces et surtout des immeubles de bureaux (soit des sièges sociaux comme à Paris-La Défense, soit des bureaux de routine, comme à Londres-Croydon), voire également des logements (Rome-EUR). C'est également le cas des centres de grandes opérations d'urbanisme, comme les villes nouvelles (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suède, France, etc.) : ces centres secondaires cherchent alors à être aussi plurifonctionnels que possible (commerces, bureaux, équipements culturels et de loisirs, résidences, etc.) sans prétendre accueillir des activités de prestige.

L'apparition de très grandes agglomérations, voire de régions urbaines (Londres, Île-de-France, Randstad Holland, etc.) a rendu nécessaire une organisation polycentrique de l'espace. Dans la période récente, les villes-centres ont souhaité attirer à nouveau des activités (bureaux, commerces, équipements) qui les avaient quittées pour rechercher des localisations plus accessibles en automobile et des prix fonciers et immobiliers moins élevés. Elles ont développé (Londres, Amsterdam, Rotterdam, Stockholm, etc.) le concept de la ville compacte. Celle-ci doit réduire la consom-

mation d'espace par l'urbanisation et les besoins de déplacements en automobile (donc la consommation d'énergie et les émissions de polluants et de gaz à effet de serre). Cette notion de ville compacte dépasse la seule ville-centre. Les objectifs précédents devraient conduire à adopter des formes plus denses d'urbanisation, desservies par des centres secondaires et par des transports en commun, tant entre le centre principal et ces centres secondaires qu'entre ces derniers et les quartiers d'habitat et d'activités. Cette organisation polycentrique planifiée suppose une hiérarchisation des centres et une priorité au développement du réseau de transports en commun, dont les nœuds seront le foyer des centres secondaires et seront valorisés par des densités plus élevées à leur voisinage.

J. B-G. et P. M.

→ Centre ; Centre des affaires ; Centre urbain nouveau ; Entrée de ville ; Ville compacte.

CENTRE SOCIOCULTUREL

Équipement polyvalent destiné à l'animation culturelle, à l'action sanitaire, à l'aide sociale, etc. Il s'agit le plus souvent d'un local qui permet d'aménager, avec la participation de la population du voisinage, un ensemble de services et de réalisations collectives. On peut y trouver des équipements divers, tels que salle de spectacles, club de jeunes, club du troisième âge, etc. Il comprend en général une grande salle polyvalente. La superficie de plancher varie, le plus souvent, entre 100 et 1 000 m^2. La dénomination est variable (centre socioculturel, maison de quartier, maison pour tous, etc.).

Les maisons des jeunes sont des locaux mis à la disposition des jeunes de 14 à 25 ans, comportant une grande salle qui peut servir pour les spectacles (ouverts aux adultes), une bibliothèque, des ateliers, des salles de réunion. Elles ont une surface de plancher variant de 100 à 1 500 m^2 (le plus souvent 300 à 600). On en compte environ 3 000 en France, gérées par les collectivités locales ou des associations.

Le mouvement des maisons de jeunes fut lancé en 1936 par Léo Lagrange, qui lança les maisons pour tous (et, par ailleurs, les auberges de jeunesse), prolongé par André Philip à la fin de la guerre avec les maisons des jeunes et de la culture (MJC), réorienté par André Malraux dans les années 1960 avec les maisons de la culture. Les maisons des jeunes et de la culture étaient traditionnellement regroupées au sein d'une fédération, divisée aujourd'hui, du fait de scissions, en trois associations distinctes.

P. M.

→ Local collectif résidentiel ; Programmation des équipements collectifs ; Salle de spectacle.

CENTRE URBAIN

L'expression centre urbain recouvre une réalité complexe, composite et variable. Il est différent suivant la taille de la ville, son origine et le site primitif qui lui était lié, les vicissitudes de son développement et la diversité de ses fonctions. On ne peut donc pas donner une description simple et rigoureuse du contenu du concept. En général, le centre urbain (ou cœur de ville) est la partie fondamentale de l'organisation urbaine : celle qui en assure la vie et l'activité. C'est le siège du pouvoir organisateur, public et privé, spontané ou réglementé, qui assure le développement urbain et régit les rapports avec la périphérie urbaine et rurale : par exemple, l'administration municipale, les relais du pouvoir extérieur (préfecture, poste, banque, etc.). C'est aussi le lieu de la prédominance intellectuelle par l'université, les spectacles et les moyens de diffusion.

Dans les petites villes, le centre urbain est réduit et multifonctionnel : toutes les activités nécessaires sont représentées en un espace relativement central, généralement un carrefour de circulation (Roanne, Saint-Germain-des-Fossés) ; il en est de même dans les cités monofonctionnelles (villes minières). Dans les villes plus importantes, le centre urbain se diversifie en fonction des exigences d'espace ou d'accessibilité selon des étapes successives et la complexification de la croissance urbaine : ainsi, dans les villes moyennes, qui se sont organisées primitivement autour de leur château et de leur cathédrale (Pau, Le Mans, Laon, Newcastle...), puis sont descendues dans les vallées plus accessibles, où s'est

installé un nouveau centre devenu, maintenant, le principal. A. Smailes (*Urban Survey*, 1964) a bien mis en lumière les influences qui ont créé la structure des villes anglaises telles qu'elles existent actuellement.

Mais c'est dans les grandes villes et dans les métropoles que le centre urbain prend toute son originalité. Il recouvre alors tout un espace urbain différencié, associant des quartiers spécialisés : au premier chef, le centre des affaires comprenant lui-même plusieurs activités et, à proximité, ou même parfois, le recouvrant en partie, le centre historique, le centre administratif (ambassades, ministères, municipalités), le centre culturel... Toutes les activités sont étroitement entremêlées et elles ont en commun le fait d'attirer et de desservir l'ensemble de la population de l'agglomération considérée.

Le centre urbain doit être à même de remplir son rôle de « moteur » de la périphérie proche (banlieues et, plus lointaines, zones d'influence). Il doit donc être à la fois très bien desservi en transports internes et en relations externes avec les espaces voisins et, dans les grandes métropoles, avec le domaine international. Il en résulte la nécessité de disposer de certaines infrastructures et de certains moyens donnant naissance à des emplois toujours plus sophistiqués et à des migrations quotidiennes sans cesse plus nombreuses, puisque des espaces consacrés à la résidence reculent devant la montée des bureaux et des commerces. Cette évolution normale peut être freinée par une politique volontaire d'aménagement et de décentralisation, mais aussi par l'avènement de nouvelles techniques (informatique, télématique, internet). Le centre urbain doit être maintenu à la tête du progrès sous peine de connaître des difficultés majeures. De toute manière, quand il a atteint un certain niveau de concentration, des *centres secondaires* se constituent, spontanément ou par le biais de la planification volontaire.

À mesure que la ville grandit et se transforme, le centre en subit les conséquences. Il peut se transformer et s'adapter, mais il est rare qu'il le fasse au même rythme, surtout s'il s'agit d'un centre ayant une valeur historique, qui se traduit par le style de l'architecture, l'existence de monuments appréciés, la référence à une période particulièrement significative de l'évolution passée. Ainsi, le centre historique des villes anciennes est protégé et on y trouve des souvenirs du passé comme dans la place des Trois cultures à Mexico, ou dans les quartiers anciens des villes européennes (Rome, Paris, etc.). Quand les villes sont relativement récentes, la présence du centre ne fait pas l'objet des mêmes préoccupations. Par exemple, dans la majorité des cités des États-Unis qui ont connu une croissance explosive depuis un peu plus d'un siècle, les centres ont été abandonnés aux plus pauvres et bien souvent aux minorités ethniques. Il a fallu des explosions sociales, comme celles de Los Angeles, pour provoquer une réaction des pouvoirs publics et une reconquête des quartiers les plus déshérités. Au centre défavorisé/périphérie plus aisée, se développant progressivement vers l'extérieur, succède le centre rénové (vers lequel reviennent des habitants et en particulier de jeunes célibataires, les *Swinging Singles* : c'est la *Gentrification*) et la périphérie immédiate en voie de vieillissement/périphérie extérieure en essor (Chicago, Philadelphie, Pittsburgh). On peut suivre l'inscription de ces cycles en auréoles successives, particulièrement dans le paysage des grandes villes nord-américaines. Lorsque le centre a une valeur historique, la remise en état du patrimoine immobilier coûte fort cher, et ne peut – sauf exception – être confiée à des particuliers, si ce n'est à des mécènes. Beaucoup de bâtiments deviennent donc publics (musées, galeries d'art, bibliothèques) : tel est le cas d'une grande partie du quartier du Marais à Paris, du vieux centre de Québec, du Carré français de New Orleans, très appréciés des touristes.

J. B.-G.

→ Centralité ; Centre ; Centre des affaires ; Centre historique ; Centre urbain nouveau.

CENTRE URBAIN NOUVEAU

Ensemble d'activités, d'équipements et de services, regroupés et disposés de façon planifiée soit dans un secteur d'urbanisation nouvelle, soit dans un quartier existant.

Dans la version initiale (1965) du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, c'est ce concept de centre urbain nouveau qui était mis en avant comme le moyen de résoudre les problèmes posés par

le sous-équipement des banlieues et par la congestion du centre parisien. En banlieue existante, ils devaient restructurer le tissu urbain. Dans les zones d'extension, ils devaient être les noyaux des villes nouvelles, desservant celles-ci, mais aussi les secteurs de banlieue voisine : la ville nouvelle n'était définie que comme l'ensemble des quartiers d'habitat, des zones d'activités, des espaces et équipements situés dans l'aire d'influence d'un centre urbain nouveau.

Par la suite, le concept de ville nouvelle est devenu prépondérant, surtout parce qu'il correspondait à une structure administrative *ad hoc*. L'absence d'une telle structure administrative explique en partie que les centres restructurateurs de banlieue soient restés incomplets (Vélizy-Villacoublay, Choisy-le-Roi), sauf peut-être ceux qui ont reçu une préfecture (Créteil, Bobigny, La Défense).

P. M.

› Centre secondaire ; Centre urbain ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme ; Ville nouvelle.

CERTIFICAT D'URBANISME

Le certificat d'urbanisme garantit celui qui l'a obtenu que pendant la durée de sa validité aucune disposition d'urbanisme, autre que celles en vigueur, ne pourra être opposée à une demande d'autorisation de construire, même si les règles d'urbanisme sont modifiées ou qu'un nouveau plan est adopté. En particulier, l'acheteur éventuel est ainsi protégé car la délivrance du certificat est obligatoire lors de toute vente.

Il est délivré à toute personne intéressée à connaître la constructibilité d'un terrain, par le maire lorsque la commune est dotée d'un PLU ou d'un POS approuvé, par les services de l'État dans le cas contraire, dans un délai de deux mois. Il prend en compte les dispositions d'urbanisme en vigueur, les servitudes administratives existantes, l'état des équipements publics existants ou prévus.

Il existe en fait deux types de certificats d'urbanisme. Le certificat de type A ou certificat simplifié se limite à certifier la constructibilité ou la non-constructibilité du terrain : son délai de validité est alors d'un an. Le certificat de type B ou certificat détaillé précise les conditions juridiques, techniques ou financières de réalisation d'une opération de construction déterminée, dont le programme a été précisé (destination des bâtiments, emprise au sol, volume de construction, etc.). Il a alors le caractère d'un véritable accord préalable et sa validité peut être portée à dix-huit mois. La garantie d'obtention ultérieure de l'autorisation n'est toutefois pas absolue. Elle ne s'applique pas si le certificat est irrégulier, par exemple parce qu'il contient des indications erronées, en cas de servitudes publiques ou parce que le certificat comporte des réserves. Le certificat d'urbanisme peut être prorogé une fois pour un an si les règles d'urbanisme n'ont pas évolué.

La nature de cette procédure, destinée à fournir aux administrés une information réclamée tant par les propriétaires d'un terrain que par les acquéreurs (et les notaires) lors d'une aliénation, demeure assez ambiguë. Le certificat d'urbanisme tient à la fois de l'« accord préalable », institué de 1961 à 1970, et de la « note de renseignement » découlant de la pratique des administrations territoriales de l'État (officialisée et uniformisée par une circulaire en 1950). Créé par une loi du 16 juillet 1971, le certificat d'urbanisme demeure, comme la note de renseignement, une procédure à caractère purement informatif ; mais, comme autrefois l'accord préalable, il a pour effet de lier temporairement l'administration.

P. M. et Y. P.

→ Permis de construire ; Tiers (droit des).

CESSION GRATUITE DE TERRAINS → Charge foncière

CHAÎNE DE DÉPLACEMENTS → Mobilité

CHANGEMENT CLIMATIQUE → Atmosphère ; Effet de serre ; Énergie et environnement

CHANGEMENT SOCIAL

Passage d'un type de société à un autre. Cette notion, au contour flou, se trouve néanmoins, avec la notion complémentaire d'ordre social, aux origines de la tradition sociologique. La révolution politique de 1789 d'une

part, et la révolution industrielle de l'autre, sont les deux grandes expériences historiques à propos desquelles les sociologues français ont essayé de construire des théories du changement social. Les théories classiques conçoivent généralement le changement comme l'effet d'une évolution cohérente (positive ou négative). Cette évolution est le chemin qui mène des sociétés traditionnelles ou « primitives », que l'Europe achève de détruire et de transformer, vers les sociétés modernes incarnées par cette même Europe industrielle et postrévolutionnaire. La sociologie du changement a décrit le passage de la « communauté » à la « société », de la pensée magique à la pensée scientifique, du pouvoir patrimonial à la démocratie politique, du monde paysan à la société industrielle. Cette longue évolution a été le plus souvent expliquée par l'action d'un facteur exogène, extérieur à la société. Les sociologues ont longuement débattu quant à la nature économique, démographique, culturelle ou « spirituelle » de cette cause.

Aujourd'hui, cette vision moniste est largement rejetée. Les voies qui mènent de la tradition à la modernité apparaissent multiples. Le développement économique n'a pas été nécessairement associé à l'ouverture politique et culturelle, l'industrialisation a pu être conduite par une bourgeoisie libérale, par un État autoritaire, comme par une avant-garde totalitaire. Parmi les causes du changement social, ni les richesses naturelles, ni la démographie, ni le développement technologique, ni une culture moderne ne semblent pouvoir être invoquées. La notion traditionnelle de résistance au changement est devenue suspecte car elle est aussi action rationnelle et opposition au pouvoir. Les grandes théories généralisantes sont peu à peu abandonnées au bénéfice d'études plus précises sur des séquences de changement dont on ne cherche plus à extraire des lois générales d'autant plus difficiles à soutenir que l'Europe capitaliste ne peut plus être considérée comme le cœur d'un changement qui se diffuserait par la séduction et la colonisation.

La sociologie, française en particulier, a délaissé la recherche des causes externes du changement pour celle de facteurs internes qui engendreraient les mutations de la société. Ceux-ci ressortissent à la sociologie de la décision, à l'étude des effets induits et agrégés des actions individuelles et à la sociologie des mouvements sociaux susceptibles de faire surgir de nouveaux enjeux et de nouvelles pratiques sociales. De nombreux sociologues essayant de déceler, derrière la crise qui envahit les sociétés industrielles, des mutations en puissance qui ne seraient plus inscrites dans les lois et les structures du présent.

Parallèlement, sont peu à peu délaissées les conceptions naturalistes qui rendent compte des transformations de l'espace par la contrainte de sites et des ressources naturelles ou identifient le développement urbain à la croissance d'un organisme vivant. L'espace édifié n'est plus considéré comme le reflet de l'évolution sociale : il apparaît construit par les décisions politiques, économiques et culturelles. Cessant d'être perçu comme une contrainte externe, ainsi que le postulaient les théories anciennes du changement, il devient une ressource et un enjeu.

F. D.

→ Classe sociale ; Société ; Sociologie urbaine.

CHANTIER

Endroit où sont disposés les matériaux de construction et où on les travaille, et, par extension, édifices en construction et surtout lieu où une construction est en cours. L'organisation de grands chantiers (villes nouvelles d'Arabie, barrages canadiens, etc.) fait l'objet d'une scrupuleuse planification de la part du maître d'ouvrage. Ces grands chantiers prennent parfois l'allure de villes éphémères.

L'origine du terme est lointaine : le chantier est une pièce de bois sur laquelle on couche les tonneaux dans un cellier ou dans une cave *(Littré)*. Le terme a ensuite été employé pour diverses pièces servant de support *(Robert)*, puis pour un entassement de matériaux.

Les méthodes de constructions modernes font de plus en plus appel à la fabrication en usine (préfabrication). L'industrialisation (utilisation des machines) peut s'effectuer en usine ou sur le chantier.

Les accidents de chantier représentent la part la plus importante des accidents du travail. Dans les années 1990, on compte en moyenne 300 tués par an sur les chantiers

de bâtiment et des travaux publics, malgré d'importants efforts de prévention. La cotisation pour les accidents du travail est particulièrement élevée dans cette branche (5,5 % des salaires en moyenne).

P. M.

→ Construction ; Corps d'état ; Industrialisation (du bâtiment).

CHARGE FONCIÈRE

On désigne par « charge foncière » la part du coût d'une construction qui est imputable au terrain et à son aménagement.

La charge foncière comprend les éléments suivants :

— prix du terrain et frais d'acquisition (frais de notaire, droits de mutation) ;

— dépenses d'aménagement du terrain (démolitions éventuelles, voirie et réseaux divers) ;

— taxes et participations liées à l'opération de construction (taxe locale d'équipement ou, dans le cas d'une zone d'aménagement concerté, montant de la participation mise à la charge du constructeur) ;

— diverses participations, dont les unes sont obligatoires sous certaines conditions (versement éventuel pour dépassement du plafond légal de densité, participation en cas de non-réalisation d'aires de stationnement, taxe départementale d'espace naturel sensible) et d'autres facultatives (cessions gratuites de terrain, dans la limite de 10 % du terrain d'assiette de la construction, pour la création ou l'élargissement de voies publiques ; inversement, les propriétaires d'espaces boisés inconstructibles peuvent obtenir l'autorisation de construire sur 10 % du terrain, moyennant la cession gratuite du reste de celui-ci).

Si la part de la charge foncière s'est stabilisée ou a même légèrement décru à certaines époques, cette évolution est souvent compensée par les participations, de légalité parfois douteuse, versées par le constructeur à la collectivité (Grande-Bretagne, France) et la croissance des frais financiers et des coûts de commercialisation.

Le retournement des marchés immobiliers, qui s'est produit depuis la fin de l'année 2007 dans de nombreux pays, provoque une certaine paralysie de nombreuses opérations immobilières, dans lesquelles le montant de la charge foncière, et en particulier le montant des participations exigées, représente une part excessive pour pouvoir équilibrer l'opération. Ce type de situation donne lieu soit à l'abandon pur et simple de l'opération, soit à la renégociation du foncier.

V. R.

→ Prix fonciers.

CHARTE D'AMÉNAGEMENT

Par extension de l'expérience des chartes intercommunales, le nom de charte a été donné à des études de développement et d'aménagement, présentant un caractère économique autant que physique, élaboré par des collectivités territoriales en dehors de tout cadre juridique et dont la portée n'est que pédagogique et (ou) politique.

On citera à cet égard la charte régionale de l'Île-de-France, établie en 1991 à la demande du président du conseil régional dans le cadre de la mission de la région en matière d'intervention en faveur du développement économique, social et culturel et de l'aménagement de son territoire que lui reconnaît la loi sur la répartition des compétences de 1983. En fait, il s'agissait aussi d'éléments de contre-propositions face à la révision, sous la responsabilité de l'État, du schéma directeur régional.

L'expression « charte d'aménagement » est employée pour des documents variés, en général sans portée juridique, mais qui traduisent des orientations d'aménagement. Cependant, une charte d'aménagement et de développement durable constitue (comme le diagnostic territorial et le document cartographique qui la traduit) un des documents constitutifs du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire prévu par les lois Pasqua de 1995 et Voynet de 1999. Sa portée est de dix ans.

P. M.

→ Charte intercommunale ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme.

CHARTE D'ATHÈNES

Nom donné à la charte d'urbanisme qui résume la doctrine des Congrès internatio-

naux d'architecture moderne (CIAM) et qui est constituée par les conclusions du IVe congrès des CIAM sur « La ville fonctionnelle », tenu à Athènes en 1933 (et non à Moscou en 1932, comme il avait été prévu avant le retournement de la politique architecturale et urbanistique du gouvernement soviétique).

La rédaction, collective et anonyme, de ces conclusions fut publiée en 1935 dans la revue hollandaise *Opbouw* (n° 11-12). À quelques simplifications et différences près (cf. A. Gutton, *Conversations sur l'architecture,* t. VI, Paris, 1962, qui publie les deux versions au regard l'une de l'autre), c'est ce texte que Le Corbusier a republié sous le titre de *Charte d'Athènes,* mais en l'assortissant d'un commentaire personnel (imprimé dans un caractère différent), rédigé dans le style à l'emporte-pièce qui a fait le succès de tous ses écrits. Une première édition, anonyme, parut pendant l'occupation allemande, en 1942 ; une seconde (bientôt reprise en livre de poche), en 1957, sous le nom de Le Corbusier. C'est désormais cette version et son commentaire qui sont considérés comme la charte d'Athènes. De son côté, J. L. Sert avait publié sa version et son propre commentaire du document de 1933, sous le titre *Can our cities survive* (Harvard, 1944).

Véritable manifeste de l'urbanisme progressiste, la charte présente la structure en miroir, caractéristique des textes utopiques et des « théories de l'urbanisme ».

En effet, c'est une « critique modélisante » qui, d'une part, condamne sans appel la ville contemporaine, incarnation du désordre et du mal (« *Le chaos est entré dans les villes...* (lieux de) maladie, déchéance, révolte. Le mal est universel », *op. cit.,* « Généralités », art. 8) et, d'autre part, expose et propose la ville modèle, en ordre, de l'urbanisme progressiste, dont les traits s'opposent, point par point, à ceux de la ville contemporaine. Entre une introduction (« Généralités ») et une conclusion (« Points de doctrine ») véhémentes, qui exaltent la modernité et présentent la situation urbaine du moment sous un jour dramatique, critiques et propositions sont réparties entre quatre chapitres, respectivement consacrés aux quatre *« fonctions quotidiennes : habiter, travailler, se recréer* (récupération) *et circuler »,* sous lesquelles est subsumé l'ensemble des activités humaines. La critique, concernant essentiellement l'absence d'hygiène, le désordre et l'inefficacité, est formulée sur le mode du constat scientifique (sous le titre *Observations*), tandis que les propositions sont présentées de façon impérative (« il faut », « on doit »), sur le mode inconditionnel (sous le titre « *il faut exiger* »), comme si elles étaient effectivement les conclusions nécessaires de l'observation scientifique.

Au classement des quatre fonctions correspond leur dissociation dans l'espace *(zoning).* Dans l'économie des quatre chapitres, on observe, notamment :

— la place prépondérante accordée à l'habitation (avec le privilège, propre à Le Corbusier, de l'habitat en hauteur) ;

— le fait que la circulation est traitée comme une fonction à part entière ;

— la pauvreté du chapitre consacré aux loisirs qui se résument dans la culture physique et le sport, et donc, pour l'urbaniste, dans l'aménagement d'espaces verts, en priorité au pied des habitations (« *Les heures libres hebdomadaires doivent se dérouler dans des lieux favorablement préparés, parcs, forêts, terrains de sport, stades, plages,* etc. », art. 38).

Un bref cinquième chapitre est consacré au « Patrimoine historique des villes ». Deux ans après la Ire Conférence internationale sur la conservation des monuments, également tenue à Athènes, le patrimoine y apparaît comme un mal nécessaire. Son article 69 (« La destruction de taudis à l'entour des monuments historiques fournira l'occasion de créer des surfaces vertes ») a servi d'alibi, pendant les années 1950 et 1960, aux architectes progressistes comme aux autorités administratives, pour la destruction d'un patrimoine historique d'une valeur considérable.

Le caractère primaire de son contenu, présenté sous le masque de vérités scientifiques, sa brièveté et ses formules percutantes ont fait de la charte d'Athènes l'instrument de propagande le plus efficace pour l'idéologie des CIAM. Ce texte a exercé et exerce encore, notamment dans certains pays en voie de développement, un impact unique en son genre, imprimant sa marque sur l'aménagement de l'espace dans le monde entier. En France, devenue le bréviaire de plusieurs générations de praticiens, d'hommes politiques (R. Dautry, Claudius-Petit) et d'administrateurs, la charte d'Athènes a déterminé

une partie des grandes options d'aménagement et d'urbanisme pendant près de vingt ans. C'est seulement à partir des années 1960, et hors des milieux professionnels, que son dogmatisme a commencé à être mis en question.

F. C.

› Architecture fonctionnelle ; Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) ; Moderne ; Progressisme ; Urbanisme.

CHARTE INTERCOMMUNALE

Document d'orientation concerné à la fois par le développement économique et social et la prévision des équipements en zone rurale.

Il y a toujours eu un courant de pensée porté à considérer les documents d'urbanisme comme trop contraignants pour les collectivités locales et les citoyens. Leur contenu comme leur finalité impliquent qu'ils aient ce caractère. Pour canaliser, orienter, maîtriser le développement urbain, des mesures impératives sont nécessaires. Toutefois, en milieu rural, souvent en voie de dépopulation, le problème est inverse et il s'agit moins de contenir un quelconque développement urbain tout en évitant le mitage résultant d'une urbanisation dispersée éventuelle, mais généralement coûteuse et regrettable – que de redonner espérance à des communautés humaines déprimées, de maintenir sur leur territoire un minimum d'équipements, d'y réintroduire quelques investissements, d'y favoriser des solidarités élémentaires que de petites communes pauvres ne peuvent assumer qu'ensemble.

La charte intercommunale est le plus récent outil de la politique d'aménagement rural de l'État, commencée voici cinquante ans avec les secteurs pilotes d'aménagement rural, au début des années 1960, poursuivie par les plans d'aménagement rural à partir de 1970, relayée par les contrats de pays vers 1975-1976.

À chaque phase, il s'est agi de mener des études socioéconomiques, payées par l'État, conduites par son administration, et plus particulièrement par les services de l'agriculture, associant les communes auxquelles il était plus ou moins instamment conseillé de se grouper en syndicat ou en association et de subordonner l'octroi de subvention aux équipements à un minimum de vue d'ensemble à moyen terme. À partir des années 1975, avec l'émergence des établissements régionaux, la politique d'aménagement rural et son financement se sont, de fait, décentralisés, indépendamment du soutien financier traditionnel des conseils généraux aux petites communes rurales.

Les études et la charte intercommunale qui se substituent au plan d'aménagement rural ont essentiellement pour but de mobiliser les forces latentes et de fixer des objectifs que les communes essaieront d'atteindre avec des aides financières extérieures de la région ou du département, sinon de l'État si celui-ci ne se désengage pas complètement. Ces objectifs peuvent concerner le développement économique, social, culturel et les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et des services publics.

La charte intercommunale de développement et d'aménagement est un document établi, avec l'aide des services de l'État et en concertation avec l'État, les collectivités territoriales et les organismes professionnels, économiques et sociaux, par un ensemble de communes entre lesquelles existent des liens de solidarité. Elle suppose un accord unanime des communes concernées. Le préfet – ou le préfet de région si elles concernent des communes de plusieurs départements – se limite à prendre acte du périmètre retenu et à publier les décisions concordantes d'approbation des communes. Elle n'a aucune valeur juridique contraignante. Depuis la loi du 13 juillet 1991, son articulation avec les POS et avec les schémas directeurs n'est même plus prévue. Seuls les périmètres sensibles doivent encore être compatibles avec la charte intercommunale. Son rôle est donc plus pédagogique que normatif.

A. G. et P. M.

→ Aménagement rural ; Contrat de pays ; Décentralisation administrative ; Plan d'aménagement rural.

CHAUFFAGE

Les techniques de chauffage par le sol étaient connues des Romains (habitat à hypocause). L'architecture des cheminées prit son essor à la Renaissance. Dès la fin du XVIII^e siècle, le chauffage des bâtiments fut au centre des préoccupations urbaines : les cheminées laissaient alors échapper 95 % de la chaleur. Pour économiser l'énergie, on

créa de nouveaux systèmes de chaudières et de poêles (charbon, coke), intérieurs ou extérieurs aux habitations, individuels ou collectifs : conduites d'eau chaude pour serres et temples en Grande-Bretagne (1791), conduites d'air chaud (1793), conduites de vapeur d'eau pour les manufactures (1795). En milieu urbain, entre 1800 et 1840, on évaluait les économies de combustible pour le chauffage à 60 %. Le bois (en déclin), le charbon et en particulier le coke (en progression) sont restés les principaux modes de chauffage au XIXe siècle. Le pétrole s'y est ajouté au XXe siècle (fioul). Le confort thermique est demeuré très faible jusqu'à la deuxième moitié du XXe siècle : à peine 10 % des logements étaient équipés du chauffage central (permettant de chauffer toutes les pièces) en 1954, 35 % en 1968. En 1970, le pétrole représentait 53 % de la consommation énergétique finale dans le secteur résidentiel-tertiaire, le charbon et ses dérivés 17 %, le gaz 7 %, l'électricité 7 %. Après la crise pétrolière de 1973, les parts du gaz et surtout de l'électricité ont augmenté considérablement : respectivement 34 % et 35 % de l'énergie finale du secteur en 2007. Le chauffage central équipe aujourd'hui plus de 90 % des logements. Par ailleurs, les performances thermiques n'ont cessé d'augmenter, en particulier dans les bâtiments neufs. En France, la consommation s'est réduite grâce aux actions de l'Agence pour les économies d'énergie (1973-1982), puis de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME : 1982-1999), enfin de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME, depuis 1999). L'augmentation simultanée du nombre et de la surface des logements et la lenteur du renouvellement du parc font qu'en France la consommation énergétique du secteur résidentiel et tertiaire est passée, malgré les économies initiales qui ont suivi les crises pétrolières de 1973-1974 et de 1979-1980, de 56 millions de tonnes équivalent-pétrole (TEP) en 1973 à 71 millions de TEP en 2007 (+ 27 %), soit 43 % de la consommation totale d'énergie finale. Le changement climatique a poussé, depuis le début des années 2000, à la mise en œuvre d'une réglementation axée sur la réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre : réglementation thermique (RT 2005, la RT 2012 est en préparation). Elle introduit des limites de consommation maximale en fonction de la zone climatique (en kWh primaire/m^2/an). La tendance va par ailleurs à la réalisation de bâtiments basse consommation (moins de 50 kWh/m^2/an), voire à énergie positive.

Le *chauffage urbain* ou *réseau de chaleur* dessert en France pour un tiers le secteur tertiaire (et dans une moindre mesure industriel) et pour deux tiers le secteur résidentiel, soit environ 1,2 million de logements (5 % de ceux-ci, contre 75 % en Suède) pour 400 à 500 réseaux. Un réseau de chaleur est composé d'une unité centrale de production thermique (charbon, fuel, bois, ordures ménagères, géothermie, solaire à concentration), d'un ensemble de canalisations fortement isolées transportant les calories sous forme d'eau chaude ou de vapeur et de sous-stations de distribution aux usagers. Les bâtiments à énergie positive, la mutualisation énergétique et la valorisation des gisements énergétiques les plus divers amènent à multiplier les réseaux de chaleur locaux.

S. B. et A. Gu.

→ Déchets ; Énergie et environnement ; Pollution atmosphérique.

CHEF-LIEU → Déconcentration

CHEMIN

Voie, généralement de largeur réduite et sommairement aménagée, reliant des lieux, habités ou non, selon un itinéraire précis, repéré et mémorisé par la population qui l'emprunte. Cet itinéraire est rarement le plus court possible : il tient compte du parcellaire, des propriétés, voire des traditions religieuses et des superstitions marquant certains lieux. Les chemins constituent à la fois un réseau servant aux transports et à la communication, mais aussi des passages marquant les frontières et les seuils entre deux communautés s'appropriant économiquement et symboliquement les espaces qu'elles gèrent. Malgré leur apparente fragilité (en milieu rural, les exploitants ont souvent tendance à les incorporer à l'espace cultivé), les chemins sont les traces les plus profondes, laissées par les infrastructures, des dispositifs de circulation des

hommes dans les sociétés traditionnelles. Le tracé actuel des routes rurales, mais aussi des voies urbaines, reprend souvent le tracé des anciens chemins ruraux. L'ancien réseau des chemins était très diversifié : des chemins royaux larges et entretenus par les services du roi, aux chemins de traverse ou de paroisse les reliant et aux chemins finerots marquant les limites entre les communautés. Ce n'est qu'à partir de la loi du 21 mars 1836 qu'un réseau de chemins vicinaux, propriété des communes, a été systématiquement aménagé dans les campagnes françaises. Ces chemins vicinaux se distinguent des chemins ruraux, généralement en terre.

Dans les zones d'urbanisation nouvelle, les cheminements sont rarement correctement prévus, ce qui donne lieu, à côté des chemins aménagés et revêtus, à des passages spontanés à travers les pelouses et les espaces libres. Dans les zones urbaines et les parcs et jardins, on distingue :

— le sentier (0,70 m de large) en terre battue ;

— l'allée (environ 2 m de large), sablée, cimentée ou dallée ;

— l'allée carrossable, bitumée, accessible aux véhicules de service.

Dans les zones rurales et de montagne, des chemins de grande randonnée, balisés de façon discrète, ont été définis et décrits (topoguides) pour permettre aux randonneurs un parcours agréable sans créer de gêne pour l'agriculture et les habitants.

J.-C. M. et P. M.

→ Route ; Voie ; Voirie.

CHEMIN DE FER

Voie équipée de rails en acier sur lesquels circulent des véhicules à roues métalliques reliés entre eux et traînés par une locomotive ou motrice (train).

Initialement développés en France à partir de 1832 (Lyon-Saint-Étienne), pour les liaisons interurbaines, les chemins de fer ont reçu, à la fin du XIX^e siècle et au XX^e siècle, deux types d'utilisation urbaine :

— les chemins de fer métropolitains (métro) à usage exclusivement urbain ;

— les chemins de fer de banlieue, lignes assurant la desserte fréquente de stations implantées en banlieue, en utilisant le plus souvent l'infrastructure construite pour les liaisons interurbaines.

Le chemin de fer de banlieue assure une capacité élevée (1 700 places par train de 8 voitures dans la banlieue de Paris, jusqu'à 15 trains, soit 25 000 voyageurs, à l'heure), occupe peu d'espace (il utilise le plus souvent des voies existantes), est régulier et sûr. Il a exercé une influence déterminante sur le développement des banlieues des grandes villes (Paris, Lyon, etc.), favorisant une urbanisation dense autour des gares. Il assure surtout un trafic d'heure de pointe, sur des parcours assez longs, entre la périphérie et le centre (18 km en moyenne en région de Paris). Sa faible utilisation en heure creuse, jointe à l'obligation de service public d'amplitude de dix-huit heures des horaires quotidiens, conduit à un important déséquilibre financier de son emploi, mais cette situation inéluctable reste moins coûteuse (subvention du déficit) pour la collectivité qu'un surinvestissement dans le réseau routier qui ne serait utile que pendant les heures de pointe.

Le chemin de fer s'est perpétuellement amélioré au cours de son histoire. Depuis une génération, l'accent a été placé sur la recherche de la haute vitesse. Le système de l'aérotrain (guidage et sustentation sur coussin d'air), d'inspiration française (Bertin, reprenant un principe découvert dès 1880 par Louis Girard), ne s'est pas imposé faute d'un système fiable d'alimentation électrique à grande vitesse en l'absence de contact entre le sol et le train et par impossibilité d'aménager des aiguillages, donc de développer des réseaux complets et pas seulement des lignes isolées. Le système, étudié par les ingénieurs allemands et japonais, du train à sustentation magnétique présente les mêmes handicaps. L'Allemagne avait décidé la construction d'une ligne nouvelle Hambourg-Berlin utilisant cette technologie, mais l'a abandonnée.

Mais c'est indiscutablement le train à grande vitesse (TGV), conçu par les ingénieurs de la SNCF, qui a obtenu les résultats les plus convaincants. En France, la première ligne (Sud-Est entre Paris et Lyon) a été ouverte en deux tronçons (1981 et 1983), puis prolongée vers Valence (1994), et ensuite jusqu'à Marseille et Nîmes (TGV Méditerranée en 2001) et le sera jusqu'à Nice (TGV Côte d'Azur) et la frontière italienne d'une part, vers la frontière espagnole d'autre part. La

ligne Atlantique a été mise en service en 1989 (vers Le Mans) et 1990 (vers Tours) et sera prolongée vers Rennes (TGV Bretagne-Pays de Loire prévu en 2014) et vers Bordeaux (2016), puis vers Toulouse, la frontière espagnole (TGV Sud Europe Atlantique) et Limoges. La ligne Nord a desservi Lille (1993), a été prolongée jusqu'à Londres (par le tunnel sous la Manche) et Bruxelles. La ligne Est a été ouverte jusqu'en Lorraine en 2007 et sera prolongée jusqu'à Strasbourg (avant 2015). D'autres projets concernent la liaison de Paris et de Lyon vers Dijon, Besançon et Mulhouse, Paris-Rouen-Le Havre et surtout la liaison Lyon-Turin (par un tunnel sous les Alpes). Le schéma national des infrastructures de transport de 2010 prévoit, pour 2020, de porter le réseau de lignes TGV à 2 300 km pour un coût de 65 milliards d'€.

Le TGV a été adopté ou est en voie de l'être, par de nombreux pays et d'abord par l'Espagne (la première ligne, entre Madrid et Séville, a été ouverte en 1992) et la Corée du Sud (ligne Séoul-Fusan).

Comme ses concurrents moins performants (le Shinkansen japonais, qui a été le premier train à grande vitesse, l'Inter-City Express allemand, etc.), le TGV recourt à la technologie ferroviaire classique (roue en métal sur rail en métal, dite « fer sur fer »), les voies ayant des rayons de courbure importants pour ne pas limiter la vitesse. On évite au maximum les fortes pentes, pour limiter la puissance nécessaire, quitte à multiplier les ouvrages d'art. La principale supériorité de la technique « fer sur fer » est de permettre des aiguillages, ce qui n'était possible ni avec l'aérotrain, ni avec le train à sustentation magnétique. Les rames sont en outre compatibles avec les réseaux ferrés traditionnels. Ces deux propriétés permettent qu'autour de quelques voies nouvelles permettant la très grande vitesse, se soit développé tout un réseau de lignes utilisant ces voies et prolongeant leur parcours sur des voies ordinaires. C'est ainsi tout un nouveau réseau qui se superpose au réseau ferré traditionnel.

En milieu urbain et suburbain, l'adoption de technologies nouvelles permettant de hautes vitesses semble peu probable en raison des faibles interstations qui ne permettraient pas d'améliorer sensiblement la vitesse commerciale, sauf dans des cas très particuliers, telles les liaisons directes d'aéroports comme le CDG Express en projet. En revanche, les orientations actuelles vont vers des rames à forte capacité (rames à deux étages avec capacité de remplissage rapide), vers la conduite automatique des rames, qui permet en outre de réduire l'intervalle entre rames et donc d'accroître la capacité (RER parisien) et le confort et la sécurité des voyageurs.

Le chemin de fer est actuellement beaucoup moins performant pour le transport de marchandises. Pourtant, il a joué un rôle essentiel à la fin du XIX^{e} et au début du XX^{e}siècle, remplaçant peu à peu le roulage (véhicules routiers hippomobiles). Mais, après la première guerre mondiale, il a subi la concurrence croissante du camionnage. Aujourd'hui, en France, sa part de marché pour les marchandises est réduite à 14 % malgré des tarifs plusieurs fois meilleur marché. Cette désaffection est due à la rigidité du trafic ferroviaire, malgré le recours à des transports routiers terminaux et l'aménagement d'axes majeurs de fret ferroviaire, qui s'oppose à la souplesse du transport routier (transport porte à porte, horaires libres, charges variables). La SNCF a à nouveau l'ambition d'améliorer son offre pour reconquérir des parts de marché, mais n'y a jusqu'ici pas réussi.

P. M.

→ Grands aménagements régionaux ; Heure de pointe ; Métro ; Moyen de transport ; Tramway.

CHEMIN (CHEMINEMENT) PIÉTONNIER
→ Piéton

CHOIX MODAL (ou choix du mode de transport) → Coût généralisé de déplacement ; Modèle de choix modal ; Planification des transports ; Valeur du temps (lors des déplacements)

CHÔMAGE → Activité économique ; Emploi ; Population active ; Taux d'activité

CIALA → Aménagement du territoire

CIAM → Congrès internationaux d'architecture moderne

CIMETIÈRE

Lieu, généralement clos, où l'on enterre les morts (étymologiquement : lieu de repos). Chaque pays entretient une conception du cimetière qui lui est propre et il est frappant de voir que les cimetières diffèrent souvent davantage d'un pays à l'autre que les autres types d'aménagements.

La conception française des cimetières très denses, d'aspect minéral, rejetés en dehors des zones d'habitation, résulte d'anciens textes (décret du 23 prairial an II, modifié par la loi du 26 octobre 1943) pris pour des motifs d'ordre et d'hygiène à une époque où l'alimentation en eau se faisait par des puits : tout nouveau cimetière doit être implanté à au mois 35 m (équivalent d'une centaine de « pieds ») des habitations existantes. Par ailleurs, toute nouvelle habitation est interdite à moins de 100 m des nouveaux cimetières.

Sous l'influence anglo-saxonne, on observe, depuis une trentaine d'années, une tendance à concevoir des cimetières plus verts et plus spacieux qui supposent des surfaces quatre à cinq fois plus importantes. La surface nécessaire est égale à la taille d'un emplacement (4 m^2 avec les circulations), multipliée par le nombre annuel d'enterrements et par la durée moyenne de rotation, elle-même très variable localement en fonction des traditions, mais aussi des contraintes géologiques.

L'incinération se développe rapidement, mais reste minoritaire en France. En 2006, le quart des obsèques (128 000) y a pris cette forme, alors que son taux dépasse largement 90 % au Japon et les trois quarts en Grande Bretagne par exemple. Le coût des concessions et des tombes conduit cependant de plus en plus de personnes à y recourir (il n'y avait eu que 2 400 crémations en 1974 et 43 200 en 1992). Il y a en 2009, environ 140 crématoriums en France et leur nombre augmente rapidement (il n'y en avait que 52 en 1992).

La création et l'entretien des cimetières figurent au nombre des dépenses obligatoires des communes (L. 221.2 du Code des communes). Ils doivent théoriquement être organisés « sans distinction de culte ou de croyance » (L. 131.6), mais une circulaire 91.30 du 14 février 1991 recommande pourtant aux maires qui ont des demandes émanant de musulmans de constituer des « carrés confessionnels », c'est-à-dire des emplacements réservés à l'inhumation de personnes de même confession religieuse.

J. C. et P. M.

→ Parc.

CINÉMA ET VILLE

Dès la mise au point de cette technique de visualisation (1895), les cinéastes (des frères Lumière à G. Méliès) ont filmé des vues de villes existantes ou construites en studio, avec des actions qui s'y déroulent. Depuis, cette présence de la ville n'a cessé de se développer, se renouvelant avec les esthétiques cinématographiques et les transformations urbaines.

Architectes et urbanistes ont entretenu avec ces images animées différents types de relations. Dans la mouvance des avant-gardes des années 1920, certains y voient l'occasion de valoriser leur vocabulaire formel et les idées qu'ils défendent. Ils conçoivent des décors en studio (H. Poelzig pour *Le Golem,* 1920, et R. Mallet-Stevens pour *L'inhumaine,* 1923) ou font utiliser leurs propres réalisations architecturales pour exalter le nouveau mode de vie qu'elles doivent entraîner (Le Corbusier avec *L'architecture d'aujourd'hui,* 1929, tourné dans les villas Savoye et Church ; R. Mallet-Stevens avec *Mystères du château de dés,* 1928, tourné dans la villa Noailles). À la fin des années 1960, lorsque commence la critique de l'urbanisme progressiste, les moyens audiovisuels sont utilisés pour permettre une large sensibilisation aux questions de l'aménagement urbain et de l'environnement.

D'une façon générale, le cinéma a largement et profondément alimenté l'imaginaire urbain : l'écriture filmique, traitement d'une matière spatio-temporelle par montage de plans à échelle variable, se prête particulièrement bien à la représentation des caractères acquis par la grande ville au cours du siècle. Elle livre ses commentaires sur la ville dans deux types de films : ceux dont le propos explicite est de tracer un portrait de la ville et ceux qui le font indirectement. Les premiers tendraient vers une objectivation de l'espace urbain et les seconds vers un jugement (positif ou négatif) de valeur.

Le portrait de ville au cinéma est apparu avec les « symphonies de villes », des années 1920, qui montraient la « vie » d'une grande

ville durant vingt-quatre heures (*Rien que les heures* de A. Cavalcanti, 1926 ; *Berlin, symphonie d'une grande ville* de W. Ruttmann, 1927 ; *L'homme à la caméra* de D. Vertov, 1929). Ces films, qui se sont ensuite multipliés, finissent par représenter plus l'essence des grandes villes que leurs particularités. Les écoles documentaristes anglaise et américaine des années 1930 ont adopté une démarche sociologique pour se pencher sur des questions précises, comme celle du logement des classes défavorisées.

À partir des années 1960, une critique plus saisissante, amorcée par quelques néo-réalistes italiens et développée par la nouvelle vague française et M. A. Antonioni, a donné à voir l'état du tissu urbain au gré des déambulations d'anti-héros, ou encore directement mis en scène les rapports de force et les stratégies qui s'instaurent autour d'opérations d'aménagement urbain (*Main basse sur la ville* de F. Rosi, 1963 ; *Berlin-Chamissoplatz* de R. Thome, 1980). Une véritable « déconstruction » de la ville s'est ainsi déployée sur les écrans, opposant finalement à l'espace urbain disloqué l'unité structurale des réseaux de communications (W. Wenders).

Le second type de films comporte une fonction narrative déterminante. Il est fortement lié aux genres établis (policier, comédie musicale, science-fiction). Les décors sont fréquemment construits en studio. La plupart d'entre eux donnent de la ville une image négative, implacable (cinémas allemand des années 1930, américain des années 1940-1950, du tiers monde).

La ville peut aussi être représentée comme un milieu convivial, humain et chaleureux (un certain cinéma français des années 1930, comédies musicales américaines). Parfois la construction narrative, le récit, prend appui sur une opposition entre la ville et un « ailleurs » dans l'espace et/ou le temps. Le rapport ville/campagne est ainsi abordé dans l'entre-deux-guerres de manière manichéenne (ville mauvaise, bonne campagne, dans *L'aurore* de Y. W. Murnau, 1927), ou plus ambivalente (*Le troupeau* de Z. Okten, 1979). On peut également opposer deux états du tissu urbain : passé/futur (*Métropolis* de F. Lang, 1927) ou traditionnel/moderne (*Mon oncle* de J. Tati, 1958).

Depuis les années 1970, les profondes mutations (mobilité généralisée, muséification de quartiers anciens, multiplication des centres commerciaux péri-urbains, « disneylandisation » des lotissements), qui affectent l'espace urbain et la périphérie des villes aussi bien que les modes de vie, ont inspiré nombre de cinéastes qui donnent à voir la vidéosurveillance (*The End of Violence* de Wim Wenders, 1997), la circulation autoroutière (*Collateral* de M. Mann, 2004), la télé-réalité urbaine (*The Truman show* de Peter Weir, 1998), les enclaves résidentielles fermées (*La Zona* de Rodrigo Plà, 2007), etc.

Avec la généralisation du numérique et surtout le montage assisté par ordinateur, les manipulations visuelles se démultiplient et offrent aux réalisateurs les conditions de s'autonomiser par rapport aux lieux du tournage, à la luminosité, au climat. Quant à la vidéo, elle banalise la prise de vue, sans pour autant faire de tout propriétaire d'un appareil cellulaire un cinéaste. Le cinéma, né avec la métropole, va-t-il connaître le même sort ? La ville s'éparpille en un urbain diffus, rompt avec la continuité physique. Le cinéma est concurrencé par l'hyper vidéo qui facilite le morcellement des images et leur répétition infinie, la discontinuité du récit filmographique et la temporalité propre à un auteur. Ni l'un, ni l'autre ne se porte bien.

T. L. et T. P.

→ Moderne ; Post-urbain ; Résidence protégée ; Salle de spectacle ; Science-fiction.

CIRCULAIRE → Géométrie ; Radioconcentrisme

CIRCULATION

Mouvement des véhicules sur la voirie (par extension, s'applique aussi au mouvement des piétons ou à celui des trains sur un réseau ferré). Le terme de trafic (anglais : *traffic*) n'est pas tout à fait synonyme : il désigne le volume de la circulation.

En France, environ le quart des 350 milliards de kilomètres parcourus par des automobiles de tourisme se déroule dans des agglomérations de plus de 5 000 habitants. Les poids lourds en représentent près de 20 % (mais seulement 5 % en heure de pointe).

On distingue la circulation interne à une agglomération, d'échange entre agglomérations et de transit à travers une agglomération. La première, qui est spécifiquement urbaine, représente environ 60 % du trafic dans une petite ville et jusqu'à 95 % dans une très grande agglomération.

La circulation est cause de nuisances importantes (bruit, pollution de l'air, accidents, coupure du tissu urbain, dégradation du paysage).

P. M.

→ Automobile ; Voirie.

CITÉ

« Ville importante considérée spécialement sous son aspect de personne morale » *(Robert)*, voilà le sens dominant, auquel s'en ajoute un autre : « Se dit parfois de la partie la plus ancienne d'une ville » *(ibid.)*.

Le terme vient du latin, où *civitas* « désignait d'abord la réunion de citoyens en tant qu'elle forme le corps de l'État, qu'il se compose d'une seule ville et de son territoire, ou de plusieurs » (de Dainville).

L'Église s'étant moulée dans le cadre administratif mis en place sous Dioclétien, la cité finit par désigner une ville épiscopale, un évêché. De là, on est passé insensiblement au sens de ville importante : les deux acceptions coexistent en français du Moyen Âge à la fin du XVIII[e] siècle.

Le terme de cité désigne également une partie de l'espace urbain. Au Moyen Âge, les villes épiscopales ont souvent été doublées d'un établissement marchand : ainsi est née l'opposition de la cité, le quartier à fonctions religieuses, et du bourg, où se traitent les affaires et où battent les métiers ; on la voit à Troyes, à Narbonne, à Toulouse ou à Reims ; ailleurs, on parle de la cité et du château, comme à Limoges.

Dans certaines villes, c'est le cœur ancien tout entier qui est qualifié de cité. Le cas n'est cependant pas général.

À Londres, les affaires sont demeurées dans le vieux noyau de la City of London : l'apparition d'une ville royale, Westminster, à 3 km à l'ouest, le développement, le long du Strand, de quartiers intermédiaires tournés vers l'administration, la justice et plus tard la presse, n'ont rien changé à la chose. Le grand incendie de 1666 ne modifie pas les localisations. Au fur et à mesure que l'Angleterre s'industrialise et que son Empire s'étend, les fonctions commerciales, financières et d'entrepôt éliminent toutes les autres. La *City* n'a plus d'habitants permanents : elle se remplit et se vide au rythme des heures de bureau. C'est le cœur de la vie des affaires.

Hermann Schmid propose en 1909 de parler de *« City »* pour ce type de quartier et de fonction.

Dans les pays de langue anglaise, l'habitude s'est imposée, à partir de 1954, d'insister sur le rôle du *central business district* (CBD), qui est l'équivalent de notre cité. C'est à ce moment que Raymond E. Murphy et James E. Vance Jr ont proposé des méthodes de délimitation qui ont permis de multiplier les études comparatives (les critères retenus conviennent malheureusement mal aux villes d'Europe continentale ou du tiers monde).

P. C.

→ Centre ; Centre des affaires ; Centre historique ; Urbanité.

CITÉ ADMINISTRATIVE → Bâtiments administratifs

CITÉ DE TRANSIT → Bidonville ; Rénovation urbaine

CITÉ-JARDIN

Ville de dimension limitée, construite dans un cadre rural et qui vise à offrir une alternative aux grandes villes et aux banlieues industrielles.

Le mouvement en faveur des cités-jardins est né avec la publication à Londres, par un petit journaliste socialiste et utopiste, Ebenezer Howard, du livre *To-morrow, a peaceful path to real reform (Demain, un chemin pacifique vers une véritable réforme)* en 1898. En 1902, ce livre fut réédité sous le titre *Garden-cities of To-morrow* et traduit en français. Entre-temps, en 1899, Howard fonda la *Garden-city Association*. Il entreprit en 1903 la création d'une première cité-jardin, Letchworth, à 70 km au nord de Londres, avec

l'aide de deux urbanistes reconnus, Barry Parker et Raymond Unwin.

Avant Howard, des petites cités-jardins modèles avaient été construites par des industriels paternalistes, en Angleterre et en Allemagne notamment.

La cité-jardin préconisée par Howard, qui en faisait une description précise mais peu réaliste (il n'était en rien urbaniste lui-même), est imprégnée d'une réaction malthusienne (30 000 habitants, plus 2 000 agriculteurs dans la ceinture verte) et ruraliste (la ceinture verte qui entoure la cité-jardin a pour but de produire l'alimentation des citadins et d'éviter toute conurbation) à la ville industrielle et à sa banlieue. Elle se veut autarcique, assurant la diversité des tranches d'âge, des groupes sociaux et des activités de production, afin d'atteindre un équilibre et d'être autosuffisante, sur le plan alimentaire comme sur celui des produits industriels.

Les deux cités-jardins construites à l'initiative d'Howard au nord de Londres, Letchworth à partir de 1903 et Welwyn (dont le plan, très réussi, est dû à l'urbaniste Louis de Soissons) à partir de 1919, sont en fait liées au développement de la région de Londres, à laquelle elles sont reliées par chemin de fer (plus tard également par autoroute). Elles constituent, comme certains *Garden Suburbs,* tel Hampstead, construit par Unwin, de remarquables exemples d'aménagement alliant habitat ouvrier et bourgeois, à base de maisons individuelles, avec un centre urbain actif et monumental de proportions, des équipements publics largement conçus et des zones d'activités, situées à proximité du centre, florissantes. Elles servirent de référence aux *New Towns* réalisées à partir de 1946.

L'esprit de l'œuvre d'Howard s'est surtout transmis à travers l'influence exercée par la *Garden City Association* qui a imprégné le milieu des urbanistes britanniques pendant la première moitié du siècle et a trouvé son aboutissement avec les propositions de *New Towns* du plan Abercrombie du Grand Londres (1944), puis leur réalisation (à partir de 1946). Elle est alors devenue la *Town and Country Planning Association* qui a continué à exercer une influence sensible.

En France, comme dans d'autres pays, avaient déjà été réalisées des « cités-jardins avant la lettre ». La plus caractéristique est sans doute Le Vésinet, bâtie par un marchand de terrains, Alphonse Pallu, après 1858, sur 400 ha proches de la gare du Pecq, avec gratuité pendant quatre ans sur le chemin de fer.

Les idées d'Howard y furent d'abord popularisées, mais aussi transformées, par Georges Benoît-Lévy, à travers son livre *Cités-jardins* (1904), et la Société des cités-jardins (créée en 1903). L'idée fut adaptée par un élu socialiste, Henri Sellier, qui estimait qu'il ne convenait pas de construire des villes complètes, autosuffisantes et indépendantes selon le modèle anglais, mais plutôt « des ensembles de logements propres à assurer la décongestion de Paris et de sa banlieue (...) présentant le maximum de confort matériel et de conditions d'hygiène ». Sous son impulsion, l'Office des habitations bon marché (HBM) du département de la Seine construisit, dans les années 1930, quinze cités-jardins représentant quelque 20 000 logements, dont les plus importantes sont celles du Plessis-Robinson, de Châtenay-Malabry (la Butte Rouge), de Suresnes, de Stains, de Drancy, du Pré-Saint-Gervais. Mais peu à peu, sous l'influence des idées des Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM), et surtout des contraintes financières et du manque d'espace, les cités-jardins françaises firent une large place à des logements collectifs, voire à des tours.

Dans d'autres pays également, l'influence d'Howard et du mouvement des cités-jardins fut importante : aux États-Unis, fut lancée la cité de Radburn (New Jersey) par la *City Housing Corporation* créée dès 1924 par Clarence Stein, sur le modèle de la *Garden-city association*, puis, en 1935, le programme des *Greenbelt Cities,* avec aide du gouvernement fédéral, à la fois pour fournir du travail à des chômeurs, réaliser des logements sociaux et expérimenter les principes des cités-jardins. Ces villes, en général limitées à un quartier d'habitation, ont servi d'ancêtres aux *New Communities* des années 1960 et 1970.

Quant au concept de ceinture verte *(Green Belt),* il fut repris à l'échelle du Grand Londres, en 1938, par le *Green Belt Act,* puis dans le plan Abercrombie (1944) : une vaste couronne, entre 20 et 32 km du centre, est préservée de l'urbanisation. Ce principe inspira de nombreux plans d'urbanisme de grandes métropoles par la suite.

P. M.

→ New town ; Ville nouvelle.

CITÉ LINÉAIRE

Expression créée en 1882 (dans un article d'*El Progreso* de Madrid) par l'Espagnol A. Soria y Mata, pour désigner un modèle linéaire d'urbanisme progressiste, qu'il devait continuer d'élaborer dans de nombreux articles puis, à partir de 1896, dans la revue *Ciudad lineal,* et qui fit, ultérieurement, l'objet de multiples interprétations par le courant progressiste, en particulier par les désurbanistes soviétiques et par Le Corbusier (cf. G. C. Collins, Linear planning throughout the world, *Journal of the Society of Architectural Historians,* nº 3, 1959).

Philosophe, militant social, spécialiste des transports, Soria critique à la fois la société inégalitaire et la ville (malsaine, désordonnée, impropre à la circulation) de son époque. Le modèle par lequel il propose de pallier ces défauts, après expropriation et répartition équitable du sol, répond avant tout aux exigences de la circulation (« La forme d'une ville est ou doit être une forme dérivée des nécessités de la locomotion ») et de l'hygiène (rôle de « poumon » joué par la verdure) : il permet de « ruraliser la ville et d'urbaniser la campagne », selon une formule qui anticipe celle de E. Howard.

La Cité linéaire de Soria se présente comme « une rue indéfiniment extensible » de 500 m de large, dont l'axe longitudinal regroupe les voies de transports (chemins de fer, tramway, route), les réseaux de circulation d'eau, de gaz, d'électricité, de téléphone, les services municipaux de base, des parcs et des pièces d'eau. De part et d'autre de cette épine dorsale, des îlots orthogonaux associent un habitat individuel (maisons standardisées occupant seulement un cinquième de leur jardin, identiques pour toutes les classes) aux édifices publics, commerciaux, industriels et aux espaces de loisirs.

Fondée sur une apologie inconditionnelle de la ligne droite et de l'orthogonisme, la Cité linéaire de Soria préserve l'intégrité de la campagne, se prêtant à la croissance, tout en contaminant le moins possible l'environnement : « Une rue unique de 500 m de large, aussi longue qu'il sera nécessaire, voilà la cité de l'avenir, dont les extrémités pourraient être Cadix et Saint-Pétersbourg. » Pour la première fois, Soria pose le problème de l'établissement humain à l'échelle régionale et même mondiale.

Il ne put appliquer son modèle qu'à l'échelle d'un faubourg de Madrid (1894). Cette « *Ciudad lineal* de Madrid » (cf. G. Collins, *Journal of the Society of Architectural Historians,* nº 2, 1959) devait être longue de 80 km et large de 450 m. Bordée de bandes boisées de 100 m de large, son axe médian était occupé par une ligne de tramway et une route de 40 m de large, divisée en sept bandes, classant les circulations et coupée par des rues transversales. Soria réalisa seulement 5,2 km de son projet.

Le modèle de Soria n'en connut pas moins une diffusion considérable grâce, en particulier, à l'action de deux collaborateurs de la revue *La Ciudad lineal,* H. Gonzales dal Castillo (à qui l'on doit un projet linéaire de grande envergure pour Bruxelles, 1919) et surtout G. Benoît-Lévy, le militant du mouvement des cités-jardins françaises qui fonda, dans les années 1920, une Association internationale pour la planification linéaire. Toutefois, l'idée d'un établissement linéaire semble avoir surgi ailleurs, de façon indépendante (cf. la *Road town* de l'Américain E. Chambless, 1910) et il est difficile de faire la part de l'influence directe de Soria dont on sait, par exemple, que ses idées étaient bien connues dans l'URSS des années 1920 (le schéma de Soria est publié en 1930 dans le livre d'El Lissitzsky, *La Russie de 1930*).

La version la plus radicale et la plus élaborée de ville linéaire fut conçue avec diverses variantes, en Union soviétique, pendant les années 1920. Pour les désurbanistes soviétiques, ce modèle apparaît comme l'instrument spatial théorique, susceptible de contribuer à promouvoir les objectifs sociaux, politiques et industriels de la Révolution, et à transformer la société. Les projets d'Okhitovich, Guinzburg, Leonidov (*Plan de Magnitogorsk*, 1929), classent avec rigueur les bandes de colonisation (logement et services sociaux et culturels communs aux ouvriers et aux agriculteurs, séparés des bandes de production industrielle par des espaces verts, sur une longueur de 36 km pour Magnitogorsk par exemple) et assurent la « suppression de la différence entre la ville et la campagne », ainsi que l'organisation rationnelle de la production, selon l'image de la chaîne de montage, transposée de l'usine à l'échelle du territoire. Le concept d'établissement linéaire de production industrielle est élaboré en détail par N. A. Milioutine, ancien commissaire du peuple aux finances, qui

devint en 1929 directeur du Comité pour l'étude des villes nouvelles. Il établit, entre autres, le plan d'une unité de fabrication de tracteurs à Stalingrad : les bandes de résidence (pourvues des cellules minimales d'habitation, dont Le Corbusier s'est inspiré) sont équidistantes des unités de production industrielle et des établissements agricoles qui, de part et d'autre, en sont séparées par des bandes de verdure traversées par les autoroutes. La voie ferroviaire est reportée derrière les usines.

Les projets des désurbanistes demeurèrent sur le papier (à l'exception d'un petit secteur de Magnitogorsk) et ceux de Milioutine connurent seulement un début de réalisation : l'orientation idéologique de la planification soviétique changea, et la ville linéaire fut condamnée l'année suivant la publication du livre dans lequel Milioutine exposait sa théorie (*Sotsgorod, the problem of building socialist cities,* Moscou, Leningrad, 1930, trad. américaine avec notes et commentaires par G. R. Collins et W. Allix, Cambridge, Mass., et Londres, 1974).

De son côté, Le Corbusier s'est approprié le concept de cité linéaire dans ses projets pour Rio (1929) et Alger (Plan Obus, 1930), et surtout dans sa théorie des *Trois établissements humains* (Paris, 1945) qui associe, à l'unité d'exploitation agricole, la ville radioconcentrique des échanges et la « cité linéaire industrielle » qui relie ces villes. À son habitude, il ne mentionne ni ses sources ni sa dette à l'égard des désurbanistes, qu'il a critiqués avec violence dans *La ville radieuse* (1933).

Le concept et le modèle de la ville linéaire ont suscité un nouvel intérêt au cours des années 1960 où ils ont à nouveau inspiré de nombreux projets et réalisations, souvent à base de mégastructure. On citera, parmi d'autres, le plan de Kenzo Tange pour la baie de Tokyo (1960), celui de G. Candilis pour Toulouse-Le Mirail, les plans du projet de ville nouvelle de South Hampshire en Grande-Bretagne, le plan non réalisé de Van den Broek et Bakema pour le projet de Pampus près d'Amsterdam (1965).

P. Mo.

→ Linéarité ; Moderne ; Progressisme ; Urbanisme.

CITOYEN → Association ; Comité (ou conseil) de quartier ; Participation

CIVILITÉ

Le terme de civilité est indissociable de celui de « civilisation » ; il décrit un processus, à l'origine piloté par la cour, généralement admis comme un progrès. Il s'agit de comportements et de savoir-faire codés qui révèlent une certaine conception de l'existence sociale.

Dans le contexte français des années 1990, il est souvent associé à « urbanité ». Ensemble, ils constituent des valeurs fondamentales auxquelles tendent les sociétés urbaines par régulations et ajustements progressifs. Si l'urbanité qualifie à la fois le citadin moderne et son espace, la civilité relève d'un code de conduites qui préside au face-à-face. Leurs qualités respectives (maintien, politesse, ordre) résulteraient d'une coproduction des acteurs et d'un lent processus de « civilisation des mœurs ». La littérature du XIX^e^ siècle est riche de descriptions de ces nouveaux dispositifs spatiaux (mails, passages, boulevards), destinés à faciliter la mise en scène et le développement de ces valeurs partagées.

On entend alors par civilité une manière de gérer le lien social qui s'appuie sur le respect d'autrui et qui, ainsi, autorise la coexistence des différences sociales, ethniques, générationnelles, etc.

E. Goffman *(La mise en scène de la vie quotidienne)* a proposé la métaphore du théâtre pour décrire les interactions qui produisent civilité et incivilité : les acteurs sociaux se déploient sur la scène urbaine ; les masques (attitudes) qu'ils revêtent leur permettent de garder leur intégrité sans révéler leur « moi » intime ; ils seraient la condition pour établir une relation sociale en gardant l'autre (ennemi potentiel) à distance. Avancer masqué serait la condition de la civilité et le masque, son essence même ; la civilité ne serait donc possible que par le respect des distances et tout à l'opposé du moi fusionnel.

L'irruption de ces deux termes dans le vocabulaire des sciences de la ville correspond à une conjoncture précise ; elle participe d'une mise en question de l'esthétique urbaine issue du mouvement moderne. Elle coïncide avec l'émergence des problèmes des banlieues, avec le constat que les maux sociaux d'aujourd'hui sont avant tout urbains. La crise économique du milieu des années 1970 se répercute sur l'État-providence qui, pour la première fois, se met à penser de

manière réflexive les espaces produits par l'urbanisme moderne. Civilité et urbanité sont alors invoquées comme des qualités inhérentes à la cité, perdues de vue, qu'il s'agit de retrouver en réhabilitant physiquement, socialement et moralement quartiers et ensembles, petits et grands ; elles participent de la politique de la ville qui tend à réduire le social à l'urbain.

Cette émergence conjoncturelle trouve cependant écho dans l'histoire des villes qui, de tout temps, ont été les lieux des luttes incessantes des édiles pour constituer, faire reconnaître et faire respecter cet ensemble de règles spatiales et sociales qui fondent les attributs de la cité.

Leur apparition coïncide également avec une rupture épistémologique dans les sciences sociales et en sociologie en particulier ; l'abandon des modèles explicatifs dominants depuis la guerre (marxisme et structuralisme) a eu pour conséquence un hyperempirisme qui va de pair avec le développement de la microsociologie. L'explosion dans les années 1980, en France, des approches phénoménologiques, anthropologiques, interactionnistes indique que l'accent est mis désormais sur l'individu comme acteur principal de la scène sociale. L'analyse des comportements urbains (civils et incivils) et des interactions des citadins dans les espaces publics et privés constitue une véritable ethnographie de la communication, nouveau champ d'investigation au croisement des disciplines de la sociologie, de la psychologie et de l'aménagement.

M. Se.

→ *Urbanité.*

CLASSE SOCIALE

La notion de classe sociale, comme toute la terminologie qui lui est liée, apparaît à la fin du XVIII[e] siècle en Angleterre avec l'industrialisation et l'urbanisation. Elle est alors utilisée pour penser le changement survenu dans l'organisation sociale et rompt avec l'image d'une continuité hiérarchique faite d'ordres, d'états ou de corps. Depuis, la notion de classe sociale a été l'objet de multiples tentatives de définition et les débats qu'elle a suscités occupent une place centrale dans la réflexion sur les sociétés industrielles. Rompant avec les conceptions religieuse et juridique de la société, les classes sociales sont définies à la fois par leur place dans la structure économique et par celle qu'elles occupent dans le développement historique, qu'il soit identifié à la raison, à la modernisation ou aux forces productives. Les classes sociales sont alors conçues comme des « personnages centraux » de l'histoire.

La pensée marxiste est centrée sur ce thème. Elle définit les classes par leur rôle dans la production et leur place dans l'infrastructure économique. La société industrielle est alors divisée en deux grandes classes antagonistes : la bourgeoisie et le prolétariat. Mais ces classes, définies économiquement, le sont aussi politiquement par leur lutte et leur action historique. Pour exister en tant que classe, le prolétariat doit entrer en lutte contre la bourgeoisie. Mais si, par exemple, les petits paysans français partagent les conditions économiques du prolétariat, ils ne constituent pas une classe pour autant car ils n'ont aucune unité politique. Les classes sociales sont définies « en soi » par leur place dans les rapports de production, mais aussi « pour soi » par leur conscience politique et leur lutte. La pensée marxiste des classes sociales s'est développée, mais aussi déchirée, autour de ces deux interprétations. Pour les uns, la société industrielle et le changement doivent être compris comme le produit d'une évolution résultant des contradictions objectives du capitalisme. Pour d'autres, c'est au contraire la lutte des classes qui est centrale, et par conséquent la conscience de classe et l'action politique. La fusion de ces deux orientations était initialement possible grâce à une référence au sens de l'histoire : économiquement inscrites dans le mouvement de l'histoire, les classes sociales devaient du même coup prendre conscience de leurs intérêts, c'est-à-dire du rôle que l'histoire leur assigne. Mais au fur et à mesure que les sociétés industrielles se sont développées et que se sont affirmés d'autres groupes sociaux, cette référence a perdu de sa validité. Ainsi, les classes moyennes, notamment, interviennent à un niveau proprement politique sans s'inscrire dans une des catégories fondamentales. Leur omniprésence sur la scène sociale et politique a suscité de multiples débats, en particulier au sein de la sociologie urbaine d'inspiration marxiste.

Lorsqu'elle perd sa signification historique,

la notion de classe est le plus souvent utilisée pour rendre compte de la correspondance entre la place dans la hiérarchie économique et les conduites sociales et culturelles. Maurice Halbwachs (*La classe ouvrière et les niveaux de vie,* Paris, 1913) définit les classes sociales par leur plus ou moins haut degré de participation à la vie sociale. Les classes se caractérisent par leurs professions et leur consommation, donc leur niveau de vie. La notion de classe ressortit alors à une théorie structurale de l'ordre social qui insiste sur les marques de distinction essentiellement culturelles, par lesquelles les individus manifestent leur appartenance de classe (P. Bourdieu, Condition de classe et position de classe, *Archives européennes de sociologie,* 1966). Mais cette conception de classes sociales prend fréquemment une forme purement empirique permettant de décrire des faits hétérogènes sans s'interroger sur leur liaison. Les classes sont définies comme des « groupes clos de dignité inégale » (E. Mounier) dont la meilleure identification reste la nomenclature de l'INSEE servant de base aux enquêtes statistiques et aux études sur les inégalités. De manière identique, la notion de classe est aussi utilisée pour décrire des « cultures de classe » entendues comme des modes de vie, des traditions, des systèmes de valeurs, des idées et des institutions, formés à partir d'expériences communes (E. P. Thompson, *The making of the English working class,* Londres, 1963 ; R. Hoggart, *The uses of literacy,* Londres, 1957, trad. franç. *La culture du pauvre,* 1970). La sociologie fonctionnaliste finit alors par remplacer la notion de classe par celle, plus limitée mais plus pertinente, de couche sociale ou de strate sociale ou bien encore par le concept de statut social, débarrassés de toute référence métasociale (S. Ossowski, *La structure de classe dans la conscience sociale,* Paris, 1971).

Mais, encore une fois, la croissance des classes moyennes a conduit à s'interroger sur les liaisons entre des comportements sociaux et culturels et la place occupée dans la hiérarchie économique. La corrélation entre le vote ou un style de vie et l'appartenance à une catégorie socioprofessionnelle paraît aujourd'hui moins évidente, comme si les frontières culturelles entre les classes tendaient à s'atténuer. L'hétérogénéité sociale augmente et des clivages nouveaux font éclater les « classes d'antan ». Les classes sociales sont moins repérables en tant que groupes concrets. La notion de classe sert alors à analyser les sources des changements dans les sociétés industrielles. Pour Dahrendorf (*Classes et conflits de classes dans la société industrielle,* 1972), la notion de classe sociale doit être remplacée par celle de rapports de classe ou de conflits de classes. Selon A. Touraine (*Production de la société,* Paris, 1974), les conduites sociales ne peuvent s'expliquer par une situation de classe, mais doivent être comprises par l'opposition des classes et leur action antagonique pour le contrôle des orientations culturelles d'un système social.

D. L.

→ Besoins ; Changement social ; Luttes urbaines ; Sociologie urbaine (historique).

CLASSEMENT

Les trois mécanismes juridiques fondateurs du droit du patrimoine sont le classement, l'instance de classement et l'inscription.

Depuis la circulaire du 10 août 1837, le classement est la nomenclature de référence pour les monuments historiques et, depuis 1841, il soumet les travaux à autorisation ; depuis 1889, l'instance de classement soumet temporairement les modifications à autorisation et, depuis la loi de 1913, modifiée en 1927, l'inscription soumet les modifications à préavis, à déclaration préalable. Pour les sites, le classement est né en 1906, l'instance de classement et l'inscription en 1930. Pour les réserves naturelles, le classement et l'instance de classement datent de 1957, mais il n'y a pas d'inscription.

Le classement parmi les monuments historiques ou parmi les sites est subordonné au consentement du propriétaire, sauf classement d'office par décret en Conseil d'État (depuis 2007, ce décret en Conseil d'État n'est plus de mise lorsque l'État est propriétaire). L'instance de classement ou l'inscription peuvent intervenir sans consentement du propriétaire, la première s'il faut agir dans l'urgence pour parer à un risque ou une menace, la seconde parce qu'elle est en principe une mesure de protection plus légère.

Au 31 décembre 2006, on comptait 42 310 immeubles protégés au titre des monu-

ments historiques (14 282 classés et 28 290 inscrits) :

— dont 49 % appartenant à des propriétaires privés, 44 % à des communes (notamment des églises construites avant 1905), 4 % à l'État et 3 % non ventilé ;

— dont 34 % correspondant à des habitations, 31 % à des édifices religieux, 6 % à de l'architecture militaire, 6 % à des jardins, 5 % à de l'architecture funéraire et commémorative, 5 % à du génie civil, 4 % à de l'architecture agricole, etc. ;

— dont 5 % ayant pour époque d'origine la préhistoire et l'Antiquité, 33 % le Moyen Âge, 46 % les XVI^e^- XVIII^e^ siècles, 16 % les XIX^e^-XX^e^ siècles.

Le critère du classement parmi les monuments historiques est large puisqu'il s'agit, depuis 1913, des immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public (article L621-1 du Code du patrimoine). Les critères de l'inscription ont été élargis en 1941, 1943 et 1961. À l'origine, en 1913, ne pouvaient être inscrits que des édifices ou parties d'édifices présentant un intérêt archéologique suffisant pour en rendre désirable la préservation. En 1941, il y a eu extension au cas des monuments mégalithiques, stations préhistoriques, terrains qui renferment des champs de fouilles pouvant intéresser la préhistoire, l'histoire, l'art ou l'archéologie (article L621-26) et, en 1943, au cas de tout immeuble nu ou bâti situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit (article L621-25). Enfin, en 1961 a été substituée à la rédaction précitée de 1913 se référant aux *édifices* et à l'intérêt archéologique une rédaction plus large se référant aux immeubles ou parties d'immeubles, et non pas seulement aux édifices ou parties d'édifices, et à un intérêt « d'histoire ou d'art », et non pas seulement un intérêt « archéologique » (article L621-25).

Les immeubles sont pris au sens juridique du mot immeubles par nature : ce qui explique que peuvent être ainsi protégés des parcs et jardins, le sol de domaines ruraux ou de places urbaines, des terrains ayant un intérêt archéologique, etc. Classée parmi les monuments historiques en 1989, la Vallée des Merveilles dans le parc du Mercantour est le plus grand monument classé de France puisqu'il s'étend sur plus de 3 000 hectares.

La procédure de protection pour les monuments historiques est la suivante :

— *le classement* est soumis par le préfet de région à la commission régionale du patrimoine et des sites (après tri éventuel par sa délégation permanente) et le ministre saisit pour avis la 1re section de la commission nationale des monuments historiques et statue par arrêté ministériel si le propriétaire a donné son accord ; le déclassement est prononcé par décret en Conseil d'État dans tous les cas ;

— *l'instance de classement* est notifiée au propriétaire par le ministre par lettre recommandée avec accusé de réception : elle produit tous les effets du classement pendant un an ;

— *l'inscription* est prononcée, sauf dans quelques cas particuliers, par arrêté du préfet de région, après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites réunie en formation plénière ; la radiation de l'inscription est désormais explicitement prévue : elle est prononcée par arrêté selon la même procédure que l'inscription.

La compétence de la commission régionale du patrimoine et des sites pour examiner l'ensemble des mesures de classement et d'inscription d'immeubles a été confirmée, mais lorsque l'inscription ou le classement a été pris par le ministre, seule la consultation de la Commission nationale des monuments historiques est obligatoire, encore que la saisine de la commission régionale reste possible.

Le régime d'*autorisation des travaux* résulte principalement du décret du 30 mars 2007 pour les monuments classés et du Code de l'urbanisme pour les monuments inscrits. Ne sont pas soumis à autorisation les « travaux et réparations d'entretien » des monuments classés ou les « travaux d'entretien ou de réparations ordinaires » des monuments inscrits. Pour le reste, on a des situations inversées :

— pour les monuments classés, une autorisation du préfet de région au titre du Code du patrimoine (sauf évocation par le ministre) et un accord de l'autorité compétente pour statuer sur les permis ou décisions d'urbanisme ;

— pour les monuments inscrits, une autorisation ou décision de non-opposition au titre du Code de l'urbanisme et l'accord du préfet de région.

Dans le cas des monuments classés, l'autorisation du préfet de région ne dispense pas de recueillir des autorités compétentes les autorisations ou accords requis en vertu d'autres

législations que le Code de l'urbanisme (établissements recevant du public, sécurité, accessibilité aux personnes handicapées). Dans le cas des monuments inscrits, le demandeur du permis de construire verra s'appliquer le caractère unificateur de ce permis.

Parmi les travaux soumis à autorisation dans les immeubles classés, avec un délai de délivrance tacite de six mois, il faut signaler notamment ceux qui ont pour objet ou pour effet de mettre hors d'eau, consolider, aménager, restaurer, mettre aux normes, mettre en valeur, dégager ou assainir, ainsi que les travaux de couverture provisoire ou d'étaiement (sauf en cas de péril immédiat) ou de ravalement, les travaux sur les parties intérieures classées, en particulier la modification des volumes ou des distributions horizontales ou verticales, la modification, la restauration, la restitution ou la création d'éléments de second œuvre ou de décors, sols, menuiseries, peintures murales, badigeons, vitraux ou sculptures, etc. Quant au régime des immeubles inscrits, la division de principe est entre travaux soumis à permis de construire, de démolir, d'aménager ou déclaration préalable au sens du Code de l'urbanisme, auquel il faut renvoyer, et travaux qui relèvent d'un préavis de quatre mois au service départemental de l'architecture et du patrimoine (et qui portent notamment sur les ouvrages d'infrastructure).

Quant à la procédure de *protection des sites*, l'inscription intervient à l'initiative de la formation dite « des sites et paysages » de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, après avis du conseil municipal, notification individuelle ou éventuelle mesure générale de publicité. Elle est prononcée par arrêté du ministre chargé des sites (en Corse, par délibération de l'assemblée de Corse après avis du représentant de l'État). Le classement parmi les sites est prononcé par arrêté ministériel ou décret en Conseil d'État, après avis de la formation des sites et paysages de la commission départementale (et le cas échéant, en zone de montagne, consultation du comité de massif) et enquête publique pour recueillir les observations de toute personne intéressée et des propriétaires (au cas où le projet affecte des propriétaires autres que certaines personnes publiques et après avis de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages). Le déclassement d'un site est prononcé par décret en Conseil d'État.

Ph. P.

→ Inscription ; Inventaire général du patrimoine culturel ; Monument historique ; Patrimoine ; Protection de la nature ; Sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés ; Sites.

CLASSIQUE

Du latin *classicus* (citoyen romain appartenant à la classe qui payait le plus d'impôts, opposé à *proletarius,* qui appartient à la classe la plus basse), ce qualificatif fut appliqué pour la première fois par Aulu Gelle (vers 200 de notre ère, *Noctes atticae,* XIX, 18, XV) aux écrivains dont la grammaire et la syntaxe étaient correctes, par opposition aux *proletarii* dont la prose était incorrecte et négligée.

Dès l'Antiquité tardive, ce terme en vint à signifier, par extension, « digne d'être imité ». Remplacé, dans cette acception, par *canonicus,* au Moyen Âge, il fut remis en usage, parallèlement à canonique, dans l'Italie du XVI^e^ siècle où il devint bientôt synonyme d'antique (l'humanisme se proposant l'imitation de l'Antiquité). Depuis lors, il a toujours, d'une façon ou d'une autre, conservé cette connotation. En outre, il a pris, également au XVI^e^ siècle, l'acception supplémentaire (liée à la notion de classe scolaire, cette fois) de « ce qui peut être enseigné en classe ».

L'adjectif classique et son dérivé classicisme ont connu une fortune particulière dans le domaine de l'esthétique où, au fil du temps, ils ont été définis de façon polémique, par rapport à des concepts véhiculant des valeurs opposées (par exemple romantique, ou, plus précisément pour l'architecture, gothique, baroque, et même néo-classique).

Le terme classique a d'abord été utilisé dans la théorie littéraire, au XVII^e^ siècle. Il signifie alors « ce qui obéit aux règles anciennes, formulées par Aristote et Cicéron, dans leurs ouvrages de poétique et de rhétorique », par opposition au « précieux » (affecté, capricieux), associé au cénacle de l'hôtel de Rambouillet.

Cette grande explosion néo-aristotélicienne, incarnée en France par Boileau, appelait une réaction, au nom d'un indéfinissable « je ne sais quoi » : ce fut la « querelle des Anciens et des Modernes » qui allait impliquer l'architec-

ture dans la polémique et qui consacre l'usage du terme classique dans cet art (bien qu'en 1777 le *Dictionnaire de l'Académie* continue de lui accorder un emploi exclusivement littéraire).

En fait, dès avant la « querelle », Fréart de Chambray utilisait le terme classique comme synonyme d'antique à propos des cinq ordres d'architecture. Vers le milieu du siècle, une certaine « modernité architecturale », illustrée par les innovations du baroque italien (en particulier l'œuvre de Borromini), offrait un objectif de choix aux attaques des « anciens ». Les deux frères Perrault comptaient parmi les protagonistes les plus illustres de la querelle, en littérature (contre Racine et Boileau), et en architecture où leur position a souvent été mal interprétée par les historiens modernes. Parce que Claude avait été officiellement chargé par Colbert de la traduction de Vitruve et que son projet pour le Louvre, énergiquement défendu par son frère Charles, l'avait emporté sur celui du Bernin, on les considère comme tenants des modèles classiques, alors qu'ils étaient les chefs de file des Modernes.

L'ambiguïté de leur attitude est une conséquence de la révolution épistémologique opérée par le cartésianisme, et notamment de son rejet de toute autorité. En dépit de toutes leurs critiques portées contre l'adoration de l'Antiquité, les frères Perrault réhabilitaient l'autorité dans le domaine des arts visuels, en les excluant du royaume du savoir, pour les installer dans celui de l'imagination, faculté qui, selon leur conception quelque peu janséniste, était la plus corrompue et la plus arbitraire de la nature humaine. Le pouvoir de l'exemple devenait essentiel pour tempérer des tendances « naturelles » vicieuses. La querelle sur la nature de l'autorité devait se poursuivre jusqu'à la Révolution française, qui eut pour effet paradoxal de créer, parmi d'autres styles historiques, un « style classique » qu'on appelle le néo-classicisme.

Quant au classicisme, le passé auquel il se conforme est une totalité unifiée qu'on pourrait définir comme l'architecture des sept merveilles du monde. Elle incluait en effet les pyramides d'Égypte, les jardins suspendus de Babylone, parfois le temple de Jérusalem, et ses règles, qui avaient été énoncées par Vitruve, pouvaient être vérifiées par l'analyse des vestiges demeurés dans les pays « classiques », l'Italie et la Grèce, bien qu'en pratique seuls les édifices de Rome fussent connus des architectes et praticiens de l'art urbain. Rome était donc le grand modèle et la connaissance de son espace fut transmise aux artistes et aux architectes du monde entier par la médiation d'innombrables gravures. Les peintures de Raphaël, puis de Poussin, contribuèrent également à façonner la ville classique à l'image de la cité antique. C'est bien cette image que les travaux du pape Sixte Quint (1585-1590) ont intégrée dans le tissu de la ville, grâce à la conjonction de solides réformes fiscales, de constructions nouvelles (palais du Quirinal, achèvement de la coupole de Saint-Pierre), et de l'utilisation de fragments antiques (en particulier des obélisques), disposés de façon à donner une assise supplémentaire et à mieux mettre en valeur des perspectives urbaines qui devaient faire de la Rome sacrée un modèle politique pour le reste de l'Europe.

La France fut la première à suivre cet exemple, d'abord avec la construction spectaculaire des quais de la Seine, face au Louvre, puis avec la démolition des anciens murs, remplacés par des boulevards à partir de 1670. Une partie de ces opérations coïncidait avec les travaux menés par André Le Nôtre, d'abord aux Tuileries puis, simultanément, aux Champs-Élysées et à Versailles. La notion de « ville ouverte » et le schéma de la *patte d'oie*, perfectionné par Le Nôtre, constituent les deux traits essentiels d'une ville classique dont la colonnade de Perrault pour le Louvre fournit la mise en scène.

L'exemple des travaux de Louis XIV fut, à son tour, bientôt suivi en Grande-Bretagne, en Espagne, en Allemagne et finalement en Russie, avec la construction de Saint-Pétersbourg.

Lorsque, à partir de la deuxième moitié du XVII^e^ siècle, les voyages vers l'Orient devinrent plus faciles, la conception d'un passé classique unifié s'effondra sous le poids de documents archéologiques montrant les différences qui séparent la Grèce, Rome, l'Égypte, la Mésopotamie. Une nouvelle anthropologie faisait apparaître la cohérence interne du paysage, du climat et de la mentalité dans la formation de l'*ethos* et de l'art d'un peuple, de son *style* : du même coup apparaît la valeur purement relative de tout précédent historique.

On pouvait opposer un caractère roman-

tique et national (parfois gothique) à un classicisme atemporel, de valeur universelle. Il en résulta une floraison de nouvelles règles qui n'ont plus grand rapport avec l'archéologie, mais sont dictées par l'anthropologie : Laugier prend parti pour les supports ponctuels et pour la colonne contre les supports linéaires et le mur porteur, et, en matière de tracés urbains, il défend la patte d'oie contre la grille orthogonale. À la fin du XVIIIe siècle, le néorationalisme pragmatique de l'École polytechnique promouvait une nouvelle méthode qui appliquait au dessin des plans d'architecture et des plans urbains les axes du graphe cartésien.

En effet, l'usage de la grille dans le dessin d'architecture avait longtemps été limité à l'étude des détails (première apparition dans la grande édition de Vitruve, Côme, 1521), à l'élaboration des façades (Serlio, 1541) et, en dépit des travaux de Philibert de L'Orme, ne s'était pas généralisé pour l'établissement des plans avant la deuxième moitié du XVIIIe siècle (B. Vittone). Il fallut attendre 1800 pour que Durand en fasse l'instrument essentiel pour l'établissement de toutes les catégories de plan.

Toutefois, c'est sans doute leur nouveau rapport à l'histoire qui caractérise la démarche des promoteurs de l'art urbain néo-classique. Tandis que les classiques avaient l'ambition d'égaler un passé idéal unifié, les néoclassiques se proposent d'imiter des données historiques spécifiques et d'utiliser un style historique parmi d'autres.

Au début du XXe siècle, après l'échec de l'*Art nouveau,* un certain nombre d'architectes, en Allemagne et en France (P. Behrens et Auguste Perret sont les plus importants) tentèrent de rétablir une discipline « classique » dans les arts visuels, afin de combattre les excès de l'innovation. La même tendance se manifesta après la première guerre mondiale en littérature, peinture et musique (P. Valéry, Picasso, Stravinski), mais n'eut qu'un effet marginal sur l'architecture et l'urbanisme.

Cette désignation a été adoptée dans les pays anglo-saxons par les architectes et les urbanistes liés au mouvement « *New Urbanism* ». Ceux-ci se spécialisèrent dans la construction de « *gated communities* » très denses, composées de maisons reproduisant des modèles empruntés aux XVIIIe et XIXe siècles et discrètement adaptés à notre époque. Parmi les plus connues de ces résidences, on peut citer, aux États-Unis, Celebration, commandité par la société Disney à Orlando en Floride, et, dans le même État, Seaside, dont l'homogénéité « classique » fut soulignée par Peter Weir dans son film *The Truman Show* (1998).

En histoire de l'art, H. Wölfflin a tenté de faire retrouver au concept d'*art classique* son ancienne valeur « exemplaire », proposant à cet effet la Rome du XVIe siècle comme le sommet des accomplissements humains. Mais cette tentative devait recevoir un coup mortel lorsqu'un élève de Wölfflin, S. Giedion, proposa en 1922 le concept de « classicisme romantique ».

J. R.

→ Art urbain ; Baroque ; Histoire ; Peinture.

CLIMAT

La meilleure définition du climat est probablement celle donnée par Max Sorre en 1943 : « ... ambiance atmosphérique constituée par la série des états de l'atmosphère au-dessus d'un lieu dans leur succession habituelle ». Ces manifestations de « l'ambiance atmosphérique » sont principalement les températures et les précipitations ; mais il s'agit aussi de la pression atmosphérique, de l'humidité de l'air, des vents (force et direction), de la nébulosité (et son contraire, l'insolation), des « précipitations occultes » (rosées, brouillards). Le recueil des données dépend évidemment de la densité des postes d'observation météorologique et leur fiabilité, pour établir des moyennes, de l'ancienneté de ces observations systématiques qui, selon les cas, va de plus d'un siècle à quelques années seulement.

Il ne faut pas confondre ce concept avec celui de temps dont la définition scientifique est claire : il s'agit, pour un lieu donné, de l'état momentané des conditions atmosphériques. La météorologie, qui ressortit à la géophysique, décrit ces états, les analyse, en recherche les causes et, de plus en plus sûrement, en prévoit l'évolution pour des périodes allant d'un jour à quelques semaines.

L'étude scientifique du climat (la climatologie) suit une double voie :

— une voie analytique ou séparative,

visant à établir des moyennes annuelles et mensuelles des diverses manifestations atmosphériques et, à partir de ces contrats, de différencier des « types de climats » correspondant à des combinaisons multiples des divers facteurs ;

— une voie synoptique, qui vise à étudier le comportement et les variations de l'atmosphère dans toute son épaisseur, à expliquer l'enchaînement des types de temps et, finalement, à replacer moyennes et « types de climats » dans une perspective dynamique, d'où un rapprochement très sensible avec les préoccupations des météorologues.

Depuis un peu plus d'une génération, l'étude du temps et du climat ne dépend plus seulement des stations météorologiques et des ballons-sondes. De plus en plus, elle se fonde sur l'observation des photographies et d'enregistrements satellitaires, d'où d'impressionnants progrès récents.

Dans une acception plus restreinte, le terme de climat s'applique également à la définition des conditions atmosphériques moyennes d'une région ou d'une zone. On parle ainsi de « climat méditerranéen » ou de « climat tropical humide ». Ces types de climat ont d'abord été définis par des moyennes ; de plus en plus, ils sont caractérisés par leurs mécanismes atmosphériques et les « écarts à la moyenne » sont pris en considération. On se rapproche ainsi des conditions réelles, sans toutefois perdre de vue les dissemblances fondamentales des types de climat.

De manière encore plus restreinte, le climat peut être défini dans un site précis équipé d'une station d'observation (microclimat), dans une petite région (mésoclimat) ou dans une succession de stations d'exposition différente (topoclimat). Les données essentielles portent alors sur la stratification des températures et leur variabilité, sur les précipitations occultes, sur les vents... On se rapproche là du vécu et du concret, en milieu rural comme en milieu urbain ; la climatologie est désormais directement utile aux projets d'aménagement.

Les climatologues, en liaison avec les spécialistes d'autres disciplines (glaciologues, océanographes, géophysiciens, etc., et même historiens), étudient, depuis une vingtaine d'années, le réchauffement climatique, attribué à l'augmentation de l'effet de serre, tant pour comprendre les mécanismes qui l'engendrent que pour poser les conditions qui permettront de le limiter et d'en réduire les effets néfastes pour l'homme et pour son environnement.

G. B.

→ Atmosphère ; Climax ; Conditions naturelles ; Effet de serre ; Microclimat urbain ; Protection de la nature.

CLIMAX

État d'équilibre stable entre, d'une part, les données climatiques et, d'autre part, la végétation (phytoclimax) ou le sol (pédoclimax). Cet état se caractérise par un renouvellement constant de la végétation dans sa forme primitive ou par une évolution de même sens de la dynamique pédogénétique. Phytoclimax et pédoclimax peuvent se « croiser » pour qu'à partir des mêmes données climatiques, sans intervention humaine, l'organisation et la répartition des groupements végétaux et des types de sols soient extrêmement différentes, compte tenu de la nature variée des roches (chimie, porosité, minéralogie), des processus de l'érosion, du drainage, et de bien d'autres facteurs.

L'intervention de l'homme rompt l'équilibre climacique. Lorsque cette intervention est régulièrement répétée, on passe alors au paraclimax, état d'équilibre plus ou moins précaire entre les données climatiques et les formes de perturbation dues à l'homme (ex. : dans les régions méditerranéennes, les garrigues basses à chêne-kermès substituées à la forêt de chêne-vert par l'usage régulier du brûlis). Une large part des formations végétales est paraclimacique.

Si l'intervention humaine cesse, un nouvel état d'équilibre s'établit, le proclimax, qui n'est pas nécessairement semblable au climax initial.

G. B.

→ Climat ; Conditions naturelles.

CLINIQUE → Carte sanitaire ; Hôpital

CLÔTURE

La clôture est une barrière, construite ou végétale, qui délimite une parcelle vis-à-vis

d'une propriété mitoyenne ou de l'espace public, lorsque leur séparation n'est pas assurée par un bâtiment.

La clôture est une composante familière du paysage urbain français, mais elle n'est pas un invariant anthropologique. Il suffit pour le percevoir de se représenter les étendues ouvertes de maisons individuelles en périphérie des villes américaines ou les nombreux parcs non enclos des villes allemandes.

En divisant des territoires colonisés en lots géométriques délimités souvent par des murets de pierre, les Romains ont probablement inventé simultanément en Gaule la parcelle et la clôture. Au XIII^e siècle, la plantation de haies permanentes caractérisa les exploitations paysannes isolées. La clôture rompit en effet avec les pratiques collectives villageoises (vaine pâture surtout) ; elle ne fut de ce fait légalement autorisée qu'à partir du XVIII^e siècle. L'exploitation individuelle familiale effaça les solidarités collectives.

Ces traits de l'histoire rurale de la clôture se retrouvent dans son histoire urbaine. Elle se développe en effet surtout avec la colonisation des zones périurbaines par la maison unifamiliale. La clôture *pavillonnaire* désigne la propriété du sol et correspond à une défense spatialisée et visuelle de l'intimité (être à l'écart de, ne pas être vu). Mais elle est aussi chargée de fonctions démonstratrices : sa forme et ses matériaux sont une image que l'occupant donne de lui-même. Soigneusement « décorative », la clôture exprime souvent un « art populaire » quotidien. Par sa diversité, elle renvoie à des pratiques et à des représentations culturelles.

Il faut citer également les *murs d'enceinte* des domaines religieux, militaires, hospitaliers, industriels, etc., ou les *grilles* plus aérées des parcs et jardins. Expressions d'une protection rigoureuse de la propriété ou de la communauté, délimitations de l'espace public circulatoire, ils parlent aussi des relations entre le végétal et le minéral dont la clôture sert les combinaisons ou les oppositions, rappelant ainsi que, dans la ville française, on tend à enclore les espaces verts.

La clôture urbaine, c'est aussi la *palissade,* qui protège un chantier ou qui délimite un espace en « friche ». Longtemps réalisées sans réflexion particulière, vite chargées d'affiches disparates et de graffitis, les palissades sont aujourd'hui l'objet d'innovations technologiques et d'attentions esthétiques (matériaux, formes, fresques décoratives...). La palissade se fait parfois tableau éphémère à l'échelle de la ville.

L'importance de la clôture dans le paysage urbain est maintenant bien reconnue. Son édification est soumise à une autorisation administrative dans les communes dotées d'un PLU ou d'un POS, et dans les périmètres sensibles et les zones protégées (Code de l'urbanisme, L 441). Les urbanistes tentent de varier les formes de séparation entre les différents usages de l'espace, tandis que les paysagistes dénoncent les clôtures qui unifient les hauteurs et suppriment les échappées visuelles. Auparavant symbole de la liberté du propriétaire, la clôture est de plus en plus regardée comme un des outils de l'aménagement urbain, parmi l'ensemble des limites séparatives possibles.

La clôture a pris récemment une nouvelle dimension, d'abord aux États-Unis, puis dans d'autres pays (Colombie par exemple), et de façon plus récente en Europe, avec l'apparition des résidences protégées, gardées et closes (*Gated Communities*), qui ont pour objet d'offrir un cadre d'habitat sécurisé et de peuplement homogène à des catégories aisées de la population.

P. N.

→ Maison individuelle ; Parcellaire ; Résidence protégée ; Tissu urbain.

CLUB DE JEUNES → Centre socioculturel ; Local collectif résidentiel

CODE DE L'URBANISME

Étape décisive dans le progrès du droit, la codification est la compilation méthodique des textes.

Deux décrets d'application du 8 novembre 1973, en application d'une loi du 30 juin 1972, ont établi respectivement la partie législative et la partie réglementaire du Code de l'urbanisme (CU) qui, à la différence du Code de 1945, ne comporte plus de dispositions relatives à la construction. Un décret ultérieur du 3 janvier 1977 a établi une troisième partie regroupant les arrêtés à caractère réglementaire. Un même sujet est donc traité dans chacune des trois par-

ties sous un article caractérisé par un numéro à trois chiffres. Le permis de construire, par exemple, figure l'article L 421, R 421, A 421, mais comportera de multiples alinéas : ainsi, si l'on recherche des textes relatifs aux formules de demande, on devra consulter les articles R 421-43, A 421-1 et A 412-1. Aussi, un index alphabétique est-il nécessaire (celui du *Code commenté et annoté* par F. Bouyssou et J. Hugot comporte 175 rubriques principales, et la rubrique « Permis de construire », 42 références !).

On se reportera à la présentation du *Code pratique de l'urbanisme* (J. de Lanversin, 1984). Cette édition, qui ne comporte ni commentaires ni références jurisprudentielles, présente l'intérêt de juxtaposer sur une même page les trois parties du Code présentées habituellement de manière fractionnée et successive (en raison même de la distinction des pouvoirs législatif et réglementaire introduite dans les codifications officielles par la Constitution de 1958). Outre la présentation « synoptique » des 630 articles de la partie législative (L) et des 620 de la partie réglementaire (R), ainsi que des arrêtés pris en application de ces derniers, l'édition comporte des formulaires, les directives et circulaires d'application, et des extraits des six principaux autres codes concernés par l'urbanisme : Code civil, Code des communes, Code forestier, Code général des impôts, Code rural, Code de la santé publique.

Le législateur ayant laissé au gouvernement le soin d'édicter « les règles générales en matière d'utilisation du sol », en dehors de la production agricole (art. L 111-1 du CU), une réglementation applicable à l'ensemble du territoire avait été édictée par un décret du 29 août 1955, puis un décret du 30 novembre 1961. L'appellation de *règlement national d'urbanisme* est encore utilisée parfois pour désigner ce corps de règles, bien que le Code de l'urbanisme les ait intégrées sous le nom de « règles générales d'urbanisme » (RGU). La planification urbaine a réduit leur champ d'application à travers les règles locales fixées par les PUD, puis surtout par les POS, enfin par les PLU et les cartes communales. Ces règles locales l'emportaient autrefois sur celles du RNU, qui ne jouaient qu'un rôle subsidiaire en cas de silence du POS, puis des PLU.

La loi du 31 décembre 1976 fait prévaloir sur les règles du RNU l'ensemble de celles qui figurent dans les PLU, POS, PAZ, etc., c'est-à-dire que le RNU ne s'applique qu'à défaut de document local. Il convient donc d'ajouter aux dispositions contenues dans un POS, un PLU, une carte communale ou un document en tenant lieu, les règles générales figurant à l'article R 111-1 qui sont d'ailleurs dites pour cette raison d'« ordre public ».

Même si les règles générales jouent un rôle subsidiaire, leur contenu est très vaste : elles sont énumérées, et regroupées, aux articles R 111-1 à R 111-26 du Code de l'urbanisme, en trois catégories, qui concernent respectivement :

— la localisation et la desserte des constructions ;

— l'implantation et le volume de ces constructions ;

— l'aspect de ces constructions.

Une étude détaillée du Code de l'urbanisme fait apparaître les inévitables difficultés rencontrées par la mise en œuvre des règles générales d'urbanisme. Il revient au contrôle juridictionnel de trancher en cas de contentieux et de faire ainsi émerger une jurisprudence. Ces difficultés ont pu, dans une certaine mesure, être prévenues par l'élaboration de « modalités d'application du règlement national d'urbanisme » (MARNU) ou cartes communales dans les communes non dotées de POS. Les cartes communales étaient des documents d'urbanisme sommaires, dont l'objet est de préciser les principes d'application au plan local du règlement national d'urbanisme. C'est un document d'urbanisme, reconnu comme tel depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, adapté au cas des petites communes rurales, simplifié dans son contenu comme dans sa procédure. Il est opposable aux tiers.

Au 1er janvier 2009, il reste 1 045 communes (2,4 millions d'habitants au recensement de 1999 et 145 000 km^2) non couvertes par un PLU ou par une carte communale, approuvée ou en cours d'élaboration, et qui devraient donc rester soumises au RNU. En outre, 2 623 communes (0,8 million d'habitants et 50 000 km^2) ayant une carte communale en cours d'élaboration et 1 936 communes (1,3 million d'habitants et 64 000 km^2) ayant un PLU en cours d'élaboration devraient en sortir. Leur adoption entraîne le transfert au maire de la responsabilité des autorisations d'utilisation du sol.

Quant à l'intervention des juges administratifs, elle s'est longtemps limitée à sanctionner les cas d'« erreur manifeste » : en matière de permis de construire notamment, le juge se contentait de vérifier si l'administration avait respecté le règlement national d'urbanisme dans les communes non pourvues de POS ou de MARNU ou la lettre de ces documents lorsqu'ils existaient. Cependant, depuis le début des années 1990, parallèlement à la multiplication des recours contentieux, et à la suite d'un rapport du Conseil d'État en 1992 (rapport Labetoulle, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*), les tribunaux administratifs et le Conseil d'État n'ont plus hésité à se faire juges de l'opportunité des décisions soumises à leur jugement.

P. M. et Y. P.

→ Carte communale ; Droit de l'urbanisme.

CODE FORESTIER → Forêt

COEFFICIENT D'EMPRISE AU SOL
→ Coefficient d'occupation des sols

COEFFICIENT DE PÉNIBILITÉ
→ Confort (d'un moyen de transport) ; Correspondance ; Coût généralisé de déplacement ; Fréquence (d'un moyen de transport) ; Marche à pied ; Surcharge (d'un véhicule)

COEFFICIENT D'OCCUPATION DES SOLS (COS)

Le coefficient d'occupation des sols (COS) est la règle d'urbanisme qui définit la densité de construction autorisée à l'intérieur d'une même « zone » d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme. Il exprime la surface de plancher hors œuvre susceptible d'être construite par mètre carré de terrain (la surface des bâtiments existants viendra toujours en déduction des possibilités de construire). La loi SRU du 13 décembre 2000 a prévu que le calcul du COS ne prend en compte ni les espaces boisés classés, ni les terrains cédés gratuitement, ni les emplacements réservés. Il ne peut s'appliquer que dans les nouvelles zones U (urbaines) et AU (urbanisation future) du PLU. Cette limite maximum n'est cependant pas uniforme car une même zone peut comporter des coefficients d'occupation des sols différents selon la nature ou la destination des constructions. Chaque zone peut en outre être divisée en secteurs affectés de coefficients spécifiques.

L'effet économique certain de ce coefficient permet aux autorités compétentes de peser lourdement sur les valeurs foncières. Ainsi un coefficient de 0,4 permettra de construire 200 m^2 de plancher sur un terrain de 500 m^2. Cependant, cette indication est insuffisante pour caractériser à elle seule un type de terrain urbain. Ainsi sur une parcelle de 1 ha, un COS de 0,5 permettra de réaliser une tour de dix étages, dont l'emprise au sol sera de 500 m^2, au milieu d'un jardin de 9 500 m^2, avec un parc automobile souterrain ; ou au contraire un petit lotissement d'habitations individuelles mitoyennes. Selon qu'il est choisi à peu près équivalent ou nettement supérieur à la densité des constructions existantes, le choix du COS a donc un effet indirect (stabilisateur dans le premier cas et incitatif dans le second cas) sur le sol ou la mutation de la morphologie urbaine d'un secteur. En zone d'urbanisation nouvelle (en général à la périphérie d'une agglomération), le COS tient compte de la capacité des équipements collectifs existants ou programmés.

Le *coefficient d'utilisation des sols* (CUS) était le mode de définition des possibilités maximum de construction en vigueur avant le système des coefficients d'occupation des sols instauré par la loi d'orientation foncière de 1967. Le coefficient d'utilisation du sol figurant dans la réglementation des plans d'urbanisme, depuis 1958, était assez complexe puisqu'il prévoyait trois modes de définition des surfaces constructibles :

— par le rapport du volume du bâtiment à la surface de la parcelle constructible (coefficient d'utilisation des sols) ;

— par le rapport entre la surface occupée par la construction et la surface de la parcelle (coefficient d'emprise du sol) ;

— par le rapport de la surface de plancher à la surface de la parcelle (coefficient d'occupation des sols).

Dans des conditions fixées par le règlement du plan d'occupation des sols, le coefficient d'occupation des sols pouvait être *dépassé*

cette disposition a été supprimée dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) –, en raison soit de prescriptions d'architecture ou d'urbanisme, soit de l'existence de projets visant à renforcer la capacité des équipements collectifs. Le constructeur devait verser une *taxe pour surdensité* égale à la valeur de la surface supplémentaire de terrain qui aurait été nécessaire pour la construction envisagée. Cette taxe était perçue par la commune ou l'établissement public ayant compétence en matière d'urbanisme. La taxe pour surdensité ne doit pas être confondue avec le versement pour dépassement du plafond légal de densité. Le dépassement pouvait également être réalisé avec l'accord de l'administration dans d'autres cas : par exemple, un horticulteur pouvait céder des droits à construire, inutiles pour lui, au propriétaire d'une parcelle qui bénéficiait d'un espace non construit à proximité de son bâtiment.

Le dispositif des coefficients des sols peut être utilisé dans les PLU (et, auparavant, dans les POS) pour mettre en œuvre une véritable politique d'incitation, en fonction des objectifs de la planification urbaine. On parle ainsi :

— de COS *d'accompagnement* qui reproduit la densité existante ;

— de COS *d'incitation* qui, par un niveau élevé, crée une incitation à la construction ou à la densification ;

— de COS *de dissuasion* qui, très bas, décourage la construction et permet le maintien d'une zone dans un état proche de l'état naturel : il permet ainsi la protection ou la constitution de réserves foncières (où on pourra réévaluer le COS ultérieurement) ;

— de COS *alternatifs* différents pour une même zone, selon l'utilisation du terrain : c'est donc une incitation à un type particulier d'utilisation qui bénéficie d'un COS plus élevé.

Le *transfert* de COS est une procédure qui peut intervenir en cas de dépassement du COS : la taxe de surdensité n'est pas due si les propriétaires des parcelles voisines acceptent de réduire d'autant leur capacité de construction (avec servitude d'inconstructibilité). Il peut intervenir dans les cas prévus pour le dépassement de COS, mais aussi pour la protection du paysage de certaines zones (*report de* COS) : le POS prévoit alors le transfert des COS de cette zone vers une autre où on souhaite regrouper la construction, afin d'éviter le « mitage » de l'espace. Le transfert du COS, dans tous les cas, doit être prévu par le règlement du POS, intervenir à l'intérieur d'une zone homogène de celui-ci (donc de COS uniforme), s'effectuer avec l'accord des propriétaires concernés et dans le cadre des règlements en vigueur.

Toutes les dispositions précédentes relatives à la stratégie des COS, séduisantes, mais complexes, ont été en fait peu utilisées, ce qu'on ne peut que regretter car elles pouvaient constituer des moyens efficaces d'une politique urbaine. Le dispositif des COS, qui était au cœur des POS, sans être cependant obligatoire depuis la décentralisation (1983), joue un rôle moins important dans les PLU : il est significatif que l'article 4, relatif aux PLU, de la loi SRU du 13 décembre 2000 n'évoque la fixation de COS qu'au 13e et dernier rang des moyens disponibles (et facultatifs) pour fixer les règles d'utilisation des sols.

P. M. et Y. P.

→ Densité ; Plafond légal de densité (pld) ; Plan d'occupation des sols (POS) ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Surface de plancher.

COEFFICIENT D'UTILISATION DES SOLS
→ Coefficient d'occupation des sols

CŒUR DE VILLE → Centre ; Centre historique ; Centre urbain

COFFRAGE → Béton

COLLAGE → Composition urbaine ; Morphologie (urbaine) ; Typologie

COLLECTIF (LOGEMENT) → Appartement

COLLECTIVITÉS LOCALES (ET TERRITORIALES)

La Constitution (art. 72) énumère les collectivités territoriales : communes, départements, territoires d'outre-mer, et dispose que « toute autre collectivité territoriale est créée par la loi ».

C'est ainsi que la loi du 2 mars 1982 reconnaît cette qualité aux régions (celle de 1972 les constituant en établissements

publics), mais subordonne leur transformation à l'élection des conseils régionaux.

Il est remarquable par ailleurs de constater que ni le gouvernement ni le Parlement n'ont souhaité remettre en cause le découpage des collectivités, en particulier par la réduction du nombre des communes, régulièrement réclamée par les administrations d'État ou par la réduction de celui des régions, conçues initialement comme de simples « circonscriptions d'action administrative » pour la planification régionale, souvent peu homogènes, et nullement adaptées aux politiques régionales, en particulier de la Communauté économique européenne.

Le même article 72 de la Constitution disposant que les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », la loi du 2 mars 1982 consacre (ce que faisait déjà la Constitution de 1946) le principe de l'élection par chaque conseil de son organe exécutif.

Les lois de décentralisation ont prévu qu'aucune collectivité territoriale ne pouvait exercer une tutelle sur une autre, même de niveau inférieur Elles ont précisé les compétences de chacune. Ainsi, en matière d'éducation, les communes ont la responsabilité des écoles, les départements des collèges, les régions des lycées et l'État des universités. Nombreux sont ceux qui dénoncent le nombre excessif de niveaux de collectivités et estiment que la région devrait supplanter le département (qui serait alors supprimé) ou inversement, sans que la question ait jamais été portée devant le Parlement.

Le nombre de mandats successifs dans une même fonction (parlementaire, élu local ou exécutif d'une collectivité) n'est pas limité, pas plus que le nombre de mandats différents qu'un même élu peut exercer : nombreux sont par exemple les parlementaires qui sont également maires (c'est la cas de la majorité des aires des grandes villes) ou présidents de conseils généraux ou régionaux. Cette situation est régulièrement dénoncée de tous bords, mais aucune réforme n'a été adoptée. Les parlementaires, directement concernés, n'y sont majoritairement pas favorables à la fois parce qu'ils ne veulent pas de cette autolimitation et pour des raisons matérielles. La limitation à deux ou trois mandats successifs de parlementaire a été plusieurs fois proposée, mais jamais débattue au Parlement. La possibilité de cumul de mandats différents, et donc des indemnités correspondantes, est appréciée par les élus, ainsi que le montant des retraites que cela permet. Il a pourtant été souvent envisagé d'interdire le cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction importante d'exécutif local (président de conseil régional ou de conseil général ou maire d'une ville importante, par exemple au-delà de 50 000 habitants). Une telle réforme serait plus facilement acceptée si, au lieu de recevoir une indemnité (fixée en fonction de la population de la commune), les maires recevaient un véritable salaire (ce que la constitution interdit actuellement) qui leur ouvrirait des droits de retraite analogues à ceux des autres salariés. Il est pourtant clair qu'une telle réforme, permettant d'avoir des élus à temps plein dans une seule fonction, renforcerait leur relation avec les citoyens et permettrait une meilleure personnalisation de la fonction. Dans le même esprit, il a plusieurs fois été proposé que le responsable de l'exécutif, au lieu d'être élu par son conseil (municipal, général ou régional) soit la tête de liste qui remporte la majorité des sièges.

Ce sont des propositions de nature différente qui ont été présentées, le 5 mars 2009, par le comité pour la réforme des collectivités locales (dit comité Balladur, du nom de son président) mis en place en 2008. Les vingt réformes proposées concernent, outre des aspects fiscaux, quelques thèmes majeurs :

— rapprochement des conseils généraux et des conseils régionaux, en faisant élire leurs conseillers lors du même scrutin ; fusion de ces conseils dans les DOM ; modification du mode de scrutin pour l'Assemblée de Corse afin de permettre une majorité stable ;

— incitation aux regroupements volontaires de régions (une quinzaine a paru un chiffre raisonnable) et de départements ;

— achèvement de la carte de l'intercommunalité ; élections de leurs organes délibérants par le même scrutin que celui des conseils municipaux (comme pour les conseils généraux et les conseils régionaux) ; possibilité de se transformer en communes nouvelles ; rationalisation de la carte des syndicats de communes en supprimant ceux qui correspondent à une intercommunalité ;

— création d'une collectivité à statut particulier du Grand Paris (Paris et sa petite couronne)

et de métropoles dans les grandes agglomérations (en principe 11 dès 2014) ayant certaines compétences des communes plus les compétences sociales des départements ;

— compétence générale accordée aux communes et à elles seules, ce qui renforcerait leur rôle ;

— clarification des compétences entre les différentes collectivités territoriales et entre celles-ci et l'État ; suppression des services déconcentrés de l'État en double emploi avec ceux correspondant a une compétence d'une collectivité.

Un texte législatif (lois de réforme des collectivités territoriales) a été préparé en 2009 et sera voté à l'automne 2010. Il ne reprend que partiellement les propositions du comité Balladur. Les conseillers territoriaux siègeront à la fois au conseil général de leur département et au conseil régional. Cette disposition s'accompagnera d'une diminution du nombre d'élus (de 40 % environ), ce qui indispose fortement ces derniers. Les conseillers territoriaux seront élus au suffrage universel par un scrutin uninominal à deux tours. La réforme de la gouvernance du Grand Paris, qui était loin de faire l'unanimité, a été reportée à une date ultérieure. L'ensemble de ces mesures prendra effet en 2014, date à laquelle coïncideront exceptionnellement les élections des conseillers municipaux (et communautaires) et territoriaux.

P. M. et Y. P.

→ Commune ; Conseil régional ; Décentralisation administrative ; Département ; Emprunts des collectivités locales ; Fiscalité directe locale ; Groupement de communes ; Région ; Territoire.

COLLÈGE ET LYCÉE

L'enseignements du second degré (dit secondaire) est donné dans les collèges (premier cycle et dans les lycées (second cycle). Les établissements sont publics ou privés, mais la majorité des établissements privés a passé un contrat avec l'État (établissements dits sous contrat) : sous réserve de respecter un certain nombre de conditions, notamment pédagogiques, ils peuvent recevoir des aides publiques et, en particulier, la rémunération de leurs enseignants est assurée par l'État.

L'unification des modes de désignation des classes et des établissements de l'enseignement secondaire prévaut depuis la « réforme Haby » de 1975. Le « collège » s'est alors substitué aux anciens CES, CET, CEG (collège d'enseignement secondaire, d'enseignement technique, d'enseignement général) et aux premiers cycles de certains lycées, pour offrir un tronc commun de formation à quatre classes d'âges, en principe de 11 ans à 15 ans, soit de la sixième à la troisième. La taille habituelle d'un collège est de 600 à 900 élèves avec une surface de terrain de 1,2 ha ou 1,8 ha. Cependant, dans les secteurs géographiques à faible densité de peuplement, on admet la réalisation de collèges plus petits (240 élèves). On compte, en 2007-2008, 7 025 collèges (dont un peu plus du quart sont privés). Ils accueillent 3,2 millions d'élèves (455 élèves en moyenne). La dépense moyenne par élève est de 7 930 €.

Le « lycée » (officiellement lycée d'enseignement général et technologique, le LEGT) accueille ensuite pendant trois ans, en principe de 15 à 18 ans, de la seconde à la terminale, les jeunes qui poursuivent un cycle long, tandis que les LEP (lycées d'enseignement professionnel) offrent un cycle court de deux ans, l'âge de la fin de l'enseignement obligatoire étant par ailleurs fixé à 16 ans depuis 1959. La taille des lycées n'a jamais été normalisée comme a pu l'être celle des collèges. Elle est généralement comprise entre 1 000 et 1 500 élèves avec des surfaces de terrain de l'ordre de 2 à 3 ha (davantage pour les lycées industriels ainsi que pour les lycées abritant un internat). On compte, en 2007-2008, 2 626 lycées et 1 687 lycées d'enseignement professionnel. Parmi ces établissements, trois sur cinq sont publics et deux sur cinq privés. On peut y ajouter quelque 200 lycées privés n'offrant que des enseignements post-baccalauréat : classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et surtout sections de techniciens supérieurs (STS). Les lycées accueillent 2,2 millions d'élèves (hors CPGE et STS), dont un peu moins du tiers dans les lycées professionnels, soit un peu plus de 500 élèves en moyenne par établissement (respectivement 560 et 430 environ). La dépense moyenne est de 10 240 € par élève en lycée général et technologique et de

10 740 € en lycée professionnel. La taille moyenne des classes est de 27,5 en LEGT et de 19,3 en LET.

L'ensemble de l'enseignement secondaire (collèges et lycées) public emploie, en 2008-2009, 394 000 enseignants, dont un peu plus de 50 000 professeurs agrégés et de 250 000 professeurs certifiés. L'enseignement secondaire privé en emploie 95 500. La moyenne est d'un peu moins de 11 élèves par enseignant. Il y a en outre 113 000 non-enseignants (personnels administratifs, techniques et de services) et 61 000 assistants d'éducation.

En milieu urbain dense, le collège est typiquement un équipement de quartier, et sa localisation doit être choisie pour permettre une fréquentation piétonnière. Mais ni les collèges situés en milieu urbain peu dense, ni les lycées, quel que soit le tissu urbain, ne peuvent être situés à distance piétonnière pour la majeure partie des élèves qu'ils reçoivent. La qualité de la desserte par les transports en commun devient alors l'un des éléments les plus importants à prendre en compte dans le choix de la localisation de l'établissement.

Même si l'usage polyvalent des équipements reste malheureusement exceptionnel en France, il est à noter que la commune dispose d'un droit d'utilisation de tous les locaux scolaires implantés sur son territoire, même ceux qui, comme les collèges, dépendent du département ou d'une autre collectivité publique, pour y organiser des activités culturelles, sportives sociales ou socio-éducatif (loi du 22 juillet 1983, art. 25).

Les lois de décentralisation du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ont transféré les compétences (hors personnel) des collèges au département et celle des lycées à la région (les écoles étant du ressort de la commune et les établissements d'enseignement supérieur demeurant de celui de l'État). Ce transfert s'est effectué sans difficultés majeures. Les lycées, en particulier, ont bénéficié, notamment sur le plan des locaux, d'une attention plus grande que lorsqu'ils dépendaient de l'État. La loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, qui prévoit une extension de la décentralisation, a transféré aux collectivités territoriales la gestion des personnels non enseignants, mais cette proposition a suscité une vive hostilité des syndicats et de nombreuses collectivités territoriales.

J. C. et P. M.

→ Carte scolaire.

COLONNADE → Arcade ; Façadisme

COMITÉ DE DÉCENTRALISATION → Agrément ; Décentralisation (des activités)

COMITÉ (OU CONSEIL) DE QUARTIER → Association ; Démocratie locale ; Participation

COMMERCE

Activité économique d'achat et de vente de biens ou de services. Le commerçant est « celui qui exerce des actes de commerce et en fait sa profession habituelle » (Code du commerce). Il doit être inscrit au registre du commerce : son régime social et fiscal en découle.

Le commerce recouvre en fait plusieurs activités :

- collecte et ramassage des produits, conditionnement et expédition ;
- approvisionnement des détaillants (commerce de gros) ;
- distribution à la clientèle (commerce de détail).

On peut rapprocher du commerce, pour constituer les activités commerciales au sens large, des activités moins liées à la distribution :

- transports ;
- activités commerciales de services dans le secteur de l'hôtellerie, des cafés-restaurants et dans celui de l'automobile ;
- services marchands rendus aux particuliers et aux entreprises.

Le secteur du commerce comporte, en France en 2007, environ 600 000 entreprises (22 % du total), qui comprennent quelque 800 000 établissements et font travailler 3 575 000 personnes (14 % du total), dont 3 050 000 salariés.

Le secteur des transports représente environ 90 000 entreprises et 1 150 000 emplois, dont 1 080 000 salariés. Celui des services marchands (services aux entreprises, services aux

particuliers, activités immobilières) regroupe 1 030 000 entreprises, qui emploient environ 5 560 000 emplois, dont 4 630 000 salariés. Au total, les activités commerciales au sens large représentent donc plus de 1,7 million d'entreprises (63 % du total) et 10,3 millions d'emplois (40 % du total).

Du point de vue de l'occupation de l'espace, deux critères sont importants :

• celui du type de locaux (et de leur consommation d'espace) où s'exercent les activités commerciales : entrepôts, boutiques du commerce de détail, magasins plus importants de divers types, centres commerciaux, marchés, etc. ;

• celui de l'aire de chalandise, c'est-à-dire de la zone d'influence d'un point de distribution de ventes et de services. On distingue souvent, à cette fin, des produits (biens ou services) de trois types :

• quotidien (exemple : alimentation banale, journaux, etc.) qu'on doit trouver dans le rayon de marche à pied de son logement,

• occasionnels (exemple : vêtements, assurances, etc.) qu'on trouve à l'échelle d'une petite ville ou d'un quartier,

• anomaux ou exceptionnels (exemple : antiquités, haute couture, etc.) qu'on ne trouve que dans le centre des grandes agglomérations).

Cette distinction n'est pas absolue et une activité ne peut être rangée de façon simple dans l'une ou l'autre catégorie : le commerce alimentaire est quotidien pour les boutiques de quartiers, occasionnel pour les grandes surfaces, anomal pour les produits de grand luxe. Cette classification, cependant utile pour analyser et prévoir l'armature commerciale d'un quartier ou d'une ville, est à rapprocher du concept d'emploi résidentiel ou induit par la population.

P. M.

→ Activité économique ; Entrée de ville ; Entrepôt ; Magasin ; Marché ; Place marchande ; Urbanisme commercial.

COMMISSAIRE DE LA RÉPUBLIQUE
→ Conseil régional ; Déconcentration ; Département

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN
→ Planification ; Planification économique

COMMISSIONS DE CONCILIATION
→ Commission départementale d'urbanisme

COMMISSION DÉPARTEMENTALE D'URBANISME

Commission exclusivement consultative, dont l'intervention est requise par certains textes, au même titre que d'autres commissions départementales. Le Code de l'urbanisme en précise les modalités de constitution et les affaires sur lesquelles elles sont appelées à donner leur avis. Pour la commission départementale d'urbanisme (éventuellement constituée, à titre temporaire, en commission interdépartementale), l'énumération de ces affaires par le Code de l'urbanisme est très longue et l'initiative de sa saisine incombe au préfet, commissaire de la République (ou au directeur départemental de l'équipement qui la lui demande).

Son rôle essentiel est lié aux dérogations susceptibles d'être accordées aux règles générales d'urbanisme. Créée par la loi du 24 juin 1943, elle avait, à l'époque, comme rôle de donner obligatoirement son avis sur les projets d'aménagement des communes. La conférence permanente du permis de construire a été instituée en 1965 et son avis tient lieu de celui de la commission départementale d'urbanisme pour les dérogations mineures aux règles d'urbanisme. Dans la pratique administrative, le rôle de cette dernière, à composition strictement administrative, prit le pas sur celui de la commission départementale d'urbanisme et fut, dans les départements, fort important quant à la doctrine ou au contrôle des dérogations. Ce rôle a été d'autant plus sensible que l'avis de cette commission a tenu lieu de celui de tous services, autorités ou organismes consultés à l'occasion d'un permis de construire, sauf en matière de sites ou de monuments historiques.

Ces commissions, dont le rôle est lié à la délivrance des permis de construire, dans les conditions prévues au Code de l'urbanisme, doivent être distinguées de celles qui ne sont compétentes qu'en application de législations particulières, telles que la commission départementale de l'aménagement commercial ou la commission départementale des sites. La première a un rôle précisé par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, limité à la délivrance d'autorisation de création ou

d'extension de magasins de commerce de détail de grande surface. La seconde est compétente dans les cas prévus par la loi de 1930 relative à la protection des sites, perspectives et paysages.

Commission départementale d'urbanisme et conférence permanente de permis de construire disparurent en 1983 : la loi portant décentralisation des compétences en matière d'urbanisme créa les commissions de conciliation, organismes départementaux, à représentation majoritaire d'élus, compétents en matière de conflits portant sur tout document d'urbanisme opposable aux tiers élaboré par les communes. Les commissions de conciliation n'ont pas un rôle d'arbitre et leur utilité est réduite à favoriser un débat public. Plus de vingt ans après leur institution, on ne peut que constater le rôle très marginal de ces nouvelles commissions, voulues par le législateur comme mécanisme régulateur de la décentralisation parmi d'autres, aussi peu usités. Souvent saisies à l'initiative de personnes publiques, telles que les organismes consulaires, les commissions de conciliation ont, du fait même de leur composition, très généralement soutenu systématiquement le point de vue de la commune et, par la suite, n'ont plus été sollicitées.

N. B. et Y. P.

→ Code de l'urbanisme.

COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE CONCILIATION, COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE LA PROTECTION CIVILE → Commission départementale d'urbanisme

COMMISSION DES MONUMENTS HISTORIQUES → Abords ; Classement ; Monument historique

COMMISSION D'URBANISME COMMERCIAL → Commission départementale d'urbanisme ; Urbanisme commercial

COMMISSION LOCALE D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME

Organisme chargé, jusqu'à la loi du 7 janvier 1983, de l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (dont le nombre avait été arrêté en 1977 à 407 et n'a pas été augmenté lorsque leur réalisation a été confiée aux communes « représentant une communauté d'intérêts économiques et sociaux »). Cette commission comprenait des représentants des communes, des services de l'État et des organismes économiques et professionnels intéressés, notamment des chambres consulaires, et, depuis le décret du 12 octobre 1998, des représentants du département et de la région. Elle pouvait recueillir l'avis de toute personne qualifiée, organisme ou association ayant compétence en la matière.

L'institution était une survivance de l'« élaboration conjointe » du SDAU, mise en place par la loi d'orientation foncière de 1967. Les conflits soulevés à leur propos avaient considérablement ralenti leur élaboration. En octobre 1984, 187 seulement, couvrant 5 461 communes, soit à peine plus de la moitié des communes concernées (10 389), avaient été approuvés. Depuis la décentralisation, 23 nouveaux schémas directeurs ont été approuvés et 35 des anciens ont été révisés (sur 135 mis en révision), ce qui souligne *a posteriori* l'efficacité nettement supérieure de la procédure antérieure à la décentralisation.

Aussi la commission locale n'était-elle plus, depuis la loi du 7 janvier 1983, qu'une institution intervenant dans une procédure exceptionnelle, puisque l'initiative de l'élaboration des schémas directeurs appartient aux communes qui en confient la tâche à un établissement public de coopération intercommunale. C'est seulement si cette procédure normale n'aboutissait pas que le préfet, commissaire de la République, pouvait, deux ans après avoir demandé l'élaboration ou la révision du schéma, imposer l'ancienne procédure et constituer par voie d'arrêté une commission locale d'aménagement et d'urbanisme. L'examen attentif de la procédure montre toutefois le déséquilibre marqué de « l'élaboration conjointe » au profit de l'État. Cette incitation à la coopération intercommunale n'a guère réussi. La loi SRU du 13 décembre 2000 a supprimé cette procédure pour les nouveaux schémas de cohérence territoriale.

Y. P.

→ Schéma directeur.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
→ Groupement de communes

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION NOUVELLE → Groupement de communes ; Syndicat d'agglomération nouvelle ; Ville nouvelle

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
→ Groupement de communes

COMMUNAUTÉ DE VILLES → Groupement de communes

COMMUNAUTÉ URBAINE → Groupement de communes

COMMUNE

Collectivité territoriale dont l'étendue sert à la fois d'assise à une circonscription de l'État et à une collectivité locale. Mais l'État y possède peu de services propres et utilise ceux de la collectivité.

L'origine du terme est le mot *communia* en bas latin. Celui-ci désignait l'expansion institutionnelle d'un groupe administrant des intérêts collectifs. Au Moyen Âge, il s'agissait de l'association des bourgeois d'une même localité, d'abord pour gérer des biens communaux (Suisse alémanique). Par la suite, des aspirations politiques se sont cristallisées dans l'institution communale (Italie), les bourgeois d'une localité obtenant le droit de se gouverner eux-mêmes. La commune est ainsi le point de départ du gouvernement local dans les systèmes démocratiques, devenant parfois le cadre de mouvements de protestation libertaire (Angleterre aux XI^e^ et XII^e^ siècles). Les revendications égalitaristes s'élèveront plus tard dans le cadre communal contre les oligarchies bourgeoises, Dans des cas extrêmes, comme la première (1789-1795) et la seconde (18 mars au 27 mai 1871) communes de Paris, l'institution a pu jouer un rôle révolutionnaire.

Le découpage communal est le reflet des anciennes communautés, lorsque, comme en France, il a été peu retouché aux XIX^e^ et XX^e^ siècles. Dans ce cas, la commune recouvre largement l'ancien terrain (ou finage) d'un village. La dimension des communes, pour cette raison, est plus importante dans les zones d'habitat dispersé que dans celles d'habitat aggloméré. Elle est aussi inversement proportionnelle à la fertilité des sols.

Le cadre territorial traditionnel explique le nombre très élevé des communes françaises, qui constitue, depuis les années 1950, un obstacle persistant à la rationalisation et à la modernisation de l'administration publique au niveau local : dans les campagnes, parce que leur dépeuplement prive les communes des ressources nécessaires ; mais aussi dans les villes, où le fractionnement des territoires urbanisés en un nombre élevé de communes, jalouses de leurs prérogatives et de leur autonomie, rend difficiles la création et la gestion des équipements collectifs nécessaires.

Environ 32 000 communes sur les 36 682 existant en 2004 (36 568 sans les DOM) comptent moins de 2 000 habitants et regroupent le quart de la population française ; 2 %, comptent plus de 10 000 habitants mais totalisent la moitié de celle-ci.

Dans sa forme actuelle, l'administration communale répond pour l'essentiel à la loi du 5 avril 1884, devenue Code des communes, qui consacre définitivement le principe de l'élection de conseil municipal et du maire (encore nommé dans les villes avant 1882). La réforme entreprise depuis 1982 a concerné davantage les départements et les régions que les communes, mais elle prolonge le mouvement d'autonomisation qui a caractérisé celles-ci durant les vingt années antérieures, en particulier en encourageant la coopération intercommunale. Parmi les transferts de compétence au bénéfice de la commune figurent cependant les écoles primaires, l'élaboration des documents d'urbanisme (qui était depuis la LOF du 30 décembre 1967, conjointe avec les services de l'État) et la délivrance des autorisations d'utilisation des sols lorsqu'il existe un document d'urbanisme approuvé (plan d'occupation des sols ou, depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, plan local d'urbanisme ou carte communale).

L'assemblée élue de la commune s'est vu reconnaître dès la loi de 1884 un rôle prédominant dans la gestion de la collectivité : le conseil municipal « règle par ses délibérations

les affaires de la commune ». Élu tous les six ans au suffrage universel direct (1995, 2001 et, exceptionnellement, 2008), il a vu sa composition et son mode de scrutin modifiés par la loi du 19 novembre 1982. Le nombre des conseillers municipaux varie selon la taille des communes de 9 (communes de moins de 100 habitants) à 69 (300 000 habitants et plus). Dans les très grandes villes, il atteint 73 (Lyon), 101 (Marseille) et 163 (Conseil de Paris), mais ces dernières disposent par ailleurs d'une organisation particulière en arrondissements.

Le *mode de scrutin* a des implications politiques importantes. La majorité gaulliste avait adopté en 1964 le scrutin de liste majoritaire à deux tours, interdisant la modification des listes entre les deux tours dans les villes de plus de 30 000 habitants, ce qui incitait aux regroupements dès le premier tour, assurait une majorité stable, et favorisait la bipolarisation. Le système adopté par la loi du 19 novembre 1982 pour les communes de moins de 3 500 habitants est le scrutin majoritaire (les candidats devant se regrouper en listes complètes au-dessus de 2 500 habitants), qui convient aux petites communes où les facteurs personnels l'emportent le plus souvent sur les stratégies partisanes. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un mode de scrutin original combine les avantages du scrutin majoritaire (majorité stable) et de la représentation proportionnelle (regroupements politiques clairs lors des candidatures) : les conseillers sont élus au scrutin de liste à deux tours, les listes déposées devant comporter autant de candidats que de sièges à pourvoir. Dans ces communes, la moitié des sièges est attribuée à la liste arrivée en tête au second tour (système dit de la prime majoritaire), l'autre moitié étant répartie à la proportionnelle entre toutes les listes présentes au second tour.

La distinction entre sessions ordinaires et extraordinaires ayant été supprimée en 1970, le conseil municipal se réunit légalement au moins une fois par trimestre, mais le maire peut le convoquer chaque fois qu'il le juge utile : c'est donc lui, dans la pratique, qui établit la périodicité des réunions. Les séances sont publiques et peuvent être préparées par un travail en commissions. Ces commissions, permanentes dans les grandes communes, sont présidées par le maire ou par l'adjoint ayant reçu délégation en la matière et ne sont pas publiques. Les délibérations du conseil, acquises à la majorité simple, ont le plus souvent le caractère de décisions exécutoires, soumises au contrôle de légalité (le préfet dispose désormais d'un délai de deux mois pour déférer au tribunal administratif une délibération qu'il estime illégale et peut assortir ce recours d'une demande de sursis à exécution). Les délibérations financières – vote du budget, fixation du taux des taxes, émission d'un emprunt – comme celles relatives aux emplois communaux, à l'organisation des services, à la gestion des biens communaux, etc., sont des décisions exécutoires. D'autres délibérations, en revanche, prennent la forme de simples vœux ou d'avis.

Le maire est chargé d'exécuter les délibérations du conseil municipal. Mais l'évolution de la pratique l'a conduit à occuper dans l'institution communale une place prédominante, pour deux raisons principalement :

— d'abord le mode de scrutin (scrutin de liste au-dessus de 2 500 habitants) fait qu'il est élu par les conseillers municipaux en tant que le chef de la liste victorieuse : les électeurs tiennent compte, dans le choix de la liste pour laquelle ils votent, de la personnalité qui la conduit ;

— ensuite son autorité s'est considérablement accrue à la faveur de l'extension de l'administration communale, dont il est souvent le seul au sein du conseil municipal à avoir une vue d'ensemble, les autres conseillers n'ayant guère le temps de prendre connaissance des dossiers.

Les adjoints, élus, comme lui, par le conseil parmi ses membres (leur nombre est fixé de 1 à 20, mais ne peut jamais dépasser 30 % de l'effectif du conseil), ne disposent d'aucun pouvoir propre, à l'exception de ceux qui leur sont délégués par le maire. Lorsque ce dernier retire à un adjoint sa délégation (situation assez fréquente, consacrée par la loi du 19 novembre 1982 qui lui permet de transférer la délégation ainsi retirée à un conseiller municipal), il se trouve privé de tout pouvoir, même s'il ne peut être mis fin à ses fonctions.

Le maire n'est pas « responsable » devant le conseil, qui ne peut mettre fin à ses fonctions. Devant une crise durable, la seule solution consistera donc soit dans sa démission, soit dans la dissolution du conseil par décret en conseil des ministres.

Les attributions du maire en tant que représentant de l'État dans la commune concernent l'état civil (notamment la célébration des mariages) et la police judiciaire. Dans cette double compétence, il agit sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Pour l'exercice de ses attributions en matière d'urbanisme, de publicité des lois et règlements, d'établissement des listes électorales et des listes de recensement en vue du service national, il agit sous l'autorité hiérarchique du préfet.

Le maire est aussi et surtout l'autorité exécutive dans la commune. Ses attributions sont classées en trois catégories :

— il prépare et exécute les délibérations du conseil, agissant sous son contrôle notamment en matière budgétaire : il est ordonnateur des dépenses de la commune ;

— il peut se voir déléguer par le conseil certaines compétences énumérées par la loi (conclusion de contrats, fixation de tarifs par exemple), mais ces délégations sont toujours révocables ;

— il dispose enfin de pouvoirs propres, pour l'exercice desquels il n'a ni à être autorisé par le conseil ni à lui rendre compte. Ce sont d'une part la direction des services municipaux et la gestion de leur personnel ; d'autre part, la police administrative.

Certains maires exercent ces pouvoirs solitairement, avec l'aide du seul secrétaire général ou de leur cabinet, d'autres délèguent largement à leurs adjoints leurs compétences. La « municipalité » peut être entendue, soit au sens large, comme l'ensemble de personnes qui administrent une commune *(Robert)*, c'est-à-dire le maire, les adjoints et les conseillers municipaux, soit, au sens étroit du droit administratif, comme la réunion du maire et des adjoints. Étant peu rigoureux dans son usage, ce substantif est peu utilisé, l'adjectif « municipal » étant au contraire d'usage courant.

La « municipalité » (au sens étroit), peut se voir attribuer une indemnité, mais celle-ci ne représente pas un véritable traitement. Dans les villes où la fonction du maire et des principaux adjoints correspond à une occupation à plein temps, les maires sont donc incités à rechercher un mandat national.

Les nouvelles structures de coopération mises en place par la loi du 6 février 1992 innovaient fortement dans le système local français. Les communautés de villes (pour les agglomérations de plus de 20 000 habitants) et les communautés de communes doivent obligatoirement exercer les deux compétences de l'aménagement de l'espace et du développement économique ; elles ont dû opter pour une troisième compétence au moins, choisie parmi la protection de l'environnement, la politique du logement, la voirie et les transports urbains, la construction et la gestion d'équipements publics. La mise en œuvre de ces nouvelles structures s'est révélée difficile et la formule de la communauté de villes a paradoxalement contribué à une forte relance de l'ancienne institution des districts qui en a représenté la formule alternative et concurrente. Ceux-ci sont passés de 214 en 1992 à 324 en 1995, mais leur nombre a diminué par la suite et ils ont été supprimés par la loi de 1999. Si la communauté de villes avait eu peu de succès (5 en tout se sont constituées et aucune ne concernait une agglomération importante) et a été supprimée par la loi de 1999, la communauté de communes a connu un succès certain : 2 293 avaient été constituées au 1er janvier 2009, regroupant 30 244 communes et plus de 26 millions d'habitants. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 a en effet cherché à encourager ces regroupements de communes, tout en limitant, dans un souci de simplification, le nombre de formules possibles. Il ne subsiste que la communauté urbaine, la communauté de communes et la nouvelle formule de la communauté d'agglomération, les districts et les communautés de villes étant appelés à disparaître. 1 671 communautés d'agglomération s'étaient constituées au 1er janvier 2009, regroupant 3 003 communes et 21,4 millions d'habitants. On peut ajouter les 16 communautés urbaines (regroupant 409 communes et 7,4 millions d'habitants) et les 5 syndicats d'agglomération nouvelle subsistant dans les villes nouvelles (regroupant 29 communes et 300 000 habitants).

Le transfert aux communes de l'élaboration des documents d'urbanisme a obligé l'État à mettre en œuvre la procédure prévoyant l'inscription, dans un schéma directeur (devenu schéma de cohérence territoriale) ou dans un plan d'occupation des sols (devenu plan local d'urbanisme), d'un projet d'intérêt général : le projet de construction d'un centre de confé-

rences internationales a ainsi fait l'objet d'un contentieux entre la ville de Paris et l'État.

Le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales (dit comité Balladur) a proposé des modifications importantes qui avaient clairement pour objet de faire de la commune (ou de la métropole ou de la commune nouvelle créée par transformation d'une structure intercommunale) l'échelon de base de la démocratie locale et de l'organisation locale en lui conférant une compétence générale. Au contraire, les départements et les régions n'auraient que des compétences spécialisées. Le même rapport propose en outre, notamment :

— de créer, dès 2014 (date des prochaines élections municipales), onze métropoles (d'autres pourraient être créées par la suite) ayant certaines compétences des communes, plus les compétences sociales du département ;

— d'achever, avant 2014, la carte des intercommunalités (notamment en Île-de-France et en Corse, régions où elles sont le moins développées) ;

— de rationaliser, également avant 2014, la carte des syndicats de communes, ceux qui correspondent territorialement à un groupement de communes étant absorbés par celui-ci ;

— de créer une collectivité locale du Grand Paris qui réunirait les départements de Paris et de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) ;

— d'élire les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en même temps et sur les mêmes listes que les conseillers municipaux (et donc au suffrage universel direct) ;

— de permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes ;

— de clarifier la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales ;

— de compenser intégralement la suppression prévue de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée notamment sur les valeurs locatives et sur la valeur ajoutée des entreprises (ce qui a été voté dès décembre 2009 pour entrer en application le 1er janvier 2010.

Les projets de loi de réforme des collectivités territoriales ont été élaborés dès 2009. Leur discussion parlementaire doit conduire à un vote à l'automne 2010 (d'autres lois doivent suivre) qui entrera en vigueur lors des élections locales de 2014. Les élus dans les structures communautaires seront élus lors du même scrutin. Seules les dispositions relatives au Grand Paris et à la Corse seraient reportées à une date ultérieure.

P. M. et Y. P.

→ Autonomie financière et fiscale des collectivités ; Budget communal ; Collectivités locales et territoriales ; Compensations de la fiscalité locale ; Emprunts des collectivités locales ; Fiscalité directe des établissements de coopération intercommunale ; Fiscalité directe locale ; Groupement de communes.

COMPENSATION CARBONE → Effet de serre ; Énergie et environnement ; Taxe carbone

COMPENSATIONS DE LA FISCALITÉ LOCALE

Près de deux siècles après sa création, la fiscalité directe locale a été entièrement rénovée entre 1970 et 1976. Mais, à peine mise en place, elle fut critiquée et amendée, chaque année apportant ses réformes allant toujours dans le sens d'un allègement des charges pesant sur les contribuables et d'une compensation par le budget général de l'État. Peu à peu, il est revenu au contribuable national de remplacer le contribuable local, et depuis que le budget de l'État est largement déficitaire, c'est la dette publique qui a pris le relais des contribuables nationaux. De multiples raisons expliquent cette dérive et, parmi celles-ci, la trop grande lenteur du regroupement communal, mais aussi une aggravation de la fiscalité locale. La connaissance du fait qu'une large partie de la charge fiscale est supportée par l'État a sûrement incité certaines collectivités à augmenter la pression fiscale.

Quoi qu'il en soit, les compensations de la fiscalité locale ont pris une place considérable. En 2008, l'ensemble de la prise en charge de la fiscalité locale par le budget de l'État représente 19,1 milliards d'€. Cette somme comprend 3,4 milliards de compensation venant se substituer aux exonérations et s'ajoutent au produit de la fiscalité proprement dite. Elle comprend 15,7 milliards de dégrèvements qui s'imputent sur la fiscalité votée (65,7 milliards d'€ en 2008). Au total, le

potentiel fiscal comprend le produit voté et les compensations, soit 69,1 milliards : la prise en charge par l'État est donc de 27 %.

À ces montants, on peut ajouter plus de 10 milliards de compensation de la part salaires de la taxe professionnelle supprimée en 1999 et intégrée dans la DGF. On atteint alors 30 milliards, soit 11 % des dépenses de l'État. La suppression de la taxe professionnelle à partir de 2010 modifie cette situation, puisque l'essentiel des compensations et dégrèvements concernent cette taxe. La charge pour l'État n'en est cependant pas allégée dans un premier temps, mais la fuite en avant sera arrêtée. En tout cas, en 2008, 26 % de la taxe d'habitation, 7 % des taxes foncières et 43 % de la taxe professionnelle (57 % avec la part salaires) sont payés par l'État qui est devenu (et de loin) le premier contribuable local. On peut réellement parler d'une nationalisation de la fiscalité locale.

Alors que les dégrèvements correspondent à des conditions liées aux contribuables (critère de revenu pour la taxe d'habitation ou de valeur ajoutée pour les entreprises), les exonérations reposent généralement sur des objectifs de nature incitative soit d'aménagement du territoire, soit de nature économique. Il existe une exception : les compensations des dégrèvements de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties bénéficiant aux personnes non imposables à l'impôt sur le revenu (sauf les bénéficiaires du RMI) qui ont été transformées en exonérations en 1992 à un moment où la doctrine de l'État dans ce domaine n'était pas encore affirmée.

Concernant les objectifs d'aménagement du territoire, il s'agit par exemple des exonérations temporaires de taxe professionnelle dans les zones de revitalisation rurale ou dans les zones de redynamisation urbaine, dont certaines ont le statut de zones franches urbaines. Dans ces dernières, les entreprises bénéficient également d'une exonération de foncier bâti. Toutes ces exonérations sont assez limitatives dans leur mise en application avec de nombreuses conditions portant sur la définition des zones et des bénéficiaires. Entrent également dans les objectifs d'aménagement du territoire les mesures d'exonération spécifiques à la Corse, considérée par ailleurs dans sa totalité comme une zone franche. Ces mesures concernent essentiellement la taxe professionnelle, dont la part perçue au profit des départements et de la région Corse a été supprimée depuis 1995. Quant aux bases de taxe professionnelle imposées au profit des communes et de leurs groupements, elles faisaient l'objet d'un abattement de 25 %.

Les exonérations générales de taxe professionnelle avaient pour objectif l'allègement des charges des entreprises et la recherche d'une dynamique des investissements et de l'emploi. Les exonérations les plus anciennes faisaient l'objet d'une compensation appelée dotation de compensation des allègements de base de la taxe professionnelle (DCTP). Elle était constituée d'un ensemble de compensations qui étaient notifiées chaque année aux collectivités locales. Elles résultaient d'une série de mesures législatives depuis 1983 qui ont entraîné une perte de recettes de taxe professionnelle pour les collectivités locales et dont la principale est celle de 1987 qui compensait l'abattement général de 16 % des bases de taxe professionnelle. Il existait aussi une compensation de la réduction pour création d'activité (ancienne réduction pour embauche ou investissement).

La DCTP (hors réduction pour création d'activité) constitue la variable d'ajustement des concours financiers de l'État aux collectivités, de telle sorte que les autres dotations peuvent évoluer en fonction de leurs indices de référence prévus par la loi. Il en a résulté une baisse continue de cette dotation qui ne représente plus que 50 % des pertes initiales. Les communes qui remplissaient les conditions d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ont connu des pertes moindres.

L'exonération de taxe professionnelle la plus importante concernait les salaires, antérieurement partie constitutive de la base. Cette partie de la base a été progressivement supprimée entre 1999 et 2003. À compter de 2004 et conformément aux dispositions prévues par la loi de finances pour 2004, le montant de la compensation versée par l'État en contrepartie de cette suppression a été intégrée à la dotation globale de fonctionnement (DGF) et évolue comme cette dernière.

La loi de finances pour 2010, qui définit les modalités de la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par divers impôts, prévoit une neutralité totale des effets de la réforme pour les collectivités en 2010 et 2011. Ceci explique que les dotations de compensation de la TP perdureront en tant que

dotations d'État alors même que la taxe aura disparu. Il est probable qu'elles seront intégrées à des dotations plus générales à partir de 2012.

Les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties avaient à l'origine l'objectif de favoriser la construction en général. Elles sont dorénavant uniquement centrées sur le logement social.

La taxe foncière sur les propriétés non bâties fait également l'objet d'exonération des parts départementale et régionale, mais limitée aux seules terres agricoles.

Une autre catégorie de compensation ne concerne ni les exonérations, ni les dégrèvements : il s'agit des sinistres économiques. Auparavant, la compensation des sinistres économiques relevait du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). Mais celui-ci ayant été supprimé en 2004, les compensations sont versées directement à partir du budget de l'État. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale bénéficient d'une attribution égale à 90 % de la perte de produit enregistrée la première année, à 75 % la deuxième année, à 50 % la troisième année. Là encore, des procédures similaires sont prévues dans le cadre des nouvelles impositions professionnelles.

V. C.

→ Autonomie financière et fiscale des collectivités ; Budget communal ; Budget départemental et budget régional ; Concours financiers de l'État aux collectivités locales ; Fiscalité directe locale ; Taxe d'habitation ; Taxe foncière sur les propriétés bâties ; Taxe foncière sur les propriétés non bâties ; Taxe professionnelle.

COMPLEXE SPORTIF → Salle de sport

COMPOSANT

Produit fabriqué comme unité distincte, destiné à remplir une fonction ou un nombre limité de fonctions spécifiques dans le bâtiment. Par exemple un panneau de façade, une baignoire, une gaine technique. Un composant est, en principe, incorporé dans la construction sans avoir à subir de retouches sur le chantier. Un composant peut être présenté en catalogue (composant de catalogue). On parle parfois de composant banalisé lorsqu'il ne se rapporte pas à un projet de construction bien défini. Un composant peut aussi être conçu et fabriqué pour une commande particulière : c'est un composant à la demande (on parle aussi de composants à façon). On peut réaliser la structure et même les façades d'un bâtiment avec des composants provenant d'un même fabricant ou d'un groupe de fabricants : ces composants constituent un *système constructif* ou par analogie, un mécano. Il s'est développé plusieurs systèmes constructifs de 1975 à 1985 en matière de logements, et antérieurement en matière d'écoles. S'il est possible de réaliser un bâtiment en utilisant des composants de provenance diverse, on dit que les composants sont *compatibles* et que l'on pratique l'*industrialisation ouverte*. Pour cela, il est nécessaire que les plans du projet et les composants respectent des règles de compatibilité dimensionnelle (pour mettre en place des composants), d'assemblage (pour lier l'un à l'autre deux composants voisins sans avoir à les modifier sur le chantier), fonctionnelle (pour remplir convenablement et avec une durabilité acceptable les fonctions assignées à l'ouvrage). En France, l'Association construction et composants a établi des règles de compatibilité dimensionnelle, qui s'appuient sur le principe d'une modulation des plans de 30 cm en 30 cm à l'horizontale et de 10 cm en 10 cm à la verticale.

Sous le vocable « produits industriels pour la productivité » (PIP), le ministère chargé de la construction encourage depuis 1980 la fabrication et l'emploi de composants compatibles. Des groupes de fabricants proposent aux architectes et aux entrepreneurs des catalogues de composants avec modes d'emploi (appelés logiciels). Des composants de grandes dimensions, comportant une forte valeur ajoutée en usine, sont parfois appelés *sous-ensembles* (blocs sanitaires, de cuisines, etc.) et n'ont plus qu'à être raccordés aux divers réseaux de fluides.

La construction fait par ailleurs appel à des *matériaux amorphes* qui n'ont subi aucune mise en forme au moment de leur livraison sur le chantier : ciment, gravier, plâtre, par exemple. Mais elle fait aussi appel à des matériaux qui ont déjà subi une mise en forme, au moins partielle, en usine : profilés ou tubes, dont la section est déterminée, mais la longueur imprécisée ; plaques dont l'épaisseur est déterminée, mais les autres dimensions imprécisées ; petits blocs susceptibles d'être coupés sur le chantier, tels que brique ou bloc

de béton. Un travail, parfois important, reste encore à faire sur le chantier pour parvenir à la forme définitive de la matière. Ces matériaux sont des *semi-produits*. Ils peuvent avoir des emplois variés dans la construction, contrairement aux composants.

P. Ch.

✱ Industrialisation du bâtiment.

COMPOSITE

Matériau qui associe un matériau principal appelé matrice à des fibres de petites dimensions, réparties de façon homogène dans la matrice et qui renforcent la résistance mécanique de celle-ci.

Cette association, grâce à la complémentarité des caractéristiques des deux constituants, permet de réaliser des produits de construction de faible épaisseur, de formes très diverses et ayant une bonne résistance mécanique : grands éléments de couverture, coques de grandes portées, bardages de façade, canalisations, potelets et poutrelles. De nouveaux usages apparaissent : mobilier urbain, panneaux de façade ou éléments « architectoniques », fosses septiques, balcons : la liste reste largement ouverte. Le composite le plus ancien et le plus connu était l'amiante-ciment dont la matrice est du ciment et dont la fibre est en amiante (aujourd'hui interdite).

Les composites se sont beaucoup développés et diversifiés au cours des dix dernières années. La matrice peut être minérale, généralement en ciment, mais elle peut être aussi synthétique (polymérique), par exemple en polyester. Les fibres sont encore plus diversifiées : fibre de verre, fibre d'acier, fibre de fonte, fibre de carbone, fibres synthétiques (polypropylène, polyamide par exemple). Parmi les composites les plus connus en dehors de l'amiante-ciment, citons le ciment-verre, le ciment-acier, le polyester armé de fibres de verre très largement utilisé pour fabriquer les coques de bateaux.

Les recherches sur les composites visent d'abord à améliorer leurs performances et surtout leur bonne tenue dans le temps (durabilité), cette dernière dépendant principalement de la bonne compatibilité physico-chimique entre la matrice et la fibre. Les recherches visent aussi à améliorer les conditions de fabrication du composite par mélange des fibres au matériau constituant la matrice, ce mélange étant fait le plus souvent aujourd'hui par projection simultanée des deux matériaux sur un support donnant la forme voulue dans des conditions encore artisanales, mais que l'utilisation de robots de projection commence à bouleverser.

P. Ch.

→ Béton.

COMPOSITION URBAINE

Expression entrée en usage au XIX^e^ siècle pour désigner la figuration tridimensionnelle d'une ville entière, ou d'une partie de ville, conçue et dessinée de façon suffisamment précise pour permettre la construction et correspondant à une implantation sur un site réel ou décrit comme tel, compte tenu de ses accidents et particularités. La composition urbaine, qui fut souvent proposée avec la ferveur d'une mission apostolique, doit être distinguée de plusieurs autres formes : le fragment urbain, illustré par le XXII^e^ district de O. Wagner (Vienne, 1912), ou encore par les visions futuristes de Sant'Elia dans sa *Città nuova* ; le plan d'extension urbaine, comme celui de J. Stubben pour Cologne (1890) ; le projet de restructuration d'une métropole existante (projet de B. Möhring du concours pour Berlin, 1910) ; le projet local intégré dans un plan régional, tel qu'il a été préconisé par le conseil municipal de Frankfurt, à partir des années 1890 ; l'utopie, comme, par exemple, la *Dissolution des villes* (1920) de Bruno Taut, ou de plus récentes propositions de « colonies spatiales ». La composition urbaine est née dans le contexte de la révolution industrielle ; elle se présente comme une réaction à ses effets dont l'accumulation a fini par doter le fait urbain de ce caractère d'« étrangeté » (Cl. Lévi-Strauss) qui en a fait un objet nouveau et différent, susceptible d'être soumis à l'analyse critique.

Dans son *Städtebau* (Vienne, 1889, trad. franç. *L'art de bâtir les villes,* Paris, 1979), C. Sitte soulignait l'importance du *Bebauungsplan,* cette représentation tridimensionnelle d'un projet urbain, tenant compte d'un terrain particulier, qu'il opposait au plan traditionnel à deux dimensions. Pour Sitte,

l'architecture et la nature, les pleins et les vides, étaient des éléments urbains également nécessaires et qui, associés en une composition unitaire et continue, faisaient de la ville une œuvre d'art totale. La démarche de Sitte eut un impact immédiat et considérable en Allemagne, mais elle ne fut néanmoins appliquée qu'à la conception d'unités de voisinage et d'extensions urbaines, plus qu'à la composition de villes véritables.

En France, à partir de la fin du XIX^e siècle, les prix de Rome d'architecture se tournèrent toujours davantage vers une approche qui leur faisait traiter des villes entières à la manière de créations architecturales singulières et restituer ainsi les villes de l'Antiquité, comme le montre, par exemple, la reconstitution hypothétique de Selinonte par J. Hulot (1904-1906). Le projet de T. Garnier pour *Une cité industrielle,* commencé en 1899-1901, dérive de cette tradition. Sa cité est implantée dans le site d'une vallée appartenant à une région précise : elle comporte des zones réservées respectivement à l'industrie, au logement, aux établissements scolaires, à l'administration, aux établissements hospitaliers, aux sports, etc., et prévoit également l'aménagement de zones vertes. La précision des dessins des édifices en béton accentue la puissance d'expression de ce nouveau traitement. Certains des projets ultérieurs de H. Prost ou de L. Jaussely ressortissent à la même démarche.

Aux États-Unis, D. Burnham élabora, en 1908, une figuration complète de transformation de Chicago, dans une vaste composition, qui se développait dans un rayon de 60 miles depuis le centre de la ville, et qui était couronnée par un gigantesque centre civique. Issu d'une recherche sur le mode de fonctionnement de la ville, le projet incluait un double système de circulations et d'espaces verts, comprenant les rives du lac, et prévoyait la croissance de la ville. Les dessins en perspective du projet, exécutés par l'architecte français J. Guérin, contribuaient à donner à l'entreprise une atmosphère parisienne. La vision monumentale de Burnham, destinée à « enflammer les cœurs », fut un catalyseur décisif pour le mouvement américain de la « *City beautiful* » qui était, par ailleurs, animé par la conviction que l'amélioration visuelle de la ville pouvait contribuer au bien-être social. L'influence de ce mouvement, qui avait atteint la lointaine Australie avec la composition de W. Burley Griffin (1912), pour la nouvelle capitale de Canberra, continua à se faire profondément sentir aux États-Unis jusqu'à la fin des années 1930, en donnant lieu à des compositions urbaines qui consistaient, comme pour Chicago, dans la complète transformation de villes existantes. L'ouvrage de W. Hegemann et E. Peets, *The American Vitruvius : an architect's handbook of civic art* (New York, 1922) était précisément destiné à ceux qui poursuivaient les idéaux de la « *City beautiful* ».

À la même époque, les propositions d'Ebenezer Howard pour la *garden city* sont elles aussi, quoique marginalement, liées à la démarche de la composition urbaine ; son diagramme fut en effet traduit dans des projets détaillés d'ensemble, comme ceux de Letchworth par B. Parker et R. Unwin.

Entre les deux guerres, l'attention des architectes du mouvement moderne se tourna vers les problèmes de logement et d'expansion urbaine, sans guère s'intéresser au domaine de la composition urbaine. Le plan Voisin de Le Corbusier doit sa célébrité à son impact visuel en tant que représentation tridimensionnelle. Il constitue une exception dans un contexte dominé par les plans de lotissements et cités dortoirs comme ceux de B. Taut pour Berlin-Britz, de E. May pour Römerstadt ou de Berlage pour les quartiers sud d'Amsterdam. Les préoccupations des CIAM se concentraient sur les problèmes d'existence minimum et de logement collectif, en hauteur ; le congrès de 1930 sur « la ville fonctionnelle » s'occupait de questions administratives plus que de formes, et dans la mesure où les problèmes de conception formelle étaient évoqués, c'était en liaison avec la présentation par Le Corbusier de la « Ville radieuse ». En Union soviétique, jusqu'aux années 1930, des tentatives furent poursuivies pour associer de véritables compositions urbaines à l'idéologie révolutionnaire (cf. les projets de Varenzov pour Vkutein, 1928, des frères Vesnine pour la ville nouvelle de Kuznetsk, 1929, et en 1930 ceux de Leonidov pour Magnitogorsk et de la brigade OSA pour Avtostroi).

Durant cette période, il faut signaler l'anomalie représentée, au début des années 1930, par la *Broadacre city* de F. L. Wright, qui montre des édifices dispersés de façon très lâche, d'un bout à l'autre du paysage. Par ailleurs, dans le cadre de l'exposition univer-

velle de New York (1939), deux architectes présentaient les figurations impressionnantes de villes composées d'édifices géants et d'autoroutes à plusieurs niveaux, la « *Democracity* » de H. Dreyfus, et l'« *Intersection of the future* », de N. B. Geddes.

Les images de la « *City* » de Wright eurent une diffusion considérable et les compositions urbaines de l'exposition de 1939 furent admirées par des milliers de visiteurs. Mais, après la seconde guerre mondiale, l'attrait exercé par la représentation tridimensionnelle complète des villes commença à faiblir. Les compositions urbaines produites au cours des dernières décennies étaient, avant tout, destinées à être réalisées. Les plus modestes s'adressaient à un public bourgeois, telles les villes nouvelles anglaises (Milton Keynes, par exemple), ou encore les opérations analogues (cf. Reston), montées aux États-Unis par des entreprises privées. D'autres, au contraire, étaient entreprises à une échelle spectaculaire, à des fins de propagande nationale. Les deux exemples les plus importants en sont fournis par Brasilia et Chandigarh. La première située au centre du pays, loin des agglomérations populeuses du littoral, et, pour cette raison, composée en plan, pour donner l'image du fuselage et des ailes d'un avion, exploite les clichés de l'architecture moderne avec des édifices inutilement dispersés dans de vastes étendues libres. La seconde, bien que son plan ait été dessiné avec sensibilité par Albert Mayer, n'en dérive pas moins de l'échiquier qui a servi la colonisation et le capitalisme industriel. La réalisation en a été confiée à J. Drew et M. Frey, tandis que Le Corbusier concevait les édifices monumentaux du secteur administratif. Aujourd'hui, la réputation de Chandigarh est fondée sur ces monuments, plutôt que sur sa composition urbaine. Dans le monde de l'après-guerre, le rêve et l'imagination ont cessé d'inspirer la composition urbaine qui a ainsi perdu son ancienne autorité.

L'expression « composition urbaine » est parfois employée aujourd'hui pour définir la démarche née, à la Renaissance, avec l'art urbain. Il s'agit alors pour le critique moderne, de souligner le souci esthétique des architectes dans leur organisation du paysage urbain, mais l'expression n'a pas été utilisée à l'époque.

C. F. O.

→ Art urbain ; Beaux arts ; Culturalisme ; Géométrie ; Moderne ; Morphologie (urbaine).

COMPOSTAGE → Déchets

CONCESSION DES SOLS → Location des sols

CONCOURS D'ARCHITECTURE → Architecte

CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Les concours financiers de l'État aux collectivités locales inscrits en loi de finances s'élèvent à près de 55,1 milliards d'€ en 2008, 56,2 en 2009, soit plus de 20 % du budget de l'État. Ils représentent près d'un tiers des ressources des collectivités locales.

La répartition des transferts de l'État vers les collectivités a été affectée par la LOLF qui identifie quatre ensembles dans les « concours de l'État » (57,05 milliards d'€ dans le projet de loi de finances 2010) : les prélèvements sur les recettes de l'État (46,6 milliards d'€), les crédits budgétaires du budget général (4,1 milliards d'€) relevant de la mission «Relations avec les collectivités territoriales», la DGD « Formation professionnelle » inscrite au sein de la mission « Travail et emploi » et les remboursements effectués au titre du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) d'un montant de 6,2 milliards d'€.

Les prélèvements sur recettes (PSR) sont des prélèvements directement opérés sur les recettes du budget général de l'État. Ils sont versés à des organismes tiers (collectivités territoriales, Union européenne), mais ne sont pas inscrits dans la partie dépenses du budget. Ils constituent ainsi une triple exception : aux principes budgétaires d'unité et d'universalité (car ils affectent directement des recettes à des dépenses), au principe d'interdiction de création de nouvelles dépenses (car les parlementaires disposent d'une certaine latitude pour modifier le montant et la répartition de ces prélèvements) et aux principes comptables d'ordonnancement et de paiement (car ces prélèvements ne constituant pas des dépenses budgétaires, les sommes en cause étant soumises à un circuit très simplifié de

mise à disposition de leurs bénéficiaires). Enfin, concernant des tiers, ils ne font pas l'objet d'une évaluation quant à l'utilisation des fonds.

Les PSR comprennent les dotations de fonctionnement dont les plus importantes sont la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui représente 41 milliards, soit 90% des PSR, et des compensations d'exonérations.

La mission « relation avec les collectivités » regroupe surtout les principales dotations d'investissement avec les dotations d'équipement scolaire pour les régions (DRES) et les départements (DDEC), la dotation générale de décentralisation (hors formation professionnelle) et la dotation de développement rural.

Les dotations afférentes au financement des transferts de compétence sont dorénavant assez limitées (3,6 milliards d'€ environ pour 2010), mais elles s'élevaient encore à 8,6 milliards en 2003. La majeure partie de la dotation générale de décentralisation a été fondue dans la DGF en 2004. Ces sommes ne prennent pas en compte la fiscalité transférée en 1983 (vignette automobile et droits de mutation), mais de toute façon certaines taxes (vignette) ont été supprimées et remplacées par des dotations de l'État. Parmi les dotations liées aux transferts, on notera la dotation pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage (1,7 milliards d'€) et les dotations d'équipement scolaire pour les régions (DRES) et les départements (DDEC) pour un montant d'un peu plus d'un milliard d'€.

Par ailleurs, l'aide financière de l'État se manifeste également à travers le fonds national pour les adductions d'eau et les avances du Trésor sur les impositions directes.

Confronté à un déficit persistant de ses finances publiques, lié à son endettement et à la crise économique et de l'emploi, l'État est à la recherche de solutions pour maîtriser ses dépenses. On comprend qu'il cherche notamment à contrôler les transferts aux collectivités qui représentent 20% de son budget. Or, les transferts, initialement définis individuellement par leur raison d'être (suppression de la taxe locale pour le VRTS devenu la DGF, exonérations fiscales pour les compensations, transferts de compétences pour la DGD, suppression des subventions spécifiques d'équipement pour la DGE, etc.), ont chacun des règles d'évolution qui s'imposent inexorablement à lui (sauf réforme législative) et érodent sa marge de manœuvre future. La politique de l'État est donc d'abord de tenter de modifier les critères initiaux d'évolution de la masse des transferts et ensuite seulement d'en accroître l'efficacité.

Dans la perspective d'un contrôle global de l'évolution, différentes lois sont venues successivement freiner l'indexation de la DGF, restreindre le champ d'application du FCTVA et limiter les compensations fiscales. Mais, avec des masses en croissance très limitées, le second objectif – améliorer l'efficacité des transferts, par exemple par une plus grande péréquation – est très difficile à atteindre.

Les collectivités territoriales sont conscientes des difficultés de l'État et leurs représentants parlementaires admettent volontiers la remise en cause de certains avantages acquis, mais ils souhaitent plus de clarté et de prévisibilité dans les règles du jeu. Dans cet esprit, un premier « pacte de stabilité financière » avait été mis en place en 1994, suivi d'un « pacte de croissance et de solidarité » lancé pour la période 1998-2001. Quelles que soient leurs imperfections, ces pactes permettaient à l'État et aux collectivités de confronter leurs difficultés financières à l'intérieur d'un cadre commun. Dans un contexte de restriction encore plus fort du budget de l'État, leur raison d'être a disparu et le dernier pacte s'est intitulé « pacte de solidarité » tout court.

V. C.

→ Autonomie financière et fiscale des collectivités ; Budget communal ; Budget de l'État et urbanisme ; Budget départemental et budget régional ; Dotation générale de décentralisation (DGD) ; Dotation globale d'équipement (DGE) ; Dotation globale de fonctionnement (DGF) ; Fiscalité directe locale ; Fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

CONDITIONS NATURELLES

Ensemble des données d'ordre physique caractérisant un site ou une région. Ces données concernent la topographie, la nature des roches, le climat, l'érosion, la couverture végétale, les sols, la dynamique de l'eau.

Trop souvent, dans les ouvrages géographiques et dans les études d'aménagement, ces données sont présentées successivement selon un plan stéréotypé. En réalité, si l'analyse de ces données est indispensable, il convient de concevoir clairement qu'elles sont largement interdépendantes. Par exemple, la dynamique de l'eau dépend à la

fois du climat, de la porosité des roches, du couvert végétal des processus de l'érosion et du système de pentes. On tend donc actuellement vers une étude intégrée des conditions naturelles, débouchant sur la définition de « géosystèmes » susceptibles d'être modélisés. D'où la multiplication des mesures et le recours, de plus en plus fréquent, aux méthodes de la statistique et de l'informatique.

Par ailleurs, les conditions naturelles d'une région donnée peuvent se modifier dans le temps, principalement les données climatiques, ce qui entraîne des conséquences pour la végétation, la morphogenèse, les sols et la circulation de l'eau. Ces variations se manifestent aussi bien à l'échelle de la durée géologique (ex. : les périodes froides quaternaires) qu'à l'échelle du temps historique (ex. : le petit âge glaciaire) ou même de la vie humaine (ex. : le récent assèchement des régions sahéliennes et sud-méditerranéennes).

Ces conditions peuvent être largement modifiées par les activités humaines. L'intervention de l'homme la plus importante et la plus ancienne s'exerce sur la végétation (brûlis, défrichements, plantations parfois), mais elle prend aussi bien d'autres formes (excavations de toutes sortes, terrassements, extensions de constructions et imperméabilisation des sols, barrages sur les cours d'eau, pollutions chimiques et biologiques, etc.). Ces interventions entraînent un réajustement plus ou moins grave et rapide des autres constituants interdépendants du milieu physique ; par exemple, accélération de l'érosion et dégradation des sols en cas de défrichement, remontée des nappes phréatiques et hydromorphie des sols en cas d'irrigation, multiplication des crues en cas d'urbanisation massive, par imperméabilisation de larges surfaces, modification du climat local.

Au total, la notion de « conditions naturelles » paraît aujourd'hui dépassée. Elle a été successivement et contradictoirement utilisée pour en faire la clé d'une géographie pesamment déterministe, puis pour bâtir la toile de fond sans réelle importance des activités humaines et de leur distribution. En fait, il existe des facteurs physiques inégalement contraignants quant aux caractères et aux activités des sociétés humaines. Ces facteurs physiques sont eux-mêmes susceptibles de se modifier « naturellement », mais aussi à la suite des interventions humaines. Interventions dont la nature et l'efficacité varient d'ailleurs en fonction des technologies et des idéologies, dans le temps et dans l'espace. On est donc loin ici de l'habituelle apposition « conditions naturelles/conditions humaines », peut-être sur la voie d'une géographie véritablement globale.

G. B.

→ Climat ; Climax ; Cycle de l'eau ; Relief.

CONDUITE D'OPÉRATION
→ Maître de l'ouvrage

CONFÉRENCE D'ATHÈNES → Abords ; Conservation intégrée ; Ensemble historique ou traditionnel ; Restauration

CONFÉRENCE PERMANENTE DE PERMIS DE CONSTRUIRE → Commission départementale d'urbanisme ; Permis de construire

CONFLIT SOCIAL

Ce terme désigne une notion centrale de la sociologie, mais trop souvent une sociologie des conflits qui insisterait sur les antagonismes propres à chaque société et une sociologie de l'ordre qui ne verrait dans les sociétés qu'intégration et consensus. En fait cette opposition est erronée et toute approche des conflits sociaux est en même temps une approche de l'intégration sociale. L'utilisation de la notion de conflit se place toujours dans une théorie de la structure sociale.

Ainsi, en s'inspirant des travaux de G. Simmel, le sociologue américain, L. Coser (*The functions of social conflicts,* 1956, London, trad. franç. *Les fonctions du conflit social,* 1982, Paris) décrit les conflits sociaux dans leur aspect fonctionnel : inhérents à tout système social, ils en accroissent l'intégration. C'est lorsqu'ils sont étouffés et ne peuvent s'exprimer qu'ils menacent l'ordre social.

Mais c'est surtout la sociologie des organisations qui a développé et théorisé la notion

de conflit. Dans toute organisation sociale il existe des antagonismes. Mais les intérêts opposés ne mènent pas nécessairement au conflit. Celui-ci résulte de la plus ou moins grande capacité de l'organisation à prendre en compte et à traiter ces tensions. Le conflit naît en cas de rupture de communication au sein de l'organisation ou lorsqu'une décision ne peut pas être prise par les procédures habituelles. Le conflit conduit à une modification des règles de l'organisation ou à la formation de nouveaux canaux de communication. Il est donc un facteur essentiel de changement social. Dans cette perspective, l'analyse des conflits cherche à distinguer leur intensité (leur importance véritable pour l'organisation) de leur violence (moyens d'expression employés). Le changement sera d'autant plus important que l'intensité et non la violence des conflits augmente.

Lorsqu'elle est généralisée, la notion de conflit s'est associée à une représentation de la société comme pur changement. Les sociétés modernes sont le théâtre de multiples conflits sociaux, éclatés et dispersés, sans lien entre eux. Ils manifestent un accroissement de la complexité sociale, accompagnant un affaiblissement des processus de régulation traditionnels. Les sociétés fortement conflictuelles sont des sociétés modernes et développées par opposition aux sociétés traditionnelles, industrielles ou préindustrielles qui ne connaissent, comparativement, que peu de conflits sociaux.

La conception qui lie conflits et changements ou modernisation a été critiquée. On lui oppose une vision des conflits sociaux définis comme des antagonismes synchroniques qui opposent des acteurs sociaux appartenant au même système social (M. Crozier et G. Friedberg, *L'acteur et le système,* Paris, 1977). Dans cette perspective, les conflits sociaux, s'ils sont divers, ne sont pas sans une unité également créée par le conflit social central à chaque système social, opposant la classe dominée à la classe dominante. Les conflits sociaux n'apparaissent alors pas forcément comme des facteurs de changement puisqu'ils supposent la définition d'enjeux communs aux adversaires, ainsi que leur appartenance à un même ensemble social.

D. L.

→ Changement social ; Luttes urbaines ; Sociologie urbaine.

CONFLUENT → Bassin hydrographique ; Site ; Situation

CONFORT (D'UN MOYEN DE TRANSPORT)

Bien-être matériel procuré par l'utilisation d'un moyen de transport. En fait, on subit surtout divers types d'inconfort :

- l'attente est liée à la fréquence d'un moyen de transport ;
- les correspondances entre moyens de transport ;
- la pénibilité liée aux conditions de voyage (debout ou assis en particulier), à la surcharge éventuelle des véhicules et à leur aménagement intérieur (confort physique) ;
- les trajets terminaux à pied entre l'origine (et la destination) du déplacement et les points d'arrêt (ou de stationnement) du moyen de transport ;
- l'irrégularité (dans la fréquence ou la durée du trajet) ;
- la recherche d'un emplacement de stationnement (temps perdu et incertitude).

Parmi ces sources d'inconfort, les travaux menés dans les années 1960 ont mis en évidence l'importance de l'attente des modes de transport et, de façon plus générale, des correspondances. On appelle ainsi la communication d'un voyageur d'un mode de transport (collectif ou individuel) à un autre, voire d'une ligne à une autre (le terme de rupture de charge, souvent employé par les spécialistes, est à proscrire, puisque c'est le mode de transport qui subit celle-ci et non l'usager). L'inconfort d'une correspondance est d'autant plus ressenti par l'usager que la distance à parcourir à pied est plus élevée, qu'elle comporte des dénivelées et que la fréquence est plus faible (donc l'attente prévisible plus élevée).

Le confort peut cependant revêtir, pour certains modes de transport, des dimensions positives, par exemple :

— la disponibilité qui, pour les moyens de transport individuels, supprime ou réduit l'attente, les correspondances et les trajets terminaux ;

— la fiabilité : les transports en commun en site propre ont une régularité et une sécurité qui sont source de satisfaction pour l'usager ;

— le confort esthétique : agrément du véhicule, des stations, du paysage parcouru, etc.

Longtemps, le confort n'a pas été pris en

compte dans la planification des transports urbains. Ce n'est qu'en 1963-1964 en région de Paris que la valeur des inconforts subis par les usagers a pu être estimée, par analyse objective de leurs comportements effectifs, et a été incorporée au coût généralisé du déplacement (cette prise en compte du confort s'est généralisée, en France, puis à l'étranger, au début des années 1970). Ce progrès méthodologique a permis de faire, de l'amélioration du confort, un des objectifs de la planification des transports.

Dans le calcul du coût généralisé d'un déplacement, on applique à chaque séquence (trajet par un mode de transport, attente, correspondance, trajet terminal à pied, recherche d'une place de stationnement) un coefficient dit coefficient de pénibilité qui prend en compte l'inconfort (la pénibilité) de cette séquence. Les coefficients de pénibilité, évalués pour la première fois en région de Paris (études Barbier-Merlin, 1963), ont été déterminés par analyse des comportements effectifs des usagers lors de leurs déplacements (migrations alternantes surtout) lorsqu'ils sont en situation de choix entre plusieurs modes de transport (le coefficient 1 correspond à un trajet par un mode mécanisé dans des conditions normales de charge du véhicule et de confort pour un usager assis). Ainsi, le temps consacré à une correspondance correspond à un coefficient de pénibilité de l'ordre de 2 ; la surcharge d'un véhicule peut entraîner un coefficient de pénibilité de 1,2 à 1,4, etc. D'autres déterminations des coefficients de pénibilité ont été effectuées par la suite dans diverses villes. Mais on peut regretter qu'en France, on se contente presque toujours de réutiliser les coefficients établis en 1963, alors que les conditions de déplacements ont sensiblement évolué (ou au contraire de n'en utiliser aucun, ce qui revient à ne pas tenir compte des conditions de confort du déplacement).

P. M.

→ Coût généralisé de déplacement ; Fréquence (d'un moyen de transport) ; Marche à pied ; Moyen de transport.

CONFORT (DES LOGEMENTS) → Normes d'habitabilité et de confort ; Parc de logements

CONGÉS PAYÉS → Loisirs ; Tourisme ; Tourisme social

CONGESTION

Accumulation de véhicules sur une voie, dépassant la capacité de celle-ci, qui entraîne une très faible vitesse et une diminution du débit. On parle de congestion d'une voie, d'un ensemble de voies, d'un réseau, d'un quartier (souvent le centre-ville).

Les inconvénients de la circulation causés par la congestion ou par une interruption subite du flux de véhicules par un événement fortuit (accident, usage de la chaussée à une fin non prévue) sont parfois baptisés, en langage parlé, d'« embouteillages ».

La congestion a un coût social, celui de la surconsommation de carburant et surtout des pertes de temps qu'elle occasionne. On appelle coût marginal de congestion les coûts causés par une automobile supplémentaire de la voirie à l'ensemble des autres usagers. On l'exprime par la formule :

$$C = (\lambda + a)\frac{V_0 - V}{V^2}$$

où λ est la valeur du temps ;
a sont les autres coûts (carburants, usure du véhicule) ;
V_0 la vitesse pour une circulation fluide (40 à 50 km/h) ;
V la vitesse de la circulation.

En zone urbaine, ce coût social marginal de congestion pouvait atteindre 10 F par véhicule-kilomètre (en 1996). Mais ces éléments ne sont pas à additionner avec le coût généralisé des usagers qui subissent la congestion, puisque ce dernier les contient déjà. Le coût de congestion causé par les transports en commun est cinq à dix fois plus faible.

P. M.

→ Coût social ; Débit d'une voie.

CONGRÈS → Tourisme d'affaires

CONGRÈS INTERNATIONAUX D'ARCHITECTURE MODERNE (CIAM)

Les Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) furent fondés en juin 1928 à La Sarraz (Suisse), dans le prolongement des polémiques provoquées par la Weissen-

hofsiedlung (Stuttgart, 1927) et l'échec du projet de Le Corbusier pour le Palais des Nations à Genève, pour protester contre l'attitude de « la grande masse des professeurs en architecture, attachés à des enseignements désormais sans efficacité et à des habitudes de penser ou de juger (...) fréquemment en opposition avec les buts même qu'ils ont mission d'atteindre ».

Les CIAM réunirent autour de V. Bourgeois (président, auquel succède en 1930 C. Van Eesteren, alors directeur du service d'urbanisme d'Amsterdam), S. Giedion (historien d'art, secrétaire général), la plupart des protagonistes qui ont animé le mouvement moderne, non seulement en Europe (W. Gropius, L. Mies Van der Rohe, Le Corbusier, J. L. Sert, G. Rietvelt...), mais aux États.Unis (R. Neutra, Wiener), au Brésil (L. Costa), au Japon (Maekawa, Sakakura).

Par leurs débats et leur production, les Congrès internationaux d'architecture moderne ont joué un rôle fondamental dans la formulation et dans la crise de l'urbanisme fonctionnaliste.

D'emblée, l'action des CIAM investit l'urbanisme, lors du congrès de Bruxelles (1930) sur le « lotissement rationnel » et, surtout, lors de celui d'Athènes (1933), consacré à la « ville fonctionnelle » : à partir de l'analyse, comparative d'un ensemble de villes européennes, un cadre de projet universel est proposé pour l'urbanisme, censé organiser quatre fonctions majeures (« habitation, délassement, travail, circulation »). Ce découpage de l'espace urbain est précisé dans les conclusions du congrès (texte collectif anonyme), reprises et interprétées par Le Corbusier dans la *Charte d'Athènes* (1943).

Les destructions de la seconde guerre mondiale semblaient offrir le champ libre recherché par les CIAM, qui poursuivirent encore pendant plusieurs années la chimère d'une méthodologie universelle, notamment par l'adoption de la « grille CIAM ». Mais, très vite, la nécessité de retrouver une certaine complexité urbaine mit en crise cette doctrine : la question du « cœur » de la ville fut discutée au congrès d'Hoddesdon (1951) et, dès le congrès d'Aix-en-Provence (1953), la sécession des plus jeunes (G. Candilis, A. Van Eyck, A. et P. Smithson, etc.) ouvrit une crise qui ne s'acheva qu'avec le congrès de la dissolution à Otterlo (1959).

Les thèmes introduits par les dissidents réunis dans le groupe Team X, concernent la redécouverte de la rue, l'habitat du tiers monde et la réintroduction de paradigmes organicistes dans l'urbanisme. Ces thèmes ont été mis en œuvre dans plusieurs nouveaux quartiers des années 1960 et 1970, comme, en France, celui de Toulouse-Le Mirail.

J.-L. C.

→ Architecture fonctionnelle ; Charte d'Athènes ; Moderne ; Progressisme ; Urbanisme.

CONSEIL D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT (CAUE)

L'insertion de la ville dans le milieu environnant a constitué l'une des grandes inflexions de la politique publique de l'urbanisme à la fin des années 1970, au même titre que la protection des sites et des paysages. Ces deux notions n'ont d'abord pénétré dans le droit qu'à travers l'objectif de la protection esthétique de l'espace, puis à travers celles, beaucoup plus ambitieuses, du « patrimoine » et du « milieu naturel » dans son ensemble, qui, selon le Conseil de l'Europe, « toujours façonné par les facteurs socioéconomiques, devient paysage sous le regard de l'homme, lui-même modelé par les facteurs socioculturels » (Commission interministérielle des comptes du patrimoine, 1979).

Ce sont les implications urbaines de cette nouvelle conception qui ont déterminé le regroupement des services de l'urbanisme, de l'environnement et de l'architecture au sein d'un même ministère, le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, créé en avril 1978. Ce regroupement fonctionnel n'a pas toujours été respecté par la suite. Toutefois, depuis 2007, le ministère d'État de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable, de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, qui regroupe ces deux secteurs (et beaucoup d'autres) a placé les préoccupations qualitatives (environnement) au premier plan, avant celles concernant l'équipement et les transports.

La qualité du « cadre de vie » a donc appelé le développement d'une politique spécifique en faveur de la qualité architecturale. La loi du 3 janvier 1977 a posé le principe que « la création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages

naturels ou urbains, ainsi que du patrimoine, sont d'intérêt public ». Ses dispositions essentielles sont l'obligation de recourir à un architecte (ou « agréé en architecture ») ou du moins de consulter les conseils d'architecture, urbanisme et environnement (CAUE), sauf pour les maisons individuelles de moins de 170 m² de SHON. Le titre II de la loi définit l'organisation et le rôle de ces organismes, qui, sous la forme d'associations, sont investis d'une triple mission de conseil, d'information et de formation. Leur intervention est gratuite et ils ne se substituent en aucun cas aux maîtres d'œuvre.

Cette institution avait été précédée par des expériences de mise en place d'architectes-conseils auprès des directions départementales de la construction dès 1950 (devenus conseillers techniques des DDE ultérieurement) et d'architectes consultants depuis 1960, nommés et rémunérés par les DDE. Les deux catégories ont été largement associées à la mise en place des CAUE.

Depuis la loi du 29 décembre 1981, les CAUE sont dépourvus de compétences obligatoires. Sur les 100 départements, 90 (dont les 4 des départements d'outre-mer) avaient, en 2009, un CAUE. Tous les CAUE sont regroupés au sein d'une fédération nationale des CAUE. Leur directeur est nommé par le président du conseil d'administration qui est un élu local, dans la pratique un conseiller général. Leur mission de conseil aux collectivités prédomine aujourd'hui sur celle de conseil architectural aux particuliers. Leur financement par la taxe départementale facultative instituée par délibération du conseil général, qui en fixe le taux, confirme aujourd'hui le rôle joué par les départements.

Outre sa mission de conseil auprès des collectivités locales et des particuliers, les CAUE exercent de plus en plus une mission de veille dans les domaines qui contribuent à l'amélioration de la qualité de la vie, recense et diffuse des exemples de réalisations intéressantes. Plusieurs observatoires ont été créés à cette fin par un CAUE (Nord, Haute-Savoie) ou une union régionale (Île-de-France, Picardie) : ces outils de connaissance ont un rôle de conservation des données, de diffusion de l'information, de sensibilisation et de valorisation de la qualité architecturale.

P. M. et Y. P.

→ Architecture ; Assistance architecturale ; Environnement ; Patrimoine.

CONSEIL DE QUARTIER → Comité (ou conseil) de quartier

CONSEIL DE RIVAGE → Conservatoire de l'espace littoral

CONSEIL GÉNÉRAL → Département

CONSEIL MUNICIPAL → Commune

CONSEIL RÉGIONAL

Assemblée (élue au suffrage universel direct) délibérante de la région devenue collectivité territoriale par la loi du 2 mars 1982. À l'origine, le conseil régional a été, avec le préfet de région et le comité économique et social, l'un des trois organes institués par la loi du 5 juillet 1972 créant les établissements publics régionaux (EPR), assez largement en retrait sur le projet rejeté lors du référendum de 1969 qui aurait créé une collectivité locale, alors qu'elle n'a créé qu'un établissement public territorial. La loi de 1972 avait donné à l'assemblée des élus une composition assez complexe :

— parlementaires, députés et sénateurs, élus dans la région (50 %) ;

— conseillers généraux désignés par chaque conseil général proportionnellement à la population des départements (dont la moitié maires des communes non représentées) (30 %) ;

— conseillers représentant les communes chefs-lieux de départements, les communautés urbaines, et les communes de plus de 30 000 habitants, désignés par les conseils de ces collectivités (20 %).

La loi du 2 mars 1982 prévoyait l'élection du conseil régional au suffrage universel direct (art. 59), sans plus de précisions. La loi du 10 juillet 1985 dispose que les conseillers régionaux sont élus à la représentation proportionnelle avec répartition des restes à la plus forte moyenne, au scrutin de liste établie par département. Cette modalité assure – dans les intentions des réformateurs du moins – la prépondérance du département comme échelon territorial d'organisation des partis, et donc à terme aussi peut-être comme référence pour la

répartition par les conseils régionaux des crédits figurant au budget des anciens EPR ou transférés par le législateur en fonction des nouvelles compétences attribuées à la collectivité territoriale. Les premières élections régionales au suffrage universel ont eu lieu le 16 mars 1986, couplées avec les élections législatives. Elles ont eu lieu à nouveau en 1992, 1998, 2004 et 2010. Mais le scrutin proportionnel n'a souvent pas permis de dégager de majorité stable. Le législateur a dû instituer un mécanisme permettant l'approbation du budget si une majorité ne se dégageait pas pour offrir une solution alternative. Ce mécanisme étant peu satisfaisant et ne réglant pas le problème de l'absence de majorité claire, la loi du 11 avril 2003 a prévu (sauf en Corse) une « prime » d'un quart des sièges à la liste arrivée en tête au second tour : ce dispositif a été appliqué aux élections régionales en 2004 et 2010 et semble donner satisfaction car il assure à la fois une majorité stable et une représentation d'au moins une des listes minoritaires.

On remarquera que, tout en conservant au conseil régional un rôle privilégié en matière de planification, la loi de 1982 autorise les EPR à avoir des activités de gestion au même titre que les départements et les communes.

La composition du conseil régional sera modifiée à l'issue de la réforme des collectivités territoriales (loi qui doit être votée à l'automne 2010 pour une mise en œuvre en 2014), à la suite de la proposition du comité Balladur (contestée par de nombreux élus). Il sera constitué de conseillers territoriaux (siégeant également au conseil général de leur département). L'objectif avancé est de rapprocher la région et le département, mais aussi de réduire (de 40 % environ) le nombre d'élus, ce que de nombreux élus actuels contestent. Le mode de scrutin sera un scrutin uninominal à deux tours.

Y. P. et P. M.

→ Collectivités locales et territoriales ; Contrat de plan ; Établissement public régional ; Planification régionale ; Région ; Régionalisation.

CONSERVATION

Action de maintenir intact ou dans le même état. En matière de patrimoine, ce terme est utilisé dans deux acceptions différentes.

D'une part, il désigne certaines instances administratives chargées de la conservation et de la protection du patrimoine, dans un sens global.

D'autre part, le terme « conservation » désigne l'utilisation des techniques et procédés matériels, servant à maintenir les édifices dans leur intégrité. Les progrès de la science moderne ont été largement exploités à cet effet (voir, en France, le laboratoire installé au château de Champs-sur-Marne par le service des monuments historiques.)

Enfin, dans une perspective théorique ou doctrinale, la notion de conservation sous-tend les pratiques patrimoniales dans leur ensemble. Son maniement ne va cependant pas sans difficulté. En effet, un édifice et *a fortiori* un ensemble bâti ou une ville ne cessent de se transformer dans la durée sous l'effet du vieillissement de leurs structures et de leurs matériaux, des modifications (suppressions et adjonctions) qui leur sont imposées, du changement de leurs usages. Des cathédrales comme celles de Chartres ou de Tolède, marquées par tous les siècles qui ont suivi leur consécration, sont le symbole éclatant d'une conservation qui est en réalité continuation. L'histoire n'offre pas d'exemple de conservation statique des édifices. Celle-ci est un postulat inhérent à la notion de monument et de patrimoine historiques.

Mais, à la différence des objets mobiliers, les immeubles ne peuvent, selon une expression de Viollet-le-Duc, « être mis sous cloche », aller au musée. Tout au plus peut-on tenter de les soustraire en permanence aux plus sévères atteintes de la vie dans le temps par une restauration vigilante et en leur conférant non seulement le statut, mais la fonction de monument historique.

Vouloir, en revanche, une conservation qui laisse monuments et villes « dans l'état où ils nous ont été transmis », en se gardant de toute intervention, ainsi que le souhaitait William Morris, est tout aussi utopique et aboutit en définitive à leur ruine.

La notion de conservation n'a donc, dans le champ du patrimoine, qu'une valeur relative tant du point de vue sémantique que du point de vue opérationnel. Son utilisation concrète se situe entre les deux pôles, également mortifères, de la ruine et de la mise hors circuit, de type muséal. Elle doit composer avec les dialectiques complexes de l'intervention et de la

non-intervention, de l'entretien et de la restauration, de l'usage et de la désaffectation.

F. C. et J. H.

› Authenticité ; Conservation intégrée ; Démolition ; Inventaire ; Monument historique ; Patrimoine ; Restauration ; Sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés.

CONSERVATION INTÉGRÉE

La conservation intégrée consiste à traiter (conserver, restaurer, réhabiliter) les constructions et ensembles anciens pour les rendre utilisables pour la société moderne et à les intégrer dans les plans d'aménagement urbains et ruraux, de l'échelon de l'îlot à celui du territoire.

L'idée de l'intégration du patrimoine ancien dans la vie, et par conséquent dans la planification contemporaine, s'est fait jour à l'occasion de la prise en compte, dans le patrimoine architectural, des ensembles historiques, qui posaient des problèmes nécessairement plus complexes que les monuments isolés et pouvaient difficilement donner lieu à une conservation muséographique.

Dans le cadre de la conférence d'Athènes sur la conservation des monuments historiques (1931), G. Nicodemi a été l'un des premiers à formuler les objectifs de la conservation intégrée (« Il ne s'agit pas de mettre les monuments hors de la vie (...) il faut savoir les comprendre et leur donner toujours une place vivante dans la ville vivante ») que l'Italie, en particulier à l'instigation de G. Giovannoni, a été le premier pays européen à prévoir dans la législation du patrimoine (loi de 1939, puis loi de 1942, complétée par la loi du 6 août 1967).

Aujourd'hui où, en contrecoup des rénovations brutales des années 1950-1960 et à la faveur de la crise économique, la valeur culturelle et économique du patrimoine architectural ancien ou traditionnel s'est imposée contre des *a priori* financiers, techniques et esthétiques, la conservation intégrée est devenue, en Europe, une dimension essentielle de l'urbanisme. Associant étroitement conservateurs et aménageurs, avec la participation croissante des collectivités locales et des associations d'habitants, la conservation intégrée demande des moyens juridiques, administratifs, financiers et techniques spécifiques. Les impératifs, souvent contradictoires, de la conservation et de l'aménagement appellent des études multidimensionnelles approfondies conduisant à de nouvelles pratiques : modernisation et réhabilitation, réanimation des immeubles anciens par de nouveaux usages, d'une part ; intégration dans une double perspective fonctionnelle et esthétique des tracés de voirie (de la rue à l'autoroute) et de grands équipements (centrales thermiques ou gazières, châteaux d'eau) hors d'échelle, recherche d'architecture et de mobilier d'accompagnement, d'autre part.

En France, la conservation intégrée est illustrée par l'application de la loi sur les secteurs sauvegardés, qui ressortissait initialement à la tutelle des deux ministères des Affaires culturelles et de l'Équipement, mais qui se trouve aujourd'hui placée sous la seule autorité du ministre chargé de l'urbanisme.

Depuis 1969, le Conseil de l'Europe s'est attaché à promouvoir ce concept dont les principes sont définis dans la charte européenne du patrimoine architectural de 1975 et réaffirmés dans la convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe signé à Grenade (1985).

F. C.

→ Ensemble historique ou traditionnel ; Patrimoine ; Réanimation ; Réhabilitation ; Secteur sauvegardé ; Zone de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU).

CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

Le « Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres » a été créé en 1975. C'est un établissement public de l'État à caractère administratif. Sa création s'insère dans le cadre d'une politique de conservation de l'écosystème littoral. Il s'agit d'éviter sa transformation complète par les constructions et les aménagements divers, telle qu'elle était prévisible d'après les tendances observées. Le Conservatoire a donc pour objet de « mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels, et de l'équilibre écologique ». Il a aussi une mission de proposition, d'incitation et de conseil auprès des collectivités publiques, en particulier pour éviter la construction en bord de mer. Sa compétence s'étend à toutes les communes littorales (y compris en bordure des lacs et étangs de plus de 1 000 ha). Cette compétence a été étendue par la loi du 4 février 1995 aux communes riveraines des estuaires

et des deltas, en aval de la limite de salure des eaux. Elle peut l'être, depuis la loi du 8 janvier 1993, aux secteurs géographiques limitrophes, constituant avec les communes littorales une unité écologique et paysagère (cette disposition a été appliquée pour la Camargue gardoise, la Crau et la plaine des Maures).

Le Conservatoire du littoral (dénomination abrégée généralement utilisée) peut acquérir des terrains à l'amiable ou par expropriation, par don ou par legs. Il peut exercer un droit de préemption dans les ZAD créées à cet effet ou, par délégation du département ou substitution à celui-ci, dans les zones de préemption des espaces sensibles. Les terrains acquis ne peuvent être aliénés que dans des conditions exceptionnelles, après autorisation du Conseil d'État. Le Conservatoire du littoral ne peut se livrer à des opérations de promotion immobilière sur ces terrains. Il peut les aménager pour permettre leur fréquentation par le public ou les maintenir inaccessibles pour des raisons impératives de protection des milieux fragiles. La gestion en est généralement confiée par convention aux collectivités locales et prise en charge par le département avec le produit de la taxe des espaces naturels sensibles. La loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 a donné une base légale au partenariat entre le Conservatoire du littoral et les collectivités locales. Le succès indéniable du Conservatoire du littoral est en effet largement dû aux excellentes relations qu'il a su établir avec ces dernières. Dans sa politique d'acquisitions, la priorité est donnée aux sites menacés par des projets de construction ou par une fréquentation désordonnée et destructrice et aux sites remarquables qu'on souhaite voir ouvrir au public. Dans la mesure du possible, ces acquisitions sont effectuées à l'amiable : l'expropriation n'est utilisée qu'en dernier recours. La même loi permet à l'État d'instituer, à l'initiative du Conservatoire du littoral, de nouveaux périmètres à l'intérieur desquels le Conservatoire se voit doté d'un droit de préemption propre, et non plus par délégation ou par substitution au département dans l'hypothèse où ce dernier n'exerce pas ce droit.

Les ressources du conservatoire du littoral proviennent de l'État (33 millions d'€ en 2007, environ 400 millions de 1975 à 2007, dont 80 % environ consacrés aux acquisitions), de l'Union européenne, des collectivités locales, éventuellement du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles, d'une taxe sur les passagers maritimes à destination d'espaces protégés et de dons, de legs et de dations. Il a acquis (outre-mer compris), au 1er août 2009, 125 000 hectares (dont 104 000 en métropole, y compris les 13 000 ha de l'étang de Vacarès), protège quelque 600 sites et environ 1 330 km de rivage (dont 1 050 en métropole), soit plus de 10,4 % du littoral maritime et lacustre, outre-mer compris. Il a pour ambition de protéger, en 2050, 240 000 ha en métropole (plus de 20 % du littoral) et 75 000 outre-mer.

Il existe en outre sept conseils de rivage (Méditerranée, Corse, Atlantique, Manche et mer du Nord, rivages français d'Amérique, rivages français de l'océan Indien, lacs), composés d'élus régionaux et départementaux, qui ont pour mission d'élaborer les orientations de la politique d'acquisitions.

F. D.-D. et P. M.

→ Littoral ; Mer ; Maîtrise financière ; Réserves foncières.

CONSOMMATION D'ESPACE PAR LES TRANSPORTS

Espace au sol nécessaire pour la circulation et le stationnement d'un véhicule de transports. Celui-ci varie beaucoup selon les villes et selon les moyens de transport. La voirie (trottoirs compris) et le stationnement occupent environ 20 % de l'espace dans le centre de Paris, Londres ou Tokyo, mais 69 % dans celui de Los Angeles. Les transports ferrés consomment peu d'espace, surtout s'ils sont souterrains (métro). L'automobile consomme huit fois plus d'espace par voyageur (mesuré en mètres carrés × heure), à l'arrêt comme en mouvement, qu'un autobus. Son utilisation dans le centre des villes, pour les migrations alternantes (donc en utilisant un espace au centre pour stationner pendant neuf heures environ) consomme même 20 fois plus d'espace que celle de l'autobus. Ces éléments justifient la priorité aux transports en commun, sur le plan de l'utilisation du sol, surtout là où (dans le centre et sur les axes radiaux) et quand (en heure de pointe) l'espace est rare, donc cher et convoité par d'autres usagers. Ils expliquent aussi les efforts, à ce jour peu fructueux, pour réduire la consommation d'espace par l'automobile,

soit en réduisant sa dimension (véhicule urbain), soit en limitant sa durée de stationnement (banalisation), soit en multipliant le nombre de passagers sur les trajets radiaux en heure de pointe : « covoiturage » *(car pool)*.

P. M.

› Automobile ; Capacité (d'un moyen de transport) ; Moyen de transport ; Transport aérien.

CONSTRUCTIBILITÉ → Coefficient d'occupation des sols ; Dérogation d'urbanisme ; Permis de construire ; Plan d'occupation des sols (POS) ; Terrain à bâtir

CONSTRUCTIBILITÉ LIMITÉE

Principe fondamental du droit de l'urbanisme français, introduit par la loi du 7 janvier 1983 sur la décentralisation, qui interdit, dans le but de lutter contre le mitage des espaces ruraux, toute construction hors des parties actuellement urbanisées dans les communes non couvertes par un PLU, une carte communale ou un POS (ou un autre document d'urbanisme opposable aux tiers). Outre l'objectif affiché, cette disposition avait pour objet d'inciter les communes à établir de tels plans. Cette disposition a été efficace, puisqu'on estime qu'en 2009, plus de 14 000 POS ou PLU sont approuvés ou en cours d'élaboration et plus de 4 000 POS en cours de révision (couvrant 90 % de la population et 70 % du territoire métropolitain, contre 6 500 POS en 1983 couvrant un quart du territoire).

Le principe de la constructibilité limitée a été atténué par la loi du 19 août 1986 qui prévoit plusieurs exceptions concernant :

— l'adaptation, l'extension ou la réfection de constructions existantes (sauf les ruines) ;

— les installations classées (parce que dangereuses, bruyantes ou insalubres) qui doivent être à l'écart des habitations ;

— les bâtiments liés à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole (y compris le domicile des agriculteurs), à la mise en valeur des ressources naturelles ou à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;

— les bâtiments faisant l'objet d'un avis spécialement motivé par le conseil municipal pour des raisons d'intérêt public (notion sur laquelle la jurisprudence du Conseil d'État est plutôt floue), à diverses conditions et notamment celle de ne pas porter atteinte à l'environnement.

En fait, ce texte laisse une large marge d'interprétation aux services départementaux de l'équipement (qui instruisent les dossiers d'autorisations d'utilisation du sol dans les communes non dotées d'un plan), ce qui a donné lieu à un important contentieux administratif. Dans les faits, les juges administratifs se sont limités à sanctionner les « erreurs manifestes ». En outre, le principe de la constructibilité limitée ne s'applique pas aux communes dont le POS a été annulé pendant l'élaboration du nouveau POS.

Surtout, la même loi du 19 août 1986 a pérennisé – officiellement pour quatre ans renouvelables – les cartes communales ou modalités d'application du règlement national d'urbanisme (MARNU), qui constituaient des documents sommaires d'urbanisme établis conjointement avec l'État (en pratique avec la DDE) et approuvés par le préfet et le conseil municipal. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a retenu que les cartes communales, définitivement considérées comme des documents d'urbanisme, soumis à enquête publique, ouvrent au maire la responsabilité des autorisations d'utilisation du sol. Cette loi ne fait plus référence au règlement national d'urbanisme. Les communes dotées d'une carte communale sortent donc du champ de la constructibilité limitée.

La notion de parties actuellement urbanisées de la commune prête à interprétation et donc à contentieux. Elle est saisie à travers la notion d'agglomération des constructions, ce qui suppose la contiguïté d'autres parcelles bâties. On considère qu'un hameau est déjà urbanisé et qu'il y a hameau à partir d'une dizaine de maisons en contiguïté, parfois moins. Mais il subsiste une large marge à l'interprétation, tranchée par une jurisprudence encore incomplètement établie : une route ou une rivière interrompent-elles la contiguïté ? Le réaménagement d'anciens bâtiments agricoles à des fins non agricoles hors de la zone urbanisée est-il possible ? Jusqu'où peut-on évoquer l'intérêt public d'une construction pour la commune ?

La règle de la constructibilité limitée était sans doute une mesure indispensable au moment de la décentralisation pour éviter des abus préjudiciables à l'environnement en

milieu rural. Mais les dispositions adoptées dès 1986 en ont fâcheusement réduit la portée.

P. M.

→ Carte communale ; Code de l'urbanisme ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Plan d'occupation des sols (POS).

CONSTRUCTION

Le terme a plusieurs significations :

— action de construire (établir ensemble) ;

— par extension, les édifices que l'on construit ;

— la manière dont un bâtiment est construit.

Les termes de *bâtiment* et d'édifice ne sont pas exactement synonymes du deuxième sens ci-dessus. Un bâtiment désigne toute construction qui sert d'abri aux hommes, aux animaux ou aux objets. Le terme a été aussi utilisé dans le passé dans le premier sens ci-dessus (action de bâtir). Il est encore largement employé pour désigner le secteur d'activité économique correspondant à la construction (bâtiment et travaux publics dans les nomenclatures françaises d'activités) : il s'agit là des activités liées à l'action de bâtir *(Littré)*.

Le terme d'*édifice* est généralement réservé aux bâtiments importants, voire aux palais et aux temples *(Littré)* et par extension employé pour « les choses faites, arrangées et combinées avec art » *(Littré)*.

Un *immeuble* est une maison, et plus particulièrement un grand bâtiment urbain de plusieurs étages utilisé à des fins d'habitation, d'activités, etc. L'origine du terme vient de la notion de biens immeubles (qui ne peuvent être déplacés) par opposition aux biens meubles. On parle de biens immeubles par nature (les constructions) ou par destination (attachés à un immeuble par nature).

De ce dernier point de vue, les règles de l'art fixent les principes de la construction traditionnelle, transmises par l'expérience mais parfois contenues dans des textes écrits : ainsi en France des *documents techniques unifiés*, cahiers de prescriptions techniques auxquelles il est commode de se référer.

P. M.

→ Chantier ; Corps d'état ; Garanties et assurances du bâtiment ; Industrialisation du bâtiment.

CONSULTATION → Enquête ; Enquête publique ; Participation

CONTRAT D'AGGLOMÉRATION

C'est au cours des contrats de plan (2000-2006) qu'ont été créés les contrats d'agglomération. Certes, au cours de la période précédente, celle du XI^e^ plan, les contrats de ville pouvaient concerner des structures intercommunales et ce cas de figure avait la faveur de l'État, car elle permettait d'aborder les problèmes urbains à une échelle plus pertinente que celle de la commune. Mais cela ne concernait qu'une minorité des contrats de ville.

Pour la période 2000-2006, la priorité a été clairement donnée aux contrats d'agglomération en cherchant à ce que leur périmètre soit cohérent (il doit y avoir un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique existant ou en cours de constitution) et qu'il y ait un véritable projet d'agglomération.

Ces contrats ont été mis en place avec un certain retard. C'est en fait à la suite des rencontres nationales des agglomérations du 22 juin 2000 que l'idée s'est concrétisée. Deux contrats expérimentaux avaient été signés en décembre 2000 avec les communautés urbaines du Creusot-Montceau-les-Mines (qui intègre le Grand projet de ville) et de Bordeaux pour des montants de 179 et de 1 184 millions d'€ respectivement.

Paradoxalement, la circulaire relative aux contrats d'agglomération n'a été signée que le 6 juin 2001. Le projet d'agglomération est élaboré sous la responsabilité des collectivités locales, mais le préfet doit préciser la position de l'État pour le développement économique et social de l'agglomération. La cohérence du périmètre est importante : le préfet indique celui qui est le plus pertinent, en ne prenant pas seulement en compte les périmètres institutionnels, mais aussi des critères spatiaux, économiques, sociaux et financiers (c'est l'aire urbaine, au sens de l'INSEE, qui doit servir de référence). La procédure contractuelle doit se placer dans une perspective de cohérence entre la démarche du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et celle de l'agglomération intercommunale. Le contrat doit identifier des programmes peu nombreux ayant un sens particulier à l'échelle de l'agglomération dans une

perspective à long terme (quinze ans) et les traduire en opérations programmées sur la période du contrat. Il doit intégrer des préoccupations de développement économique, de solidarité, de résorption des disparités spatiales, de développement durable. Les financements proviennent de l'État et de la structure intercommunale, mais aussi de la région et du département. Ils peuvent mobiliser les crédits du volet territorial et territorialiser sur l'agglomération ceux du volet régional du contrat de plan État-région, ainsi que ceux des fonds structurels européens et éventuellement des crédits de l'État non inclus dans les contrats de plan. Le contrat d'agglomération doit faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation permanents selon des modalités précisées dans le contrat.

Cette procédure concerne les 140 agglomérations inscrites dans les aires urbaines de plus de 50 000 habitants. Certaines agglomérations ont eu recours à un conseil de développement ou à d'autres formes de débat public pour élaborer leur projet d'agglomération (Dunkerque, Lyon, Lille, Seine-Eure, Strasbourg, etc.). D'autres en ont débattu certaines options avec les structures intercommunales voisines (par exemple Marseille-Aix-Etang de Berre à propos des transports collectifs) ou ont cherché à établir un projet métropolitain commun (Nantes et Saint-Nazaire). Parfois aussi, sont élaborés conjointement un projet d'agglomération et une charte de pays (Brest, Morlaix, Rennes, Vannes).

Les signatures sont donc intervenues, hormis les deux contrats expérimentaux, à partir de 2001 et la date limite, qui n'a pas toujours été respectée, a été fixée à fin 2004. Au total, 108 contrats (sur 185 agglomérations) ont été signés (mais plus de la moitié seulement après mai 2004).

Pour la période 2007-2013, les contrats d'agglomération prennent la forme de conventions territoriales associant l'État, la région, le département et l'agglomération concernée en application du volet régional du contrat de projet État-région. Leur signature suppose une évaluation du contrat de la période précédente. Les objectifs sont à nouveau très généraux : développement de l'attractivité et de la compétitivité de l'agglomération, actions centrées sur sa vocation économique et son développement durable, sur l'économie résidentielle (services à la personne), les potentialités culturelles et touristiques. En fait, cette modification terminologique masque un moindre intérêt de l'État pour la politique des agglomérations.

P. M.

→ Agglomération ; Banlieue ; Contrat de projet État-région ; Contrat de site ; Contrat de ville ; Groupement de communes.

CONTRAT D'AMÉNAGEMENT DE VILLE MOYENNE

Convention entre l'État et une ville moyenne (20 000 à 100 000 habitants) en vue de la réalisation d'un programme d'équipement d'une durée de trois ans.

L'objectif était d'inciter les collectivités locales à mettre au point des programmes d'équipements plutôt que des réalisations ponctuelles et à entreprendre des aménagements qui auraient difficilement trouvé une autre forme d'aide de l'État.

La collectivité locale présentait ses propositions dans un prédossier qui était soumis au groupe interministériel des villes moyennes mis en place en 1973. Le dossier définitif, préparé avec l'aide du groupe opérationnel des villes moyennes, était à nouveau soumis au groupe interministériel et approuvé par le Comité interministériel d'aménagement du territoire. Une subvention du CIAT ou du ministère chargé de l'Urbanisme (6 millions de F en moyenne) pouvait compléter les subventions habituelles. Ces contrats, portant sur des travaux de quelques dizaines de millions de francs sur trois ans, concernaient des aménagements spatiaux (voies piétonnières, espaces verts ; stationnement, mobilier urbain) ou des équipements, notamment culturels. 73 contrats de villes moyennes ont été signés entre 1973 et 1979.

À partir de 1977, le dossier « ville moyenne » est devenu le plan de référence qui indique les projets d'aménagements prévus à moyen terme (cinq ans environ). Malgré son appellation de plan, ce document n'est qu'une étape dans la préparation du contrat d'aménagement de ville moyenne et n'est pas un document d'urbanisme, encore moins opposable aux tiers. Son établissement était subventionné par le fonds d'aménagement urbain jusqu'à sa disparition en 1983.

Cette procédure est tombée en déshérence après la réforme de la centralisation (1982-

1983). Toutefois, en 2007, la DIACT a lancé (avec des crédits très modestes) une procédure expérimentale concernant 20 villes moyennes témoins dans les domaines de l'enseignement supérieur, des transports et de la mobilité, de la santé et du renouvellement urbain des centres-villes. Il s'agit surtout d'assurer une meilleure coordination entre ces villes et les ministères concernés.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Plan de référence ; Ville moyenne.

CONTRAT DE PAYS

Convention entre l'État (et, depuis 1983, la région) et les collectivités locales d'un pays en vue d'actions d'aménagement et d'incitation. Ils s'inscrivent dans le cadre de la politique d'aide aux milieux ruraux fragiles en cherchant à y développer les activités et à y créer un cadre favorable pour ces activités et pour les habitants.

Une première procédure de contrats de pays a été introduite en 1976 qui s'inspirait des contrats de villes moyennes. L'aide de l'État prenait la forme d'une subvention des fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire, puis du fonds d'intervention pour le développement et l'aménagement rural (généralement 10 ou 20 % du projet) pour des montants de l'ordre de 1 million de F.

Les projets subventionnés, qui pouvaient recevoir par ailleurs les subventions habituelles, concernaient le plus souvent l'animation économique (zones d'activités, tourisme, etc.), l'amélioration de l'habitat, l'organisation des services et équipements collectifs, la préservation et la valorisation du patrimoine culturel.

Depuis 1976, l'État a accepté près de 500 contrats concernant près de 10 000 communes et 6 millions d'habitants. Après 1983, les dossiers sont étudiés au niveau régional, la politique de la région étant intégrée aux contrats de plan État-région.

Une nouvelle génération de contrats de pays s'est située dans le cadre de la quatrième génération de contrats de plan (2000-2006). La loi Pasqua du 4 février 1995 avait officialisé le pays comme territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. La loi Voynet du 25 juin 1999 a prévu que les communes d'un pays élaborent une charte de pays, document d'orientation du développement durable prenant en compte les dynamiques locales. Les communes du pays, après s'être regroupées en établissement public de coopération intercommunale, en groupement d'intérêt économique de développement local ou en syndicat mixte, peuvent conclure un contrat de pays dans le cadre des contrats de plan État-région. Un contrat de ville peut être conclu dans le cadre d'un contrat de pays. Les contrats étant lents à être mis au point, le CIADT du 13 décembre 2002 a prévu un assouplissement des démarches. Au total, 288 contrats de pays (sur 358 pays) ont été signés. La moitié d'entre eux engagent, avec l'État, la région et le département, plus d'un tiers la région seule, 3 le seul département et enfin 41 n'engagent que l'État. Il faut y ajouter 45 contrats de parc naturel régional (autant que de PNR).

Pour la période 2007-2013, la procédure a été reconduite, les contrats de pays (ou de parc naturel régional) prenant la forme de conventions en application du volet territorial du contrat de projet État-région. Ils sont signés entre l'État, la région, le département et le pays (ou le PNR) après évaluation du contrat de la période précédente. Mais l'avenir même des pays a été remis en question par le comité Balladur pour la réforme des collectivités territoriales, puisqu'il propose de ne plus en créer de nouveau. Plus encore que pour les agglomérations, le remplacement des contrats par de simples conventions traduit un désintérêt de l'État.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Aménagement rural ; Contrat d'agglomération ; Contrat de projet État-région ; Pays.

CONTRAT DE PLAN ÉTAT-RÉGION → Contrat de projet État-région

CONTRAT DE PROJET ÉTAT-RÉGION

La loi Rocard du 29 juillet 1982 sur la planification, qui a eu pour objet de concilier décentralisation administrative et planification économique, a prévu la négociation et la signature (par le préfet de région et le pré-

sident du conseil régional) de contrats entre l'État et chaque région, appelés contrat de plan État-région. À partir de 2007, ces contrats ont été rebaptisés contrats de projet État-région pour mieux souligner qu'ils doivent traduire un projet régional (et peut-être aussi pour gommer leur dimension de planification) à une époque où le Commissariat général du plan avait été supprimé.

Ce sont en effet les régions qui ont été privilégiées par la loi comme collectivités chargées d'élaborer leur propre plan, couvrant la même période que le plan national. Mais cette nouvelle compétence suppose une recherche de compatibilité entre l'exécution du plan national et des plans régionaux, que vise à satisfaire la procédure contractuelle, d'une part, le rôle important conservé par le préfet de région dans la répartition des crédits d'équipement du budget de l'État, d'autre part, en attendant la globalisation des subventions d'équipement au bénéfice des collectivités locales. Les contrats de plan ou de projet contiennent des engagements fermes de dépenses publiques de la part des deux partenaires et précisent les conditions de leur éventuelle dénonciation.

La première génération de contrats de plan a concerné la période 1984-1988. L'État a apporté 42 milliards et les régions 28 milliards sur un total de 70 milliards de F (plus 3 milliards pour l'outre-mer). Il s'y ajoutait des actions interrégionales, concernant notamment les trois régions du sud-ouest, l'aménagement intégré de la Loire et la politique de la montagne. Les dépenses ont surtout concerné les transports (27 milliards), les politiques économiques (12 milliards), les actions sanitaires et sociales (8 milliards), la formation (7 milliards), l'aménagement spatial, les équipements sportifs et culturels, le tourisme et la recherche.

La seconde génération de contrats de plan a concerné la période 1989-1993 (avec un an de décalage par rapport au X^e Plan : 1988-1992). La participation de l'État s'est élevée à 55 milliards, celle des régions à 46 milliards (total : 101 milliards de F, plus 5 milliards pour l'outre-mer). Les principaux champs d'action ont été les infrastructures (23 milliards de l'État), le programme PACT (12 milliards), la formation et la recherche (9 milliards), l'emploi et le développement économique (8 milliards). Comme lors des autres contrats de plan, le volume par habitant (de 800 F en Île-de-France à 2 100 F en Corse) et la part de l'État (de 37 % pour l'Île-de-France et 45 % pour l'Alsace à 65 % pour l'Auvergne, la Bretagne et le Languedoc-Roussillon et 67 % pour Midi-Pyrénées) varient selon le degré de développement de la région.

La troisième génération de contrats de plan a concerné la période 1994-1998 (encore en décalage d'un an par rapport à un XI^e Plan – 1993-1997 – dont le projet n'a, pour la première fois, pas été débattu par le Parlement). L'État a apporté 88 milliards de F (contrats de villes et financements publics associés compris), les régions 71 milliards et l'Union européenne, nouveau partenaire, 44 milliards, les autres collectivités territoriales et les organismes consulaires 23 milliards (pour un total de 220 milliards de F, plus 16,6 milliards pour l'outre-mer). En fait, la réalisation de ces troisièmes contrats de plan a été étalée sur six ans (1994-1999) sans que leur volume soit réévalué. Les domaines prioritaires ont été les infrastructures de transport (36 %), l'enseignement et la recherche, en particulier dans le cadre du plan « Universités 2000 » (18 %), l'emploi et l'économie (14 %), mais également la politique des villes (13 %), le développement rural et l'environnement (12 %), les actions en faveur de la cohésion sociale (6 %).

La quatrième génération de contrats de plan a couvert une période de sept ans (2000-2006), la planification française s'étant alignée sur les périodes retenues par l'Union européenne. On a, à cette occasion, cherché à introduire la notion de contractualisation par objectif, ce qui suppose une réflexion stratégique, une logique de projet, la mise en évidence de son intérêt général et éventuellement sa dimension européenne. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 prévoyait qu'ils tinssent compte du schéma national et des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire. Mais le premier n'a jamais été établi et la loi Voynet de juillet 1999 l'a supprimé. Les seconds n'ont pas encore été tous établis (9 étaient approuvés au 1^er janvier 2006, lorsque fut entreprise l'élaboration de la génération suivante de contrats) et l'élaboration de certains est même abandonnée. Mais la loi Voynet prévoit que les contrats de plan contribuent à la mise en œuvre de ces schémas régionaux et que les orientations de ces derniers soient coordonnées avec la poli-

tique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Ces quatrièmes contrats de plan ont été négociés en 1999. Le montant total de ces quatrièmes contrats de plan s'élève à 35,6 milliards d'€. L'État a apporté 17,510 milliards d'€ – hors territoires d'outre-mer, grands programmes et programmes interrégionaux (829 millions pour ces derniers) – et les régions 17,753 milliards. Il s'y est ajouté les contributions de l'Union européenne (environ 9 milliards d'€), d'autres collectivités territoriales (départements, communes et leurs groupements : plus de 9 milliards) et d'autres partenaires (organismes consulaires, etc.). Un avenant « marée noire et intempéries » (610 millions d'€) a été ajouté par le CIADT du 18 mai 2000 à la suite des tempêtes de décembre 1999. La répartition entre les régions de la contribution de l'État tente de corriger les inégalités entre les régions des contrats précédents : l'Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Aquitaine, Centre et Pays de la Loire ont une dotation en hausse, les autres régions voient la leur stagner, voire diminuer. Par habitant, ce sont cependant la Corse (6 371 F), puis le Limousin (3 286 F), qui sont demeurées les régions les mieux dotées, l'Île-de-France (1 386 F) et les pays de la Loire (1 486 F) les moins bien pourvues. La participation de l'État a été, en valeur relative, plus élevée dans les régions les plus pauvres (63 % en Limousin, 40 % seulement en Île-de-France). Ces contrats représentaient, selon les régions, 15 à 20 % du budget d'investissements civils de l'État et 25 à 30 % de ce même budget des régions. Parmi les orientations nouvelles, on soulignera les encouragements aux modes de transport alternatifs au transport routier (personnes et marchandises). De même, la notion de développement durable a été au cœur des nouveaux contrats. Les contrats de plan de cette nouvelle génération comportaient trois volets : régional, territorial et interrégional. Le volet régional concernait les projets qui concouraient au développement de l'espace régional dans son ensemble (équipements structurants, telles les infrastructures de transport ou les établissements universitaires, par exemple). Le volet territorial concernait ceux qui concourent au développement local et à une meilleure utilisation du territoire (investissements de proximité, opérations d'animation destinées à favoriser la création d'activités, prise en compte de l'environnement). Ce second volet a constitué le cadre des engagements de l'État et de la région pour les contrats d'agglomération et de pays, ces deux entités spatiales étant désormais appelées à jouer un rôle majeur dans la structuration du territoire. Le volet interrégional concernait les opérations qui dépassaient le cadre d'une région. L'exécution de ces contrats de plan a pris du retard (moins toutefois que la consommation des crédits de l'Union européenne) : on n'avait pas atteint, fin 2003, la moitié du montant total. Un bilan à mi-parcours avait été prévu en 2003 et les contrats de plan devaient pouvoir être révisés pour la période 2004-2006. En fait, ces révisions – les avenants ont été signés fin 2003 pour sept régions (Alsace, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Picardie), en 2004 pour les autres (qui ont attendu les élections régionales) – ont été minimes, impliquant seulement quelques transferts d'une ligne à une autre, à enveloppe constante sauf pour quelques rares programmes (maîtrise des pollutions d'origine animale, téléphonie mobile, prévention des marées noires et des inondations, Internet à haut débit). Le retard d'exécution n'a pas été résorbé, essentiellement du fait de l'État qui, à la date prévue d'achèvement des contrats (fin 2006), n'avait dépensé que 81 % des sommes prévues, ce qui a soulevé de nombreuses protestations des conseils régionaux.

Outre les contrats de plan entre l'État et les régions, ont été signés pour cette période 2000-2006 : 108 contrats d'agglomération, 247 contrats de ville, 30 contrats de site, 288 contrats de pays (sur 358 pays) et 45 contrats de parc naturel régional (autant que de PNR).

Une réforme des contrats de plan a été introduite lors du CIAT du 6 mars 2006 en vue de la génération suivante de contrats (2007-2013). Elle vise à renforcer à nouveau la dimension stratégique de ces contrats : leur contenu doit être plus sélectif ; les engagements pris devront être mieux respectés, ce qui suppose une amélioration de leur gestion ; l'État sera présent dans une contractualisation infrarégionale, mais le volet territorial est maintenu. Un ajustement annuel des programmations sera effectué avec réexamen systématique des projets non engagés dans les délais prévus. Ces contrats, désormais appelés contrats de projet, doivent s'intégrer dans le

cadre de la stratégie européenne dite de Lisbonne (adoptée au Conseil européen de mars 2000). Conformément à cette dernière, les objectifs prioritaires affichés pour la cinquième génération de contrats État-région (2007-2013) sont :

- la compétitivité et l'attractivité des territoires ;
- la dimension environnementale du développement durable :
- la cohésion sociale et territoriale.

Le montant des financements prévus pour ces 26 nouveaux contrats de projets (dont 20 comportent un volet territorial) et les 10 contrats interrégionaux de massifs et de fleuves est de 36,7 milliards d'€. La participation de l'État doit être de 12,7 milliards (soit sensiblement moins que pour la génération précédente), celle du Fonds européen de développement régional (FEDER) de 7,1 milliards d'€ (5,1 pour la métropole et 2,1 pour l'outremer). Il s'y ajoutera 400 millions accordés au syndicat des transports de l'Île-de-France (STIF) et 115 millions du Fonds national pour l'emploi. Pour leur part, les régions doivent apporter 15,3 milliards et les autres collectivités territoriales 1,1 milliard. La part de l'État se répartira entre les transports collectifs (3,28 milliards), l'enseignement supérieur et la recherche (2,90 milliards), l'écologie et le développement durable (2,18 milliards, l'agriculture (1,2 milliard) et divers autres domaines (pour 3,14 milliards). Dix contrats interrégionaux concernent les cinq massifs montagneux (Alpes, Pyrénées, Massif central, Jura, Vosges), les grands fleuves et leurs bassins (Loire, Rhône, Meuse, Seine, Garonne et Lot). Comme pour les périodes précédentes, l'engagement de l'État est, par habitant, plus important dans les régions les plus pauvres (DOM, Corse, Limousin, Auvergne, etc.) et plus faible dans les plus riches (Île-de-France, Alsace, Pays de la Loire). Un groupe d'étude et de suivi des contrats de plan État-région (GESPER) est chargé de suivre l'exécution de ces contrats. Il doit y avoir non seulement une révision à mi-parcours (en 2010) comme lors de la quatrième génération de contrats, mais en plus un réexamen annuel des programmes.

Y. P. et P. M.

→ Contrat d'agglomération ; Contrat de pays ; Contrat de site ; Contrat de ville ; Conseil régional ; Planification ; Planification économique ; Union européenne et aménagement du territoire.

CONTRAT DE SITE

Les contrats de site constituent une procédure contractuelle particulière lancée par le CIADT du 26 mai 2003. Il s'agit de créer des emplois rapidement dans des bassins d'emploi qui ont fait l'objet de plans sociaux qui affectent gravement l'emploi. Le CIADT a décidé de mettre en place 12 contrats de site en vue de créer 7 000 à 8 000 emplois avant 2006. Quatre sites étaient prioritaires : Lens (fermeture de Metaleurop : 44 millions d'€ pour créer 1 000 emplois) ; Longwy (Daewoo : 17 millions), Romorantin (Matra : 26 millions) ; Angers (ACT Manufacturing : 26 millions). Parallèlement, l'entreprise d'armement GIAT industries s'est engagée à revitaliser les bassins d'emploi où elle supprimait des emplois : Bourges, Tulle, Vichy-Cusset, Roanne, Saint-Étienne-Saint-Chamond et Tarbes. On a prévu 127 millions pour ces six sites, espérant créer 5 000 emplois. Enfin, deux derniers contrats concernent les Vosges et l'Aube (textiles et habillement), pour 70 et 32 millions respectivement. Au total, 342 millions d'€ ont donc été prévus pour ces 12 contrats, mais 65 millions seulement étaient des crédits d'État nouveaux, la différence provenant de crédits existants (nationaux ou européens) et de GIAT industries (45 millions) affectés à ces contrats de site.

La démarche implique l'existence d'un chef de projet et d'un comité de site partenarial pour assurer le pilotage du projet. Un diagnostic et une stratégie territoriale sont élaborés. Un cadre contractuel est constitué pour détailler les opérations à court terme et définir les programmes structurants à moyen et long termes.

Cette politique a été poursuivie au fur et à mesure de l'entrée en crise de nouveaux bassins d'emploi. En 2008, on comptait 39 contrats de site. Ils concernent 15 des 22 régions de la métropole. Ces contrats, d'une durée limitée (3 ou 4 ans, éventuellement prolongeable) ont pour objet de permettre de réagir à la rapidité et à l'ampleur des sinistres économiques géographiquement concentrés. L'implication des départements et des régions est inégale, les contenus variables, les financements également selon la nature et l'ampleur des sinistres. Selon un rapport de l'Inspection des finances d'octobre 2006, les résultats sont très mal connus,

mais semblent être très inégaux selon les sites.

P. M.

→ Contrat de projet État-région ; Contrat d'agglomération ; Conversion ou reconversion.

CONTRAT DE STATION → Station touristique

CONTRAT DE VILLE

Contrat entre l'État et une ou plusieurs collectivités locales mis en place lors du XIe plan (1994-1998, en fait prolongé en 1999), où ils sont devenus le cadre de base de la politique de la ville. Ces contrats portent sur un programme pluriannuel de développement social urbain à l'échelle d'une commune (ou d'une agglomération). L'objectif, en passant de l'échelle du quartier (DSQ), selon une évolution déjà amorcée en 1989 avec les opérations de développement social urbain (DSU), à celle de la ville, voire de l'agglomération, est de reposer les problèmes des quartiers en difficulté en termes de lutte contre l'exclusion et de réintégration physique et sociale de ces quartiers dans la ville. Le contrat de ville définit une stratégie commune, synthèse entre le projet de ville des élus et les préoccupations et les projets de l'État. Il constitue le cadre unique de définition et de mise en œuvre de la politique de lutte contre l'exclusion sociale dans la ville ou l'agglomération. Il prolonge notamment les contrats DSQ et les conventions de quartier, ainsi que les démarches contractuelles concernant l'habitat : plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALP), protocole d'occupation du patrimoine social (POPS) et programme local de l'habitat (PLH).

Les 13 premiers contrats de ville avaient été expérimentés au Xe plan. La procédure a été généralisée au XIe. Les contrats de plan sont couplés avec les contrats de plan État-région, mais souvent négociés en marge de ceux-ci. Au total, 214 contrats (plus une convention avec la ville de Paris) ont été signés par l'État. Ils ont concerné environ 750 communes et 1 300 quartiers. Il s'y est ajouté 26 programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT), concernant des villes moyennes, des vallées et des bassins, suivis conjointement par la DATAR et par la DIV et 48 « conventions de sortie de DSQ » pour des quartiers DSQ dans des villes non retenues pour un contrat de ville ou un PACT.

Une nouvelle génération de contrats de ville a été conclue pour la période 2000-2006, qui ont été élaborés en 1999. Leurs orientations ont impliqué un retour vers une action prioritaire en faveur des quartiers dégradés, mais aussi une prise en compte des problèmes et des programmes à l'échelle des agglomérations. Il s'y est ajouté, conformément à la loi Voynet de 1999, des contrats d'agglomération (qui doivent obligatoirement correspondre à une structure intercommunale, existante ou à créer et comporter un volet foncier), des contrats de pays et des contrats avec les parcs naturels régionaux. On a signé, pour cette période, 247 contrats, souvent très tard (il n'y en avait que quelques dizaines à mi-2004).

Les signataires sont en fait très divers : villes isolées, communes de banlieue ou structures intercommunales. Cette dernière solution semble la meilleure, puisqu'il s'agit d'aborder les problèmes urbains de façon globale, et on peut regretter qu'elle n'ait pas été systématiquement recherchée lors de l'élaboration des contrats de plan de la période précédente. Elle ne correspond pourtant qu'à moins de la moitié des contrats. Les contrats de ville, là où il y a un contrat d'agglomération (ou un contrat de pays), s'intègrent à celui-ci. Outre l'État et les collectivités locales, il peut y avoir des tiers signataires : région, département, Fonds d'action sociale, Caisse des dépôts et consignations, organisme HLM, etc.

La procédure est également adoptée de façon empirique. Une déclaration d'intention fixe les objectifs, le périmètre et les actions prioritaires. Après un diagnostic, une phase d'études, d'expertises et d'évaluation des coûts permet l'élaboration du programme d'actions et la signature du contrat. Le contrat en cours d'exécution est soumis à évaluation permanente et peut être réorienté si nécessaire. La multiplicité des parties prenantes a souvent conduit à des difficultés dans la définition du programme et dans la mise en œuvre. Le contrat est suivi par un comité de pilotage qui comprend le préfet, les représentants des collectivités locales et éventuellement les représentants de la région et du département. Le chef de projet, choisi par la collectivité signataire, travaille en liaison avec le représentant

de l'État. Il est aidé d'une équipe de maîtrise d'œuvre économique et sociale (MOUS) qui est en liaison étroite avec cette collectivité locale signataire.

Les contrats de ville ont engagé des crédits importants en faveur de la politique de la ville. Ceux-ci proviennent de l'État surtout, mais aussi de la Caisse des dépôts et consignations et des collectivités territoriales (surtout des communes et de leurs groupements et des régions), de fonds européens, etc. L'ensemble de ces crédits a représenté environ 1,5 milliard d'€ par an pendant la période 2000-2006.

Si cette nouvelle phase de la politique de la ville a théoriquement permis une approche plus globale, on doit cependant constater qu'elle s'est traduite dans les faits par une prédominance des collectivités locales, tant dans la définition des programmes d'actions que dans la mise en œuvre (à travers la MOUS en particulier et un contrôle étroit du chef de projet). On peut même constater que la concertation avec les habitants et les associations, voire avec les milieux professionnels, a plutôt régressé par rapport aux opérations DSQ et DSU. Les études préalables et le diagnostic manquent souvent d'originalité et d'adaptation à chaque cas. On a pu dire que les contrats de ville marquaient une normalisation de la politique en faveur des quartiers en difficulté dans le cadre d'une politique de la ville étroitement contrôlée par les élus locaux.

À partir de l'actuelle période de planification (2007-2013), les contrats de ville sont remplacés par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Décidés au CIADT du 9 mars 2006, ceux-ci s'inscrivent dans le cadre du plan de rénovation urbaine prévu par la loi du 1er août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine et du plan de cohésion sociale prévu par la loi du 18 janvier 2005, auquel ont été affectés 12,8 milliards d'€ pour cinq ans (2005-2009). Leur durée n'est plus que de trois ans (au lieu de six), mais ils sont reconductibles après évaluation. La programmation est pluriannuelle (elle était annuelle pour les contrats de ville). Ces contrats sont communaux ou intercommunaux. Ils sont négociés entre l'État et la commune ou la structure intercommunale, en partenariat avec les autres collectivités territoriales et les organismes de logement social sur la base du projet de cohésion sociale dans les quartiers en difficulté. Ils peuvent concerner un ou plusieurs territoires en difficulté. Les critères sont notamment le revenu médian (inférieur d'au moins moitié à celui de l'unité urbaine) et la taille du quartier. Les préfets établissent un classement des communes selon la nécessité d'une intervention massive et coordonnée. Les préfets de région établissent alors la liste des bénéficiaires. Le contrat comporte un projet urbain de cohésion sociale, des programmes d'actions pluriannuelles précisant ce projet sur des champs et des quartiers prioritaires avec des objectifs précis, les modalités de mise en œuvre, d'évaluation, de suivi et d'évolution. Cinq objectifs prioritaires leur ont été fixés :

— l'accès à l'emploi et le développement économique ;

— l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie ;

— la réussite dans l'éducation et l'égalité des chances ;

— la citoyenneté et la prévention de la délinquance ;

— l'accès à la santé.

Quelque 1 900 quartiers ont été proposés et classés par les préfets. 440 contrats, retenus par les préfets de région, ont été signés au 3 mai 2007. Un budget de 400 millions d'€ a été affecté en 2007 à ces contrats, en plus des 454 millions dont dispose l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et des 500 millions (sur 5 milliards programmés pour cinq ans) de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;

P. M.

→ Agglomération ; Banlieue ; Contrat d'agglomération ; Contrat de projet État-région ; Développement social des quartiers (DSQ) ; Exclusion ; Grand ensemble ; Ville.

CONTRAT URBAIN DE COHÉSION SOCIALE
→ Contrat de ville

CONTRE-URBANISATION
→ Centre urbain ; Péri-urbanisation ; Rurbanisation ; Ville compacte

CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE (CET)

Nouvel impôt qui se substitue à la taxe professionnelle (TP) au 1er janvier 2010 pour tous

les anciens assujettis. Il est constitué de deux parties : la cotisation foncière des entreprises (CFE), assise sur le la valeur locative utilisée pour le foncier bâti, et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Les exonérations et allègements existant auparavant sont conservées (ZFU, ZUS, etc.), et notamment un plafonnement à la valeur ajoutée de 3 % (pour la somme de la CFE et de la CVAE acquittées par l'entreprise) au lieu de 3,5 % pour la TP. De fait, la CFE est ce qui subsiste de la taxe professionnelle, qui avait déjà perdu sa part « salaires » de 1999 à 2004, et qui voit disparaître sa part « valeurs des équipements productifs » qui pénalisait effectivement les entreprises industrielles. L'assiette de la CFE est donc constituée de la somme des valeurs locatives des locaux utilisés par les entreprises, les locaux industriels évalués selon la méthode comptable bénéficiant d'un abattement de 30 %. La CFE est également constituée de façon plus marginale d'une part des recettes des professions libérales et des contribuables non soumis aux bénéfices commerciaux. Une cotisation minimale pour les plus petits contribuables a été fixée à 250 €.

Seuls les EPCI et les communes sont attributaires de la CFE qui devient une sorte de taxe d'occupation professionnelle parallèle à la taxe d'habitation pour les particuliers. Le taux de référence de la CFE est constitué de la somme des taux antérieurs de la taxe professionnelle : taux communal et/ou de l'EPCI, taux départemental et taux régional.

La CVAE acte enfin la prise en compte de l'assiette « valeur ajoutée », annoncée, sans être mise en œuvre, depuis 1981. Les entreprises de moins de 152 500 € de chiffre d'affaires ne sont pas taxées et les autres le sont au taux uniforme de 1,5 % (un système de dégrèvement partiel est prévu pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'€). Le produit de cette cotisation, estimé pour 2010 à 15,4 milliards d'€, est réparti entre les collectivités selon la clé suivante : 26.5% pour les communes et EPCI, 48,5 % pour les départements, 25 % pour les régions. La répartition de la CVAE est ensuite effectuée sur la base des valeurs ajoutées des territoires. Il est probable qu'un système de péréquation, envisagé lors de la préparation de la loi, sera mis en place pour les départements et les régions.

L'ensemble des deux cotisations va entraîner pour les collectivités, par rapport à la TP, une perte de recettes de 5 à 6 milliards d'€. Elle devrait être compensée par des impôts nouveaux, par les impôts forfaitaires de réseau, et par une compensation de l'État versée par trois fonds de garantie individuelle pour chaque catégorie de collectivités (communes et EPCI, départements, régions) constitués à cet effet. En principe, aucune collectivité ne doit être perdante. Cependant, les nouvelles recettes auront des dynamiques différentes : la cotisation foncière évoluera en fonction des revalorisations des valeurs locatives, la cotisation à la valeur ajoutée augmentera peu ou prou comme le PIB, la compensation risque d'être stable, voire déclinante. Ainsi, pour chaque collectivité l'avenir dépend de sa proportion de recettes « stagnantes », ce qui ne manque pas de les inquiéter, comme l'ont montré les vifs débats qui ont accompagné en 2009 le vote de cette réforme.

V. C.

→ Autonomie financière et fiscale des collectivités locales; Compensation de la fiscalité locale; Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre; Fiscalité directe locale; Impôts forfaitaires de réseau; Taxe professionnelle unique (TPU); Taxe professionnelle.

CONTRIBUTION FONCIÈRE DES ENTREPRISES → Contribution économique territoriale

CONTRIBUTION MOBILIÈRE → Taxe d'habitation

CONTRÔLE DE L'URBANISME → Code de l'urbanisme ; Dérogation d'urbanisme

CONTRÔLE SOCIAL

Ce terme peut être défini comme « l'ensemble des sanctions positives et négatives auxquelles une société recourt pour assurer la conformité des conduites aux modèles établis » (Maurice Cusson, *Le contrôle social du crime,* Paris, 1983). Toute vie collective nécessite un certain contrôle social, garant de l'ordre et de la justice.

Pour Durkheim, le contrôle social est une

pression morale née de la conscience collective. Dans cette optique, les sociétés traditionnelles sont définies par un contrôle social spontané qui tient à la faible différenciation des individus et à la petite taille des groupes sociaux. Dans les sociétés modernes, l'autonomie des individus est plus importante et le contrôle social naît de la collaboration entre les individus et les groupes ainsi que d'un consensus sur les valeurs. Le contrôle social permet d'intégrer l'individu à la société en le soumettant aux exigences d'un ordre sans lequel il n'aurait d'autonomie et ne pourrait être civilisé.

Le contrôle social peut être perçu comme une limite et une condition de l'autonomie individuelle, imposées au moyen de la culpabilité et de la répression et créant un « malaise ». Pourtant l'affaiblissement de la pression morale et la disparition de la culpabilité ne signifient pas forcément la disparition de toute forme de contrôle social, mais un fonctionnement de ce dernier plus économique et plus positif, empêchant toute réelle déviance. Le contrôle social impose des besoins et mobilise les individus. La liberté, l'absence de contrainte morale, deviennent alors « un instrument de domination puissant » (H. Marcuse, *One-dimensional man,* Boston, 1964 ; trad. franç. *L'homme unidimensionnel,* 1968). L'individu est totalement aliéné, réduit à n'être qu'un pur objet de stigmates ou de manipulations, ne pouvant échapper à une société où tout est signe de domination.

Dans cette perspective, l'espace et l'architecture ont été perçus comme le lieu d'inscription de l'ordre social. Ainsi Michel Foucault voit dans la forme du panoptique l'inscription spatiale et le signe d'un mode particulier d'organisation du pouvoir et de l'ordre social. L'architecture et l'espace urbain permettent un contrôle étroit des conduites déviantes et leur normalisation. À partir du XVIII^e siècle, la gestion de l'espace deviendrait un des véhicules privilégiés de la mise en place d'un ordre de plus en plus absolu (Michel Foucault, *Surveiller et punir, naissance de la prison,* Paris, 1975).

Une autre conception fait naître le contrôle social de la confrontation des intérêts individuels. L'assouvissement des passions se réalisant dans le monde de l'économie, il constitue un frein au pouvoir absolu car il résorbe le désordre qui explique le despotisme. Le marché libre sert alors de médiation entre le désir et l'ordre. Le contrôle social est ici le résultat d'un compromis avantageux entre les intérêts individuels des membres d'une collectivité.

D. L.

→ Délinquance.

CONTRÔLEUR TECHNIQUE → **Garanties et assurances du bâtiment**

CONURBATION

Le terme, forgé par Patrick Geddes en 1915, s'applique aux régions urbanisées que la révolution industrielle a multipliées en Angleterre et en Écosse.

Une conurbation naît de la coalescence d'aires urbanisées : les cités vivent, dans chaque ensemble, de marchés nationaux ou internationaux plus que d'aires d'influence proches : elles se sont agglomérées à cause de l'abondance de certaines ressources (charbon pour la plupart, mais aussi minerai de fer ou force hydraulique dans des cas moins spectaculaires) et par diffusion, de proche en proche, de formules industrielles qui avaient réussi. La conurbation est constituée par une prolifération d'espaces bâtis très peu hiérarchisés et sans aucun plan d'ensemble.

Le terme de conurbation a été employé dans d'autres pays. Il s'applique parfaitement aux ensembles industriels nés dans les pays noirs de France, de Belgique ou d'Allemagne au XIX^e siècle, ainsi qu'à certaines régions du nord-est des États-Unis. Ailleurs, il ne s'impose pas : il vaut mieux parler de région urbanisée, de ville régionale, selon les cas. D'ailleurs, les actions de remodelage menées dans les vieux pays industriels ont toutes pour but de donner aux conurbations, au sens strict, la même structure que celle des grandes villes étalées, issues de la révolution des transports.

P. C.

→ Agglomération ; Aire métropolitaine ; Mégalopole ; Région ; Ville.

CONVENTIONNEMENT DES LOGEMENTS → **Aide à la personne**

CONVERSION OU RECONVERSION

Transformation pour une région, pour une entreprise ou pour un salarié, de ses activités pour s'adapter à l'évolution économique et sociale.

L'expression, d'abord employée pour les entreprises confrontées aux impératifs de la situation du marché, a été étendue aux régions d'industrialisation ancienne dont les productions dominantes (charbon, sidérurgie, textile, etc.) étaient concurrencées par celles de nouveaux sites ou pays industriels.

Le problème s'est posé très tôt (avant la seconde guerre mondiale) en Grande-Bretagne, pays dont l'industrialisation est la plus ancienne, et a dominé la politique d'aménagement du territoire de ce pays (avec la décentralisation de l'agglomération londonienne) pendant quarante ans.

En France, on a parlé officiellement pour la première fois en 1967 de zones de conversion à propos des zones minières (Nord, Lorraine, bassins du Massif central). Des commissaires à la conversion et à la réindustrialisation de ces zones ont été institués, chargés de développer et de promouvoir les mesures d'adaptation et de redéveloppement appropriées.

Avec la crise économique, le problème s'est étendu notamment à la sidérurgie, à l'industrie textile et aux chantiers navals. Cela a conduit le gouvernement à définir, en 1984, 14 pôles de conversion (auquel s'est ajouté Fos-sur-Mer) :

— les bassins sidérurgiques lorrains (nord et sud) ;

— le Nord (Calais-Dunkerque ; le bassin minier valenciennois ; la vallée de la Sambre) et la vallée de la Meuse (Ardennes) ;

— des ports méditerranéens : La Seyne, La Ciotat (chantiers navals) et Fos (complexe sidérurgique) ;

— les bassins miniers du Massif central (Decazeville ; Albi-Carmaux ; Le Creusot-Montceau-les-Mines-Chalon-sur-Saône) et des bassins d'emploi en difficulté de ce massif (Roanne ; Montluçon ; Saint-Étienne) ;

— Caen (centre métallurgique).

Le programme de redéveloppement adopté comportait des mesures d'ordre social et d'ordre industriel, des aides aux entreprises et des actions de formation, de recherche et de transfert de technologie, ainsi que des actions d'aménagement (amélioration de l'habitat, réhabilitation de friches industrielles, aménagements de voirie). Elles ont été financées notamment par le FIAT, le FSGT et la PAT (3,1 milliards de F au total de 1984 à 1986, plus les prêts au logement).

Les investissements des entreprises étaient également aidés par des crédits budgétaires (fonds propres des entreprises nationalisées) et par des crédits du FIM (entreprises privées : 3 milliards de F en 1984), mais ce fonds a été supprimé en 1987. Pour la sidérurgie, les bassins miniers et les chantiers navals, des sociétés de conversion industrielle ont été créées par les grands groupes industriels (Usinor, Sacilor, Charbonnages de France, Normed, etc.). Leur objet est de rechercher et d'aider des entreprises susceptibles de s'implanter dans les régions de conversion et de participer financièrement (en capital, mais surtout par des prêts) à leurs projets.

Enfin des dispositifs étaient mis en place pour assouplir et accélérer les procédures d'aides publiques, déconcentrées pour beaucoup et gérées par un Comité régional des aides créé dans les neuf régions comprenant au moins un pôle de conversion.

Les commissariats à l'industrialisation et à la reconversion industrielle ont également, pour une dizaine de régions (qui ne sont pas des régions au sens administratif, mais au sens géographique), un rôle de prospection et d'accompagnement des investisseurs et d'appui économique aux entreprises. Leur mission déborde le cadre des pôles de conversion et ce seul objet. Les préfets, assistés de trois chargés de mission (emploi, formation et affaires économiques), étaient chargés de coordonner les actions de l'État et de susciter les initiatives locales. En Lorraine, un préfet délégué, chargé du redéploiement industriel, avait été nommé de 1983 à 1988.

Ces mesures étaient complétées par des allégements fiscaux pour les entreprises en difficulté, pour les créations d'entreprises (exonération pendant trois ans de la taxe professionnelle, allégement de l'impôt sur les bénéfices, etc.) et en faveur des fonds de placement industriels dans les pôles de conversion. En 1987 et pour cinq ans, trois zones d'entreprises avaient été créées à Dunkerque, La Seyne-sur-mer et à Aubagne-La Ciotat. Les entreprises s'y installant bénéficiaient pendant dix ans de l'exonération de l'impôt sur les sociétés.

L'ensemble de ces dispositifs a permis d'obtenir quelques résultats positifs. Le taux de chômage a légèrement diminué, puis augmenté à nouveau (plus de 14 % en 1995) dans les pôles de conversion, mais restait supérieur au taux national (12,5 %). Il est clair que la reconversion des régions industrielles en difficulté est une tâche de longue haleine, rythmée par la formation des hommes : c'est donc l'affaire d'au moins une génération. Les mesures financières ou fiscales, indispensables certes, ne peuvent que servir de relais à la mise en place des vraies solutions à long terme, dans le domaine de la gestion des ressources humaines notamment.

Dans une seconde étape, au-delà des grands secteurs traditionnels d'activités, dont les crises successives avaient frappé, voire marginalisé, les territoires mono-industriels, principalement l'arc nord-est, d'autres secteurs et d'autres espaces économiques, plus diversifiés, ont été confrontés à des situations de mutation, affectant de façon diffuse et pérenne le tissu industriel et tertiaire des PME-PMI, jusque dans les espaces ruraux. Ainsi, la reconversion touche ou peut toucher désormais tous les secteurs d'activités et par là même chacune des composantes du territoire. Le zonage de l'objectif 2 (zones en mutation industrielle) de l'Union européenne en est l'illustration.

Faute de bilan plus précis, il semble que le taux de chômage (environ 14 % en 1995) ait à nouveau augmenté dans les pôles de conversion (comme au plan national il est vrai). L'effort de l'État à travers le FIAT a été réduit à 70 millions de F par an environ au début des années 1990 et ceux du nouveau FNADT à 13,9 millions d'€ pour 2002 comme pour 1999. En élargissant à juste titre le problème de la conversion, ne s'est-on pas désintéressé peu à peu des pôles définis en 1984 ?

La mutation économique tend à s'inscrire dans la continuité et laisse présager une action permanente. En conséquence, elle nécessite de plus en plus un traitement global, par substitution d'une logique de projet à la logique sectorielle qui a longtemps prévalu. Le redéveloppement durable des territoires en difficulté passe par un traitement intégré et pluridisciplinaire.

Depuis une décennie, les fonds européens sont devenus sensiblement plus importants que les crédits nationaux, mais pour des zones beaucoup plus étendues que les seuls pôles de conversion qui y sont au demeurant inclus. Au titre de l'ancien objectif européen n° 2 (reconversion des régions, y compris les bassins d'emploi et les agglomérations urbaines gravement affectés par le déclin industriel), la France a reçu près de 8 milliards de F (1,2 milliard d'€) pour la période 1989-1993 et de 25 milliards de F (3,8 milliards d'€) pour celle de 1994-1999. Elle a pu en disposer, au titre du nouvel objectif 2 (reconversion économique et sociale), qui a regroupé les anciens objectifs 2 et 5B (promotion du développement des zones rurales), malgré la réduction des zones éligibles, 6,26 milliards d'€ pour la période 2000-2006. Dans la période 2007-2013, aucun des trois objectifs européens retenus ne concerne spécifiquement la reconversion, mais, au titre du second objectif (compétitivité régionale et emploi dans les régions autres que défavorisées (ces dernières, pour la France, correspondent aux seuls DOM), la France doit recevoir 9,1 milliards d'€, dont une partie sera affectée aux secteurs en reconversion économique.

Les mesures financières ou fiscales restent indispensables, mais ne font que participer à un ensemble de mesures intégrant l'économique, le social et l'aménagement. La reconversion sous-entend la préservation du potentiel humain et technologique, la restauration de l'attractivité des espaces et la sauvegarde de leur qualité, la reconstitution des réseaux économiques et leur ouverture aux échanges, la recherche et la promotion d'activités nouvelles, le traitement des dysfonctionnements urbains liés à la déprise économique et la réintroduction dans la compétitivité des bassins d'emplois les plus touchés.

Au-delà de la mise en œuvre de politiques publiques volontaristes en la matière, l'ensemble des moyens nécessite, pour être efficace, un véritable partenariat impliquant les entreprises, notamment les plus grandes, et les collectivités territoriales, ainsi qu'une concertation étroite avec les partenaires sociaux. Les contrats de plan (désormais de projet) État-régions et les contrats État-entreprises peuvent en être le support privilégié, de même que les pays, les systèmes productifs locaux et les plates-formes d'initiatives locales. C'est dans cet esprit qu'ont été décidés, en 2003, 12 contrats de site

concernant quatre sites abandonnés par une entreprise importante (Noyelles-Godault près de Lens, Longwy, Romorantin et Angers), quatre autres d'où se retire GIAT Industries (avec sa participation financière) et deux départements touchés par le déclin de l'industrie textile et de l'habillement (Vosges et Aube). Les difficultés d'autres bassins d'emploi ont conduit à étendre cette procédure. En 2008, on comptait 29 contrats de site. Ces contrats, d'une durée limitée (3 ou 4 ans, éventuellement prolongeables) ont pour objet de permettre de réagir à la rapidité et à l'ampleur des sinistres économiques géographiquement concentrés. Les résultats semblent inégaux selon les sites.

Il faut également mentionner les zones franches urbaines (ZFU). Cette procédure, qui implique pour les entreprises des exonérations de charges fiscales et sociales, a été lancée en 1997. Il y a, en 2008, 100 ZFU, dont 7 dans les DOM. Même si celles-ci s'inscrivent surtout dans la politique dite de la ville, et en fait des quartiers en difficultés, elle contribuent à la reconversion économique des territoires concernés, à une échelle il est vrai plus réduite que le bassin d'emploi.

P. M. et M.-C. T.

→ Aménagement du territoire ; Contrat de site ; Friches urbaines et industrielles ; Industrialisation ; Pôle de développement ; Zone d'entreprise ; Zone franche urbaine (ZFU).

COORDINATION DE TRAVAUX, DE VRD

→ **Réseaux**

COPROPRIÉTÉ

Dispositif juridique qui permet de diviser un bien immobilier en parties communes (murs extérieurs et porteurs, toitures, sol, escaliers, ascenseurs, couloirs, etc.) et parties privatives (logements, caves, etc.). Ces dernières (ou lots) appartiennent en propre à leur propriétaire, alors que les parties communes appartiennent à l'ensemble des copropriétaires de façon indivise, en proportion de leur part dans la copropriété (généralement évaluée en millièmes ou dix millièmes du total).

Développée au départ en dehors de toute législation (mais peu répandue de ce fait), la copropriété a été définie par la loi du 28 juin 1938. Celle-ci a institué les règles de copropriété, qui fixent les organes de fonctionnement interne ; le syndicat, qui regroupe les copropriétaires ; et le syndic qui gère le syndicat et pourvoit à l'entretien des parties communes. L'objet de la loi était à la fois de donner un statut à une forme de commercialisation des logements qui n'en avait pas, et de relancer le marché immobilier après la grande crise économique. Après la guerre et la loi de 1948, qui maintient des loyers réglementés (et très bas) pour les logements existants, beaucoup d'immeubles anciens ont été mis en vente en copropriété aux locataires en place ou, en cas de refus de ceux-ci, à des investisseurs. Dans le même temps, de nombreux immeubles ont été construits et vendus par appartements (copropriété verticale). Par la suite, les mêmes dispositions ont pu être utilisées pour des ensembles de maisons individuelles (copropriété horizontale). Le nombre et la part des copropriétés augmentent ainsi constamment depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Il y avait 7,5 millions de logements en copropriété (hors HLM) en France en 2006. 76 % des résidences principales en immeuble locatif privé relevaient de ce statut en 2006.

La loi du 10 juillet 1965 (corrigée par la loi du 31 décembre 1985 et par la loi SRU du 13 décembre 2000) a refondu les règles de la copropriété. Elle distingue les constructeurs et les copropriétaires qui peuvent agir par l'intermédiaire du syndicat qu'ils constituent. Elle assouplit les mécanismes de décision au sein du syndicat. Celles-ci sont prises en assemblée générale des copropriétaires, chacun ayant un droit de vote proportionnel à ses parts. Mais alors que les décisions de gestion simple et d'entretien (y compris un ravalement) sont prises à la majorité simple des copropriétaires présents ou représentés, celles qui concernent les travaux d'amélioration nécessitent soit la majorité absolue (économies d'énergie) ou les deux tiers des voix et la majorité numérique des membres (autres améliorations). Cette double majorité est nécessaire pour l'acquisition ou l'aliénation de parties communes, ou pour modifier le règlement de copropriété. Enfin, l'unanimité est exigée pour modifier les parts entre les copropriétaires.

Système de décision complexe, ce régime génère de nombreuses difficultés de fonctionnement liées :

— à l'interprétation des textes, et en parti-

culier de la distinction entre travaux d'entretien et d'amélioration ;

à l'absentéisme aux assemblées générales, en particulier dans les grandes copropriétés ;

– aux retards ou refus de paiement de certains copropriétaires ;

– au désintérêt de certains propriétaires bailleurs pour l'entretien de lieux qu'ils n'occupent pas et dont ils souhaitent tirer le meilleur rendement locatif.

La copropriété, si elle a favorisé l'amélioration du confort des logements occupés par leurs propriétaires, a cependant des effets pervers dans certains cas. La mise en copropriété et la vente par lots d'un immeuble, souvent acquis par un marchand de biens, rendent parfois impossible la mise aux normes de l'immeuble, notamment lorsque les acquéreurs n'ont pas les mêmes possibilités de financement. Pour cette raison, il a été interdit de mettre en copropriété les immeubles de la catégorie IV (très inconfortables) définie par la loi de 1948 et les immeubles déclarés insalubres. Cette règle devrait être généralisée, la mise en copropriété n'étant possible qu'après mise aux normes et des aides accrues étant accordées aux propriétaires bailleurs d'immeubles entiers souhaitant les moderniser.

L'actualité récente a mis en avant le cas des copropriétés dégradées, autant dans l'habitat ancien que dans des ensembles plus récents (Clichy-Montfermeil, Grigny II, etc.). Les acteurs publics estimaient en 2002 à plus de 350 000 le nombre de logements appartenant à une copropriété en difficulté. Des travaux de repérage engagés en 2009 devraient cependant conduire à une révision à la hausse de cette estimation. Les situations de dégradations, de loyers impayés ou de conflits y sont particulièrement délicates à résoudre, puisque les logements appartiennent à des propriétaires privés (qui, en majorité, les louent), ce qui nécessite des interventions adaptées, menées par exemple par les PACT-ARIM, voire à des acquisitions progressives par des collectivités locales ou par les opérateurs dépendant d'elles. Depuis les lois du 14 novembre 1996 dite « pacte de relance pour la ville » et « solidarité et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000, l'outil central de traitement des copropriétés est le plan de sauvegarde. Mis en place sous l'autorité du préfet, il doit permettre une prise en charge globale des difficultés de la copropriété et conduire à la fois à la réalisation des travaux de conservation du bâti, au rétablissement du fonctionnement des instances de la copropriété et à son assainissement financier. Freiné par la complexité des situations – qui relèvent à la fois du domaine financier, juridique, social et technique – la mise en place des plans de sauvegarde appelle au développement de compétences d'ingénierie sociale et immobilière nouvelles dans les services et les collectivités locales concernées.

À côté des plans de sauvegarde, les copropriétés peuvent également être traitées dans le cadre d'une OPAH-Copropriété (instituée par une circulaire de juillet 1994). Ce cadre doit permettre la coordination d'une action publique préventive et curative sur les copropriétés fragiles et d'intervenir plus tôt, aux prémices du processus de précarisation. De plus en plus, le volet traitement des copropriétés est intégré à une OPAH-Renouvellement urbain plus large. Depuis le 1er janvier 2008, les aides de l'ANAH à destination des copropriétés se sont étoffées (aides au financement de l'ingénierie et des études préopérationnelles, révision des plafonds de dépense subventionnable, aide aux syndicats de copropriétaires…).

Depuis le début des années 2000, de nombreuses mesures coercitives complémentaires ont été mises en place pour faciliter le traitement de ces situations complexes : rôle des bailleurs et syndics sociaux renforcé, création d'un « état de carence » reconnu par un juge qui permet la substitution d'un propriétaire privé irrémédiablement défaillant par un propriétaire public, obligation pour les programmes locaux de l'habitat (PLH) d'inclure un repérage des situations d'habitat indigne et des copropriétés dégradées.

A.-C. Da. et A. M.

→ Accession à la propriété ; Marchand de biens ; PACT-ARIM ; Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ; Parc de logements.

CORON

Type d'habitat ouvrier formé au XIXe et au début du XXe siècle au voisinage des centres

d'extraction minière, notamment dans le bassin minier franco-belge. Il se caractérise par de longs alignements de maisons individuelles en brique, au confort sommaire, d'un rez-de-chaussée et un étage, toutes identiques et contiguës, précédées de jardinets entourés de barrières basses (mais les maisons constituant certains corons donnent directement sur la rue, qu'elles bordent des deux côtés : un jardin ou une courette s'ouvre alors au revers de la maison). Ces alignements de maisons de mineurs, souvent habitées aussi par des ouvriers retraités, ont été construits par les entreprises industrielles locales et constituent parfois des ensembles urbains très étendus au pied des crassiers, et un paysage très caractéristique, en général assez triste. Récemment, des opérations de réhabilitation, parfois remarquables, ont été entreprises. Il n'est cependant pas possible de les généraliser, l'exiguïté de ces logements et leur mode de groupement ne correspondant guère à la demande contemporaine.

B. R.

→ Archéologie industrielle ; Habitat ouvrier ; Mines et carrières ; Réhabilitation.

CORPS D'ÉTAT

On désigne par corps d'état ou corps de métier une spécialité de la construction, par exemple la maçonnerie, la plomberie, la couverture, la plâtrerie, la menuiserie. Cette spécialité se réfère à un savoir-faire technique traditionnel et correspond, le plus souvent, à la capacité de mettre en forme et en œuvre un matériau ou un semi-produit : le bois, le plâtre, le zinc, la pierre, etc. Elle suppose une intervention assez poussée sur le chantier.

Le partage du travail d'un chantier en corps d'état est classique et conforme à la tradition, de même qu'est assez traditionnelle la frontière entre deux corps d'état. Ce partage exige une bonne coordination car un corps d'état est amené à intervenir à plusieurs reprises sur le chantier avant et après certains autres corps d'état.

Un corps d'état a son syndicat national qui veille à la défense de ses intérêts et à la formation des jeunes.

On assiste depuis quelques décennies, tout spécialement dans la construction neuve, à une remise en cause de la notion de corps d'état du fait d'une redistribution des tâches de chantier, conséquence de l'emploi de plus en plus répandu de composants et des difficultés de direction de chantier. On désigne par *séquence* un regroupement de tâches à exécuter sur le chantier de façon qu'elles constituent un tout cohérent pour lequel une équipe puisse s'engager à respecter un délai ; les séquences se succèdent sans se chevaucher, ce qui facilite la coordination du chantier, responsabilise les équipes, réduit les temps morts. On distingue par exemple : séquence 1 : le clos et couvert ; séquence 2 les cloisonnements, doublages intérieurs, plafonds, canalisations ; séquence 3 les revêtements, appareillages et finitions. Cette démarche dite séquentielle se substitue à la démarche traditionnelle qui distribue les tâches par corps d'état. Elle tend à se développer, notamment chez les constructeurs de maisons individuelles. L'emploi de composants multifonctionnels y incite.

P. Ch.

→ Chantier.

CORRÉLATION → Analyse des données

CORRESPONDANCE (ENTRE MOYENS DE TRANSPORT) → Confort (d'un moyen de transport) ; Coût généralisé de déplacement ; Fréquence (d'un moyen de transport) ; Rabattement

COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES → Contribution économique territoriale

COULOIR HAUTE TENSION → Électricité

COULOIR RÉSERVÉ → Autobus

COUPURE VERTE → Espace vert

COUR COMMUNE → Servitude

COURBE D'AFFECTATION → Modèle de choix modal

COURONNE → Banlieue

COURS D'EAU

Drain concentrant dans un chenal l'écoulement des eaux courantes. L'existence d'un cours d'eau suppose qu'au moins temporairement se dégage un bilan positif entre le volume des précipitations et la somme des pertes en eau (évaporation, évapotranspiration, infiltration vers les nappes captives).

S'ils répondent tous à la même définition, les cours d'eau sont cependant très différents les uns des autres. D'abord par leur taille et par leur abondance : depuis le petit ru d'une région de plaine, long de quelques centaines de mètres et d'un débit de quelques litres/seconde jusqu'à des fleuves immenses comme l'Amazone (bassin de 6 150 000 km^2 et débit approchant 200 000 m^3/s). Mais aussi par leur mode d'alimentation : par ruissellement, par sources ou alimentation mixte. Ils diffèrent aussi par le rythme de l'écoulement : certains sont pérennes, d'autres temporaires et leurs régimes (variations saisonnières moyennes du débit), très variés, dépendent en particulier des conditions climatiques. Ils diffèrent également par la fréquence et l'importance de leurs crises (crues et étiages). Enfin, la plupart sont exoréiques et débouchent dans les océans et les mers ouvertes ; d'autres, endoréiques, aboutissant à des dépressions intracontinentales (ex. : la Volga qui se jette dans la mer Caspienne).

Les cours d'eau organisent et contrôlent la morphogenèse de la plus grande partie des reliefs continentaux, constituant les niveaux de base hiérarchisés de l'évolution des versants et l'agent d'exportation des débris rocheux. Ils constituent la partie la plus vivante et la plus changeante de paysages extrêmement variés : depuis le torrent alpestre jusqu'aux innombrables méandres de la plaine alluviale (Mississippi) en passant par l'oued au lit caillouteux, le plus souvent à sec, mais parfois parcouru de crues dévastatrices...

On appelle hydrologie l'étude des eaux, de leurs caractéristiques, de leur distribution et de leurs flux. L'hydrographie, de façon plus large, est la discipline qui étudie les eaux marines, lacustres et fluviales : répartition des eaux, cartes des fonds et courants marins, des côtes, des lacs et cours d'eau et de leurs rivages.

G. B.

→ Bassin hydrographique.

COÛT DE FONCTIONNEMENT DES TRANSPORTS

Dépenses nécessaires pour mettre en œuvre un véhicule disponible sur une infrastructure existante. Il faut distinguer :

— Le coût pour l'usager ou dépense monétaire : prix du billet (ou de l'abonnement) pour les transports en commun ; dépenses supplémentaires (marginales) pour l'emploi d'un véhicule dont il dispose en tout état de cause (en fait, l'automobiliste sous-estime le plus souvent le coût marginal et le réduit parfois au coût du carburant qui n'en représente que la moitié environ).

— Le coût pour l'entreprise de transport en commun : les frais de personnel en représentent en général environ les deux tiers.

— Le coût pour la collectivité, qui correspond à la part du coût de fonctionnement non payée par l'usager, à savoir :

• dans les transports en commun, le coût des réductions tarifaires (souvent remboursées à l'exploitant par l'État ou par une collectivité publique) et les subventions (couvrant un déficit d'exploitation) de l'État (en région de Paris seulement, ce qui est très discutable) et des collectivités territoriales et les prélèvements parafiscaux (versement transport payé en France par les entreprises de 10 salariés et plus du secteur privé) : ces éléments correspondent à environ 60 % du coût de fonctionnement en Île-de-France et en moyenne à la moitié de celui-ci dans les autres agglomérations (sans même prendre en compte le remboursement partiel par les employeurs du coût de la carte orange de leurs salariés), soit environ 0,14 € par voyageur-kilomètre en Île-de-France (0,28 € pour les autobus de la RATP) et 0,15 € dans les autres agglomérations ;

• pour la circulation, les services assurés par la collectivité : entretien du réseau de voirie surtout, mais aussi police de la circulation et du stationnement, éclairage public, feux de

signalisation, etc. ; à ces coûts directs (0,08 € par voyageur-kilomètre en Île-de-France), supportés par la collectivité, il faudrait ajouter les coûts indirects (part des accidents corporels restant à la charge du système de santé publique) et les coûts non monétaires ou sociaux (bruit et pollution de l'air en particulier), qui au total représentent environ 0,06 € par voyageur-kilomètre en Île-de-France.

P. M.

→ Moyen de transport ; Tarification (des transports).

COÛT D'INVESTISSEMENT DES TRANSPORTS

Dépense en capital nécessaire à la mise en service d'un moyen de transport, qui se décompose en coût des infrastructures (voies, tunnels, etc.), des superstructures (stations, bâtiments divers...) et en matériel roulant (véhicules). Le coût des infrastructures et superstructures doit être réparti entre plusieurs moyens de transport lorsque ceux-ci circulent en site banal (automobile, autobus, cycles, par exemple) : dans ce dernier cas, la majeure part doit être affectée à la circulation automobile.

Le coût des investissements doit être comparé à la capacité maximale, donc en heure de pointe, et non au trafic total acheminé, comme il est souvent pratiqué (car c'est le seul trafic de pointe qui conditionne la capacité des réseaux de transport et conduit à des investissements). Dans une très grande métropole (région de Paris par exemple), le coût d'une autoroute à 2 × 3 pistes et celui d'une ligne de RER sont, à égale distance du centre, presque identiques – de quelque 10 à 15 millions d'€ en grande banlieue à plus de 200 millions d'€ en souterrain dans la partie centrale –, mais le RER offre une capacité de 60 000 voyageurs par heure et par sens, plus de 8 fois supérieure à celle de l'autoroute (3 pistes × 1 800 automobiles × 1,3 passager par véhicule en moyenne en heure de pointe = 7 000 personnes). Le coût, mais aussi la capacité, d'un métro urbain (du type de celui de Paris) sont environ deux fois plus faibles que ceux du RER (plus de 100 millions d'€ en souterrain et 30 000 voyageurs par heure), ceux du tramway s'établissent à peine au cinquième de ceux du RER (30 millions d'€ et 10 000 voyageurs par heure, capacité en fait nulle part utilisée), ceux d'une voie d'autobus en site propre à au moins dix fois moins. Dans une agglomération moyenne (500 000 à 1 million d'habitants), ces rapports restent semblables, l'autoroute à deux voies par sens ayant seulement un coût comparable à celui du métro (type Lyon, Marseille ou Lille) pour une capacité au moins deux fois plus faible.

Il faut ajouter le coût du matériel roulant : environ 10 millions d'€ pour une rame de RER (8 voitures), 5 millions pour une rame de métro du type parisien (5 voitures), 2,5 millions pour une rame de VAL, 2 millions pour une rame simple de tramway, 1 million pour un autobus guidé sur pneus, 0,3 million pour un autobus classique. Le coût de construction d'une autoroute est très variable selon l'environnement : en France, de 5 millions d'€, voire moins, en zone rurale, à 15 millions d'€ en moyenne en zone urbaine (en périphérie des agglomérations) et jusqu'à 100 à 200 millions d'€ en souterrain.

Les investissements entraînés par la circulation automobile sont donc beaucoup plus élevés par voyageur transporté que ceux en faveur des transports en commun : les investissements routiers ne sont donc justifiés que pour faire face au volume de trafic des heures creuses ou sur les axes où la capacité des transports en commun ne peut être utilisée (déplacements tangentiels de banlieue à banlieue).

Les investissements dans les transports en commun en site propre ou réservé sont presque proportionnels à la capacité offerte ; il convient donc d'éviter toute surcapacité, donc tout surinvestissement.

P. M.

→ Automobile ; Capacité (d'un moyen de transport) ; Heure de pointe ; Infrastructures ; Moyen de transport ; Planification des transports ; Politique de stationnement ; Route.

COÛT GÉNÉRALISÉ DE DÉPLACEMENT

Coût total d'un déplacement, par un moyen de transport donné, pour l'usager, incorporant la dépense monétaire, le temps de trajet et les inconforts subis. Sa détermination suppose établies des équivalences entre argent, temps et confort. Le coût généralisé peut s'exprimer en temps ou en argent (ou toute autre unité).

Sa formulation mathématique est :

$$C_k = C + \lambda . t + \sum_k \mu_k . c_k$$

où C est la dépense monétaire ;
λ est le prix du temps ;
t est le temps total (porte à porte) du déplacement ;
μ_k est le prix du k^e élément de confort ;
c_k est le nombre d'unités du k^e élément de confort.

Le coût généralisé intervient dans trois phases de la planification des transports :

— dans les modèles de distribution géographique, c'est le meilleur indicateur de distance d_{ij} entre deux quartiers i et j ;

— dans le choix modal, la différence des coûts généralisés entre deux moyens de transport pour une liaison entre deux quartiers i et j, sert à établir les courbes d'affectation entre moyens de transport ;

— dans l'évaluation des infrastructures projetées, les gains de coût généralisé permettant de calculer un taux de rentabilité généralisée.

P. M.

→ Confort (d'un moyen de transport) ; Modèle de choix modal ; Rentabilité d'une infrastructure de transport ; Valeur du temps (lors des déplacements).

COÛT SOCIAL

Coût non monétaire, supporté par la collectivité. Les nuisances ont un coût social. On a pu estimer, par exemple, le coût social du bruit et de la pollution atmosphérique causés par la circulation automobile.

On emploie parfois l'expression de « coût social » pour l'ensemble des coûts monétaires et non monétaires supportés par la collectivité. Dans ce sens, le coût social de la circulation automobile comportera le coût de la police, de l'entretien du réseau de voirie, des accidents non supportés par les assurances, des effets sur la santé, les matériaux et la végétation causés par les nuisances (bruit et pollution de l'air), voire les coûts de congestion.

On peut enfin définir le coût social généralisé comme la somme des coûts monétaires et non monétaires pour la collectivité et du coût généralisé pour l'usager, qui incorpore les coûts monétaires et non monétaires supportés par celui-ci.

P. M.

→ Bruit ; Congestion ; Coûts de l'urbanisation ; Nuisance ; Pollution ; Rentabilité d'une infrastructure de transport ; Sécurité des transports.

COÛTS-AVANTAGES (ANALYSE)

Procédure par laquelle l'ensemble des coûts, présents et futurs, d'un ou de plusieurs projets (par exemple des investissements routiers ou des projets d'aménagement) est confronté avec l'ensemble des avantages qui en découlent pendant toute la durée de vie des projets. Ces avantages ou « bénéfices » (on dit aussi analyse coûts-bénéfices) peuvent être directs ou indirects, monétaires ou non monétaires, appropriés ou non appropriés. Ils peuvent consister en économies réalisées (par exemple économies de carburant ou abaissement du coût marginal de congestion) ou en véritables avantages additionnels (création d'activités nouvelles dans une zone industrielle financée par une municipalité). Généralement, on ne retient qu'une *évaluation monétaire* des coûts et des avantages en calculant le bilan actualisé ou le *surplus actualisé* :

$$S = \sum_{t=1}^{n} \frac{A_t}{(1+\alpha)^t} - \frac{C_t}{(1+\alpha)^t} - I$$

où S = surplus actualisé ;
A_t = mesure monétaire des avantages durant l'année t ;
C_t = mesure monétaire des coûts durant l'année t ;
n = durée de vie du projet ;
α = taux d'actualisation ;
I = investissements de l'année initiale.

S'il faut choisir entre plusieurs projets, différents critères peuvent être retenus :

— s'il s'agit de projets concurrents, retenir celui présentant le bilan actualisé le plus élevé ;

— s'il s'agit de projets partiellement complémentaires, retenir tous ceux qui présentent un bilan actualisé positif ; on peut montrer que, sous certaines conditions, il revient alors au même de retenir tous les projets pour lesquels le taux de rendement interne (celui qui annule

le bilan actualisé) est supérieur au taux d'actualisation.

L'analyse coûts-avantages *(cost-benefit analysis)* a été largement utilisée dans la planification économique et dans les choix d'urbanisme. Mais on lui reproche généralement de ne considérer que les coûts et les avantages *évaluables en monnaie* et de négliger par là même certains éléments qualitatifs au moins aussi importants comme, par exemple, les pertes ou gains de confort, les nuisances et atteintes à l'environnement, la dégradation des biens et des paysages naturels, etc. À cette critique très forte, des améliorations méthodologiques permettent d'échapper en partie. D'une part, des progrès importants ont conduit à élargir le calcul économique à certains éléments qualitatifs (méthodes d'estimation de la valeur du temps de transport, de la valeur récréative des forêts, des espaces verts et des paysages naturels, de la valeur des blessés et des morts par accidents de la route), etc. D'autre part, différentes méthodes d'analyse *multicritères* permettent de traiter à la fois des éléments monétaires et non monétaires. Lorsque ces deux types d'éléments coexistent, on préfère parler d'analyse *coût-efficacité (cost-efficiency analysis)*. Reste toutefois le difficile problème du choix d'un système de pondération entre les éléments monétaires et non monétaires.

P.-H. D.

→ Actualisation ; Investissement.

COÛTS DE L'URBANISATION

L'expression « coût de l'urbanisation » a une coloration micro-économique et renvoie à l'estimation des avantages qui, face aux coûts, devraient permettre de dresser un bilan complet de l'urbanisation. Le terme de « dépenses » correspond le plus souvent aux dépenses de fonctionnement et d'équipement inscrites dans les budgets publics. Le vocable « charges », le plus neutre assurément, est principalement utilisé dans l'analyse des agents du financement de l'urbanisation. C'est l'expression « coût de l'urbanisation » qui a prévalu. Elle appelle plusieurs distinctions :

Coûts monétaires et coûts non monétaires. — Même si les coûts monétaires directs de l'urbanisation sont les mieux connus, l'urbanisation développe toute une série de coûts, non directement évaluables en monnaie, dus à la concentration urbaine excessive : congestion du trafic, nuisances et pollutions de l'air et de l'eau, maladies mentales liées à l'écologie urbaine, atteintes de toute nature à l'environnement et au cadre de vie, etc. Ces coûts sociaux sont parfois sous-estimés dans le calcul économique.

Coûts publics et coûts privés. — Les charges de l'urbanisation qui incombent à la collectivité sont aisément connaissables à partir des budgets (prévisions) et des comptes administratifs (réalisations) des communes urbaines et de leurs groupements. Les documents budgétaires et comptables permettent une ventilation immédiate de ces dépenses selon qu'elles concernent le fonctionnement ou l'équipement. Il est plus intéressant, mais aussi plus difficile, d'analyser la part des dépenses ordinaires de fonctionnement (entretien, réparations, frais de personnel, etc.) induite par les dépenses d'investissement antérieurement réalisées. Les coefficients de *charges récurrentes induites* sont plus ou moins élevés selon la nature, la divisibilité, la fiabilité et la durabilité des équipements.

À côté des coûts publics, l'urbanisation impose également des coûts supportés par les agents privés : prix fonciers et immobiliers plus élevés dans les grandes villes que dans les petites, coûts généralisés de déplacement plus importants, etc.

Coûts d'infrastructure et coûts de superstructure. — Les équipements d'infrastructure (par exemple les dépenses de voirie-réseaux divers) sont directement liés à l'urbanisation alors que les équipements de superstructure (par exemple une bibliothèque, une université, un musée) apparaissent plutôt liés au développement économique général et au niveau socioculturel atteint. Les premiers devraient précéder ou, au pire, accompagner l'urbanisation.

Coût d'adaptation, coût de croissance, coût de développement. — Le coût d'adaptation accroît la qualité du service rendu par l'équipement sans en augmenter la quantité (par exemple passage de la collecte ouverte à la collecte hermétique des ordures ménagères sans augmentation du nombre des tournées). Le coût de croissance accroît la quantité à qualité inchangée (accroissement du nombre des

tournées sans modification du système de collecte). Le coût de développement combine amélioration en qualité et accroissement en quantité.

L'analyse des coûts de l'urbanisation a connu une phase active à la fin de la décennie 1960. Une première démarche s'est inspirée de la micro-économie et de l'analyse coûts-avantages, alors très en vogue, sans pour autant parvenir à guider les choix municipaux de manière efficace. On s'est ensuite tourné, avec plus de succès, vers une analyse financière et comptable des charges de l'urbanisation qui a contribué à décrypter les financements en cascade entre maîtres d'ouvrage initiaux et payeurs finals. Le reflux de la vague de péri-urbanisation et la fin de la période d'équipement massif des agglomérations urbaines ont finalement débouché sur une approche patrimoniale du renouvellement du capital public urbain, qu'il s'agisse du parc de logements sociaux, des bâtiments administratifs, des constructions scolaires que le secteur public local a désormais en charge, ou de la réhabilitation ou du désenclavement de certains quartiers. Cette approche patrimoniale a coïncidé avec l'essor de l'intercommunalité qui assure désormais une fraction notable des dépenses d'équipement urbain et suburbain. Il reste que les recherches sur les effets redistributifs des dépenses d'urbanisation et l'identification de leurs « vrais » bénéficiaires sont demeurées trop rares, et souvent inconclusives, en France comme à l'étranger.

P.-H. D.

→ Investissement.

COÛTS NON MONÉTAIRES → Coûts de l'urbanisation ; Coût social

COUVERTURE → Étanchéité ; Gros œuvre

CRÈCHE

Les « crèches » proprement dites sont des établissements assurant la garde régulière des enfants de moins de 3 ans pendant la journée ; tandis que les « jardins d'enfants » reçoivent les enfants de 3 à 6 ans et que les « haltes-garderies » accueillent de façon plus occasionnelle les moins de 6 ans. Un peu plus de la moitié des enfants de 0 à 6 ans ont une mère qui travaille. La garde des enfants d'âge préscolaire était traditionnellement, et demeure toujours pour partie, l'affaire des grands-parents ou des voisins. Cependant, les modes de vie contemporains ont développé le besoin d'équipements spécifiques et de personnels spécialement affectés à cette tâche.

En 2007, parmi les quelque 2,4 millions d'enfants de moins de trois ans, la grande majorité (63 %) était gardée par leurs parents. Les autres recouraient à une crèche ou à une halte-garderie (à peine 10 %), dont 0,5 % dans une crèche parentale et 0,5 % dans une crèche d'entreprise, 18 % étaient gardés chez une assistante maternelle (nourrice), 2 % par une nourrice à domicile, 4 % par leurs grands-parents, 2 % à l'école et 1 % par une autre personne.

La localisation d'une crèche doit viser à réduire autant que possible le temps de déplacement des enfants : elle est donc à rechercher à proximité des moyens de transport qui desservent un quartier résidentiel. Une halte-garderie peut être plus facilement implantée à proximité d'un centre administratif ou commercial.

Une crèche de 60 places occupe environ 900 m^2 de plancher hors œuvre (15 m^2 par place), tandis qu'une halte-garderie est une implantation beaucoup plus modeste (environ 6 m^2 hors œuvre par place). Dans l'un et l'autre cas, il faut disposer, à défaut d'un jardin réservé à cet usage, d'une vaste terrasse.

Il existe, presque partout en France, un net déficit entre le nombre des demandes d'inscription d'enfants dans les crèches et le nombre de places disponibles. Ce déficit tient moins au coût d'investissement que représente la réalisation d'une nouvelle crèche qu'à leur coût de fonctionnement par suite des importantes charges de personnel qu'elles impliquent. Le coût de fonctionnement annuel représente, en effet, entre le tiers et la moitié du coût de l'investissement initial.

J. C.

CRÉDIT CARBONE → Effet de serre ; Énergie et environnement ; Taxe carbone

CRÉDIT FONCIER DE FRANCE
→ Aide à la pierre ; Caisses d'épargne ; Crédit immobilier

CRÉDIT IMMOBILIER

Financement de la construction ou de l'acquisition de biens immobiliers, et notamment de logements, par des prêts.

Les sources de financement principales du logement sont en France :

— Les prêts aidés par l'État ont pris successivement la forme, dans le secteur de la location, des prêts aux organismes d'habitations bon marché (HBM, à partir de 1894) puis des prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM, de 1949 à 1977), de prêts locatifs aidés (PLA de 1978 à 1999) et enfin de prêts locatifs à usage social (PLUS, à partir de 2000). Dans le domaine de l'accession à la propriété, elles ont concerné les HBM-accession, puis les HLM-accession et ont pris la forme des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP, de 1978 à 1995), puis des prêts à taux zéro (PTZ, depuis 1995 et nouveau PTZ depuis le 1er février 2005). Ces prêts mobilisent notamment l'épargne collectée par la Caisse des dépôts et consignations (dépôts aux chèques postaux et dans les caisses d'épargne, dépôts des organismes de retraite et de prévoyance, dépôts divers et consignations) et les aides de l'État (subventions, bonifications d'intérêt et aides fiscales).

— Les prêts conventionnés consentis par les établissements bancaires, pour l'accession à la propriété essentiellement, qui ne sont pas aidés par l'État mais ouvrent droit à l'APL. C'est aujourd'hui leur seul avantage car ils ne sont plus très concurrentiels depuis la forte baisse des taux d'intérêt du marché.

— La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEP), instituée en 1953, était initialement fixée à 1 % de la masse salariale des entreprises privées non agricoles de 10 salariés et plus. Elle est réunie par les organismes collecteurs, les 126 comités interprofessionnels du logement (CIL) et les 31 chambres de commerce et d'industrie (dont le nombre va être fortement réduit en 2010 après une politique de fusion des collecteurs encouragée par les pouvoirs publics). L'utilisation des fonds collectés a été souvent critiquée car jugée insuffisamment sociale, ce qui a conduit l'État à lui fixer des utilisations obligatoires. À partir de 1975, un neuvième de la collecte a été affecté au logement des travailleurs immigrés. Puis, à partir de 1978, à la suite de la réforme du financement du logement, une part croissante a été affectée au Fonds national des aides au logement (FNAL) qui finance l'allocation logement sociale (ALS). Depuis 1992, les collecteurs du 1 % ne disposent que de 0,45 % de la masse salariale des entreprises assujetties (dont 0,05 % pour le logement des travailleurs immigrés) et 0,55 % sont versés au FNAL. En outre, le 1 % a participé au financement du prêt à taux zéro (PTZ) : d'abord en 1995 (1 milliard de F), puis en 1997 et 1998 (14 milliards), enfin une nouvelle convention signée avec l'État a entraîné une nouvelle participation, dégressive (6,4 milliards de F en 1999, 5,0 en 2000, 3,4 en 2001, 1,8 en 2002) et sa disparition à partir de 2003. En 1988 a été créée une Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) qui associe les partenaires sociaux à la gestion des fonds collectés. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a engagé une réforme du 1 % logement, afin de réorienter ses ressources vers les actions prioritaires de la politique du logement et d'en réduire les coûts de gestion. Les emplois de la PEEC ne sont désormais plus fixés par convention, mais dans un cadre législatif et réglementaire. La mission de l'ANPEEC est recentrée sur le contrôle des acteurs du 1 % tandis que la gestion et la mise en œuvre des ressources du 1 % est confiée à l'Union d'économie sociale du logement, créée en 1996.

Les ressources à long terme disponibles en 2006 ont été de 3,596 milliards d'€, dont 1,410 milliard de collecte de 2005, 2,181 de retour sur prêts à long terme et 5 millions de participation volontaire. Les financements à long terme ont concerné notamment :

— des prêts à des personnes physiques (1,770 milliard) : près de 860 000 aides distribuées (montant moyen : 2 100 €), pour près de la moitié à des propriétaires pour effectuer des travaux (6 400 € en moyenne), pour 19 % à des accédants à la propriété (8 400 € en moyenne) et pour 31 % à des locataires et des salariés en mobilité professionnels (800 € en moyenne, pour le dépôt de garantie le plus souvent) ; la part des nouveaux emplois du 1 % continue de progresser, tandis que l'activité des prêts à l'accession traditionnels diminue (339 millions d'€ en 2006 contre 800 millions en 2000) ;

des financements de personnes morales, organismes HLM essentiellement (659 millions, dont 469 de prêts), ces volumes sont liés aux évolutions de la construction de logements sociaux, après une augmentation sensible entre 2000 et 2004, elle est de nouveau en baisse entre 2005 et 2007 ;

— la contribution du 1 % au financement de la politique de renouvellement urbain, qui est devenue une orientation majeure de l'utilisation des ressources du 1 % à travers le financement de l'Association foncière logement (726 millions en 2006) et de l'ANRU (279 millions en 2006). L'AFL construit des logements, destinés en priorité aux salariés des entreprises assujetties au 1 %, dans des quartiers faisant l'objet de démolitions et dans des territoires où l'offre de logements locatifs est insuffisante. Ces financements montent en puissance avec la progression de la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain qu'ils accompagnent.

L'épargne logement consiste pour les particuliers à déposer leur épargne (avec intérêt) auprès d'une caisse d'épargne, d'une banque ou d'un établissement de crédit conventionné, produisant ainsi des intérêts (plan d'épargne), puis à obtenir un prêt (au taux, faible, des intérêts versés pendant la phase d'épargne, plus les frais de gestion) dont le montant est fonction des intérêts acquis pendant la phase d'épargne et la durée du prêt. Il existe des comptes d'épargne logement (CEL) et des plans d'épargne logement (PEL). Le PEL comporte un engagement régulier d'épargne (au moins 540 € par an) pendant au moins quatre ans ; en contrepartie, les taux de rémunération de l'épargne (2,5 % depuis le 1er août 2003) et le montant maximal des prêts (92 000 € à 4,20 % depuis le 1er août 2003) sont plus avantageux. Le CEL ne comporte qu'une durée minimale d'épargne de dix-huit mois, les intérêts versés sont les deux tiers de ceux du livret A depuis le 1er juillet 2004, le montant maximal du prêt de 23 000 € (au taux avantageux de 3 %). Dans les deux cas, la durée du prêt est de deux à quinze ans. Ces prêts sont aidés par l'État sous la forme d'une prime égale à une fraction des intérêts acquis (la moitié pour le CEL, deux septièmes pour le PEL), mais plafonnée (1 144 € pour le CEL, 1 525 € plus 10 % par personne à charge pour le PEL). La baisse générale des taux d'intérêt et la diminution des intérêts versés pendant la phase d'épargne, ainsi que la nouvelle imposition du revenu des intérêts des PEL de plus de 12 ans en 2006, ont réduit l'attrait de ces formes d'épargne qui restent néanmoins très populaires, puisqu'il y avait, en 2006, 12,1 millions de PEL et 9,8 millions de CEL ouverts. Le montant total des dépôts est de 230 milliards d'€. L'encours des prêts est de 11 milliards, ce qui laisse 219 milliards disponibles, qui sont affectés par les banques à des emplois qui ne concernent pas nécessairement la construction.

Les prêts particuliers — prêts aux fonctionnaires, prêts des caisses d'épargne, prêts aux familles des caisses d'allocation familiale, etc. — sont en général de prêts complémentaires.

Les prêts bancaires ordinaires (en général avec inscription hypothécaire), au taux du marché, sont surtout destinés à court terme aux promoteurs immobiliers qui construisent pour vendre, et à long terme, aux acquéreurs de logement aisés, qui ne peuvent bénéficier des formes de financement aidées ou privilégiées (les prêts sont généralement plafonnés à 80 % de l'investissement). La baisse des taux d'intérêt a contribué à la forte hausse des prix entre 1998 et 2008, en permettant aux ménages de s'endetter sur de plus longues durées à moindre coût et a accentué la domination du secteur bancaire libre dans le financement de l'accession à la propriété.

Les prêts notariés, généralement de courte durée, avec inscription hypothécaire le plus souvent, sont des opérations entre particuliers.

On notera :

— que les mécanismes de crédit immobilier ont joué un rôle fondamental, tant pour la construction locative sociale que pour rendre possible l'accession à la propriété (90 % des ménages accédants y ont recours) ;

— que l'inflation a incité des ménages à acquérir un logement plutôt qu'à le louer : le plus souvent, avant la fin des remboursements, l'annuité payée (intérêts et remboursement) est devenue inférieure à un loyer.

A.-C. Da. et P. M.

→ Aide à la pierre ; Participation des employeurs à l'effort de construction ; Rénovation urbaine.

CRÉDIT LOCAL DE FRANCE (CLF)
→ Dexia-Crédit local

CRÉMATORIUM → Cimetière

CROISSANCE-DÉCROISSANCE

Les expressions « croissance » et « décroissance » sont couramment utilisées, mais souvent avec imprécision et parfois à contresens. La présentation simple qui suit recense la plupart des situations usuelles. Soient les variations dans le temps d'une grandeur économique quelconque Y dont la valeur pour l'année t est Y, on a :

— croissance nulle ou stagnation :

$$Y_0 = Y_1 = Y_2 = \ldots = Y_t ;$$

— croissance irrégulière :

$$Y_0 \leq Y_1 \leq Y_2 \leq \ldots \leq Y_t ;$$

— croissance linéaire :

$$Y_t = Y_0 (1 + \alpha t) ;$$

— croissance exponentielle :

$$Y_t = Y_0 e^{\alpha t} ;$$

— croissance logistique ou autofreinée :

$$Y_t = Y_0 \frac{1+b}{1+be^{-\alpha t}},$$

où α est le taux de croissance.

Alors que la croissance économique a, jusqu'à maintenant, toujours été considérée comme bénéfique, certains écologistes ont avancé récemment l'idée qu'une décroissance qui permettrait d'économiser les ressources naturelles serait indispensable. La plupart des économistes rejettent cette approche et (ou) préfèrent évoquer une « autre croissance » plus économe de ces ressources naturelles.

P.-H. D. et P. M.

→ Économie.

CULTE (LIEU DE) → Lieu de culte

CULTURALISME

« Néologisme d'origine anglaise, créé au milieu du XX^e siècle pour désigner une doctrine sociologique qui fait apparaître l'action du milieu culturel sur l'individu » *(Robert)*.

Depuis son utilisation par F. Choay (*L'urbanisme : utopies et réalités,* Paris, 1965), ce terme sert à désigner l'un des deux courants opposés (l'autre étant le progressisme), selon lesquels on peut classer les doctrines et les réalisations du pré-urbanisme et de l'urbanisme. Par culturalisme, on entend mettre en évidence la nature culturelle des valeurs qui sous-tendent ce courant (on en a donné une définition au mot pré-urbanisme).

Comme le pré-urbanisme culturaliste, l'urbanisme culturaliste est minoritaire par rapport au courant progressiste, et il ne compte pas davantage de représentants en France et dans les pays latins. Moins nostalgique que le pré-urbanisme culturaliste, l'urbanisme culturaliste est dominé par les deux figures, bien différentes, de C. Sitte et de Ebenezer Howard.

Der Städiebau nach seinen künstlerischen Gründsätzen (Vienne, 1889, trad. franç. sous le titre *L'art de bâtir les villes,* Genève, 1902) de l'architecte viennois Camillo Sitte est un ouvrage dont la complexité et l'intérêt ont été occultés dès les années 1920 par suite des attaques et accusations de passéisme dont il a fait l'objet de la part des progressistes, en particulier S. Giedion et Le Corbusier. En fait, Sitte accepte pleinement son époque et apprécie les progrès apportés par les ingénieurs à l'urbanisme régularisateur incarné par Haussmann. Il ne cherche pas à proposer un modèle de société ou de vie. Comme l'indique le titre de son ouvrage (textuellement : « L'urbanisme selon ses principes artistiques »), il s'intéresse à la seule dimension esthétique de la ville, dont il déplore que son époque l'ait perdue au profit de ce que Alberti désignait comme ses deux autres dimensions fondamentales, la nécessité (de la science appliquée) et la commodité. À la manière des utopistes, Sitte utilise une structure en miroir pour opposer la pauvreté esthétique des espaces urbains du XIX^e siècle à la richesse des espaces urbains préindustriels. L'analyse de ces derniers lui permet de dégager des structures constantes qui prennent valeur de modèles formels, mais dont Sitte reconnaît lui-même qu'ils sont, à l'ère industrielle, privés de leur richesse sémantique originelle. Leur qualité esthétique est obtenue par le jeu de la compacité du bâti, de la différenciation de ses éléments, de la clôture et de l'asymétrie des espaces. Ces modèles sont proposés seulement

pour des secteurs urbains limités, afin de rappeler l'importance culturelle de la beauté et du plaisir esthétique, et de leur donner à nouveau une présence minimale, et peut-être inductrice de formes historiques nouvelles.

À l'opposé de l'architecte esthète autrichien, E. Howard, le père des cités-jardins (*Tomorrow,* 1898), est un socialiste militant dont le modèle spatial, très élaboré, la *Garden City,* renvoie à un projet complet de société dont il n'élude aucune des dimensions politique, sociale et économique et auquel il intègre même certaines valeurs progressistes (rôle de la technique). En revanche, l'esthétique ne représente pas pour Howard une valeur clé.

Avant que le courant progressiste n'impose à l'urbanisme son hégémonie, le courant culturaliste a produit de nombreuses réalisations, en premier lieu dans les pays germaniques où le livre de Sitte a, dès sa parution, eu un retentissement pratique considérable, aussi bien dans les extensions de villes que dans la conception de cités ouvrières. En second lieu, l'urbanisme culturaliste a eu pour champ d'expérience la Grande-Bretagne où le schéma de Howard a, d'emblée, été associé à l'esthétique de Sitte avec la réalisation des premières cités-jardins (cf. les intentions explicites de R. Unwin à Letchworth, 1903). Ce courant a continué ensuite d'inspirer les trois générations de « nouvelles villes » anglaises issues du *New Towns Act* de 1946. Le modèle de Howard est également à l'origine de quelques réalisations aux États-Unis (Radburn de Cl. Stein et H. Wright, 1928, et les *Greenbelt Cities* construites pendant le New Deal). Le culturalisme a parfois tempéré l'inspiration progressiste des urbanistes scandinaves et hollandais (W. Dudock à Hilversum). On en trouve aussi quelques exemples dans les anciens pays coloniaux (cf. le quartier des Habous à Casablanca).

Depuis la fin des années 1970, l'urbanisme culturaliste a retrouvé faveur et actualité, comme en témoignent nouvelles traductions et études (nouvelle trad. franç. du *Städtebau,* Paris, 1980, *Camillo Sitte et l'urbanisme moderne,* Bruxelles, 1981, par D. Wieczorek ; en anglais, réédition et mise à jour en un volume de la traduction critique et de l'étude de G. et Ch. Collins, New York, 1986). L'approche culturaliste est aujourd'hui valorisée ou même revendiquée par le postmodernisme. En fait, les fondements du culturalisme – le modèle de la cité comme entité archétypale et le statut de l'esthétique urbaine – sont au cœur des problématiques actuelles de l'aménagement et de l'urbanisme.

F. C.

→ Art urbain ; Cité-jardin ; Lisibilité ; Postmoderne ; Posturbain ; Pré-urbanisme ; Urban design ; Urbanisme.

CYCLE DE L'EAU

Le cycle de l'eau est le parcours hypothétique d'une petite quantité d'eau partant d'un état initial, passant par différentes phases et états intermédiaires et revenant à son état premier. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, l'opinion publique occidentale était partagée entre deux conceptions du cycle de l'eau : l'un aérien, l'autre souterrain (les eaux superficielles s'évaporent, forment les nuages ; la pluie pénètre dans le sol, gonfle les nappes souterraines qui forment les sources).

La réalité est plus complexe et l'essentiel de l'eau douce vient des *précipitations* (880 mm/an ou 486 milliards de m^3 en moyenne en France). À l'échelle nationale, environ 65 % des précipitations s'évaporent, 15 % ruissellent et 20 % s'infiltrent. À mesure qu'on s'approche de la ville, la part du ruissellement augmente et peut dépasser 90 % dans certains secteurs. Plus l'imperméabilisation des sols est importante, plus la pollution hydrique est grande, plus son élimination est coûteuse, plus les inondations sont fortes.

La surface drainée par un cours d'eau et ses affluents au point topographique le plus bas, appelé exutoire, définit le *bassin versant.* À cette limite géographique de l'écoulement des précipitations s'adjoint une limite hydrologique qui dépend de la nature du sous-sol et du pendage des couches géologiques. À la suite d'une averse, le cours d'eau va enfler, son débit passer par un maximum, puis diminuer pour revenir approximativement à l'état initial. L'hydrogramme (courbe donnant le débit en fonction du temps) représente la « réponse » du bassin versant à la précipitation.

Pour les commodités du calcul du dimensionnement des réseaux d'évacuation d'eau pluviale, on a divisé la France en trois zones, affectées chacune de coefficients dépendant de leurs caractéristiques climatiques, et on a adopté en 1949 la formule dite de Caquot (*Ins-*

tructions générales pour l'assainissement des agglomérations, circulaire interministérielle du 10 juin 1976 ; *Instructions techniques...,* circulaire 77-284). Les développements récents de l'hydrologie urbaine suppléent les défauts de cette formule trop simpliste.

À la différence des eaux usées, il n'y a pas obligation de raccordement des eaux pluviales à un réseau public (art. 640 et 641 du Code civil). Les communes délimitent cependant les zones dans lesquelles l'imperméabilisation et le ruissellement doivent être maîtrisés et celles dans lesquelles la collecte, le stockage et éventuellement le traitement des eaux pluviales sont nécessaires (article L2224-10 du Code général des collectivités territoriales). Ils relèvent alors d'un service public administratif. En outre, les projets d'urbanisation font l'objet d'une autorisation lorsqu'ils sont supérieurs à 20 ha ou d'une déclaration (de 1 à 20 ha) en raison de leur incidence sur les écoulements pluviaux (art. 214-1 à 214-6 du Code de l'environnement).

Les principes de gestion des eaux pluviales ont beaucoup évolué ces dernières années pour plusieurs raisons : nécessité de prise en compte d'aléas plus graves que l'habituelle pluie décennale, inadaptation de la solution du « tout tuyau », constat de la pollution croissante des eaux pluviales, volonté de réintégrer l'eau à la ville comme composante du cadre de vie (humain, animal, végétal) et moyen de lutte contre l'îlot de chaleur urbain. Il s'agit aujourd'hui de limiter l'imperméabilisation des sols et de ralentir les écoulements pour étaler dans le temps l'arrivée des eaux dans les exutoires artificiels (canaux, égouts) ou naturels (rivières), de favoriser la gestion amont, à l'échelle de la parcelle, de l'îlot ou du quartier et de réaliser des équipements associant la fonction hydraulique à d'autres fonctions urbaines.

La *désimperméabilisation* des sols est obtenue par l'utilisation de chaussées poreuses, de tranchées filtrantes ou de noues. La plupart de ces solutions sont associées au stockage des eaux dans des bassins en eau ou, plus souvent, secs, pouvant prendre la forme de jardins, de squares, de places publiques, de terrains de sport, etc. On parle alors de *techniques alternatives* ou *compensatoires* (au ruissellement).

S. B. et A. Gu.

→ Bassin hydrographique ; Pollution des eaux continentales ; Eau.

CYCLE DE L'IMMOBILIER

Comme les autres secteurs d'activité économique, l'immobilier (production et vente de logements et autres locaux) connaît une alternance de périodes d'expansion et de récession, au moins à titre partiel et localisé.

Toutefois, le cycle immobilier se présente de façon assez originale pour toute une série de raisons :

— Dans le secteur aidé, il n'y a pas de cycle à proprement parler. Les aides de l'État nourrissent l'activité et fixent les prix : les HLM sont produits à leur prix plafond. La production résulte assez directement de l'ampleur des aides à la pierre (les aides à la personne ont un effet indirect) et du bon vouloir des collectivités locales. Le maximum de constructions a été atteint en 1974 (550 000 logements), précédé d'une montée en régime et suivi d'une redescente. Ceci ne concerne évidemment pas l'immobilier d'entreprise, non aidé par l'État.

— L'« autoproduction » est très importante (ménage se faisant construire un pavillon ; entreprise édifiant ses bureaux) : s'il y a un cycle, il est lié à des circonstances générales, mais ne se traduit pas par des phases d'expansion et de récession d'un effectif de ventes et de production en conséquence.

— En immobilier, le marché de l'occasion est numériquement dominant, ce qui est presque inconnu dans les autres secteurs économiques (sauf peut-être l'automobile) ; le cycle est donc celui de la transaction plus que de la production et là encore cela renvoie à des questions d'économie générale, de taux d'intérêt, de perspectives personnelles (préférence pour l'accession, mais crainte du chômage).

— Le terrain est un ingrédient du prix du logement et celui-ci est un ingrédient des niveaux de loyers. Par ailleurs, ces derniers reflètent le pouvoir d'achat des nouveaux locataires et une indexation assez rigide des loyers des anciens locataires.

— La proportion de ménages, propriétaires de leur logement, qui peuvent le revendre pour en acheter un autre, ayant augmenté, peut produire, en cas de hausse, un mécanisme accélérateur.

De ce fait, le cycle est extrêmement ample sur le marché des terrains (les prix peuvent évoluer du simple au double dans les deux sens en une année, comme cela s'est vu à

Paris), plus mesuré sur celui du logement neuf ou d'occasion, et presque indécelable sur les loyers (sauf la partie la plus spéculative).

Concernant le logement du secteur privé, on observe un véritable cycle (hausses et baisses des prix et de la production), particulièrement marqué dans les zones tendues : Paris, Côte d'Azur, etc. Le reste du territoire enregistre nettement moins de soubresauts.

L'ampleur du cycle dans l'immobilier neuf est fonction de l'inertie du produit : un immeuble est « fabriqué » en quatre ans et constitue un objet particulièrement lourd et peu divisible. Il est très difficile de ralentir ou d'accélérer la production comme dans d'autres secteurs (le vêtement par exemple) où le processus de production est éparpillé entre une multitude de produits élémentaires dont la fabrication peut être accélérée, ralentie, interrompue, reprise.

Le cycle immobilier présente enfin une forte originalité en ce sens que les prix et les quantités varient dans le même sens. Dans les autres secteurs, des baisses de prix accompagnent l'accroissement de la production (du moins sur le long terme), des hausses de prix restreignent le marché. À court terme, l'effet de braderie ou de « solde » résulte d'une surproduction temporaire dont la résorption revigore les prix. Donc prix et quantités varient à l'inverse. Ceci n'est pas inconnu dans l'immobilier, mais l'effet contraire domine, résultant de l'inertie du processus de production et des anticipations des intervenants : des prix en hausse peuvent faire affluer les acquéreurs (car les prix seront encore plus élevés plus tard), des prix en baisse peuvent les détourner (car ils pourraient baisser encore...). Il en résulte, du moins en France dans les années 1990, une régulation autant par les quantités que par les prix : en phase dépressive, les vendeurs, s'ils le peuvent, se retirent du marché en attendant des jours meilleurs. Ce comportement est permis aux offreurs du marché de l'occasion, mais évidemment pas aux offreurs d'immeubles neufs qui, en phase négative, doivent consentir des baisses de prix ou supporter des agios bancaires accrus.

Si l'on tente d'analyser comment se présente le cycle immobilier en France sur une certaine durée, on trouve, sensiblement, de la fin des années 1960 à la fin des années 1990 une périodicité de huit ans : le marché (production et ventes du secteur privé) est au plus bas successivement en 1967, 1975, 1983, 1991 et 1998. Les derniers cycles (hausse de 1984 à 1991, baisse de 1991 à 1997) ont été particulièrement amples et atypiques, quoique portés par des processus différents. Dans le cycle de 1984 à 1998, il y a eu constitution puis explosion, d'une véritable « bulle » spéculative, suivie d'une chute des prix en francs courants, ce qui était sans précédent. Cette crise s'est traduite par un volume d'invendus également sans précédent, notamment dans les logements de luxe et les bureaux, en particulier en Île-de-France.

Cette ampleur exceptionnelle s'expliquait entre autres par :

- les ravages du chômage sur le pouvoir d'achat et les perspectives des particuliers et des entreprises ;
- le maintien de taux d'intérêt réels élevés malgré la baisse de l'inflation ;
- des anticipations (1988-1990), qui paraissent *a posteriori* tout à fait infondées, de la part de professionnels de l'immobilier ;
- une complaisance extrême du système bancaire (triplement des crédits promoteurs et marchands de biens entre 1988 et 1990), chacun espérant dénouer les affaires avant retournement de conjoncture...

Cette crise a été grave car elle s'est accompagnée d'une incapacité totale des emprunteurs à supporter les agios, et a engendré donc des pertes pour le système bancaire qui ont retenti sur l'ensemble du système de crédit et de l'économie.

Elle a été grave aussi en termes d'urbanisme dans la mesure où les aménageurs (dont l'EPAD et les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles) se financent et financent indirectement du logement social (en partie du moins) par la vente de charges foncières qui, vers 1988-1989, étaient alignées sur une anticipation optimiste du marché. Faire dépendre l'aménagement urbain du cycle de l'immobilier se révèle dangereux.

Certains analystes, constatant la durée et l'ampleur de la baisse, ont mis en doute la persistance d'un modèle cyclique et ont craint que le marché demeure durablement en situation de léthargie due notamment à la disparition de l'inflation. Cette hypothèse a été infirmée par la reprise de la hausse (des volumes de vente, puis des prix) en 1997 pour les bureaux et en 1998 pour les logements. Cette hausse, d'une ampleur sans précédent, s'est poursuivie jus-

qu'en 2008 et les prix ont doublé, dépassant largement, en monnaie constante, les valeurs de 1990. Elle est cependant d'une toute autre nature que celle enregistrée au cours du précédent cycle. Beaucoup moins spéculative, elle concerne l'ensemble des régions et non plus les seuls marchés hyper valorisés, tel que ce fut le cas dans les années 1980. Elle est en grande partie le fruit d'un déséquilibre entre l'offre de logements disponible et la demande solvable exprimée, produit par :

— une forte croissance de la demande de logement liée à la fois à une démographie dynamique et à la baisse continue de la taille des ménages (développement de la décohabitation, vieillissement de la population, etc.) ;

— une conjoncture financière favorable au développement du crédit, avec un fort niveau de liquidités bancaires disponibles et des taux d'intérêt bas qui ont permis un allongement des prêts et la diminution de l'apport personnel nécessaire pour acquérir (au moins au début du cycle avant la flambée des valeurs immobilières) ;

— une production neuve insuffisante pour répondre à la demande depuis la fin de la crise précédente, le cycle de valorisation de la fin des années 1990 et des années 2000 ne s'étant pas traduit assez rapidement par une augmentation de la construction, en particulier en Île-de-France.

Le retournement du cycle initié en 1998 était annoncé depuis longtemps, la progression du coût du logement n'étant plus, depuis plusieurs années, en rapport avec les revenus des ménages. Il est cependant beaucoup plus lent que celui du cycle précédent. Les facteurs de pression de la demande sont en effet inchangés, tandis que les taux d'intérêt demeurent bas et que l'action publique s'est voulue très réactive dans le soutien apporté au secteur du bâtiment en période de crise économique (nouvelles mesures de relances de l'investissement locatif, aides renforcées à l'accession dès 2008, etc.). Atypique par son ampleur et sa durée, il est difficile d'anticiper l'évolution du cycle en cours et la poursuite ou non de la baisse des prix et des volumes de transactions. L'évolution de ces dernières années appelle l'attention sur la mauvaise qualité de la prévision en immobilier et sur l'imprudence de s'en remettre de façon croissante à un secteur privé qui est, par nature, peu accueillant à la prospective régionale et à l'organisation de la production.

A.-C. Da. et A. M.

→ Aide à la pierre ; Bureaux ; Marché foncier ; Spéculation.

CYCLOMOTEUR → Deux roues (véhicules à)

D

DALLE

Tablette de pierre, peu épaisse, servant à revêtir le sol de certains édifices ou pièces ainsi que les voies réservées aux piétons ; par extension, aujourd'hui, le sol artificiel surélevé et destiné aux piétons dans certaines réalisations de l'urbanisme (villes nouvelles, nouveaux quartiers), après la deuxième guerre mondiale.

L'idée remonte à Léonard de Vinci qui, dans ses *Carnets,* l'illustre par une série de croquis superbes et indique que cette voie surélevée « sera exclusivement réservée à l'usage des gentilshommes *(genteli omini)* et qu'aucun charroi ni véhicule ne devra y circuler ».

Cette conception fut reprise au XX^e^ siècle, par E. Hénard (*Rapport sur l'avenir des grandes villes,* 1910), pour qui les problèmes posés par la ville contemporaine viennent « de cette vieille idée que *le sol de la rue doit être établi au niveau du sol naturel primitif* (alors que) *les trottoirs et la chaussée doivent être artificiellement établis à une hauteur suffisante pour laisser, en dessous, un espace capable de contenir tous les organes des services de voirie* ».

Si le trottoir a proposé une première solution à la séparation des flux qui fut établie techniquement et juridiquement à partir de la seconde moitié du XIX^e^ siècle, la vision de Hénard devait demeurer à l'état de projet. Elle fut reprise et développée par certains protagonistes du mouvement moderne, en particulier L. Hilberseimer et Le Corbusier (qui inversait les fonctions de la dalle et réservait le sol au piéton), mais largement appliquée seulement après la seconde guerre mondiale. La dalle connut une grande vogue dans les années 1960, en Europe et aux États-Unis. Depuis, elle a fait l'objet de critiques nombreuses, surtout à cause de son coût élevé. Aujourd'hui, il n'est pas rare que, pour restructurer un quartier, on démolisse totalement (par exemple à Sartrouville) ou partiellement (par exemple au Val d'Argent à Argenteuil) la dalle construite une génération plus tôt.

La séparation de la dalle en tant que volume n'a toutefois connu de véritable vogue qu'après la seconde guerre mondiale. Deux types de dalles peuvent alors être distingués : celles qui sont au fondement du projet de ville et de son fonctionnement (comme à La Défense ou à Louvain-la-Neuve) et celles qui sont venues s'inscrire dans un contexte urbain existant (Mériadek à Bordeaux ou le quartier Beaugrenelle à Paris). La réussite ou l'échec de ces ensembles s'est jouée sur la qualité des interfaces entre les niveaux de sol dédiés aux modes de déplacement motorisés et celui dédié aux piétons.

Posant les bâtiments sur une surface hors sol, l'urbanisme de dalle a soulevé des problèmes juridiques spécifiques liés au rapport de la propriété et du sol et rendu nécessaire le recours à la notion de propriété en volume. Ces dalles sont par ailleurs des objets techniques complexes qui ont engendré des frais de construction et de maintenance très élevés. Enfin, ces mégastructures bâties se sont révélées peu évolutives et, dans des chantiers de rénovation, il apparaît que leur déconstruction est la solution la plus pertinente en termes urbains et économiques.

P. Mo. et V. S.-M. G.

→ Béton ; Espace public ; Place ; Voie.

DATAR → Aménagement du territoire

DÉBAT PUBLIC

Procédure instituée par la loi du 2 février 1995 qui a pour objet une consultation de l'opinion publique lors de l'élaboration de grands projets publics ou privés d'aménagement. Cette procédure ne doit pas être confondue avec l'enquête publique, procédure plus formelle, qui intervient plus en aval, avant la décision administrative, sur la base d'un projet détaillé. La nouvelle procédure concerne aussi bien les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national (ligne à très haute tension dans la vallée du Verdon) que les grandes infrastructures (projet de doublement de l'autoroute A31 en Lorraine) ou des opérations privées ou parapubliques (extension du port du Havre) à partir du moment où elles constituent un fort enjeu socio-économique ou qu'elles ont un impact significatif sur l'environnement. Ce n'est pas une procédure obligatoire. Elle est décidée par la Commission nationale du débat public qui peut être saisie par le maître d'ouvrage, par une collectivité territoriale, par une association agréée, etc.

La commission nationale du débat public est composée de 18 membres – cinq hauts magistrats plus le président, conseiller d'État, six élus, deux représentants d'associations de protection de l'environnement, deux représentants des usagers et deux personnalités qualifiées – nommés pour cinq ans par le Premier ministre.

Le débat public est organisé sur la base d'un dossier établi par le maître d'ouvrage. Ce dossier doit préciser les objectifs du projet, ses caractéristiques, ses enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Une commission particulière, présidée par un membre de la commission nationale, est instituée pour organiser le débat public pour chaque projet. Elle peut demander des informations complémentaires au maître d'ouvrage ou demander à la commission nationale une expertise complémentaire. La durée de ses travaux est limitée à quatre mois (six mois en cas d'expertise complémentaire). C'est le président de la commission nationale qui tire le bilan du débat public et adresse un compte rendu qui est mis à la disposition du commissaire enquêteur.

P. M.

→ Enquête publique.

DÉBIT DE POINTE D'EAU POTABLE → Eau

DÉBIT D'UNE VOIE → Autoroute ; Capacité (d'un moyen de transport) ; Voie

DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE

La décentralisation est l'action qui vise à diminuer la concentration des activités, des pouvoirs et des compétences dans un lieu central physique (la région capitale le plus souvent) et (ou) un centre de pouvoir (l'État). On parle de décentralisation administrative pour un transfert de pouvoir, de compétences et de moyens financiers du centre vers les organes subordonnés d'une collectivité et en particulier de l'État vers les collectivités territoriales. Elle s'oppose à la déconcentration qui confie ce pouvoir à des agents de l'État installés sur place, par exemple aux préfets ou aux maires (qui est élu par la population, mais également représentant de l'État dans sa commune).

La décentralisation administrative, entreprise par les lois de 1982 à 1984, n'est cependant pas, en France, à cette date, totalement nouvelle. La réforme, entreprise à l'initiative du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, G. Defferre, tire les leçons des nombreuses tentatives qui se sont échelonnées au cours de la Ve République, sans porter atteinte aux deux grandes législations de 1871 sur le département et de 1884 sur la commune, adaptées à une population à dominante rurale.

L'expérience de la planification nationale, jointe à un certain volontarisme économique des pouvoirs publics, inspirait, dans les années 1960, la recherche d'une transformation de l'administration territoriale. En 1964, la déconcentration permit de renforcer le rôle d'animation de la vie économique dans les départements. L'articulation des processus de la planification nationale, régionale et urbaine (dans les grandes agglomérations) fut également poursuivie, sans guère mobiliser les « forces vives » locales, appelées à siéger avec

des élus locaux dans des commissions consultatives de développement économique régional mises en place également en 1964.

La réforme régionale que poursuivait à cette date une politique de modernisation économique et d'équipement impulsée par le Commissariat du plan ne déboucha pas sur une transformation profonde de la vie administrative. Enfin, la dispersion des communes françaises (au nombre de 36 682), et l'obstacle qu'elle constitue à tout effort de rationalisation en milieu urbain comme en milieu rural, ne put être surmontée, en dépit de nombreuses tentatives pour promouvoir des formes de regroupements, volontaires ou forcés. De toute façon, les réformes réalisées (ou tentées) n'étaient pas véritablement décentralisatrices car elles s'appuyaient sur le renforcement des représentants de l'État, préfets et chefs des services extérieurs. Celle de 1969, qui proposait la transformation de la région en collectivité locale, s'étant heurtée à une opposition quasi unanime de la classe politique, céda la place, après l'échec du référendum, au statut de compromis de l'établissement public régional (1972).

Une logique plus purement administrative se substitua désormais au volontarisme économique des années 1960, à la faveur de la « crise de société » de mai 1968, et du renversement de la conjoncture économique de 1973. La décentralisation sera à nouveau au cœur des débats sur la réforme administrative, à l'occasion du rapport « Vivre ensemble » présenté par O. Guichard à la demande du président de la République, dont un élément, le regroupement sous la forme de « communautés de communes », souleva l'hostilité des élus.

Un projet de loi déposé en 1978 par le gouvernement « pour le développement des responsabilités des collectivités locales », moins ambitieux que le rapport Guichard, proposant essentiellement des contrôles allégés et des redistributions de compétence (mais refusant toujours une « administration à quatre niveaux », impliquant la consécration de la région comme collectivité territoriale), n'aboutit pas davantage, en raison, peut-on penser, des succès politiques des partis d'oppositions aux élections municipales de 1977 et cantonales de 1976 et 1979.

Déterminé à adopter une stratégie parlementaire rapide, le nouveau ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, en dissociant les différentes matières de la réforme par des lois successives qui furent adoptées par le Parlement, au cours des premières années de la législature, a amorcé un processus que l'on peut désormais considérer comme irréversible. La loi du 2 mars 1982 sur la transformation des contrôles et de l'autorité exécutive, les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences, la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale, constituent quatre piliers fondamentaux, quelles que soient les lenteurs et les atténuations appelées à marquer l'achèvement de la réforme.

Les lois de décentralisation du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ont érigé la région au rang de collectivité territoriale, créant en France quatre niveaux d'administration (État, région, département et commune). Les lois de décentralisation ont en outre posé le principe qu'aucune collectivité territoriale n'exerçait de contrôle sur une autre, même de niveau inférieur. Elles ont prévu que l'État transférerait à la collectivité concernée, avec chaque compétence, les moyens dont il disposait pour l'exercer : ce principe n'a pas été sans soulever de multiples difficultés d'application.

Ces mêmes lois ont précisé les compétences transférées. Parmi celles-ci, on soulignera les transferts suivants :

— dans le domaine de l'aménagement, le plan de la région est confié aux régions, les programmes d'aide à l'équipement rural au département, les chartes intercommunales aux communes ;

— dans le domaine de l'urbanisme, l'élaboration des documents d'urbanisme – schémas directeurs et plans d'occupation des sols (POS) notamment – deviennent de la compétence des communes, ainsi que les autorisations d'occupation du sol si la commune est dotée d'un POS approuvé depuis plus de six mois, l'État conservant la responsabilité de fixer les règles générales d'urbanisme, des prescriptions nationales ou particulières (y compris les schémas de mise en valeur de la mer) et les autorisations d'occupation du sol si la commune n'a pas de POS approuvé depuis plus de six mois et dans certains cas particuliers (opérations d'intérêt national, etc.) ;

— dans le domaine du logement, les communes établissent le programme local de

l'habitat, mais c'est l'État qui répartit les aides au logement ;

— en matière de transports, les communes établissent le plan de déplacements urbains de l'agglomération et gèrent les services de transport en commun, le département et la région établissent les plans (départementaux et régionaux respectivement) de transports et gèrent les services réguliers non urbains de transport d'intérêt départemental ou régional (l'État conservant la responsabilité du réseau national de chemins de fer et des services de transport d'intérêt national) ;

— pour l'environnement, l'État conserve la responsabilité des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager sur proposition d'une collectivité territoriale, le département étant chargé des itinéraires de promenade et de randonnée ;

— les établissements scolaires sont répartis entre l'État (enseignement supérieur), la région (lycées), le département (collèges) et la commune (écoles élémentaires et maternelles) ;

— les départements reçoivent en outre diverses responsabilités, notamment celle des bibliothèques centrales de prêt, celle de l'aide sociale à l'enfance, de la protection sanitaire familiale, etc.

La loi du 6 février 1992, dix ans après le vote de celle du 2 mars 1982, a eu pour but de corriger certaines évolutions « perverses ». Cette loi d'orientation relative à l'administration de la République visait à la fois à poser le principe de la déconcentration, à améliorer le fonctionnement de la démocratie locale, à perfectionner le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales, à renforcer enfin la collaboration entre celles-ci. Le renforcement du contrôle des collectivités locales constituait par ailleurs le dernier volet de la loi du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin », relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Plusieurs éléments de la décentralisation (71 lois et 748 décrets avaient déjà été publiés en 1992) ont fait l'objet de controverses, mais son caractère irréversible a été unanimement souligné. Les transferts de pouvoir et la réorganisation des services qui en ont résulté exigent néanmoins certains nouveaux mécanismes de régulation par l'État. En effet, le bilan est plus contrasté en ce qui concerne, en premier lieu, le caractère achevé de la décentralisation. Celui-ci serait compromis par l'imbrication des compétences prévues par la loi du 7 janvier 1983 et par les financements croisés que les lois de décentralisation avaient voulu éliminer. En second lieu, l'évaluation de la décentralisation en termes de respect du droit a fait apparaître de nombreuses entorses à la légalité. Si certains en imputent la responsabilité au système de contrôle par les préfets, les élus locaux sont par contre nombreux à dénoncer le contrôle excessif exercé sur leur gestion financière par les nouvelles chambres régionales des comptes.

Dans le domaine de l'urbanisme, où elle a été systématique (élaboration des documents d'urbanisme et délivrance du permis de construire par les communes dotées d'un POS ou, à partir du vote de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000, d'un PLU ou d'une carte communale), la décentralisation a souvent conduit à des abus : déshérence de fait des schémas directeurs, révisions et surtout modifications incessantes des POS, ZAC permettant de tourner les plans d'urbanisme, etc.), l'administration préfectorale et les juges administratifs ont, pendant une dizaine d'années, réagi seulement en cas d'« erreur manifeste ». Depuis le rapport de 1992 du Conseil d'État (*L'urbanisme : pour un droit plus efficace*) cependant, les juges administratifs sont beaucoup plus vigilants et tranchent sur l'opportunité même des décisions contestées.

La décentralisation enfin, si elle a favorisé l'émergence d'un mode d'autodéveloppement des régions et des pays, n'a que peu profité aux petites communes qui n'avaient guère les moyens d'exercer leurs nouvelles responsabilités et ont été victimes de l'affaiblissement des services extérieurs de l'État.

Le gouvernement Raffarin a fait d'une nouvelle étape de la décentralisation administrative une de ses priorités. Le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, après le vote en première lecture, avait reçu de nombreuses critiques de tous les horizons politiques : le gouvernement avait annoncé qu'il serait sensiblement revu avant la seconde lecture, mais cet engagement n'a pas été tenu et la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004, qui vient après la loi du 17 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République, a été très controversée dès sa

parution. En tout état de cause, les dispositions prévues ne bouleversent pas la situation dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Le gouvernement a même réduit, au vu des résultats des élections régionales, le rôle des régions qui devaient avoir la responsabilité du développement économique et n'assureront que la coordination des actions économiques des collectivités territoriales. La région doit adopter, après consultation des collectivités territoriales et des chambres consulaires, son schéma de développement économique. En cas d'atteinte à l'équilibre économique dans tout ou partie de la région, elle assure la concertation avec les collectivités intéressées. Le conseil régional définit et décide de l'aide aux entreprises qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts à taux nul ou réduit. À titre expérimental et pour une durée de cinq ans, l'État peut confier à la région le soin d'élaborer le schéma régional de développement économique : la région, une fois ce schéma adopté, devient compétente, par délégation de l'État, pour attribuer les aides que celui-ci met en œuvre au profit des entreprises. Cette compétence nouvelle de la région devrait avoir des incidences sur l'aménagement régional et local. Mais, au vu de l'utilisation faite par les régions de leur compétence en matière d'aménagement régional, il n'est pas certain qu'elles en tirent parti pour favoriser un développement spatial équilibré et harmonieux.

Par ailleurs, la loi Libertés et responsabilités locales prévoit divers transferts de compétence au bénéfice des collectivités territoriales. Celles-ci concernent notamment :

— le tourisme : les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents peuvent créer des offices du tourisme ;

— la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes est confiée à la région ;

— le réseau routier : les routes nationales ayant un intérêt départemental (c'est-à-dire sauf les grands itinéraires nationaux) sont transférés au domaine public départemental ; les collectivités territoriales pourront instituer des péages sur la voirie dont elles ont la charge et bénéficieront des attributions du Fonds de compensation de la TVA pour leurs investissements de voirie ;

— les aérodromes, les aéroports et les ports (autres que d'intérêt national ou international), les cours d'eau, canaux et voies d'eau sont transférés aux collectivités territoriales ;

— les transports : les transports non urbains de personnes ferrés ou guidés sont transférés aux départements ; la région Île-de-France devient majoritaire au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), dont son président assurera la présidence ; le STIF établira le plan de déplacements urbains de la région ;

— les relations avec la Communauté européenne : l'État peut, à titre expérimental, confier aux régions qui le demandent (ou à défaut à d'autres collectivités) la fonction d'autorité de gestion et de paiement dans le cadre du programme 2000-2006 de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne ;

— l'aide sociale : la politique d'aide sociale (revenu minimum d'insertion, devenu en 2009 revenu social d'adaptation, fonds d'aide aux personnes en difficulté, aides aux personnes âgées) est confiée au département ;

— le logement : les aides publiques au logement peuvent être déléguées par convention aux collectivités territoriales (EPCI qui ont adopté un plan d'amélioration de l'habitat, département dans les autres cas) ; le préfet peut déléguer au maire par convention tout ou partie des réservations dont il bénéficie : cette dernière disposition est très discutable car, même si le préfet peut reprendre cette attribution si l'usage qui en est fait va à l'encontre de la politique de mixité sociale, elle risque de rendre encore plus difficile l'attribution d'un logement social aux familles en difficulté ;

— l'éducation : le transfert de la gestion et du paiement des personnels techniciens, ouvriers et de services aux collectivités territoriales : cette disposition a été vivement contestée, même si les personnels concernés ont pu opter entre le statut de fonctionnaire d'État (ils sont alors détachés auprès de la collectivité territoriale en charge de l'établissement où ils exercent) et celui de fonctionnaire territorial.

Ces transferts de compétences s'effectuent, comme lors de la décentralisation de 1983, avec compensation par l'État des charges correspondantes. Le gouvernement a insisté sur le fait que cette compensation financière serait intégrale, concomitante (aux transferts de compétence), contrôlée (par une commission *ad*

hoc du comité des finances locales et conforme à l'objectif d'autonomie financière des collectivités territoriales). Mais, outre que les collectivités territoriales redoutent que la compensation ne soit pas complète, elles craignent qu'une partie seulement soit compensée par transfert de ressources fiscales et le complément par augmentation des dotations de l'État vers les collectivités concernées. Le risque est qu'elles doivent augmenter leur fiscalité (parce que les ressources transférées seront insuffisantes) et que néanmoins une partie croissante de leurs ressources ne provienne de transferts de l'État sur lesquels elles n'auront, à la différence de leurs recettes fiscales, aucun moyen d'action. De fait, la plupart des conseils régionaux et de nombreux conseils généraux, ont sensiblement accru leur fiscalité après les élections régionales de 2004 et générales de 2005 en le justifiant par une compensation insuffisante des transferts de compétences.

P. M. et Y. P.

→ Autonomie financière et fiscale des collectivités; Décentralisation (des activités); Déconcentration; Département; Dotation globale d'équipement; Dotation globale de décentralisation; Dotation globale de fonctionnement; État; Projet d'intérêt général; Région.

DÉCENTRALISATION DES ACTIVITÉS

La décentralisation des activités est le processus, spontané ou planifié, de délocalisation de tout ou partie de certaines activités (ou de leurs extensions prévues) d'une zone centrale vers des zones moins centrales. Lorsqu'elle est planifiée, elle prend la forme de mesures réglementaires, financières et fiscales visant à encourager les entreprises à s'installer hors de la région centrale, et éventuellement de préférence dans certaines régions prioritaires. La région centrale est le plus souvent la capitale (ce fut le cas pour Londres, Paris, Moscou et Budapest notamment), parfois une conurbation dominante (la Randstad Holland) ou un bassin d'emploi congestionné (la Ruhr en Allemagne, la Silésie en Pologne). Les zones prioritaires peuvent être celles qui sont peu développées (et en particulier peu industrialisées), celles qui souffrent d'un déficit d'emplois, en particulier les régions sujettes à une reconversion à la suite du départ ou du déclin d'activités longtemps dominantes (les mines et la sidérurgie dans le Nord-Pas-de-Calais et en Lorraine par exemple).

La décentralisation d'activités peut prendre plusieurs formes :

— transfert de l'ensemble de l'entreprise (y compris son siège social) : ce cas est assez rare ;

— transfert d'un établissement de l'entreprise, notamment pour permettre son extension ;

— création d'un nouvel établissement pour faire face à la croissance de l'entreprise ou au regroupement d'activités disséminées dans plusieurs établissements : c'est le cas le plus fréquent.

La politique de décentralisation est très liée à la politique d'aménagement du territoire et, aux débuts de celle-ci, elle en a été, en France, l'aspect dominant, voire le seul. Par la suite, cependant, le ralentissement économique freinant la décentralisation, l'accent a été mis sur la mise en valeur des potentialités des régions : ainsi, la décentralisation n'apparaît-elle que comme un moyen parmi d'autres pour réduire les disparités régionales.

Pour mettre en œuvre une politique de décentralisation, on peut recourir à divers moyens, ressortissant de la réglementation, des finances ou de l'aménagement :

— Sur le plan réglementaire, une autorisation spéciale peut être exigée, indépendamment du permis de construire, pour toute création ou extension d'activités. La Grande-Bretagne a ainsi créé en région de Londres en 1947 (puis dans les Midlands) un *Industrial Development Certificate* pour les industries et en 1964 un *Office Permit* pour les bureaux en région de Londres. La France a institué l'agrément pour toute construction ou extension (industrie depuis 1955, bureaux et recherche depuis 1967). Le seuil, initialement fixé pour les usines à 500 m^2 par opération a été relevé à 1 500 m^2 en 1972, puis à 3 000 m^2 en 1985, réduit à 1 000 m^2 en 1995, et est depuis 2000 de 5 000 m^2 pour l'industrie (usines et entrepôts) et de 1 000 m^2 pour les bureaux et la recherche.

— Sur le plan financier, on peut instituer des taxes supplémentaires à acquitter lors de la création de nouvelles activités dans les régions où la concentration est jugée trop forte et des primes en faveur des entreprises qui s'implantent dans les régions prioritaires. Le système a été mis en place dès 1945 en Grande-Bretagne, au détriment de la région de Londres et au bénéfice des *Development Districts* dont le contour a été modifié depuis à plusieurs

reprises. En France, de 1960 à 1982, ont existé des redevances payées par les entreprises s'implantant en région parisienne. Depuis 1960 également, existent des primes en faveur des régions prioritaires (primes d'aménagement du territoire depuis 1982). Ces mesures peuvent être complétées par des incitations fiscales (dégrèvement des impôts locaux, notamment de la taxe professionnelle, règles plus favorables d'amortissement des investissements, réduction du droit de mutation...) ou par des prêts à taux préférentiel en utilisant les moyens du FIAT (Fonds d'intervention de l'aménagement du territoire) et du FAD (Fonds d'aide à la décentralisation) jusqu'en 1994 et, depuis 1995, du FNADT (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire) qui remplace le FIAT, le FIDAR, les crédits de restructuration des zones minières (GIRZOM) et d'implantations des activités hors de la région Île-de-France (FAD). Sa création a entraîné en outre la disparition d'autres fonds interministériels liés à la politique d'aménagement du territoire, notamment le FIAM (Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne) et le FRILE. Il a été doté, à sa création, en 1995, de 1,391 milliard de F de crédits de paiement et de 2 milliards d'autorisations de programmes. En 2004, ces chiffres s'élevaient respectivement à 183 et 277 millions. En 2003, 258 millions ont été effectivement engagés, mais une faible partie concernait la décentralisation des activités.

— Sur le plan de l'aménagement, par des mesures d'incitation destinées à attirer les entreprises dans les régions à développer : réalisation prioritaire d'équipements publics (scolaires et universitaires notamment), amélioration des liaisons (autoroutes, liaisons aériennes, etc.), effort de formation professionnelle, tentative de regroupement des entreprises en centres locaux ou régionaux, etc. Une telle politique a été, par exemple, mise en œuvre, sans procédure réglementaire ni taxes particulières, pour assurer la décentralisation, à partir de la Randstad (conurbation de l'ouest du pays), vers l'est et le nord des Pays-Bas dans les années 1950 à 1975.

En pratique, les grandes entreprises négociaient le plus souvent avec leur ministère de tutelle et la DATAR un programme d'implantations à moyen terme appelé contrat de décentralisation. Les entreprises moyennes entreprenaient également le plus souvent une négociation préalable avec les responsables de la politique de décentralisation avant de déposer officiellement leur dossier. Depuis la crise du pétrole (milieu des années 1970), la procédure d'agrément est beaucoup moins sévère et surtout utilisée pour orienter les activités vers les secteurs prioritaires de l'Île-de-France (villes nouvelles en particulier).

La décentralisation peut également concerner les activités de l'État ou placées sous son contrôle. En France, depuis le décret du 24 octobre 1967, le Comité de décentralisation – remplacé depuis le décret du 14 janvier 2002 par le Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP), lui-même supprimé par le décret du 12 novembre 2007 –, avait pouvoir de décision pour les activités du secteur public (avec cependant possibilité d'appel du ministre de tutelle auprès du Premier ministre). La décentralisation des activités dépendant de l'État a été mise en avant à plusieurs reprises, mais limitée par la résistance des personnels concernés : elle s'est souvent traduite par des implantations dans la circonscription électorale du ministre de tutelle ou d'un élu bien placé. Cette politique a été spectaculairement relancée par Édith Cresson en 1991 sous le terme de délocalisation : le transfert en province de plus de 10 000 emplois (y compris des stagiaires) a ainsi été décidé dans son principe (approximativement pour moitié entre les emplois de l'État proprement dit et ceux des organismes publics qu'il contrôle). Cette politique a été confirmée par les gouvernements suivants. L'objectif a même été porté en 1993 à 30 000 emplois avant la fin du siècle. Les principes du volontariat, du maintien des missions des services publics et d'indemnités aux personnes concernées ont été retenus. Bien que cette politique ait été confirmée par les gouvernements suivants, elle a dû faire face à l'opposition des personnels et ne se réalise qu'à un rythme plus lent que prévu. Ces mesures devaient s'accompagner de desserrements spectaculaires, notamment ceux de la DATAR et du Commissariat au Plan en Seine-Saint-Denis : ces derniers au moins ne se sont pas concrétisées. Ces objectifs avaient généralement été accueillis avec scepticisme. De fait, en 1993, un rapport officiel se montrait pessimiste : la mise en œuvre de cette politique par l'administration elle-même était lourde de risques de

blocages et de retards ; la distance géographique pouvait nuire à la proximité organisationnelle des administrations ; les effets structurants des délocalisations sembleraient réduits ; ces délocalisations seraient coûteuses. Pourtant, quelques délocalisations significatives ont été décidées dès 1991 (4 700 emplois venant du CNRS, du service technique de la navigation aérienne, de la SEITA et surtout, sur le plan symbolique, transfert de l'ENA à Strasbourg) ; 7 000 délocalisations d'emplois ont été décidées en 1992. Au total, le dernier bilan, établi au 30 juin 2001, recensait plus de 24 500 emplois délocalisés depuis 1991 ou en cours de délocalisation. Ce chiffre est à comparer aux 23 000 emplois environ décentralisés de 1960 à 1990. Les transferts officiellement décidés totalisaient environ 36 000 emplois. L'objectif initial a donc été atteint, avec quelques années de retard, puis dépassé.

La relance de la politique de décentralisation des activités, freinée après la crise de l'énergie, concerne également les activités du secteur privé. Le FAD avait concerné une dizaine de projets par an pour 300 emplois en moyenne jusqu'en 1992. Depuis 1992, il en concerne une soixantaine par an, représentant plus de 3 000 emplois. L'objectif a été rehaussé par le comité interministériel d'aménagement du territoire à 5 000 en 1993 et à 6 500 en 1994. Ces chiffres demeurent cependant modestes par rapport à ceux de la période antérieure à la crise pétrolière (450 000 emplois de 1955 à 1973, soit environ 24 000 par an en moyenne). Il ne semble pas que ces objectifs, pourtant modestes, aient été atteints. En 1998, il n'y a eu que 9 opérations privées de délocalisation (une centaine d'emplois au total) aidées par le FNADT. Aucun objectif ni aucun bilan n'a été publié depuis. En fait, face aux problèmes de chômage, y compris en Île-de-France, la politique de décentralisation des activités a été à nouveau oubliée.

La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) a été, en France, le maître d'œuvre de la politique de décentralisation des activités, comprise comme un volet essentiel (mais non le seul, bien qu'il ait été longtemps prépondérant) de l'aménagement du territoire. Elle a notamment géré le FIAT et le FAD et gère, depuis 1995, le FNADT. Elle a joué un rôle souvent décisif au sein du Comité de décentralisation (puis du CITEP) et négocié avec les grandes entreprises les contrats de décentralisation, puis les programmes de délocalisation des services de l'État ou soumis à son contrôle. La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) a succédé, de 2006 à 2009, à la DATAR, mais il est clair que la décentralisation des activités n'est plus une priorité, pas plus que pour la nouvelle DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale).

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Bureaux ; Décentralisation administrative ; Desserrement ; Industrie ; Localisation des activités ; Prime d'aménagement du territoire ; Redevance.

DÉCHETS

On emploie souvent, sans distinction précise, trois termes qui ne sont pas exactement synonymes :

— les déchets sont les résidus de matière, récupérables ou non, laissés à la suite d'une opération de fabrication ou de consommation ;

— les résidus sont les restes de substances à la suite de l'intervention de divers agents, lors d'une fabrication ou d'une transformation, naturelle ou non ;

— les ordures sont des déchets présentant un caractère repoussant (latin : *horridus* ; vieux français : *ord*).

Pour éviter le caractère péjoratif de cette expression, et le caractère limité de la seconde, il semble préférable, comme le font les textes officiels, d'utiliser l'expression de déchets.

Les déchets comprennent :

— Les déchets ménagers (ordures ménagères) dont la composition varie dans le temps, mais qui comportent des matières combustibles, des matières inertes et des matières putrescibles. Les premières augmentent et représentent près de la moitié du total. Les volumes de déchets sont mal connus et font l'objet d'évaluations (les chiffres publiés par l'ADEME sont eux-mêmes souvent différents). On distingue les déchets ménagers au sens strict, c'est-à-dire hors déchets collectés par les collectivités, mais provenant d'autres sources que les ménages, et au sens large comprenant toutes les sources. Les déchets ménagers représentent des tonnages considérables dans les pays développés. Leur production se situe autour de 500 kg par habitant et par an dans la plupart des pays développés (517 kg en

moyenne en 2006 dans l'Union européenne, 536 kg en France), mais au double aux États-Unis. Elle a beaucoup augmenté (175 kg en France en 1960), mais cette croissance semble interrompue à la faveur des préoccupations environnementales. Leur poids est plus important dans les grandes villes. Leur volume (environ 8 l par jour et par habitant à Paris) augmente plus vite que leur poids car les emballages, de plus en plus importants (près de 60 % à Paris), sont plus légers que les matières putrescibles et surtout que les matières mortes (cendres). Au total, ces déchets dits ménagers représentent 34 millions de tonnes (en 2006).

— Les déchets encombrants : appareils ménagers et autres hors d'usage, automobiles hors service, etc., représentent 2 millions de tonnes par an en France. On estime que 1,3 million de véhicules hors d'usage sont abandonnés chaque année.

— Les déchets industriels sont les plus importants : en France en 2006, 350 millions de tonnes de déchets dits inertes (matériaux de construction, déchets des mines et carrières) et 86 millions de tonnes de déchets provenant de l'industrie de transformation, dont 10 millions de tonnes de déchets considérés comme dangereux, voire toxiques. Les volumes les plus importants proviennent de l'industrie du bois, de celle des papiers, cartons et imprimerie et de la métallurgie.

— Les boues d'épuration dans les usines de traitement des eaux (15 millions de mètres cubes par an) représentent 750 000 t de matière sèche.

— Les déchets de l'agriculture et de la sylviculture (374 millions de tonnes en 2006).

— Les déchets nucléaires enfin posent des problèmes particuliers de traitement et de protection.

Les problèmes soulevés par les déchets sont ceux de leur collecte et de leur traitement.

Si, en France, *la collecte,* au moins hebdomadaire, des déchets ménagers est obligatoire dans les communes de plus de 500 habitants et est assurée pour la quasi-totalité de la population, il n'en va pas de même dans beaucoup de pays, non développés en particulier. La collecte traditionnelle est manuelle et s'effectue dans des bennes broyeuses. Les améliorations visent à augmenter l'hygiène (sacs perdus et clos, conteneurs ajustables aux bennes permettant un versement automatique, etc.).

La collecte quotidienne est la plus fréquente dans les grandes villes, mais, même en France, une minorité de la population ne bénéficie que d'une collecte hebdomadaire ou d'une fréquence de deux ou trois fois par semaine. On estime l'investissement pour une benne a près 150 000 € et les besoins à une benne pour 6 000 habitants. Une desserte sélective est souvent assurée pour le verre et pour les papiers et emballages.

Des méthodes automatiques ont été expérimentées. Elles utilisent :

— le mode hydraulique (par les éviers munis d'un broyeur). Ce procédé, utilisé dans les années 1930 dans certains ensembles de logements de la région parisienne, a été abandonné ;

— le mode pneumatique (les vide-ordures sont reliés par des conduites à une centrale de stockage) : apparu en Suède, il est utilisé à Grenoble-Échirolles et dans quelques villes nouvelles (Tsukuba, au Japon), mais il est coûteux en investissement, s'il est économique en fonctionnement).

Le ramassage des déchets encombrants suppose un service spécial, périodique ou à la demande. Certaines villes (Paris) déposent des bennes a cet effet en certains lieux. Mais, le plus souvent, ces dépôts ont lieu dans des décharges. Celles-ci peuvent être :

— sauvages : dépôts non autorisés, souvent en bord de voie ou en forêt ;

— brutes : entassements de déchets dans un lieu prévu à cet effet ;

— contrôlées : dépôts, souvent après broyage ou compactage, recouverts chaque jour de terre ou d'un autre matériau inerte pour un coût de 10 à 20 €/t.

Les décharges doivent être situées à l'écart des habitations. Les décharges contrôlées sont souvent destinées à une urbanisation ultérieure et constituent un moyen de remblaiement, en particulier de terrains destinés à devenir des espaces verts ou des terrains de sport. On estime qu'il faut prévoir 5 à 10 ha de décharge contrôlée pour 100 000 habitants.

Les déchets chimiques très toxiques et les déchets radioactifs sont enfermés dans des conteneurs étanches et enfouis profondément dans le sol ou immergés dans des fosses marines. Leur toxicité pouvant durer très longtemps, la sécurité de ces procédés n'est pas absolue.

Le traitement des déchets, outre le compactage dans des décharges contrôlées, fait appel au compostage et à l'incinération. Le compos-

tage est un traitement par broyage et fermentation des déchets urbains (ordures ménagères, boues d'épuration) qui permet de produire un engrais fertilisant, appelé compost. Environ 15 % (5 millions de tonnes) des ordures ménagères sont traitées ainsi en France : le prix de revient (environ 20 € la tonne) est supérieur au prix de vente du compost.

L'incinération est encore un peu plus coûteuse. La combustion des déchets permet de récupérer l'énergie produite (courant électrique, chauffage urbain). En France, la production correspondante s'est élevée en 2004 à 3,8 milliards de kWh d'électricité (permettant d'éclairer quelque 800 000 logements) et à 10,85 milliards de kWh sous forme de chaleur (permettant de chauffer environ 600 000 logements), ce qui représente près de 2 millions de tonnes équivalent pétrole (environ 1 % de la consommation française). Les résidus (environ 10 % en volume et 25 % en poids) doivent être stockés dans une décharge contrôlée. Si ce procédé permet des économies d'énergie, il est polluant (fumées). Les usines d'incinération sont surtout utilisées en milieu urbain (il faut desservir plusieurs dizaines de milliers d'habitants) : en France, 35 % des ordures ménagères sont incinérées pour produire de l'énergie (électricité ou chaleur) et guère plus de 1 % sans production d'énergie. En France, plus de 15 % (environ 6 millions de tonnes) sont recyclées. Ce recyclage implique un tri sélectif des déchets, ce qui suppose des conteneurs séparés pour le verre et pour les papiers et les emballages, voire, dans l'idéal, pour les piles sèches, certains métaux, etc. Pour les déchets ménagers, la part du tri sélectif augmente rapidement : 38 % en 2000, 47 % en 2006, plus de la moitié actuellement. C'est également le rôle des déchèteries (il y en a environ 4 000 en France) couvrant les deux tiers des communes et les quatre cinquièmes de la population. Elles reçoivent les déchets non ménagers (surtout les déblais et gravats, les déchets verts et les encombrants), en valorisent environ la moitié (proportion en rapide croissance) et placent l'autre moitié dans des centres de stockage. Il ne reste donc plus que moins du tiers des déchets ménagers à être stockés dans des décharges et cette proportion diminue rapidement (50 % en 1995, 43 % en 2000).

La collecte et le traitement des déchets sont réglementés. Le Code pénal punit les décharges sauvages, mais cette disposition est peu efficace. La loi du 15 juillet 1975 oblige les producteurs à justifier des modes d'élimination de leurs déchets. Elle a institué une Agence nationale pour la récupération et l'enlèvement des déchets (ANRED), fusionnée à partir de 1991 au sein de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Il existe environ 300 centres de stockage (de moins en moins nombreux pour des raisons environnementales, mais de plus en plus importants), 280 centres de tri, 110 usines de récupération, 95 centres de compostage ou de méthanisation et encore 20 incinérateurs sans récupération d'énergie.

Quel que soit le procédé utilisé, la collecte et le traitement des déchets sont coûteux. En incluant le coût de la précollecte (effectuée dans les immeubles), le coût de la collecte est très élevé et peut dépasser 100 € la tonne. Le traitement coûte environ 30 € par tonne, mais les produits ou l'énergie produits peuvent être vendus. Le coût résiduel de la collecte et du traitement (100 € en moyenne) est couvert, en France, par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (dont l'assiette est le revenu pris en compte pour l'imposition du foncier bâti), dont les communes peuvent remplacer le produit par une redevance d'enlèvement (loi du 30 novembre 1974), dont l'assiette est le volume des déchets. Dans le premier cas, les usagers autres que les ménages paient une redevance spéciale. La seconde formule correspond mieux au service rendu, mais la première est sans doute socialement plus juste. Le coût total de la gestion des déchets dépassait, en 2004, 11 milliards d'€ (1,6 milliard d'investissements et 9,5 milliards de dépenses de fonctionnement). Il était financé à 59 % par les ménages et les collectivités. La taxe et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Si la collecte des déchets est liée à des problèmes d'hygiène, leur traitement peut donner lieu à des problèmes à long terme (déchets nucléaires ou toxiques) ou à large échelle : certains déchets sont, en effet, transportés sur de longues distances, franchissant les frontières. Les rejets en mer (boues rouges du traitement de la bauxite) peuvent polluer les côtes à de grandes distances : la Côte d'Azur par les boues rouges italiennes, la côte d'Aquitaine par les déchets espagnols, les eaux du Rhin par les sels des potasses alsaciennes, etc.

Les pouvoirs publics se soucient de plus en

plus de limiter le volume des déchets et de développer les modes de traitement préférables sur le plan environnemental (recyclage et compostage notamment). La loi du 13 juillet 1992 a imposé l'établissement de plans départementaux et de plans régionaux des déchets qui doivent présenter une perspective à cinq ou dix ans des actions de modernisation de la gestion des déchets, avec pour objectifs leur recyclage et leur valorisation. Plusieurs décrets, en 2005, sont venus préciser les conditions de collecte et de traitement de certains types de déchets (déchets ménagers, équipements électriques et électroniques, déchets d'imprimés, etc.). Les solutions consistent à mettre l'élimination des déchets à la charge du producteur du bien en échange d'un léger supplément de prix. En 2004, a été adopté un plan national de prévention des déchets, mais celui-ci paraît bien timide, comportant davantage d'objectifs généraux et de recommandations que de mesures précises. Enfin, le projet de loi sur les déchets, prévu à la suite du Grenelle Environnement, fixe comme objectif une diminution, avant 2012, de 15 % du volume placé en centres de stockage. L'opinion y est pourtant préparée comme le montrent la stabilisation du volume des déchets depuis quelques années et l'acceptation assez bonne du tri sélectif.

F. D.-D. et P. M.

→ Assainissement; Chauffage; Propreté; Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

DÉCLARATION D'INTENTION D'ALIÉNER
→ Préemption

DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE
→ Expropriation

DÉCLARATION PRÉALABLE DE TRAVAUX
→ Permis de construire

DÉCLASSEMENT → Classement

DÉCOHABITATION → Taux d'occupation des logements

DÉCONCENTRATION

Le processus de la déconcentration, amorcé sous l'Empire, consiste pour le gouvernement à déléguer un pouvoir de décision à des autorités administratives implantées localement. Ce transfert s'effectue normalement par un décret. Mais l'autorité déconcentrée demeure une autorité étatique, soumise au pouvoir hiérarchique du pouvoir central.

On appelle chef-lieu le centre administratif d'une circonscription territoriale. Depuis le début du XIX^e^ siècle, chaque administration centrale ayant eu tendance à instituer pour ses besoins propres de nouvelles circonscriptions spéciales, un certain désordre en résultait, auquel les réformes des années 1960 ont tenté de porter remède.

Les circonscriptions administratives générales de l'État, qui sont au nombre de cinq – région, département, arrondissement, canton et communes – n'ont plus aujourd'hui la même importance. Si celle de la région, très récente, va croissant, celles de l'arrondissement et du canton sont devenues mineures, et le nombre de services administratifs auxquels ils servent de cadre est réduit.

Il y a superposition des circonscriptions administratives de l'État délimitant la compétence territoriale des autorités déconcentrées et des collectivités territoriales issues de la décentralisation (région, département, commune). Jusqu'en 1982, il y avait généralement cumul des deux fonctions de décision sur les affaires concernant soit la collectivité territoriale, soit l'État, dans la circonscription considérée (théorie du « dédoublement fonctionnel ») : dans le département, par exemple, le préfet, représentant du gouvernement, était aussi l'exécutif du conseil général et donc, dans les faits, représentait à la fois l'État et la collectivité départementale.

La loi du 2 mars 1982 a procédé à une séparation complète des autorités représentant l'État et de celles représentant les collectivités territoriales, au moins pour le département et la région. Au niveau communal, le « dédoublement fonctionnel » joue toujours, le maire exerçant certaines compétences au nom de l'État, tout en étant l'exécutif de la collectivité territoriale. Les institutions administratives de l'État sont donc déconcentrées à travers deux séries d'institutions :

— L'institution préfectorale, héritière loin-

taine de celle de l'intendant de l'Ancien Régime, créée en l'an VIII par Bonaparte. L'institution préfectorale se retrouve, depuis 1982, au niveau du département (préfet), de l'arrondissement (sous-préfet) et, depuis 1964, de la région (préfet de région qui est préfet du département chef-lieu de la région). L'autorité des préfets – en particulier de département – s'exerce sur l'ensemble des services extérieurs de l'État installés dans leur circonscription.

— Les services extérieurs des ministères, en tout cas pour les ministères « lourds », ce qui est à l'évidence le cas du ministère de l'équipement et de l'urbanisme (et souvent chargé en outre du logement, de l'aménagement du territoire, du tourisme et/ou des transports), disposent de représentants à tous les échelons territoriaux : région (directeur régional), département (directeur départemental), et même parfois arrondissement (chef de subdivision administrative, mais dans certains départements seulement). La loi du 2 mars 1982 et la loi du 7 janvier 1983 prévoient le transfert au département des services de l'État correspondant à ses compétences. Dans l'attente d'un tel transfert, ou lorsque celui-ci est impossible, le préfet les met à disposition « en tant que de besoin » du président du conseil général. Pour les directions départementales de l'équipement (comme d'ailleurs pour celles de l'agriculture ou de l'action sanitaire et sociale), la différenciation des activités relevant de l'État et du département a en effet soulevé de nombreuses résistances et des difficultés réelles liées à la complexité des tâches.

Y. P.

→ Décentralisation administrative ; Département ; État.

DÉCROISSANCE → Croissance

DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT → Environnement

DÉGRADATION DE L'HABITAT → Délinquance ; Insalubrité (habitat, logement) ; Obsolescence ; Rénovation urbaine

DÉGUERPISSEMENT → Banlieue ; Bidonville

DÉLAISSEMENT (DROIT DE)

Le droit de délaissement est le droit donné à un propriétaire foncier, dans certains périmètres et sous certaines conditions, de mettre en demeure une collectivité publique d'acquérir ce terrain. La possibilité de « délaisser » est en général ouverte aux propriétaires dont les terrains sont soumis à des réglementations ou à des servitudes qui restreignent sévèrement pour le propriétaire la libre disposition de son bien. Ce droit s'applique, par exemple, en France, dans les zones d'aménagement différé : le propriétaire peut, un an après la création de la zone, demander au bénéficiaire du droit de préemption d'acquérir son terrain. En cas de refus de ce dernier, le terrain cesse d'être soumis au droit de préemption.

Le droit de délaissement est également ouvert, dès publication d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme, au propriétaire d'un terrain dont l'emplacement est « réservé » pour un ouvrage public, une voie publique, une installation d'intérêt général ou un espace vert. Il est également ouvert dans les associations foncières urbaines non volontaires.

V. R.

→ Emplacements réservés aux équipements publics ; Préemption.

DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE (DATAR) → Aménagement du territoire

DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES (DIACT) → Aménagement du territoire

DÉLÉGATION À LA QUALITÉ DE LA VIE ET AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

Créée en 1978, dans le cadre du ministère de l'Environnement et placée sous la direction d'un délégué nommé par décret, la Délégation à la qualité de la vie et au développement urbain avait pour mission « d'étudier, de proposer et, le cas échéant, de mettre en œuvre les mesures concourant à la qualité de la vie ». Elle devait :

— protéger les milieux et les cadres de vie ;
— aménager les rythmes de vie ;
— améliorer les loisirs et la vie associative.

La délégation était chargée essentiellement d'actions de coordination. Mais elle était plus précisément responsable des études d'impact, dont elle définissait les contenus et dont elle pouvait examiner certaines. Elle gérait le Fonds interministériel pour la qualité de la vie (FIQV) et préparait les décisions du Comité interministériel pour la qualité de la vie (CIQV).

F. D.-D.

→ Environnement.

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE (DIV) → Banlieue ; Contrat d'agglomération ; Contrat de ville ; Grand ensemble ; Grand projet de ville (GPV) ; Grand projet urbain (GPU) ; Pacte de relance pour la ville ; Rénovation urbaine ; Zone franche urbaine (ZFU)

DÉLINQUANCE

La sociologie de la délinquance s'est construite contre les interprétations du « crime » en termes de faute morale et de personnalité criminelle. Durkheim explique que la délinquance est un phénomène « normal », non en raison des motivations de l'acteur, mais parce que le châtiment qui lui est appliqué relève d'états « normaux » de la conscience collective. Le contrôle social précède une délinquance nécessaire à son expression puisqu'elle permet d'affirmer la cohésion de la société. Mais cette affirmation, par son abstraction même, ne peut suffire à expliquer la formation de la délinquance. Quatre types d'explication dominent actuellement les théories de la délinquance.

La première associe délinquance et désorganisation sociale. La délinquance procéderait d'une faible intériorisation des normes légitimes par les acteurs en situation de crise sociale au cours de laquelle ils échapperaient aux formes traditionnelles du contrôle social. L'excès de délinquance serait lié à des formes pathogènes de changement social, intervenant en particulier au cours des processus d'immigration, d'urbanisation et de déracinement. Cette perspective a conduit à souligner les rôles des facteurs urbains et spatiaux dans l'étiologie de la délinquance : la ligne d'implantation, l'environnement et l'habitat, particulièrement les rapports de voisinage, se révèlent générateurs de tensions et de délinquance. Mais il s'agit plus de facteurs d'accélération que de causes de la délinquance.

Un deuxième courant théorique privilégie les thèmes de la tension et de la frustration. En répartissant inégalement les biens, la société développe chez les acteurs défavorisés des tensions qui ne peuvent être réduites que par des moyens illégitimes. Les sujets se tournent alors vers des stratégies délinquantes afin de satisfaire des aspirations conformistes.

En troisième lieu, on note que la délinquance est apprise dans un milieu spécifique. Certains sociologues insistent sur la formation de sous-cultures délinquantes et sur les modalités de l'apprentissage de la délinquance. Celle-ci procéderait de choix normatifs spécifiques dans une sous-culture de classe ou dans une sous-culture de délinquance organisée, de « milieu ».

La quatrième orientation, celle qui domine en France aujourd'hui, essaie d'expliquer la délinquance en termes d'étiquetage. Dans la mesure où il apparaît que la délinquance connue est très largement inférieure à la délinquance réelle et où la population délinquante est très largement recrutée dans les groupes défavorisés, marginalisés et stigmatisés, il est loisible de considérer que la délinquance est construite par divers agents et par des acteurs qui ont la capacité d'étiqueter les délinquants, de les désigner comme tels et de leur attribuer une identité délinquante.

Ces quatre explications, qui relèvent de traditions sociologiques assez différentes, sont aujourd'hui mises à contribution pour expliquer le développement de la petite et moyenne délinquance, révélé par des statistiques policières toujours discutables. En effet, ces explications doivent être associées pour rendre compte d'un phénomène qui n'a pas nécessairement d'unité dans la mesure où la délinquance procède de logiques diverses au niveau des acteurs délinquants, comme à celui des appareils qui les étiquettent et les répriment.

F. D.

→ Contrôle social ; Insécurité.

DÉLOCALISATION DES ACTIVITÉS

L'expression de délocalisation des activités, qui traduit le départ d'une activité pour une autre localisation, proche ou lointaine, est, depuis la mondialisation des années 2000, essentiellement utilisé pour caractériser le départ d'activités, industrielles ou tertiaires, vers des pays émergents ou en développement dans l'objectif de réduire les frais de main-d'œuvre (y compris les charges sociales) et les impôts. On la présentera ici dans ce sens restreint en laissant de côté notamment la décentralisation (de la région capitale vers des régions moins pourvues d'activités) et le desserrement (du centre vers la périphérie d'une agglomération).

La délocalisation a d'abord concerné les activités industrielles. Celles-ci se sont orientées vers des pays émergents (notamment les « dragons » asiatiques : Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour, Taiwan), où ils trouvaient une main-d'œuvre qualifiée, puis vers des pays en développement (Chine, Vietnam, Thaïlande, Malaisie, Indonésie, Égypte, pays du Maghreb, etc.), souvent pour des fabrications plus courantes (vêtements par exemple), puis pour des productions de masse (automobile, électronique, etc.). Enfin, la délocalisation des activités a également concerné les activités tertiaires, soit pour des activités de routine (les centres d'appel publicitaires en français au Maroc par exemple), soit pour des services nécessitant une main-d'œuvre spécialisée que ces pays avaient formée (informatique en Inde). Ce sont surtout les grands groupes qui délocalisent leur production. Certains (Alcatel) avaient même théorisé « l'entreprise sans usine », les productions étant délocalisées ou sous-traitées. Les entreprises moins importantes recourent davantage à la sous-traitance.

À côté des avantages recherchés sur le plan des coûts de production, les entreprises délocalisant tout ou partie de leur production espèrent toucher un nouveau marché. Mais la délocalisation n'a pas que des avantages pour les entreprises. La qualité des produits laisse parfois à désirer, ce qui nuit à l'image de l'entreprise et donc à ses ventes. Les différences culturelles nécessitent parfois des adaptations difficiles. On a ainsi vu des entreprises freiner leur politique de délocalisation (Peugeot-Citroën), voire rapatrier les établissements délocalisés.

La délocalisation des activités est perçue comme une perte de substance économique par les pays développés et fait l'objet d'actions de défense, notamment de la part des syndicats. En fait, les pouvoirs publics sont largement désarmés face à des décisions qui relèvent des entreprises, en particulier lorsqu'il s'agit d'entreprises étrangères ou multinationales. En 2009, en France, le gouvernement, avant d'apporter une aide financière aux deux grands constructeurs automobiles, placés en difficulté par la crise économique, a exigé qu'ils s'engagent à ne plus procéder à des délocalisations. Les pouvoirs publics pourraient cependant intervenir dans le cas des entreprises ayant bénéficié d'aides publiques, notamment de la prime d'aménagement du territoire, en exigeant le remboursement de ces aides en cas de fermeture d'un établissement, voire de réduction d'emplois par rapport à l'effectif annoncé lors de l'obtention de ces aides. Il est cependant significatif que la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, ex-DATAR) traite fort peu de ce problème : ce thème ne figure pas parmi ceux qu'elle affiche pour son action internationale. En revanche, elle est chargée d'encourager les investissements d'entreprises étrangères en France et d'assurer la mise en place et le suivi des pôles de compétitivité qui ont pour objet de renforcer, dans des secteurs précis, la liaison entre la recherche et les entreprises et ainsi de renforcer la compétitivité économique de la France.

P. M.

→ Industrialisation ; Industrie ; Localisation des activités ; Mondialisation ; Pôle de compétitivité.

DEMANDE DE DÉPLACEMENTS

→ **Déplacement ; Modèle de transport ; Mobilité ; Planification des transports**

DEMANDE LATENTE

→ **Mobilité**

DÉMOCRATIE LOCALE

La démocratie locale vise à rendre aux citoyens, par des pratiques telles que la participation ou la concertation, une partie du

pouvoir qu'ils ont délégué en élisant des représentants dans le cadre de la démocratie représentative. Schématiquement, il est possible de décrire le développement des instances et procédures participatives comme la rencontre de deux mouvements, l'un ascendant et l'autre descendant, reliant le pouvoir local et la société :

— le mouvement ascendant s'inscrit fortement dans le cadre d'associations de la loi de 1901 (associations de commerçants, de quartiers, de locataires, etc.) : il prend forme à partir des années 1970 sur une base principalement territoriale ;

— le mouvement descendant est principalement porté par les élus locaux suscitant des instances participatives (conseil consultatif de quartier, conseil d'enfants, conseil de jeunes, conseil des étrangers, etc.) et des procédures de consultation (enquêtes publiques par exemple).

La référence à la démocratie locale, depuis longtemps présente dans les pratiques italiennes de l'aménagement du territoire, apparaît pour la première fois en France dans la loi d'orientation du 6 février 1992. Cependant, son acception est encore restreinte : elle désigne le droit de la population à l'information et à la consultation, ce qui reprend sous un nouveau vocable les innovations des années précédentes : rapport Guichard de 1976, obligation de concertation en matière d'aménagement (loi 18 juillet 1985), obligation d'information sur la gestion budgétaire et référendum consultatif (loi de 1992). La participation n'est pas abordée par les lois de décentralisation de 1982. La loi sur la « démocratie de proximité », adoptée en février 2002, fait obligation aux villes de plus de 80 000 habitants de créer de telles instances participatives dans les quartiers.

La pratique de la démocratie locale connaît des limites :

— le renforcement du principe représentatif par le principe participatif n'est possible que si la participation aux procédures implique un nombre important de citoyens : or, le taux de participation est généralement faible et certaines catégories de populations sont surreprésentées ;

— les maires hésitent à ouvrir des instances participatives aux habitants car c'est un moyen pour l'opposition ou pour certains groupes militants de faire valoir leur discours, voire de préparer une reconquête municipale ;

— la structure même des conseils de quartier pousse les habitants à ne s'intéresser qu'à des problèmes spécifiquement locaux et à oublier le principe d'intérêt général.

V. S.-M. G.

→ Association ; Participation, concertation.

DÉMOGRAPHIE

Science ayant pour objet l'étude des populations humaines, traitant de leur dimension, de leur structure, de leur évolution et de leurs caractères généraux, envisagés principalement d'un point de vue quantitatif *(Dictionnaire démographique des Nations Unies)*.

La démographie traite à la fois des états et des mouvements, de la population, c'est-à-dire (A. Sauvy, *Éléments de démographie*, Paris, 1974) :

— d'une part, du niveau et de la structure (par âge, sexe, état matrimonial, etc.) d'une population ;

— d'autre part, des événements qui constituent le mouvement naturel (naissances, décès, mariages, etc.) ou géographique (migrations) de ces populations ;

— enfin, des rapports entre la structure de la population et les événements qui la concernent.

On peut distinguer divers aspects de la démographie :

— la démographie descriptive qui utilise des données statistiques provenant de diverses sources (recensements, état civil, fichiers de population, etc.) ;

— l'analyse démographique qui traite des méthodes d'analyse de ces données, nécessaires pour formuler des conclusions rigoureuses ;

— la démographie mathématique (parfois appelée démographie pure ou théorique) qui traite, de façon abstraite, de l'évolution de populations théoriques ;

— les théories démographiques qui comprennent les doctrines de population (elles-mêmes liées aux théories économiques et chargées d'idéologie) et les politiques de population.

On doit encore mentionner quelques branches de la démographie qui ont connu, en

France en particulier – les chercheurs français, derrière Alfred Sauvy (*Théorie générale de la population,* Paris, 1952) et l'Institut national d'études démographiques (INED), sont depuis longtemps à la pointe des progrès de cette discipline –, des développements importants au cours de la période récente :

— la démographie historique concerne les populations passées et tente, à partir des sources disponibles (registres paroissiaux notamment), de définir des méthodes adaptées d'analyse démographique et d'établir les rapports entre les faits historiques et l'évolution des populations ;

— la démographie biologique étudie les aspects biologiques des faits démographiques (biométrie de la fécondité et de la mortalité, écologie générale et humaine, épidémiologie, etc.) ;

— la génétique des populations.

P. M.

→ Analyse démographique ; Démographie mathématique (ou théorique).

DÉMOGRAPHIE MATHÉMATIQUE (OU THÉORIQUE)

La démographie mathématique (ou théorique, ou pure) cherche à établir les rapports entre le niveau d'une population (en général) et celui des ressources. On définit ainsi notamment (Alfred Sauvy, *Théorie générale de la population,* t. I : *Économie et croissance,* 1952) :

— la population maximale P_M qui correspond au point d'équilibre avec les ressources naturelles, celui où la mortalité égale la natalité ;

— l'optimum économique de population P_o qui correspond au niveau de vie maximum ;

— l'optimum de puissance P_p qui permet de dégager le surplus maximal au-delà du minimum vital ;

— la population minimale P_m, nécessaire pour assurer le minimum vital ;

— la population correspondant à l'enrichissement maximal P_e (maximum de la production marginale).

On montre que :

$P_m < P_e < P_o < P_p < P_M$.

Le concept d'optimum de population nécessite donc d'être précisé : cet optimum a plusieurs niveaux possibles selon l'objectif recherché. De même, les concepts de sous-peuplement ou de surpeuplement n'ont de sens que par rapport aux ressources disponibles, donc pour un certain degré de développement, et que par rapport à une définition de l'optimum de peuplement, donc à un objectif précis. Le sous-peuplement absolu est atteint lorsque la population est inférieure à la population minimale P_m et le surpeuplement absolu si elle est supérieure à la population maximale P_M, ces deux limites dépendant du degré de développement. Si P_m n'est pas atteint, la population (isolat) s'éteint. Si P_M est dépassée, la surmortalité rétablit l'équilibre à ce niveau.

P. M.

→ Démographie ; Population.

DÉMOLITION

Action de démolir, c'est-à-dire de rompre la liaison d'un édifice ou d'une masse construite *(Littré).* La démolition fait partie des pratiques de toutes les cultures et de toutes les sociétés : elle est l'autre face, indissociable, de la construction. À travers l'histoire, les sociétés ont démoli dans la guerre leurs monuments et bâtiments réciproques, attestant par cette violence la violence homologue et fondatrice de la construction. Mais elles ont aussi détruit leurs propres édifices, tantôt pour des raisons rituelles (voir au Japon le démantèlement rituel des temples Shinto, tous les vingt ans), tantôt pour des raisons tenant à l'idéologie, à la vétusté, à l'inutilité, au dysfonctionnement ou, en termes positifs, à une volonté de modernisation. Ainsi ont été délibérément éliminés au fil du temps édifices et tissus mineurs, mais aussi édifices majeurs et monuments précieux : à titre d'exemple, en Europe, la plupart des villes ont jeté bas les murailles qui étaient partie intégrante de leur identité, des rois ont démoli les palais prestigieux de leurs ancêtres (voir le Louvre et Philippe Auguste), deux papes, Jules II et Léon X, ont fait abattre Saint-Pierre de Rome, le plus ancien monument de la Chrétienté.

L'invention du monument historique est venue mettre un frein à cette pratique ancestrale de la démolition, en particulier au nom des valeurs d'art et d'histoire portées par les édifices du passé. En Europe, une législation

spécifique a assuré la protection des monuments, puis celle des édifices situés dans des sites et des ensembles architecturaux et urbains. Aujourd'hui, en France, la législation propre aux monuments historiques, à leurs abords, aux sites et aux ZPPAUP se combine avec les dispositions du Code de l'urbanisme relatives aux secteurs sauvegardés, aux immeubles et secteurs soumis au 7° de l'article L123-1 et au permis de démolir, régi notamment par les articles L421-3, L426-1 (2e alinéa) et R421-26 à R421-29.

Concrètement, dans la plupart des pays, l'interdiction de démolir n'est cependant pas respectée avec rigueur. En France, la consultation de l'Inventaire général informatisé permet de constater pour les deux dernières décennies de nombreuses démolitions d'édifices intéressants, appartenant à des communes et à des particuliers. L'expérience montre qu'à l'appui des démolitions patrimoniales effectives, ou souhaitées, les responsables ne manquent pas d'invoquer la caution de l'histoire et de la tradition. Mais c'est là ignorer que la démolition traditionnelle était conditionnée par un savoir-refaire et un savoir-continuer qui tendent à disparaître. Le développement d'une civilisation technicienne, accéléré depuis les années 1960, n'a pas seulement promu de nouvelles méthodes de construction, mais de nouveaux moyens de mémorisation, de communication et télécommunication, de simulation, de transports rapides qui ont modifié ensemble et solidairement notre environnement, nos rapports avec l'espace et le temps, nos mentalités.

De la sorte, sont aujourd'hui en vole d'effacement les savoir-faire traditionnels propres aux métiers du bâtiment et à la réalisation des petites échelles d'urbanisation, porteuses d'urbanité. Plus encore qu'en raison de sa valeur pour l'art et pour l'histoire, c'est donc en raison de sa valeur anthropologique générique et pour sauver la mémoire d'un savoir-édifier et d'un savoir-habiter et pour habiter avec urbanité qu'il convient à présent de ne pas démolir ce qui reste de notre patrimoine historique architectural et urbain. À titre indicatif, en France, la surface urbanisée des villes, antérieure à la Révolution de 1789, représente à peine plus de 3 % du parc bâti.

Par ailleurs, le développement des nouvelles techniques de construction a conduit certains pays comme les États-Unis à imposer, dans le cas de mégastructures urbaines, l'obligation de déposer un plan de démolition en même temps qu'un plan de construction pour l'obtention du permis de construire. Cette législation signe l'évolution du bâti vers un statut d'objet technique, connoté par sa sophistication et sa courte durée de vie.

F. C.

→ Classement; Lisibilité Monument historique; Patrimoine; Permis de démolir; Secteur sauvegardé; Service des monuments historiques.

DÉMUNIS (LOGEMENT DES)

La montée du chômage, de la précarité de l'emploi et de la désunion familiale se conjuguent avec la disparition progressive des logements marginaux (chambres de bonnes, garnis, article 3 de la loi de 1948) pour engendrer en nombre croissant de situations de mauvaises conditions ou d'absence d'habitat pour les populations les plus fragiles.

À partir de diverses enquêtes de l'Insee et en particulier de l'enquête nationale logement de 2006, on peut estimer le nombre de personnes concernées par le « mal logement », comme suit :

MAUVAISES CONDITIONS DE LOGEMENT	*En nombre de personnes concernées*
Logements ordinaires inconfortables, de mauvaise qualité	1 325 000
Logement en surpeuplement accentué	797 000
PERSONNES SANS DOMICILE PERSONNEL	
Sans abri	86 000 personnes (enquête INSEE 2001)
Habitations mobiles	120 000

Foyers d'hébergement (CHRS)	38 000
Personnes hébergées chez des tiers	115 000
Habitations de fortune	41 000
Nombre total de personnes concernées	*2 522 000 personnes*

Face à cette situation, accentuée par un engorgement croissant de la chaîne du logement, et notamment par la chute de la mobilité dans le parc social, une politique en faveur du logement des plus démunis s'est mise en place à partir de la fin des années 1980. La loi Besson de mai 1991, « visant à mettre en œuvre le droit au logement », puis la loi contre les exclusions de 1998 ont constitué un premier socle législatif et un dispositif opérationnel destinés à soutenir le maintien et l'accès au logement des ménages les plus défavorisés. Ces lois ont instauré plusieurs outils et mesures qui sont encore au cœur de la politique en faveur du logement des démunis et ont été renforcés au fil des années.

— Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), élaboré conjointement par l'État et par le conseil général. Il reste depuis sa création le pilier de cette politique. Près de vingt ans après la loi Besson, la quasi-totalité des départements sont ainsi dotés d'un PDALPD actif ou en cours de révision. La loi portant engagement national pour le logement de 2006 a renforcé son rôle en complétant la définition de son contenu et en étendant les compétences de son instance de pilotage. La loi lui fixe comme contenu obligatoire : la coordination des dispositifs d'attributions de logement et la définition de publics prioritaires, la prévention des expulsions locatives et la lutte contre l'habitat indigne. Le PDALPD doit également procéder à l'analyse des besoins de certaines catégories de population : personnes dépourvues de logement, menacées d'expulsion, hébergées ou logées temporairement en situation d'habitat indigne ou précaire, en situation de surpeuplement manifeste dans leur logement, ou confrontées à un cumul de difficultés. Le plan doit également définir les moyens de développer l'offre de logements et préciser les contours de la contribution du Fonds de solidarité logement.

— Le Fonds de solidarité logement (FSL) est l'outil financier du PDALPD, destiné à accorder des aides financières aux ménages, d'une part, et à mettre en place des mesures d'accompagnement social liées au logement des personnes en difficulté, d'autre part. Depuis la loi de décentralisation de 2004, c'est un fonds départemental unique pouvant traiter dans le même temps les dettes de loyers et les impayés de fourniture d'eau, d'énergie ou de téléphone. Les FSL aident, selon les années et les estimations, de 60 000 à 75 000 ménages à se maintenir dans leur logement, beaucoup plus si l'on y ajoute les ménages aidés pour régler leurs dépenses d'énergie.

— Les PLA très sociaux (PLATS), particulièrement bien financés afin d'abaisser le loyer d'équilibre et de faciliter l'admission des « démunis » dans les HLM. Le mode de financement de ces logements destinés aux ménages modestes (disposant de ressources inférieures à 60 % du plafond d'accès au PLA) a pris une appellation et un profil financier variable selon les années : PLA-I (d'insertion) en 1995, PLA-LM (à loyer minoré) en 1998, puis, à partir de 2000, prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et obligation de loger 30 % de ménages démunis dans le logement social ordinaire avec le PLUS, (prêt locatif d'usage social). Près de 240 000 logements de ce type ont ainsi été produits entre 1991 et 2007.

— Divers dispositifs contractuels avec les bailleurs privés (bail à réhabilitation, programmes sociaux thématiques) ont été institués. Le rôle de l'ANAH dans la production de logements à loyers modérés est resté longtemps assez modeste, mais il connaît un nouveau développement depuis le début des années 2000. Plus de 16 000 logements sociaux ou très sociaux ont ainsi été conventionnés en 2007, dont une grande part dans le cadre d'opérations programmées (PST, OPAH).

— Enfin, la loi Besson de 1990 prévoyait un schéma départemental pour l'hébergement des gens du voyage et l'obligation d'aménager des aires de stationnement de caravanes à leur intention dans les communes

de plus de 5 000 habitants. Une loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil des gens du voyage vint ensuite reprendre et compléter les obligations des collectivités en la matière. Ces obligations ont ensuite été régulièrement étoffées et des subventions d'État ont été mises en place pour inciter au développement de ces aires d'accueil. En 2007, la quasi-totalité des départements avaient approuvé un tel schéma (20 500 places financées entre 2000 et 2008, soit 62 % des prescriptions des schémas).

Au cours de ces vingt dernières années, la constitution d'un volet social de la politique du logement en faveur des personnes démunies a par ailleurs conduit au développement du secteur de l'hébergement d'urgence et de l'accompagnement social au logement. Depuis l'introduction par la loi de 1998 d'un principe de « veille sociale », celui-ci est de plus en plus complet : SAMU sociaux, ouverture de places d'urgence et d'hébergement temporaire, services d'accueil et d'orientation des personnes en difficultés (numéro du 115), maraudes, accueils de jour, ouverture de pensions de familles pour les ménages ne pouvant intégrer un logement ordinaire, etc. Ce volet social vient encore d'être renforcé par la loi pour la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 qui prévoit l'intégration au PDALPD d'un plan départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'urgence. Les capacités financées par l'État sont estimées à 98 000 places en 2009 (dont 90 600 places permanentes à l'année) et devraient être augmentées dans le cadre du plan de cohésion sociale. Malgré la croissance de cette offre spécifique, les structures existantes restent cependant engorgées, faute de fluidité entre les filières d'hébergement temporaires et le logement ordinaire.

L'arsenal juridique et opérationnel de la politique en faveur du logement des démunis s'est ainsi étoffé progressivement. Mais la permanence des situations de grande précarité et d'exclusion du logement ont mis en évidence la très grande difficulté à faire respecter le droit au logement. Diverses associations, tel le mouvement des « Enfants de Don Quichotte », mais aussi le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, se sont mobilisées pour que ce droit devienne opposable. Ces revendications ont abouti à travers la loi DALO du 5 mars 2007, qui instaure un droit « au logement et à l'hébergement opposable » et substitue à l'obligation de moyens faite aux collectivités publiques, une obligation de résultat. Le droit à un logement décent et indépendant est alors garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et stable, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Des commissions de médiation sont instituées devant lesquelles peut être présenté un recours amiable. En cas de non-proposition de logement ou de relogement, un recours contentieux devant le tribunal administratif devient ensuite possible dans des conditions fixées par la loi. L'application d'un droit opposable au logement reste suspendue aux moyens de sa mise en œuvre. L'ensemble des associations mobilisées soulignent déjà leur insuffisance et le caractère encore incantatoire de cette loi. Le chemin semble encore long avant la mise en œuvre effective de ce droit.

A.-C. Da.

→ Aide à la personne ; Aide à la pierre ; Exclusion ; Foyer ; Habitation à loyer modéré (HLM) ; Logement décent ; Logement opposable ; Meublé (ou garni).

DÉNOMINATION DES VOIES

Il paraît si naturel de donner un nom aux rues que l'on a de la peine à imaginer que d'autres systèmes de baptême de l'espace sont possibles : au Japon, ce sont les quartiers, les unités de voisinage qui portent un nom, et non les rues que l'on y trouve. Aux États-Unis et dans d'autres pays neufs, on a souvent préféré la numérotation des voies à l'emploi de noms.

Donner un nom à une rue, c'est créer un univers verbal où exprimer l'information sur les localisations. Partout en Occident, l'habitude de nommer les rues est ancienne, mais le procédé n'est normalement efficace que pour ceux qui sont familiers avec le quartier et connaissent par ouï-dire toutes les artères. Il a fallu le XVIIIe siècle (1728 à Paris) pour que des écriteaux soient apposés partout. Désormais, l'espace urbain est équipé d'une grille de repérage que tous les gens qui savent lire peuvent utiliser. Mais cette grille n'est pas cartésienne.

Dans les pays neufs, où les plans sont

souvent géométriques, la rationalisation des représentations de l'espace est favorisée par le système de numérotation. Si l'on choisit un point d'origine au centre de la ville, et si les axes coïncident (exactement ou à peu près) avec les points cardinaux, on sait dans quel cadran se trouve un lieu.

P. C.

→ Lisibilité ; Numérotation des rues ; Voirie.

DENSIFICATION → Densité de logements ; Rénovation urbaine

DENSITÉ

Rapport entre un indicateur statistique (population, logements, emploi, etc.) et une surface. On mesure en particulier la densité de population d'un îlot, d'un quartier, d'une ville, d'un pays, etc., par le nombre d'individus par unité de surface. L'urbanisme utilise aussi beaucoup la notion de densité de construction. Celle-ci peut être mesurée en mètres carrés construits : c'est la notion de coefficient d'occupation des sols qui joue un rôle important dans l'urbanisme réglementaire, et en particulier en France dans les plans d'occupation des sols et dans les plans locaux d'urbanisme. On peut aussi la mesurer en nombre de logements par unité de surface (1 ha, en général, en milieu urbain).

Mais si le choix de l'indicateur est clair, celui de la surface à prendre en compte l'est beaucoup moins et rend très délicate l'utilisation du concept (et des évaluations) de densité. Ainsi, même dans un tissu urbain homogène (grand ensemble, zone pavillonnaire, par exemple), la densité prendra des valeurs très différentes selon qu'on la mesure à l'échelle de la parcelle, de l'îlot, du quartier, etc. La terminologie en usage manque d'ailleurs d'unité, traduisant cette confusion fréquente dans l'usage du terme. Avec prudence, on peut cependant distinguer, à propos des densités résidentielles :

— La densité nette se mesure à l'échelle de la parcelle ou de l'îlot, si celui-ci est homogène. C'est la seule dont la définition soit rigoureuse. C'est celle que la réglementation définit comme coefficient d'occupation des sols (rapport de la surface hors œuvre nette à la surface du terrain). On peut tenter, mais l'exercice n'est pas aisé, de définir une densité nette à l'échelle d'un quartier ou d'une ville, en additionnant les seules surfaces réservées à l'habitat, à l'exclusion des équipements, de la voirie, des espaces verts et des activités notamment.

— La densité brute, au contraire, prend en compte la surface utilisée par les équipements publics (écoles, locaux collectifs divers, etc.), la voirie et les espaces verts, aménagés pour les besoins de la population habitant les logements construits dans l'espace considéré. Cette définition est difficile à appliquer de façon rigoureuse, les équipements et la voirie, par exemple, n'étant pas toujours faciles à affecter. Plus l'espace sur lequel on calcule cette densité est vaste, plus la liste des équipements à prendre en compte sera longue. Il n'y a donc pas une densité brute unique, mais des densités brutes à différentes échelles (opération de construction, quartier de ville, etc.). La méconnaissance de cette remarque simple conduit souvent à des conclusions dénuées de tout fondement et rend toute comparaison impossible.

La densité brute peut devenir, à l'échelle d'une ville ou d'une agglomération, la densité urbaine, incluant alors les infrastructures primaires et les grands équipements. La difficulté est de définir le périmètre de la zone prise en compte.

Les variations de densité peuvent être très importantes, selon la localisation (en général baissant rapidement du centre vers la périphérie), la desserte par les transports, les conditions dans lesquelles s'est opérée l'urbanisation initiale et les transformations ultérieures éventuelles : ces variations de densités expriment clairement la structure d'un espace urbain, avec ses nœuds et ses axes, ses mouvements et ses rythmes. Mais l'évolution des densités est lente : l'adaptation des constructions aux valeurs foncières, que les densités traduisent indirectement, s'effectue à l'échelle des générations.

Quelques auteurs ont tenté de définir une théorie de la densité. Celle-ci est, en particulier, au cœur de l'analyse de Le Corbusier, pour lequel « plus la densité d'une ville est grande, plus faibles sont les distances à parcourir. Conséquence : augmenter la densité du centre des villes, siège des affaires ». La conciliation de densités élevées et de « l'augmentation considérable des surfaces plantées » incite à construire en hauteur, ce qui le conduit à ses propositions de « cité-jardin ver-

ticale» (*Urbanisme,* 1925), qu'il développe dans *La ville radieuse* (1935).

En fait, le rapport entre les densités et les formes urbaines est loin d'être direct. Par exemple, un COS de 0,5 peut aussi bien correspondre à des immeubles de dix étages espacés (modèle de Le Corbusier, qu'on trouve dans de nombreux grands ensembles), à des petits collectifs séparés par des pelouses ou à des individuels en bande avec un jardinet minimal.

La recherche de densités optimales relève largement de l'idéologie. Cependant, on a pu mettre en évidence une liaison inverse entre la consommation d'énergie et les émissions de polluants et de gaz à effet de serre, d'une part, et la densité, d'autre part. Ceci a conduit de nombreux urbanistes, dont le point de vue a été adopté par certaines grandes villes (Amsterdam, Rotterdam, Stockholm) et plus récemment par la région Île-de-France, à recommander d'éviter des densités trop faibles : c'est le principe de la ville compacte.

Les démographes et les géographes utilisent surtout la densité de population qui est le rapport du nombre d'habitants à la surface où ils résident. Cette notion pose des problèmes analogues à ceux relevés pour la densité construite (ou la densité de logements) : en particulier, elle n'a de sens que si l'on précise l'échelle (quartier, ville, agglomération, région, pays). La densité de population ne tient pas compte des activités exercées dans l'espace où elle est mesurée. On peut définir également une densité d'emplois (ou de surface d'activités). Une notion peu utilisée, mais très pertinente, est la densité humaine, rapport de la somme du nombre d'habitants et du nombre d'emplois à la surface considérée. C'est sans doute cette notion qui correspond le mieux à la densité perçue (non pas visuellement, mais socialement) à l'échelle d'un quartier.

P. M.

→ Coefficient d'occupation des sols ; Densité de logements ; Ilot ; Proxémie ; Tissu urbain ; Ville compacte.

DENSITÉ DE CONSTRUCTION → Coefficient d'occupation des sois ; Densité ; Densité de logements ; Plafond légal de densité (PLD) ; Ville compacte

DENSITÉ DE CIRCULATION → Débit d'une voie

DENSITÉ DE LOGEMENTS

Rapport du nombre de logements à la surface de terrain occupée. Le concept de densité est, malgré cette définition simple, d'un maniement délicat pour plusieurs raisons :

— sauf à l'échelle d'un ensemble de logements homogène, il ne constitue qu'une moyenne ;

— le plus souvent, la surface occupée ne comporte pas que des logements, mais des espaces destinés à la voirie, au stationnement, aux espaces communs, et même d'autres bâtiments (équipements, locaux d'activités, etc.). Aussi doit-on distinguer :

• la densité nette à l'échelle de la parcelle, inverse de la superficie moyenne de cette dernière ;

• la densité nette à l'échelle de l'îlot, qui ne comprend pas la voirie : elle est égale à la précédente si les parcelles de l'îlot ont une occupation homogène ;

• la densité résidentielle qui se mesure à l'échelle d'un groupe de logements ou d'une opération de construction (lotissement par exemple) : la surface prise en compte comprend les voiries internes (dites tertiaires), les espaces publics (espaces verts, stationnement, terrains de jeu, etc.) liés à ce groupe de logements ;

• la densité résidentielle brute, qui se mesure à la même échelle, mais en intégrant à la surface prise en compte l'emprise des équipements collectifs liés à ce groupe de logements ;

• on définit de même une densité brute à l'échelle :

– du quartier (y compris voiries secondaires et équipements desservant un quartier : écoles, terrains de sport, églises, voirie secondaire) ;

– de la ville ou de l'agglomération (y compris l'ensemble des équipements urbains, des zones d'activités, la voirie primaire, etc.) ;

– voire de l'agglomération, mais il n'est pas aisé de définir les limites, et donc la surface, de celle-ci.

En fait, les définitions précédentes, si elles sont consacrées par l'usage, sont imprécises et peu rigoureuses. Elles mélangent deux notions :

— celle de densité nette (sans équipements) ou brute (avec équipements) ;

— celle de l'échelle géographique à

laquelle la densité est mesurée : outre que ces échelles (îlot, groupe de logements, quartier, ville) ne sont pas toujours aisés à préciser, le niveau d'équipement peut être très variable et influer sur la densité calculée, et il n'est pas toujours aisé d'affecter les équipements à une échelle ou une autre.

Pour toutes ces raisons, toute utilisation de densité exige des définitions précises et, surtout, toute comparaison de densité nécessite qu'on vérifie que les définitions retenues sont identiques.

La densité parcellaire ou d'îlot est celle qui est retenue par la législation de l'urbanisme, mais une même densité autorisée n'a pas le même sens selon qu'on se situe en tissu urbain déjà urbanisé, donc viabilisé et équipé, ou en terrain vierge. La densité résidentielle est donc plus significative pour l'urbaniste.

Les densités de logements (et donc d'habitants), quelle que soit la définition, décroissent du centre (sauf souvent au centre lui-même occupé par des activités) vers la périphérie selon une loi approximativement log-normale (Colin Clark). Cependant, la concentration des activités et les valeurs foncières élevées au centre ont, dans de nombreuses villes (nord-américaines, puis européennes et autres), conduit à un départ de nombreux résidents vers la banlieue (où ils peuvent disposer de plus de surface), creusant ainsi, dans la courbe des densités selon la distance au centre, un cratère central (densités plus faibles qu'aux franges de ce centre). Cette situation a conduit certaines villes européennes à élargir et à développer la notion de ville compacte. Les densités sont en général plus élevées dans les villes latines (Europe du sud, Amérique latine) et orientales que dans les villes anglo-saxonnes.

P. M.

→ Coefficient d'occupation des sols ; Densité ; Ville compacte.

DENSITÉ D'EMPLOIS → Industrie ; Zone industrielle

DÉPARTEMENT

Cadre territorial hérité de la Révolution (1790), le département constitue, outre une collectivité territoriale, le siège de l'institution préfectorale et d'un grand nombre de services extérieurs des différents ministères. Il demeure l'échelon privilégié de l'administration locale. Certains services peuvent être installés à un niveau infradépartemental (subdivisions) ou supradépartemental (direction régionale).

En 1964, les préfets ont reçu de nouveaux pouvoirs de contrôle et de coordination des « services extérieurs » de l'État au sein du département. Cette réforme n'avait cependant pas empêché ceux-ci – et en particulier s'agissant des échelons à vocation technique, comme les directions départementales de l'équipement en fournissaient l'exemple – de conserver des relations privilégiées avec leur ministère d'une part, avec leur clientèle habituelle d'autre part.

Le décret de 1982 qui définit les pouvoirs des préfets (rebaptisés alors commissaires de la République, mais cette appellation a vite été abandonnée) « précise explicitement la « direction » des services extérieurs, alors que celui de 1964 mentionnait la « coordination » par le préfet. Toute une série de mesures sont prévues en matière juridique et financière par le texte de 1982 pour garantir l'effectivité de ce pouvoir de direction. La loi du 2 mars 1982 pose le principe d'une séparation complète des autorités de l'État et de celles des collectivités territoriales dans le département et la région.

Assemblée délibérante du département, collectivité territoriale, le conseil général conserve pour l'essentiel la forme de la loi de 1871. En particulier, le mode de scrutin n'a pas varié : c'est le scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans le cadre du canton. Les conseillers généraux sont élus pour six ans et renouvelables par moitié dans les trois ans. Ces modalités datent d'une période où, la population étant en majorité rurale, le canton assurait une représentation sociologiquement et démographiquement satisfaisante du département (le nom d'« élections cantonales » a survécu aux bouleversements liés à l'urbanisation). Les écarts très importants de population, liés à l'urbanisation, entre les cantons (allant souvent de 1 à 10 dans un même département) ont conduit depuis 1973 les autorités de l'État à créer des cantons nouveaux (318 en 1973, 41 en 1976, 165 en 1982, etc.) et, très exceptionnellement, à en fusionner certains. Certains cantons urbains étant aujourd'hui découpés à l'intérieur des grandes

communes urbaines, le rôle du canton, qui se limite aujourd'hui à être une circonscription électorale, s'en est trouvé profondément transformé.

La relation particulière établie dans la France rurale entre le préfet et ses « notables », faisant du conseiller général le représentant des maires de son canton, assurait la stabilité des élus et la facilité des arbitrages dans la répartition des dépenses du budget départemental (souvent adopté à l'unanimité). Mais, en milieu urbain, ce sont davantage les élus communaux que les conseillers généraux qui sont sollicités par les administrés et ils ont, au demeurant, accès parfois aux services extérieurs de l'État sans avoir recours à la médiation des premiers. La transformation socioprofessionnelle, démographique et politique des conseillers généraux, dans les années 1970, a modifié leur relation avec le représentant de l'État et constitué un facteur non négligeable du transfert de la fonction exécutive.

Le président du conseil général est élu par le conseil général tous les trois ans (après chaque renouvellement par moitié du conseil). Depuis 1982, le président, devenu l'organe exécutif du conseil général, est doté de pouvoirs importants. Il prépare et exécute les délibérations ; en particulier, il prépare le budget et est ordonnateur des dépenses. Mais il est, en outre, « seul chargé de l'administration » départementale, recrute le personnel sur les emplois créés par le conseil et en assure la gestion. Il est responsable de la conservation du domaine et de la circulation sur la voirie départementale. Toutefois, à la différence du maire, il n'exerce pas de fonctions en tant que représentant de l'État.

Étant devenu l'institution centrale du département, le président du conseil général a donc dû organiser son travail et déléguer ses responsabilités à ses collaborateurs naturels : bureau, cabinet, services. De façon assez pragmatique, variable selon la personnalité des présidents ou la taille des départements, s'est mise en place une véritable superstructure politico-administrative départementale.

Le bureau comporte le président, plusieurs vice-présidents, élus après chaque renouvellement du conseil. Prenant la suite de l'ancienne commission départementale qui surveillait le préfet dans sa fonction exécutive, il constitue actuellement l'amorce d'un exécutif collégial assistant le président dans sa nouvelle fonction transférée.

Les services du département, désormais distincts des services extérieurs de l'État dans cette même circonscription, résultent en majorité des transferts de compétences au bénéfice du président. Dès 1982, ont été en effet rattachés à celui-ci une partie des services de la préfecture nécessaires à l'exercice de ses nouvelles compétences. Une convention a été établie dans chaque département (à partir d'une convention type) et signée par le président du conseil général et le préfet, déterminant avec précision les services et les agents transférés.

Le transfert des services extérieurs de l'État, pour les parties y effectuant des tâches qui sont de la compétence du département, a été plus délicat à effectuer, s'agissant en particulier de la direction départementale de l'équipement ; lorsque ceux-ci ne sont pas transférés, les services extérieurs de l'État sont mis à la disposition du président du conseil général « en tant que de besoin », sur la base de conventions. Les problèmes de coordination de ces services ont été assurés conjointement par le président du conseil général et par le préfet. Un directeur général des services (appelé aussi secrétaire général) (souvent un haut fonctionnaire de l'État ayant grade de sous-préfet) assure la direction du nouvel ensemble administratif désormais important.

Les services extérieurs des ministères à caractère technique ont le plus souvent établi au niveau du département leur principal échelon de direction. C'est le cas de la direction départementale de l'équipement (DDE), qui s'occupe de l'urbanisme, du logement, de la voirie et des travaux publics en particulier. Il faut remarquer que si, comme l'ensemble des services extérieurs de l'État, le personnel des DDE agissait aussi bien pour le compte de l'État que des départements ou des communes dépourvus de services suffisamment étoffés (à l'exception des grandes villes), les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 ont prévu le transfert au département des services correspondant à ses nouvelles compétences. En attendant qu'il soit réalisé, le préfet les a mis à disposition des départements (et des communes) « en tant que de besoin ». Les communes, qui ont reçu l'essentiel des compétences en matière d'urbanisme, peuvent créer des établissements publics de coopération intercommunale. On peut regretter (pour l'autonomie communale) que nombre d'entre

elles continuent d'avoir recours aux services gratuits des directions départementales. Le transfert au département d'une partie des directions départementales de l'équipement a été assez difficile à régler, en raison de l'imbrication étroite des fonctions. Le plus gros poste de dépenses du budget d'équipement du département est constitué par la voirie départementale, mais les mêmes services, les mêmes matériels servent à la construction et à l'entretien de la voirie nationale, départementale et souvent communale. Selon l'arbitrage rendu par le Premier ministre, une partie assez réduite des services des DDE ont été transférés, mais des subdivisions territoriales de l'équipement et les matériels de travaux restent services d'État, ne pouvant donc être que mis à disposition « en tant que de besoin » des collectivités territoriales sur la base de conventions.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (et, dans les 21 départements littoraux, des affaires maritimes) a été décidée. Les nouvelles directions départementales des territoires (DDT) ou des territoires et de la mer (DDTM) se sont mises progressivement en place : après les 8 qui ont été créées à titre expérimental au 1er janvier 2007, 47 ont été instituées au 1er janvier 2009 et les autres au 1er janvier 2010. Par ailleurs, le comité pour la réforme des collectivités locales (dit comité Balladur) a proposé, afin de faire cesser les doubles emploi, plus de vingt-cinq ans après les lois de décentralisation, de clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État et de supprimer les services déconcentrés de l'État qui entrent dans le champ de compétence des collectivités locales.

Les DDE (désormais DDT) regroupent plusieurs services. Parmi ceux-ci, le service des études (longtemps appelé « groupe d'études et de programmation » : GEP) est notamment chargé des études urbaines et, avant la décentralisation, de l'élaboration des plans d'urbanisme locaux (en fait, souvent sous-traités à des bureaux d'études extérieurs) aux côtés des élus locaux (élaboration dite conjointe de 1967 à 1982) : il ne conserve ce rôle que lorsque les communes sont défaillantes pour établir un document prescrit par le préfet au nom de l'État. Les services du droit des sols, longtemps appelés « de l'urbanisme opérationnel et de la construction » (UOC), sont chargés de l'examen des opérations d'urbanisme et de l'instruction des demandes d'utilisation des sols dans les communes dépourvues de document d'urbanisme (POS, puis PLU ou carte communale) et, dans celles qui en sont pourvues, lorsque le maire le leur demande, ce qui est fréquent pour les communes rurales en particulier.

L'institution des régions comme collectivités territoriales lors de la réforme de la décentralisation administrative a créé un échelon supplémentaire. Nombreux sont ceux qui estiment qu'il y en a un de trop et que les départements (ou les régions) devraient être supprimés. Le comité Balladur n'a pas retenu une telle option. Mais il a proposé de favoriser les regroupements volontaires de départements. Il a surtout avancé l'idée que, pour favoriser la coordination entre ces deux échelons, les conseillers généraux et les conseillers régionaux soient élus en même temps. Cette proposition a été incluse sous une forme un peu différente, dans le projet de loi sur la réforme administrative. Des conseillers territoriaux (élus au scrutin uninominal à deux tours) siégeront à la fois au conseil général de leur département et au conseil régional. Cette loi, qui réduirait de 40 % environ le nombre d'élus (qui, pour cette raison, sont nombreux à y être hostiles), devrait s'appliquer à partir de 2014.

P. M. et Y. P.

→ Budget départemental et budget régional ; Collectivités locales et territoriales ; Déconcentration ; Emprunts des collectivités locales ; Fiscalité directe locale.

DÉPASSEMENT DE COS → Coefficient d'occupation des sols

DÉPASSEMENT DE PLD → Plafond légal de densité

DÉPENSE D'ÉNERGIE DES TRANSPORTS → Automobile ; Énergie et environnement ; Métro ; Moyen de transport ; Plan de déplacements urbains

DÉPLACEMENT

Mouvement d'une personne d'une origine à une destination. On appelle trajet le par-

cours effectué avec un moyen de transport donné. Un déplacement peut donc nécessiter un seul ou plusieurs trajets. On distingue généralement les déplacements recourant à un ou plusieurs moyens de transport mécanisé (automobile, véhicule à deux roues, transport en commun) et les déplacements effectués intégralement à pied. Le recensement de ces derniers lors des enquêtes sur la mobilité est délicat en raison de l'imprécision sur la nature des déplacements à prendre en compte et de leur oubli plus fréquent par les personnes interrogées.

Les déplacements peuvent être répartis selon différents critères :

• Géographiques, par secteur (quartier) d'origine et de destination : ce sont les matrices (tableaux) origine-destination. On peut les regrouper en :

— déplacements radiaux entre la périphérie (banlieue) d'une agglomération et le centre (et *vice versa*), les plus sensibles aux pointes horaires ;

— déplacements centraux, dont l'origine et la destination sont situées dans la zone centrale de l'agglomération, les plus concentrés dans l'espace, mais pas dans le temps ;

— déplacements tangentiels, dont l'origine et la destination sont extérieures à la zone centrale et qui ne la franchissent pas (dans le cas contraire, le déplacement se décompose en deux déplacements radiaux) ; ces déplacements très diffus dans l'espace sont en majorité des déplacements à courte distance, mais ceux d'entre eux qui sont à plus longue distance sont très difficiles à assurer par les transports en commun à cause précisément de leur grande variété d'origines et de destinations ;

— déplacements interurbains qui sortent de (ou entrent dans) l'agglomération, dont les pointes sont hebdomadaires et saisonnières au moins autant qu'horaires.

On définit les lignes de désir correspondant aux flux origine-destination.

• Motif du déplacement. En fait, il n'est pas toujours aisé de fixer un motif unique à un déplacement et on devrait parler de motif à l'origine et de motif à la destination. On distingue habituellement :

— les déplacements entre le domicile et le lieu de travail ou migrations alternantes : environ un tiers des déplacements utilisant un moyen de transport dans les villes européennes (25 % aux États-Unis), mais 60 % des déplacements aux heures de pointe ;

— les déplacements scolaires (entre le domicile et le lieu d'études) : 10 à 15 % des déplacements, mais 25 % des déplacements à pied ;

— les déplacements pour achats : 10 à 15 % du total ;

— les déplacements pour affaires personnelles : 5 à 10 % ;

— les déplacements à titre professionnel (déplacements d'affaires, livraisons, etc.) : 10 à 15 % de la mobilité ;

— les déplacements de loisirs (spectacles, visites, promenades, sports, activités sociales, etc.) : 10 à 15 % également ;

— les déplacements d'accompagnement (des enfants en particulier) : environ 10 % de la mobilité.

• Horaire du déplacement : à l'exception des migrations alternantes et des déplacements scolaires, on constate une dissymétrie entre le matin et l'après-midi (deux tiers des déplacements d'achats, d'affaires personnelles et 80 % des déplacements de loisirs ont lieu après 13 heures). La distinction principale est entre les déplacements aux heures de pointe et les déplacements aux heures creuses : bien qu'assez bien étalés dans le temps, les déplacements personnels ont souvent un flux maximum à la pointe du soir (vers 18 heures en France) et, renforçant celle-ci, nécessitent des investissements pour assurer une capacité suffisante des réseaux de transport ; la pointe des déplacements scolaires renforce surtout la pointe du matin (vers 8 heures).

• Moyen de transport utilisé : l'automobile est de plus en plus utilisée au fur et à mesure des progrès de la motorisation, mais les transports en commun assurent encore 30 % des déplacements en Île-de-France (66 % pour l'automobile seule et 4 % pour les véhicules à deux roues) et 15 % environ dans les villes de province (75 % pour l'automobile et 10 % pour les véhicules à deux roues). Ils assurent surtout la majorité (60 % en Île-de-France et même près de 75 % en heure de pointe) des déplacements centraux et radiaux (85 % pour les migrations alternantes Paris-banlieue à la pointe du soir). Ce sont donc eux qui permettent de faire face, grâce à leur forte capacité et à leur faible consommation d'espace, aux déplacements les plus concentrés dans le temps et dans l'espace.

• Durée du déplacement : très liée à la dimension des agglomérations, elle atteint en moyenne une demi-heure (pour un peu plus de 7 km à vol d'oiseau) en Ile-de-France, mais seulement un quart d'heure (pour 3 km en moyenne) dans les villes de province.

P. M.

→ Migrations alternantes ; Mobilité ; Moyen de transport ; Plan de déplacements urbains.

DÉROGATION D'URBANISME

La grande diversité des situations concrètes particulières a toujours rendu délicate l'application de règles générales, édictées pour l'ensemble du territoire (règlement national d'urbanisme) ou pour l'ensemble des parcelles incluses dans les zones d'un plan d'occupation des sols.

Mais, à la fin de la période d'urbanisation intense qu'a connue la France, des abus certains ont attiré l'attention de l'opinion publique, au début des années 1970 en particulier, sur un droit devenu largement « dérogatoire », notamment à l'occasion de la mise en œuvre des zones d'aménagement concerté, dont le régime juridique dispensait largement, à l'origine, les promoteurs privés du respect des règles d'urbanisme, tandis que l'administration leur accordait parfois elle-même des facilités excessives.

Le juge administratif, soucieux que le pouvoir discrétionnaire de l'administration ne dégénère pas en arbitraire, a, le premier, réagi en déterminant des conditions d'octroi plus strictes que les textes législatifs et réglementaires ne l'imposaient. Le législateur a contribué à réduire le champ du pouvoir discrétionnaire en instituant, par la loi du 31 décembre 1976, une distinction entre les dérogations et les « adaptations mineures » des plans d'urbanisme.

L'administration elle-même a été moins heureuse dans la poursuite des « cartes communales », documents simplifiés dépourvus de force obligatoire, mais fournissant aux autorités qui ne disposaient pas d'un plan d'occupation des sols (POS) des indications assez précises et cohérentes sur la façon dont seraient appliquées des règles générales dans le périmètre communal ; 5 000 communes environ disposaient en 1983 d'un tel document. Mais le législateur de 1983 a opté pour une généralisation des POS ; faute de procéder à leur élaboration, les communes se sont donc vu imposer une inconstructibilité (il est vrai limitée). La loi SRU du 13 décembre 2000, en même temps qu'elle substituait le plan local d'urbanisme (PLU) au POS, a reconnu à la carte communale le caractère de document d'urbanisme dont l'approbation mettait alors fin à la règle de l'inconstructibilité.

Il convient de distinguer, en matière de dérogations, les régimes applicables aux plans d'urbanisme d'une part et ceux applicables aux règles générales d'urbanisme d'autre part. Le droit de l'urbanisme antérieur à la loi du 31 décembre 1976 admettait les dérogations aux plans d'occupation des sols, que le législateur s'est efforcé de supprimer en leur substituant trois mécanismes : la modification du plan, par la création d'une procédure simplifiée permettant de lui apporter des ajustements qui ne portent pas atteinte à son « économie générale » ; la déclaration d'utilité publique, comportant la modification ; et enfin les adaptations mineures, dont le juge contrôle rigoureusement les conditions qu'énumèrent les textes : adaptation rendue nécessaire par « la nature du sol, la configuration des parcelles, ou le caractère des constructions avoisinantes ».

En ce qui concerne par contre les règles générales d'urbanisme (localisation et desserte, implantation et volume, aspect des constructions), les dérogations sont encore largement pratiquées et le juge administratif n'exerce qu'un contrôle restreint sur la décision d'octroi du permis de construire.

Y. P.

→ Code de l'urbanisme.

DESCRIPTIF → Marché des travaux

DÉSÉQUILIBRE RÉGIONAL → Disparités régionales

DESIGN

Terme anglais ayant la double forme nominale *(a design)* et verbale *(to design)* et dérivant à la fois du vieux français « desseign » (dessein) et du latin *designare* (dessiner).

Cette association de deux termes toujours dissociés en français lui confère une grande complexité sémantique (huit acceptions pour la seule forme nominale dans l'*Oxford Dictionary*), en lui permettant de signifier aussi bien dessein et dessin, que diverses formes de synthèses des deux termes, intraduisibles en français autrement que par des périphrases.

En anglais, le terme *design* est très employé, sous ces deux formes, avec une connotation esthétique, dans la théorie et la pratique de l'ensemble des arts plastiques. Pour les aménageurs et les architectes, il signifie parfois esquisse préliminaire, conception ou plan d'exécution, mais il prend le plus souvent l'acception générale (applicable en peinture ou en sculpture) de l'adéquation d'une idée ou conception abstraite avec une forme esthétique concrète de réalisations bi- ou tridimensionnelles. Ainsi, le *design* d'un édifice peut être défini par la mise en relation, esthétiquement qualifiable et pédagogiquement transmissible, d'un projet et des moyens de sa réalisation. En tant que tels, le *design* (nom), comme l'action qui le produit (verbe), postulent une conception unitaire des arts plastiques, l'identité du procès de création dans les champs respectifs de la peinture, de la sculpture, des arts appliqués, de l'architecture et de l'aménagement. Cette identité est bien exprimée par l'institution anglo-saxonne des *schools of design*. L'allemand *Gestaltung* et l'italien *projettazione* sont très proches de l'anglais *design*.

Le nom composé *industrial design* désigne la création de prototypes d'objets variés, industrialisables, relevant d'un souci esthétique ou du moins d'un souci de qualité. Il est né, dans les sociétés industrielles, d'une réaction contre la laideur des premiers objets d'usage courant produits en série par l'industrie.

Il a, paradoxalement, pour origine le mouvement nostalgique des *Arts and crafts* (1862) fondé par W. Morris, dans la même perspective qui lui faisait opter pour le culturalisme en matière d'urbanisme. En effet, en dépit d'une critique décapante de la production industrielle contemporaine, Morris demeure passéiste et refuse les méthodes de l'industrie au profit d'un artisanat rénové. Cependant, son analyse formelle des qualités esthétiques des objets traditionnels ouvre la voie à d'autres créateurs qui, dans une perspective esthétique et éthique de production pour le plus grand nombre, offrent à l'industrie des modèles de qualité : le premier, l'art nouveau, propose ses motifs floraux (cf. les premières créations de H. Van de Velde) ; en Grande-Bretagne, les Écossais Mackintosch et Mackmurdo créent une série de meubles, en partie inspirés par le Moyen Âge, réédités aujourd'hui ; en Autriche, Hoffmann et K. Moser fondent les Wienerwerkstäte (1903).

Mais c'est dans le sillage du mouvement moderne que l'*industrial design* prend son ampleur, en particulier dans le cadre du Bauhaus où il est théorisé et enseigné. L'esthétisme du mouvement moderne est récusé au nom d'une éthique et d'une politique : seule est prise en compte la destination des objets. Leur conception se résume en une fonction dont leur forme doit être l'expression rationnelle. Le beau coïncide avec le pratique et le vrai, échappant ainsi à l'historicité des styles. Les prototypes établis dans cette optique couvrent le champ entier de la vie quotidienne, des objets et des instruments les plus traditionnels (couverts, vaisselle, sièges) jusqu'aux plus nouveaux objets techniques (locomotive, automobile, radio), et sont étudiés en fonction des techniques industrielles de production. Si les membres du Bauhaus (Gropius, Mies Van der Rohe, Breuer) ont créé des prototypes célèbres, d'autres architectes ont également donné l'exemple, Le Corbusier avec la collaboration de Charlotte Perriand, Aalto dont les sièges et les vases ne peuvent, pas plus que ses maisons, être dessinés en plans.

Après la deuxième guerre mondiale, l'*industrial design* connaît une nouvelle vague. D'une part, la tradition du Bauhaus se poursuit aux États-Unis où Moholy-Nagy, chassé d'Allemagne, a ouvert un *Institute of design* à Chicago.

D'autre part, en Europe, l'Italie prend la tête du mouvement avec les triennales de Milan qui deviennent une tribune internationale et la politique de promotion du *design* menée par de grandes firmes industrielles comme Olivetti. Mais chaque pays imprime son identité à sa production. L'*industrial design* italien est caractérisé par sa sophistication et son goût du baroque ; les pays scandinaves accusent une certaine rusticité, en même temps qu'ils sont influencés par la tradition japonaise ; l'Allemagne, où T. Maldonado a créé à Ulm la *Hochschule für Gestaltung* (1954), reste fidèle au rationalisme.

La France, malgré le travail continué par quelques précurseurs comme Ch. Perriand et J. Prouvé qui applique l'*industrial design* aux composants architecturaux, a été touchée tardivement par l'éthique de cette production. Elle n'a découvert que récemment le mot *design* que le français n'emploie ni en urbanisme, ni en architecture, mais seulement comme abréviation d'*industrial design,* en l'utilisant pour tout ce qui est produit en série et peut présenter une valeur plastique, et pour qualifier les objets produits plutôt que pour désigner leur processus de production.

Il ne faut pas confondre avec l'*industrial design,* le *styling,* lancé par les Américains dans le contexte du New Deal, à dessein essentiellement économique, destiné à stimuler la consommation en faisant participer les objets à un cycle de mode. R. Loewy fut un des plus célèbres stylistes des États-Unis, qui exerça une grande influence en Europe. Les frontières entre le *design* et le stylisme sont cependant parfois difficiles à déterminer.

P. Mo.

→ Bauhaus ; Moderne ; Progressisme ; Urban design.

DÉSINDUSTRIALISATION → Délocalisation des activités ; Industrialisation

DESSERREMENT

Mouvement des activités du centre d'une agglomération ou d'une conurbation industrielle vers la périphérie de celle-ci. Le desserrement est donc un mouvement à courte distance (quelques dizaines de kilomètres au maximum), qui s'oppose à la décentralisation des activités d'une région vers une autre. Le desserrement – des industries, des bureaux, des commerces, des services, etc. – a plusieurs finalités :

- réduire la densité d'activités, et partant la congestion et les nuisances qu'elles suscitent, au centre de l'agglomération ;
- rapprocher les lieux d'emploi des quartiers d'habitat et, en particulier, créer des activités à proximité des extensions urbaines récentes ;
- pour l'entreprise, disposer de terrains plus vastes et moins coûteux sans être contrainte à une décentralisation totale ou partielle.

Les facteurs traditionnels d'implantation industrielle perdant de leur importance, les entreprises sont souvent prêtes à un desserrement mais craignaient souvent, en région parisienne, que la procédure d'agrément ne les accule à une décentralisation en province qu'elles redoutaient : c'était là un effet pervers d'une réglementation qui visait à accélérer la mobilité des entreprises et qui les conduisait parfois à une stabilité défensive dans des locaux vétustes sur un site incommode.

Pour favoriser le desserrement des activités en région parisienne, en particulier en faveur des villes nouvelles, grâce au décret du 24 octobre 1967, on a utilisé le pouvoir régulateur des procédures mises en place dès 1955 pour la décentralisation : agrément plus facilement obtenu, puis supprimé, si on s'implante en ville nouvelle, redevance réduite. On a aussi utilisé la méthode des bureaux et des usines « en blanc », c'est-à-dire dont on autorise la construction sans connaître le futur occupant.

Les firmes concernées par le desserrement sont souvent des entreprises modernes, travaillant dans des secteurs d'activités en expansion : construction électrique, électronique, informatique, industrie des matières plastiques, etc.

Le desserrement permet à l'entreprise de conserver le contact avec le milieu d'activités régional, de maintenir des liens étroits entre les établissements de l'entreprise. Il s'agit donc, non pas d'une réduction du rôle des grands centres d'activités comme le recherche la décentralisation, mais d'une extension spatiale de ceux-ci. Outre les grandes métropoles (Paris, Londres, Milan), des conurbations, liées initialement à un bassin minier, ont mis en œuvre une telle stratégie, soit spontanément (Ruhr vers la vallée du Rhin), soit de façon planifiée (Silésie).

On a parfois parlé, à tort, de desserrement pour le mouvement d'activités de l'agglomération parisienne vers la ceinture du Bassin parisien. S'agissant de mouvements qui obligent à un changement de personne, ou à son déménagement, il s'agit de décentralisation. Mais il est certain que, lorsqu'elles sont contraintes à la décentralisation, les entreprises cherchent à aller le moins loin possible :

c'est ainsi qu'entre 1955 et 1971, la couronne du Bassin parisien (moins de 200 km de Paris) a accueilli les deux tiers des emplois décentralisés de l'agglomération parisienne.

P. M.

→ Agrément ; Aménagement du territoire ; Banlieue ; Bureaux ; Décentralisation (des activités) ; Entrée de ville ; Industrie ; Localisation des activités ; Redevance.

DESSERREMENT DES MÉNAGES → Taux d'occupation des logements

DESSERTE → Accessibilité

DESSIN

En matière d'urbanisme et d'aménagement, le dessin permet, comme en architecture, de représenter son objet soit de façon rationnelle et technique, soit de façon poétique (au sens de l'étymologie grecque de ce terme), en faisant appel à l'esthétique et à l'imaginaire.

Le dessin technique :

— décrit et définit aussi de manière plus étendue le territoire qui entretient une interaction avec les zones habitées : tracés de route, reliefs, découpage foncier et agricole, carte géographique ;

— assure la mise en œuvre d'un projet urbanistique à différentes échelles, depuis la projection d'un tracé urbain, le découpage parcellaire en vue d'un lotissement, la définition du gabarit et la hiérarchie de voies, l'emplacement d'ouvrages d'art, d'équipements et de réseaux techniques en tout genre tels que l'assainissement, la distribution d'eau et d'énergie ;

— permet, par sa rationalité et son objectivité, de contrôler l'état ou les transformations du paysage : il complète la partie écrite d'un règlement d'urbanisme. Il se réduit alors à des codes graphiques objectifs : cartes, schémas, symboles, etc.

Au sens étymologique du grec (ποιεω, fabriquer, créer, et ποιησις, action de faire, création), le dessin poétique (ou mieux, *poiétique*), est propre au concepteur. Depuis la Renaissance jusqu'aujourd'hui, il a, en architecture et en aménagement, joué un rôle méthodologique fondamental dans le processus de conception. Il livre le premier état du projet, celui qui en manifeste les premières intentions et en permettra la réalisation.

Si les progrès du dessin assisté par ordinateur (DAO) présentent un intérêt majeur pour le dessin technique (rigueur du détail et facilité de modification d'un document), le dessin poétique au contraire ne saurait se passer du dessin manuel. Ce dernier mobilise le regard, la mémoire et l'esprit, tout autant que l'agilité de la main. La concentration qu'il requiert engage une relation au temps et une expérience à l'espace plus lentes donc plus denses. Il permet de mieux discerner le contingent de l'essentiel. Tout en développant l'acuité visuelle que ne saurait remplacer un reportage photographique, il facilite l'analyse et la compréhension du site, du paysage et de l'architecture qui l'environne.

Cette acuité visuelle permet aussi, lors de la phase de production des dessins techniques ou assistés par ordinateur, de contrôler leur qualité et leur pertinence. En outre, par l'identité de son auteur, le dessin manuel enrichit toute publication numérique (PAO : publication assistée par ordinateur). Et il n'est pas rare que le dessin manuel et le DAO soient source de métissage comme le permet de loin le remplacement de la souris par la tablette graphique et son stylet. Malgré tout, le développement du DAO dénature trop souvent les rendus d'urbanisme et leurs contenus par les effets hyperréalistes kitsch et trompeurs standardisés par les logiciels informatiques.

Le dessin d'urbanisme, parce qu'il modélise l'espace dans la durée, ne saurait évoluer au rythme du *design* et des modes trop rapidement dépassées. Aucun urbaniste ne saurait oublier que, au-delà de l'outil de représentation, le dessin est avant tout un moyen de connaissance du lieu et du patrimoine. C'est ce à quoi tend le dessin à la main par son implication dans l'espace physique et l'appréhension d'un temps à échelle humaine nécessaire à l'édification des villes et du paysage.

N. D.

→ Beaux-arts ; Cartographie ; Documents d'urbanisme.

DEUX ROUES (VÉHICULES À)

Cycles sans moteur (bicyclettes) ou à moteur non immatriculés (cyclomoteurs) ou immatriculés (motocyclettes).

Moyen de transport d'agrément (jeu, puis moyen de promenade à la fin du XIX^e siècle), la bicyclette est devenue, au début du XXI^e siècle, le moyen de transport privilégié des ouvriers. Le cyclomoteur lui a succédé après 1950. La bicyclette est redevenue un moyen de promenade, de sport et un jouet d'enfant. La motocyclette connaît également un renouveau très vif chez les jeunes.

Les véhicules à deux roues assurent une part importante des déplacements utilisant un moyen de transport : moins de 5 % en région parisienne, mais jusqu'à 50 % dans les petites villes de 50 000 habitants et moins. Dans certains pays (Danemark, Pays-Bas), c'est même le principal moyen de transport urbain (bicyclette surtout).

En France, le parc est estimé à 20 millions de véhicules de tous types (près de 3 millions en Île-de-France). Si le parc de motocyclettes est assez bien connu en raison de l'obligation d'immatriculations (environ 1,4 million, en rapide progression), celui des cyclomoteurs l'est moins (un peu plus de 1 million, en baisse rapide). Le parc de bicyclettes est encore plus mal connu : on l'estime à 20 millions (hors celles qui servent de jouet), mais beaucoup d'entre elles ne sont pratiquement pas utilisées.

L'aménagement de sites propres (pistes cyclables) de 2 m de large (pour permettre les dépassements) ou de sites réservés (bandes cyclables non séparées de la chaussée) est la meilleure façon d'encourager l'emploi de la bicyclette, qui est peu coûteuse, ne consomme pas d'énergie et donc n'émet ni polluants ni gaz à effet de serre. Le réseau de pistes cyclables s'étend assez vite : en Île-de-France, on en compte 2 200 km (300 km seulement il y a vingt ans). La bicyclette est cependant relativement consommatrice d'espace (moins que l'automobile, mais beaucoup plus que la marche à pied ou les transports en commun) et pose souvent des problèmes d'indiscipline de ses usagers.

Certaines villes, pour en faciliter l'emploi, ont mis des bicyclettes, spécialement conçues pour cet usage, en libre service (par abonnement en général). Après des tentatives anciennes, qui n'ont pu être poursuivies (à Amsterdam notamment autour de 1970, à La Rochelle à partir de 1974), cette idée a été reprise à Rennes (1998), à Lyon (2005), puis à Paris (Vélib en 2007) avec un succès certain malgré un vandalisme important (à Paris, 16 000 vélos remplacés et 8 000 volés en deux ans sur un total de 20 600 mis en service au départ). Les politiques « écologiques » tendent à encourager l'usage de la bicyclette, par exemple en lui donnant accès aux pistes réservées aux autobus (et aux taxis), voire en l'autorisant à circuler en sens interdit sur les voies à vitesse réduite (« zones 30 »).

P. M.

→ Moyen de transport ; Séparation des trafics.

DEVELOPMENT CORPORATION

→ Établissement public d'aménagement de ville nouvelle ; *New Town*

DÉVELOPPEMENT DURABLE

La notion de développement durable *(sustainable development)* a été introduite en 1987 par le rapport dit Brundtland *(Our Common Future)* de la commission mondiale sur l'environnement et le développement. Il s'agit d'harmoniser le développement économique et social avec la préservation de la biosphère, d'assurer les besoins de la population actuelle sans compromettre l'existence des générations futures. Cette préoccupation est née du constat des effets du développement économique sur les grands équilibres de la planète (« trou » dans la couche d'ozone, risque d'accentuation de l'effet de serre et de réchauffement de la terre, etc.).

On parle donc de développement durable pour décrire des modes de développement économique qui ménageraient mieux les grands équilibres naturels, notamment en réduisant la consommation d'énergies fossiles et donc l'émission dans l'atmosphère de gaz carbonique, principal gaz à effet de serre. Le développement durable suppose la recherche de sources d'énergie renouvelables et non polluantes et la réduction des pollutions et des risques liés aux autres formes d'énergie. De façon générale, le développement durable suppose une durée de vie plus importante des machines dans l'industrie, des véhicules, appareils ménagers et autres produits de l'industrie, la recherche systématique des économies d'énergie, le maintien des grands mas-

sifs forestiers, une attention aux sources de pollution de l'air, des eaux continentales, des mers et des sols, mais aussi un souci d'utilisation rationnelle de l'espace. Il rejoint par là les questions relatives à l'accroissement des ressources alimentaires mondiales et à leur répartition, elles-mêmes liées aux rythmes de croissance démographique et au développement économique des pays encore peu ou non développés.

S'il semble illusoire d'espérer que le progrès des télécommunications réduira la demande de mobilité, on peut essayer de favoriser l'utilisation de modes de transport plus économiques en énergie (et surtout en pétrole) que le transport automobile. Des économies d'énergie et un respect plus grand de la nature peuvent en outre être attendus de formes d'habitat plus compactes, avec une densité supérieure à celle des banlieues résidentielles récentes, mais surtout avec un tissu urbain et des formes des bâtiments plus régulières (le tissu haussmannien au centre des villes ou les maisons de ville dans les quartiers intermédiaires sont de bons exemples de formes économes en énergie et peu consommatrices d'espace) : ces préoccupations rejoignent celles des partisans de la « ville compacte », soucieux d'un meilleur équilibre entre la ville et ses périphéries.

Alertés par l'opinion publique mondiale, les responsables politiques ont multiplié les réunions internationales pour rechercher un accord sur les voies du développement durable, et en particulier sur les moyens de lutte contre la destruction de la couche d'ozone et l'accentuation de l'effet de serre. Après la réunion de Montréal (1987), les conférences de Rio de Janeiro (1992), de Kyoto (1997) et Buenos Aires (1998) ont tenté de dégager un terrain d'entente entre les pays développés et ceux qui sont moins avancés, mais qui ne veulent pas renoncer à leur développement parce qu'on leur interdirait les voies (large recours aux énergies fossiles notamment) qui ont assuré le développement de ceux qui sont le plus avancés. Après les déclarations de bonnes intentions de Rio (engagement de réduction des émissions de CO_2), il a été plus difficile de concilier des intérêts divergents. Si les pays de l'Union européenne ont accepté une limitation de leurs émissions de CO_2, les États-Unis se sont longtemps opposés à cette politique et ont proposé, sans être suivis, un système complexe où les pays riches auraient pu acheter aux pays pauvres des « droits d'émission » de CO_2. La France avait envisagé récemment l'institution d'une écotaxe (taxe sur les combustibles fossiles affectée à des mesures de limitation des émissions de gaz à effet de serre), mais la loi correspondante a été censurée par le Conseil constitutionnel.

En fait, la notion de développement durable suppose une transformation profonde des mentalités. Les considérations écologiques devraient prendre autant de place que les approches économiques classiques. Les problèmes devraient être traités à toutes les échelles, mais avec un souci permanent des grands équilibres écologiques mondiaux. Bref, il suppose le développement d'une véritable « écologie politique ».

P. M.

→ Écologie ; Écologie territoriale ; Éco-quartier ; Effet de serre ; Énergie et environnement ; Pollution ; Pollution atmosphérique ; Protection de la nature ; Ville compacte.

DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

→ **Industrialisation**

DÉVELOPPEMENT LOCAL

Processus de diffusion, à l'échelon local, des effets de la croissance, des innovations et des acquis culturels, accompagné d'une transformation, à partir des potentialités locales, des structures économiques, sociales et culturelles (on parle parfois aussi d'autodéveloppement).

Le développement local suppose une volonté collective de mobiliser les ressources locales, qu'elles soient naturelles, humaines, économiques ou culturelles, pour créer des activités et construire, sur un territoire homogène, un projet de développement global. Les projets doivent donc être portés par les acteurs locaux, notamment les élus : le rôle de l'État ne peut être que d'accompagnement de ces projets.

La définition précédente peut paraître complexe, mais elle semble nécessaire pour un concept largement utilisé dans les années 1980 avec des significations imprécises (il en a été de même depuis une trentaine d'années du terme de développement).

Le développement local est devenu en France, dans le contexte de la décentralisation administrative, une des priorités de la politique d'aménagement du territoire, qui passe par :

— la mise en place d'outils d'information et de formation à l'échelle du bassin d'emploi ou du pays ;

— l'encouragement aux formes de coopération intercommunale (cf. chartes intercommunales de développement et d'aménagement : loi du 7 janvier 1983) ;

— l'action des organismes parapublics, des associations, etc. ;

— la prise en compte du développement local dans les plans des régions et les contrats de plan État-région ;

— le développement des formes modernes de communication (télécommunication, réseaux câblés, etc.) ;

— une politique locale de l'habitat et la participation des collectivités territoriales au développement économique local (loi du 18 juillet 1985, qui prévoit la concertation entre les autorités municipales et les habitants et les associations locales avant les délibérations sur les projets d'urbanisme).

Un esprit similaire a sous-tendu la préparation de la loi « Montagne » du 9 janvier 1985 qui a placé au premier plan la notion d'autodéveloppement et créé un Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM), fondu en 1995 dans le FNADT.

La politique de développement local a été relancée en 1988. Des structures ont alors été mises en place :

— le Centre de rencontres et d'initiatives pour le développement local (CRIDEL), association constituée par des administrations et des entreprises privées, a pour objet de promouvoir le développement local ;

— le groupe interministériel pour le développement économique local coordonne les actions de l'État et peut décider de subventions à des démarches contractuelles de développement local, notamment dans le cadre des contrats de plan ;

— un interlocuteur unique pour le compte de l'État est désigné par le préfet du département pour harmoniser les procédures et le calendrier des interventions ;

— le Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE) a été doté en 1988 de 250 millions de F pour la conception et l'étude des projets locaux et pour la réalisation d'actions de développement ; ses crédits ont diminué par la suite et il a été supprimé et intégré, à partir de 1995, dans le nouveau FNADT (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire).

Les premières actions ont notamment porté sur le développement de services de proximité, la simplification des procédures d'aide aux petites entreprises, la mise en place de crédits d'impôts à leur profit, etc. On peut cependant craindre que cette institutionnalisation du développement local lui fasse perdre le caractère d'initiative et de volonté locales qui en constituent la raison d'être.

La création, effective en 1998 (son principe avait été voté dans le cadre de la loi Pasqua du 4 février 1995), du Fonds national de développement des entreprises (FNDE) allait également dans le sens d'une réinstitutionnalisation du développement local. Ce fonds a pour vocation de favoriser la création, le maintien et la croissance des petites entreprises. Doté initialement de 200 millions de F (30,5 millions d'€), il est volontairement destiné aux petites et très petites entreprises. Il intervient sous forme de prêts d'honneur, de garanties de prêts bancaires et d'aides à la participation de sociétés de capital risque. En fait, le FNDE n'a pas d'existence véritable : il n'est pas identifié en tant que tel dans les documents budgétaires et mène diverses actions d'aides aux entreprises à l'aide de ressources de différents ministères, de la Caisse des dépôts et consignations et de la banque des petites et moyennes entreprises.

P. M.

→ Aménagement du territoire.

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

→ Aménagement du territoire ; Aménagement régional ; Développement local ; Disparités régionales ; Planification régionale ; Politique régionale

DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS (DSQ)

On appelle « développement social des quartiers » un programme d'intervention ori-

ginal, mis en place entre 1982 et 1993 entre l'État, diverses collectivités publiques et de multiples partenaires sociaux et tendant à renouveler les modes d'intervention dans les quartiers présentant des dysfonctionnements sociaux et urbains, grâce à des démarches novatrices par rapport aux modes traditionnels de l'aménagement ou de la réhabilitation.

Le constat d'un mal-vivre dans certaines zones urbaines, et notamment dans les grands ensembles, n'est pas nouveau et il a donné lieu au programme « habitat et vie sociale » institué en 1972-1973 et formalisé en 1977. Les opérations menées dans ce cadre n'ont pas empêché la dérive sociale et urbaine de certains quartiers de banlieue, dérive liée à bien d'autres facteurs que l'état du bâtiment ou la forme de l'urbanisme. La notion de « développement social » fait une référence implicite aux expériences d'autodéveloppement dans les pays du tiers monde. Elle se présente aussi comme une approche nouvelle de l'action sociale via le développement local, mouvement qui relève de la même philosophie. Est privilégiée l'initiative des groupements de base, collectivités locales, groupes d'habitants, et ceci s'oppose aux modes traditionnels de l'action publique, de type « vertical ».

Ces démarches de développement social des quartiers ont présenté une grande importance politique et idéologique dans les tentatives de traiter la crise urbaine dans les années 1980-1990.

Le développement social des quartiers s'est mis en place entre 1981 et 1982 à partir d'une analyse de la persistance d'une crise des banlieues (violences aux Minguettes à Vénissieux) malgré les programmes de réhabilitation de l'habitat social. Les réflexions alors engagées témoignent de pensées extérieures aux modes d'approche de l'État qui fut, jusqu'alors, le seul initiateur et régulateur des interventions. En 1981, Hubert Dubedout, maire de Grenoble, fut chargé d'une mission de réflexion qui aboutit au rapport fondateur de cette nouvelle politique (« *Ensemble, refaire la ville* ») en même temps qu'était créée la Commission nationale du développement social des quartiers. Parallèlement, Gilbert Bonnemaison, entouré de trente maires, jetait les bases d'une politique de prévention de la délinquance, organisée autour d'un conseil national et de conseils départementaux. Enfin, B. Schwartz se préoccupa, plus précisément, des problèmes de la jeunesse et proposa de nouvelles approches pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, qui aboutirent à la création de missions locales et d'une délégation spéciale.

Les démarches de ces trois personnalités eurent en commun de mettre en cause les modes traditionnels de l'action publique, notamment de l'action sociale, que ce soit ceux de l'État, ceux des collectivités locales ou ceux des services sociaux, en constatant leur échec, et de proposer des modes d'action issus d'initiatives de la « base », en marge des procédures linéaires et sectorielles des administrations traditionnelles. Surtout, tous trois constatèrent l'inadéquation des réponses apportées par chacune aux problèmes soulevés et proposèrent des modes d'organisation et d'action au-delà des seuls services administratifs : de là naquirent des commissions où se retrouvèrent administrateurs, élus, acteurs sociaux, habitants, organismes gestionnaires, personnalités, appelés à appréhender, ensemble, les problèmes qu'aucun seul n'avait pu résoudre et n'était en mesure de le faire. Il s'agissait d'une sorte de « collectif » de partenaires – le partenariat, comme la globalité, est un des maîtres mots de cette nouvelle politique – susceptible de mieux comprendre, de mieux agir et de mobiliser les différents réseaux locaux représentés. Ces commissions nationales eurent, à l'origine, un autre rôle que le classique conseil aux décideurs : elles eurent bien une mission d'élaboration de stratégie et de participation à la décision. Enfin, elles s'installèrent aussi à un moment où la décentralisation rendait les collectivités locales pleinement responsables de leur politique et où l'État n'était plus le premier acteur politique.

À partir de ces analyses, trois nouvelles orientations furent définies : agir sur les causes de la dégradation des quartiers autant que sur la dégradation elle-même (ce qui met en cause le chômage, l'échec scolaire, la pauvreté, etc.) ; faire des habitants des acteurs du changement ; rendre les collectivités locales responsables des opérations. L'accent fut mis sur la nécessité de travailler sur tous les aspects intéressant la vie d'un quartier, sans se limiter au bâti ou à l'urbanisme, et de s'engager dans la durée, d'associer à la définition des actions et à leur mise en œuvre tous les partenaires, de

faire un effort d'adaptation des normes et des règlements.

Un bilan, assorti de propositions, a été présenté par le Commissariat du plan et fait clairement apparaître les actions menées par grandes masses dans les différents quartiers. Les 148 quartiers inscrits en DSQ n'ont pas fait l'objet de politiques également actives et on peut estimer à une centaine ceux qui le furent réellement (et dont la situation le justifiait aussi). Le DSQ a concerné, pendant cette période, 1,5 million d'habitants, logeant dans quelque 350 000 logements (dont la moitié devaient être réhabilités). Pour certaines villes, cette procédure a pu intéresser jusqu'à 40 ou 60 % de leur population. En région Île-de-France, 28 quartiers furent concernés. Le bilan effectué par le Commissariat du plan en 1988 est incontestablement positif, tant en termes de réalisations par rapport aux objectifs (en matière de réhabilitation des logements, par exemple) qu'en termes qualitatifs. Il soulignait une forte implication des partenaires locaux, de vraies innovations dans de multiples domaines, une lente transformation des services traditionnels, une nouvelle compréhension des problèmes sociaux dans leur dimension territoriale. On ne pouvait, pour autant, en conclure, sauf dans quelques situations locales, que la tendance à l'aggravation des situations de tension et d'exclusion dans les cités réputées « difficiles » ait été interrompue, mais elle a souvent été fortement ralentie. Enfin, les résultats obtenus sont éminemment fragiles et tout désengagement des collectivités publiques, entraînant la limitation des financements, pouvait mettre en péril l'action engagée dans les quartiers les plus difficiles alors que la longue durée est évidemment nécessaire.

En 1989, suite à ces éléments d'évaluation, on élargit la réflexion urbaine à d'autres situations dans un souci préventif et moins exclusivement curatif, qui aboutit à une politique dite de développement social urbain, qui a concerné quelque 400 quartiers, 13 agglomérations pilotes objets de « contrats de ville » et les zones urbaines en reconversion. Les dispositifs propres à la prévention de la délinquance y furent partiellement intégrés. À une politique expérimentale, qui concentrait les moyens non seulement financiers mais aussi intellectuels et humains sur les situations les plus difficiles, succéda une politique ambitieuse au risque de dilution entre différentes échelles, ambitions et moyens mobilisables. Les travaux d'évaluation menés, en particulier par le Conseil national des villes, qui a succédé aux commissions créées en 1982, ont montré les limites de l'extension territoriale et politique du développement social urbain et l'extrême difficulté méthodologique de l'élaboration de contrats de ville pertinents.

La crise économique et l'augmentation sensible du chômage des jeunes, comme de celui des parents, contribuent à l'aggravation de la situation des quartiers les plus difficiles des agglomérations urbaines, même si toute la pauvreté n'y est pas rassemblée, comme on le croit souvent, à tort. Certes, on peut légitimement se demander si la démarche DSQ a une prise, autre que marginale, sur des quartiers confrontés à de telles tensions, mais on peut aussi douter que son quasi-abandon dans les politiques de la ville qui lui ont succédé soit bénéfique pour des populations qui avaient pu en retirer le sentiment d'une réelle citoyenneté, et notamment pour les jeunes issus de l'immigration.

Le « plan Banlieues » ou « pacte de relance pour la ville », lancé par le gouvernement en janvier 1996, a tenté d'apporter une réponse à ces questions. Il prévoit la création de zones franches urbaines (44, puis une seconde vague de 41 créées en 2004, 100 au total en 2010) dans des quartiers en difficulté pour y attirer des activités, la création en cinq ans de 100 000 emplois dans des services locaux pour cinq ans (payés en moyenne à 55 % par l'État). Il a proposé également des mesures dans les domaines de la police, de la justice, de l'éducation, du logement, du commerce et pour encourager les activités des associations locales.

Initialement contesté, le succès des zones franches urbaines (ZFU), dont l'achèvement a été étalé dans le temps, a conduit le gouvernement à lancer une seconde vague de 41 ZFU pour la période 2004-2008, dans le cadre de la loi Borloo d'orientation et de programmation pour la ville, notamment par des actions portant sur le bâti et la restructuration des quartiers d'habitat social : c'est la nouvelle notion de « rénovation urbaine ». Cette loi a pour objet de relancer la politique de la ville et d'accélérer la rénovation urbaine. Elle prévoit une offre nouvelle, pendant la période 2004-

2008, de 200 000 logements locatifs sociaux (par remise sur le marché ou construction dans les zones urbaines sensibles ou à proximité), la réhabilitation de 200 000 autres logements locatifs sociaux et la démolition de 200 000 logements. Ce programme devait être financé par des crédits budgétaires (2,5 milliards d'€ en cinq ans, plusieurs fois augmentés par la suite) et par des prêts de la Caisse des dépôts et consignations. Une Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a été créée en 2004, comme guichet unique regroupant divers crédits d'origine publique ou parapublique, pour la mise en œuvre de cet ambitieux programme, dont on peut se demander s'il n'est pas quelque peu irréaliste au vu des résultats des années précédentes. Le financement de celui-ci a été intégralement imputé sur le « 1 % logement » depuis 2009, en application de la loi du 5 mars 2009, appelé à se substituer aux précédents crédits budgétaires. On peut se demander si ce programme n'est pas quelque peu irréaliste au vu des résultats des années précédentes, sachant, de plus, que le financement prévu sur le « 1 % logement » ne couvre pas tous les engagements pris.

Par ailleurs, ce programme répond à cette vieille idée que la démolition des grands ensembles et des quartiers dits sensibles et une action sur le bâti pourraient résoudre la crise des banlieues. Dix ans de dispositifs divers, nouveaux contrats de ville ou contrats urbains de cohésion sociale, plus ou moins bien financés, n'ont pas empêché de nouvelles crises, parfois très dures, dans les banlieues, comme en 2005.

N. B.

→ Banlieue ; Contrat de ville ; Exclusion ; Financement du renouvellement urbain ; Fonds d'aménagement urbain (FAU) ; Grand ensemble ; Pacte de relance pour la ville ; Programme national de rénovation urbaine ; Projet de quartier ; Rénovation urbaine ; Zone franche urbaine (ZFU).

DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN
→ **Développement social des quartiers**

DEXIA-CRÉDIT LOCAL

Dexia-Crédit local, héritier du Crédit local de France (CLF), est la filiale française du groupe international Dexia. Succédant en 1987 à la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL), le Crédit local de France devenait le principal organisme financier du secteur local. Dexia-Crédit local le reste jusqu'à aujourd'hui avec environ 40 % de parts de marché dans un contexte de pleine concurrence du fait de la banalisation du crédit au secteur public local engagée par l'État en 1986.

D'abord filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le CLF avait connu de profondes modifications statutaires. Société anonyme publique (25,5 % État et 25 % CDC), il est entré en bourse en 1991, avant de faire l'objet d'une privatisation en 1993. En octobre 1996, le CLF et le Crédit communal de Belgique, puis la Banque d'investissement du Luxembourg, ont créé à parité le groupe bancaire européen Dexia. Le Crédit communal de Belgique, banque commerciale aux nombreux guichets, était détenu par les communes belges à qui il fournissait des financements.

Dexia s'est développé de façon très dynamique tant en Europe que dans le reste du monde jusqu'à la crise financière de 2008. Auparavant, le groupe détenait environ 15 % du marché européen du financement local. Obligé de se défaire de récentes acquisitions, notamment en Europe centrale, sa position s'est fortement détériorée.

Si depuis 1993 le CLF ne fait plus partie du groupe CDC, la Caisse des dépôts et consignations reste le plus gros actionnaire de Dexia fin 2008 (17,6 % du capital) devant les communes belges (14,3 %). Les États belge et français détiennent chacun directement 5,7 % du capital.

Partenaire financier de tous les acteurs locaux (communes, départements, régions, chambres de commerce et d'industrie, sociétés concessionnaires de service public, hôpitaux, etc.) qui concourent par leurs investissements au développement local, Dexia se finance sur les marchés domestiques et internationaux. Il n'a cependant collecté en propre que 3,1 milliards d'€ en 2008, car c'est au niveau du groupe que s'opèrent les émissions les plus importantes (au total 22,2 milliards).

Le montant des prêts versés par Dexia-Crédit local vers le secteur public local français est de l'ordre de 12 milliards d'€ en 2008. L'encours des prêts en France, environ 76 milliards d'€, ne représente que 34 % des encours totaux mondiaux de la banque en 2008.

Groupe européen, Dexia a eu une activité

très développée dans le monde. Elle avait, par exemple, pris le contrôle de la société FSA aux États-Unis, une des premières compagnies de rehaussement de crédit, dont le rôle est essentiel sur le marché des obligations municipales américaines. Malheureusement, cette société d'assurance *« monoline »* (à un seul produit), qui s'est développée aux États-Unis pour rassurer les marchés financiers sur les émissions obligataires faites par les collectivités locales, a acheté des créances titrisées dans l'immobilier, faisant d'énormes pertes et entraînant Dexia dans son sillage. Le résultat opérationnel de Dexia s'est soldé par la première perte de son histoire (3,5 milliards) alors que son bénéfice était encore de 1 milliard l'année précédente.

Le poids de Dexia dans le financement des collectivités locales en avait fait un interlocuteur dominant, reprenant le rôle tenu auparavant par la CDC. Sa position envers une collectivité influençait notablement les décisions des autres prêteurs. Dexia était néanmoins soumis à diverses formes de concurrence avec les prêteurs traditionnels des collectivités (Caisses d'épargne notamment), de nouveaux prêteurs étrangers (européens ou asiatiques) et le développement de formes de financement dites « désintermédiées », encore peu usitées en France (appel direct au marché par des émissions obligataires des collectivités). Il n'y a eu qu'une vingtaine d'émissions obligataires de collectivités locales en vingt ans.

En 2009, très affaiblie, avec un avenir indéterminé, notamment parce que la Belgique et la France ont des objectifs différents la concernant, Dexia n'a plus le rôle moteur antérieur. Mais, comme les caisses d'épargne, l'autre grand acteur du financement des collectivités, est dans une situation analogue, le marché est aujourd'hui éclaté entre plusieurs institutions de poids équivalent. En 2009, le projet de lancement d'une agence de financement des collectivités locales, qui émettraient directement sur le marché, une CAECL recréée, est encore venu perturber le contexte. Bien que certains observateurs pensent que le financement des collectivités locales va revenir à une forme « administrée » comme au temps de la CDC, cette hypothèse est peu vraisemblable. On ne reviendra pas sur certains acquis de la décentralisation comme la liberté d'emprunter aux meilleures conditions. Ceci n'est pas sans risque puisque des collectivités, qui ont su profiter de conditions avantageuses grâce à l'ingénierie financière, se sont trouvées prises à contre-pied avec le retournement du marché en 2008. Ces emprunts sont alors devenus « toxiques » à leur yeux. Même si l'expression est très exagérée, le monde bancaire, et notamment Dexia, s'est engagé à respecter une charte de bonne conduite et à ne plus proposer de produits que les collectivités ne sauraient gérer.

Les bouleversements que connaîtront les collectivités à partir de 2010 (suppression de la taxe professionnelle, réforme des institutions, contrôle de la dépense) vont entraîner un remodelage du contexte financier qui auront des conséquences certaines pour les banques spécialisées comme Dexia.

V. C.

→ Caisse des dépôts et consignations ; Emprunts des collectivités locales.

DIFFÉRÉ D'AMORTISSEMENT → Emprunts des collectivités locales

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE L'ÉQUIPEMENT → Département

DIRECTIVES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Orientations concernant un aspect particulier de la politique d'aménagement du territoire fixées par le gouvernement (directives nationales), une ou plusieurs régions (prescriptions régionales ou interrégionales).

Les directives nationales, qui sont approuvées par décret ; ont une valeur réglementaire impérative bien que leur rédaction permette de s'affranchir du cadre contraignant d'un texte réglementaire. Cette procédure a notamment été appliquée à propos :

— de l'urbanisme commercial (1969) ;
— des zones de bruit des aéroports (1973) ;
— de la protection de la montagne (1977) ;
— de la protection du littoral (1979).

Cette forme de directives posait néanmoins un problème juridique : leur caractère opposable aux tiers pouvait se heurter à l'imprécision de leur rédaction, voire à la nécessité d'interprétation de certaines dispositions, ce qui pouvait conduire à des dérogations. C'est une des raisons qui ont conduit à refondre,

après la réforme de la décentralisation, les trois dernières de ces directives dans des lois d'aménagement et d'urbanisme publiées en 1985 et 1986. Elles sont devenues dispositions particulières aux zones de montagne et du littoral depuis la loi SRU du 13 décembre 2000.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Bruit ; Littoral ; Mer ; Montagne (aménagement de la) ; Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme.

DIRECTIVE TERRITORIALE D'AMÉNAGEMENT (DTA)

Devant la quasi-déshérence dans laquelle est tombée la procédure du schéma directeur, faute de volonté des communes de se regrouper pour s'en doter et de volonté des préfets d'user du droit de prescription, voire de substitution, que leur accordaient les textes sur la décentralisation, un rapport du Conseil d'État *Pour un urbanisme plus efficace* a suggéré en 1992 de créer une procédure de directives territoriales d'aménagement élaborées par l'État. Le projet de loi établi en ce sens fut abandonné par le gouvernement issu des élections législatives de 1993. Mais une disposition d'inspiration semblable et de même dénomination a été reprise dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (loi dite Pasqua). Ce dispositif n'a guère été modifié par la loi Voynet du 25 juin 1999 : celle-ci a seulement ouvert la possibilité pour une région de demander l'élaboration d'une DTA et prévu la mise à disposition du public pendant deux mois des DTA avant leur approbation. La loi SRU du 13 décembre 2000 n'a pas modifié les dispositions relatives aux DTA ; elle a seulement précisé que celles-ci devaient, comme tous les documents d'urbanisme, assurer l'équilibre entre le développement urbain et rural et la préservation des espaces, la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat et une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux.

La loi prévoit que de telles directives peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement du territoire et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent notamment les objectifs de l'État en matière d'infrastructures de transport et de grands équipements, ainsi que de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Elles peuvent préciser, pour ces territoires, les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme. Elles devaient prendre en compte les orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire qui n'a jamais été établi.

Ces directives sont élaborées sous la responsabilité de l'État et à son initiative, en association avec les régions, les départements, les comités de massif et les principales communes (chefs-lieux d'arrondissement, villes de plus de 20 000 habitants et groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace). Elles sont approuvées par décret en Conseil d'État.

Les schémas de cohérence territoriale (auparavant, les schémas directeurs) et les schémas de secteurs, mais aussi les plans locaux d'urbanisme (auparavant les plans d'occupation des sols), les cartes communales, les plans d'aménagement de zone et les plans de sauvegarde et de mise en valeur (par l'intermédiaire du schéma de cohérence territoriale ou auparavant du schéma directeur s'il en existe un, directement dans le cas contraire), doivent être compatibles avec les DTA. Elles ne sont pas directement opposables aux demandes d'autorisation d'occupation des sols, sauf pour leurs dispositions qui précisent les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme (devenues dispositions particulières aux zones de montagne et du littoral depuis la loi SRU du 13 décembre 2000). L'information des collectivités territoriales est systématique et une concertation pragmatique est recherchée. Mais il revient au comité interministériel d'aménagement du territoire (devenu le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires) de les arrêter avant approbation par décret en Conseil d'État.

Sept DTA au total ont été prescrites : celle concernant les Alpes-Maritimes en novembre 1995 ; celles des Alpes du Nord, de l'estuaire de la Seine, de l'estuaire de la Loire et de l'aire métropolitaine marseillaise en février 1996 ; celle de l'aire urbaine lyonnaise en octobre 1997 ; enfin, celle des bassins miniers nord-lorrains en 1999. Pour chacune, un rap-

port d'études préalable a été établi, puis la directive a été élaborée sous la responsabilité du préfet de région avec la participation des services de l'équipement et de l'environnement (DRE et DIREN, fusionnées à partir de 2009 en DREAL) avec un comité de pilotage. La première DTA à être approuvée a été celle des Alpes-Maritimes (décret du 2 décembre 2003). Cinq autres l'ont été entre 2005 et 2007 : bassins miniers (2 août 2005), estuaire de la Seine (10 juillet 2006) ; estuaire de la Loire (1er juillet 2006) ; aire métropolitaine lyonnaise (9 janvier 2007) ; Bouches-du-Rhône (10 mai 2007). Seule celle des Alpes du Nord est encore en cours d'élaboration en 2009 : face à la lenteur de son élaboration et aux réticences qu'elle suscitait, le CIADT a demandé le en 2003 l'élaboration d'un Livre blanc, qui a été approuvé par le CIACT le 3 juin 2007 et un projet a été rendu public le 25 juin 2009, mais il suscité des oppositions (notamment des maires de stations de montagne). En outre, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (SDRIF, approuvé en 1994, mais un nouveau projet a été approuvé par le conseil régional en 2007, mais pas par l'État), les schémas d'aménagement régional de la Corse (non établi), ceux des régions d'outre-mer (approuvés entre 1996 et 2006) et les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) ont les mêmes effets que les DTA.

La DTA (la loi Grenelle-Environnement 2 du 12 juillet 2010 la renomme « directive territoriale d'aménagement et de développement durable ») semble constituer un outil original de planification, assurant la lisibilité de la politique de l'État et offrant une sécurité juridique aux collectivités territoriales. Il reste à savoir quel sera leur degré de contrainte pour imposer à celles-ci la prise en compte de l'intérêt général, notamment sur le plan de la protection et éviter la poursuite des dévoiements constatés depuis la décentralisation de l'urbanisme en 1983. Il conviendra également de suivre la façon dont le contrôle préfectoral des documents d'urbanisme et le contrôle des juges administratifs en assureront le respect.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Aménagement régional ; Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme ; Schéma directeur ; Schéma national d'aménagement et de développement du territoire.

DISPARITÉS RÉGIONALES (OU DÉSÉQUILIBRE RÉGIONAL)

Inégalités, reflétées par des variables économiques ou sociales, dans la répartition entre les régions, voire au sein des régions, des revenus, des activités, des équipements et des potentialités de développement.

Dans de nombreux pays, c'est le constat de telles disparités qui a conduit à définir puis à mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire (France, Italie, URSS, Hongrie, Brésil, etc.) visant à tendre vers un équilibre régional.

En France, le constat des disparités régionales porta tout d'abord sur l'opposition Paris-province (J.-F. Gravier, *Paris et le désert français*, 1947) et conduisit à la politique de décentralisation industrielle. Dans un second temps, les disparités entre la France du nord et celle du sud, puis, de façon plus pertinente entre le nord-est et le sud-ouest, furent analysées et conduisirent, tout en poursuivant la décentralisation (qui portait dès lors surtout sur l'expansion décentralisée des entreprises parisiennes), à promouvoir le développement régional de l'ouest, du sud-ouest et du Massif central par des aides financières aux implantations d'activités et une politique active d'équipements publics. Cette politique connut un certain succès, mais c'est la crise économique, affectant surtout les anciennes régions industrielles du nord et de l'est, qui a souligné *a contrario* le développement de l'ouest et du sud-ouest.

Actuellement, les principales disparités, comme dans les pays d'industrialisation ancienne (Grande-Bretagne, Belgique) sont entre les régions d'industrie ancienne ou plus récente. Entre 1975 et 1982, la carte de l'évolution de l'emploi industriel est presque exactement le négatif de ce qu'elle était un quart de siècle plus tôt ; la plus forte croissance étant celle de la moitié sud-ouest. Il est intéressant d'ajouter qu'elle est le fait de petites entreprises, plus nombreuses dans la moitié sud-ouest, alors que les grandes entreprises sont plus touchées par la crise.

Pour remédier à ces disparités régionales, les pouvoirs publics sont conduits à définir des zones de développement où des moyens d'incitation (primes, équipements) sont concentrés : c'est la politique des *Development Districts* définis dès 1945 en Grande-Bretagne, des zones de développement et d'adaptations

industriels instituées en France par la DATAR en 1964, etc. Cette politique concerne désormais surtout les régions et les pôles de conversion industrielle, ainsi que les régions de l'ouest et du sud-ouest (Massif central surtout), qui ont peu bénéficié de l'évolution des deux dernières décennies. Les commissariats à l'industrialisation ont pour rôle de faciliter l'éclosion des projets industriels, d'origine locale ou non, et de prévenir les difficultés qu'ils peuvent rencontrer. Il en est de même des missions mises à la disposition des commissaires de région dans les régions de conversion.

Par ailleurs, les lois sur la décentralisation administrative ont donné aux régions certains droits en matière de politique économique : aide aux entreprises en difficulté, prime régionale à la création d'entreprises et à la création d'emplois (cette dernière ne peut cependant être cumulée avec la prime d'aménagement du territoire), prêts ou avances à des conditions avantageuses, intervention sur les bâtiments, cessions foncières avantageuses, mise en place de services publics, etc. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales vise à renforcer ce rôle de la région en la chargeant de la coordination des aides économiques apportées par les collectivités locales aux entreprises et peut lui permettre d'adopter, à titre expérimental, après consultation des autres collectivités territoriales et des chambres consulaires, un schéma de développement économique.

Il n'en reste pas moins qu'en période de crise économique les instruments classiques de l'aménagement du territoire paraissent moins efficaces. En effet, la politique risque de se replier sur des actions à court terme (défense de l'emploi, indépendamment des facteurs économiques), de devenir défensive (face aux grandes priorités économiques).

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Aménagement régional ; Conversion ou reconversion ; Décentralisation administrative ; Planification régionale.

DISPENSAIRE

Établissement de prévention, de diagnostic et de soins, sans hébergement. Les dispensaires proprement dits, ou « dispensaires polyvalents d'hygiène sociale » selon la terminologie administrative, sont des équipements de quartier relativement importants (800 à 1 200 m^2 de plancher), destinés essentiellement à l'action médicale préventive. Ils sont organisés en plusieurs services : centres de consultation pré ou postnatale, centre de consultation infantile, section antivénérienne, section d'hygiène mentale, centre de dépistage du cancer, médecine du travail, etc. Ils peuvent correspondre à la desserte d'une population de l'ordre de 20 000 à 30 000 habitants.

À une échelle plus modeste existent des « centres de protection maternelle et infantile » (ou PMI) qui jouent un rôle de petits dispensaires spécialisés dans la médecine préventive de l'enfance et de la maternité (100 à 300 m^2 de plancher). De tels équipements résidentiels peuvent utilement être couplés avec une crèche, un centre social, etc.

Une fonction similaire à celle de ces centres peut parfois être tenue par des cabinets médicaux de groupe, créés à l'initiative de plusieurs médecins qui, tout en fonctionnant sur un mode libéral, assurent pratiquement les mêmes services.

J. C.

→ Carte sanitaire ; Hôpital.

DISPOSITIONS PARTICULIÈRES AUX ZONES DE MONTAGNE ET DU LITTORAL → Littoral ; Montagne

DISTRIBUTION DE L'EAU → Eau

DISTRICT → Groupement de communes ; Statut de la ville et de la région de Paris

DISTRICT INDUSTRIEL → Localisation des activités ; Pôle de compétitivité ; Technopôle ; Zone industrielle

DOCTRINE DE POPULATION

Une doctrine de population est l'ensemble des vues développées par une école de pensée au sujet du volume et de l'évolution souhaitables d'une population.

Sous l'Antiquité et au Moyen Âge, le point de vue religieux, moral et politique était

dominant. De la Renaissance à la fin du XVIII[e] siècle, le point de vue économique et scientifique l'emporta : on reliait le volume de la population à celui des subsistances. La période moderne est apparue avec l'ouvrage de Malthus (*Essai sur le principe de la population...*, 1798). Malthus craint que la progression géométrique de la population ne dépasse la progression arithmétique des subsistances. Il prône donc la limitation de la procréation par contrainte morale (mariage tardif, continence), à l'exclusion des obstacles destructifs (guerres, épidémies, famines) ou de la contrainte vicieuse (contraception). Les doctrines de population, dès lors, opposèrent les malthusiens (les classes dirigeantes en Europe, de nombreux économistes comme Ricardo, Stuart Mill, Say, et le biologiste Darwin) aux populationnistes (l'église catholique, les socialistes idéalistes et les socialistes scientifiques).

Une politique de population est la définition des objectifs et des moyens correspondants, visant l'application d'une doctrine à une population donnée (le plus souvent au niveau d'un État). En France, la réaction populationniste, qui commença à la veille de la seconde guerre mondiale pour se poursuivre pendant et après celle-ci, avait été précédée d'un mouvement d'opinion qui remonte à la fin du XIX[e] siècle. Après la reprise de la fécondité, à la fin de la guerre et après celle-ci, le souci de la non-reproduction de la population s'estompa, mais réapparut avec la chute de la fécondité, à partir de 1965 et surtout 1970. La fécondité française a crû récemment à nouveau (2,00 enfants par femme). De nombreux pays en développement pratiquent au contraire des politiques limitatives, parfois très contraignantes (Chine).

P. M.

→ Démographie.

DOCUMENTS D'URBANISME

Expression, sans valeur juridique, qui désigne les instruments de la planification urbaine, en particulier les différents « plans » d'urbanisme. Il en existe actuellement cinq types :

• *Les schémas de cohérence territoriale* (SCOT), institués par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 – qui ont remplacé les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) créés par la loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967, devenus schémas directeurs (SCPI) dans le cadre de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 – qui concernent généralement un ensemble de communes. Ils peuvent être complétés et précisés par des schémas de secteur, sur tout ou partie du territoire couvert par le schéma directeur. Il existe également, depuis la loi du 7 janvier 1983, des *schémas de mise en valeur de la mer,* qui ont la même nature et la même fonction que les schémas directeurs, pour l'espace maritime, sans avoir les mêmes effets.

• *Les plans locaux d'urbanisme* (PLU), créés par la loi SRU, qui ont remplacé les plans d'occupation des sols (POS) créés par la LOF : établis généralement pour une commune, ils peuvent également l'être pour un ensemble de communes ou une partie de commune.

• *Les cartes communales,* auxquelles la loi SRU a définitivement reconnu ce caractère : document d'urbanisme simplifié, qui concerne surtout les petites communes rurales.

• *Les plans d'aménagement de zone* (PAZ) : documents d'urbanisme (dont la nature et la fonction sont analogues à celles des POS et des PLU qui leur ont succédé) qui étaient établis, avant la loi SRU, dans les opérations d'urbanisme dénommées « zones d'aménagement concerté ».

• *Les plans de sauvegarde et de mise en valeur* (PSMV) : documents d'urbanisme (dont la nature et la fonction sont également analogues à celles des POS et des PLU qui leur ont succédé) qui sont établis pour les parties historiques des villes, riches d'un patrimoine ancien, dénommées secteurs sauvegardés.

Les documents d'urbanisme ont une longue histoire en France. Ils virent le jour en 1919 (loi Cornudet), au niveau communal (projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes) ; on eut conscience de la nécessité d'un document intercommunal pour les agglomérations, en 1932, dans la région parisienne, et on étendit cette possibilité en 1935 à toute la France : ce furent les plans régionaux d'urbanisme. La loi du 15 juin 1943 en conserva les concepts. Elle en simplifia les procédures, tout en les « centralisant » en

confiant la responsabilité de leur élaboration à l'État. Les décrets de 1958 modifièrent les dénominations : les notions de plan directeur d'urbanisme, de plan d'urbanisme communal, de plan d'urbanisme de détail remplacèrent les projets d'aménagement ou les plans régionaux ; les procédures subirent également une évolution. Une constante demeurait cependant gênante à l'application : la superposition de dispositions juridiques issues de documents établis à plusieurs niveaux géographiques agglomérations, communes, quartiers – génératrice de contradictions, faute d'une articulation soigneuse, à peu près impossible à réaliser. Un autre inconvénient tenait au caractère inévitablement précis de tout document à effets juridiques opposables à tous – aux tiers, ainsi que disent les textes juridiques – alors que se faisait jour la nécessité d'avoir un document dont les dispositions graphiques devaient comporter et s'accommoder d'une certaine approximation, afin de laisser la possibilité d'une flexibilité et d'un affinement au fur et à mesure que l'urbanisme et l'urbanisation étaient appelés à se traduire sur le terrain en projets.

Ces préoccupations conduisirent à imaginer deux documents : l'un d'orientation, exclusivement opposable aux collectivités publiques, dans leurs décisions d'aménagement et d'équipement : c'était le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Ce schéma étant dépourvu de règlement, ses caractéristiques juridiques tenaient essentiellement dans son document graphique qui localise des contraintes ou des perspectives. L'autre, applicable à tous les usagers du sol (opposable aux tiers), précis et juridique, afin de fournir une réponse aussi objective que possible à leurs questions : le plan d'occupation des sols (POS). La réforme législative du 30 décembre 1967 mettait ainsi un terme à bien des complications et des contradictions engendrées par la superposition des règlements.

L'élaboration des documents, conjointe par l'État et les communes, ménageait à la fois l'initiative des services locaux de l'État et celle de la collectivité locale. Par rapport aux régimes antérieurs, l'approbation des documents d'urbanisme, après 1967, a été systématiquement déconcentrée sur les préfets de département (pour les POS) et de région (pour les schémas directeurs). Ne remontaient aux niveaux supérieurs de l'État (ministres ou gouvernement) que certains SDAU de grandes agglomérations ou les cas conflictuels. L'édifice juridique mis en place en 1967 était donc à la fois simple, cohérent et équilibré, en garantissant les intérêts de chacun, mais en permettant aussi de surmonter la paralysie que ces intérêts peuvent provoquer. Cette démarche commune devait s'organiser dans des commissions formées d'élus et de fonctionnaires, dont la composition et le fonctionnement étaient aussi peu que possible formalisés. Si l'État, par des décisions du préfet, marquait chaque étape essentielle de l'élaboration, la commune, par les délibérations de son conseil municipal, exprimait son adhésion, assortie ou non de réserves, ou son opposition à laquelle l'État pouvait passer outre, ce qui arriva très rarement, mais permit cependant de trancher clairement quelques conflits caractérisés, à la satisfaction de tous.

En 1983, la décentralisation des procédures d'élaboration a inversé les rôles. L'État n'était plus obligatoirement associé à l'élaboration des documents (SDAU, rebaptisé schéma directeur, et POS), tout en conservant des prérogatives d'intervention ou de contrôle sur le contenu. Les volontés parallèles de participation du public, d'association des autres collectivités territoriales sans tutelle, de prise en compte de certains intérêts supérieurs, conduisirent à un régime juridique dont on constate qu'il s'est révélé moins efficace et bien plus complexe.

La loi SRU du 13 décembre 2000 n'a pas modifié ce processus décentralisé, même si un rapport du Conseil d'État (*L'urbanisme : pour un droit plus efficace,* 1992) en avait souligné les conséquences néfastes. Elle a remplacé les schémas directeurs par des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans d'occupation des sols par des plans locaux d'urbanisme (PLU) et a consacré le caractère de document d'urbanisme de la carte communale avec comme objectif que les nouveaux documents d'urbanisme soient moins centrés sur les seules questions d'utilisation du sol et prennent davantage en compte les questions de logement, de déplacements, de développement économique, d'environnement, etc.

A. G.

→ Approbation ; Carte communale ; Planification urbaine en France (historique) ; Opposabilité aux tiers ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Plan d'occupation des sols (POS) ; Publication ; Schéma directeur ; Schéma de cohérence territoriale (SCOT) ; Secteur sauvegardé ; Zone d'aménagement concerté (ZAC).

DOCUMENTS TECHNIQUES UNIFIÉS
→ Construction ; Marché de travaux

DOMAINE PUBLIC

Les collectivités, comme tous les particuliers, possèdent des biens, mobiliers et immobiliers. Le « domaine privé » de l'État et des collectivités publiques est soumis au régime juridique et au régime contentieux du droit privé (Code civil, compétence du juge judiciaire).

En revanche, les biens des collectivités et des établissements publics qui sont mis à la disposition du public-usager ou qui sont affectés à un service public constituent le « domaine public ». Le domaine public est soumis au régime du droit administratif et le contentieux relève des juridictions administratives.

Vaste et divers, le domaine public comprend en premier lieu des éléments « naturels » : le domaine public maritime (rivages de la mer et « dépendances », lais et relais de la mer), le domaine fluvial (cours d'eau « flottables ou navigables ») et certains lacs. La question de la domanialité publique de l'espace aérien suscite, depuis assez longtemps, une controverse juridique qui n'a pas (encore) de portée pratique substantielle.

Font également partie du domaine public des terrains « artificialisés » et des immeubles. C'est ainsi que sont associés au domaine public maritime les ports, digues, jetées... Enfin le domaine public terrestre comprend des éléments aussi divers que les routes et autoroutes, les gares et voies ferrées, les cimetières, promenades publiques et édifices cultuels, les terrains militaires, aérodromes, palais de justice, etc.

Un régime juridique protecteur garantit la conservation du domaine public : au terme de l'article L 52 du Code du domaine de l'État, « les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles » (leur occupant ne peut en devenir propriétaire par « prescription acquisitive »). La vente d'un bien faisant partie du domaine public n'est possible qu'au terme d'une procédure de déclassement. La partie du domaine public affectée à l'usage direct du public doit respecter les principes d'égalité entre les usagers, de liberté d'usage et de gratuité. Cette dernière condition a été très malmenée jusqu'à la légalisation, par une loi de 1979, des ouvrages à péage.

D'autre part, les utilisations privatives du domaine public ont pris une extension importante, soit sous forme de « permissions de voirie » (kiosques à journaux, stations-service, etc.), soit de « permis de stationnement » (abris-bus, terrasses de café, etc.), qui sont accordées, selon les cas, par arrêté municipal ou préfectoral.

La concession est, en revanche, un acte contractuel, conclu pour une période déterminée, et dont la cessation avant terme peut ouvrir droit à indemnité pour le concessionnaire (concession de voirie, concession d'endigage).

L'utilisation privative du domaine public a été étendue, avec la possibilité de création de droits réels, par la loi du 25 juillet 1994. Dans le cadre de ces conventions, qui ne peuvent être conclues pour une période supérieure à soixante-dix ans, les droits, ouvrages ou constructions correspondants peuvent être transmis ou cédés à une personne agréée par l'autorité compétente. À l'issue du contrat, les ouvrages et constructions deviennent la propriété de l'État. Visant principalement le développement d'activités économiques par des entreprises privées dans les zones portuaires, cette loi n'a reçu jusqu'à présent qu'une application limitée.

Le domaine public de l'État français couvre environ 22 000 km², soit 4 % de la surface du territoire national. Mais 81 % de cette superficie concernent des espaces naturels (forêts domaniales, plages, étangs, reboisements, friches) ou agricoles, 9 % des terrains militaires, et seulement 2 % des terrains en cours d'urbanisation.

V. R.

→ Littoral ; Maîtrise foncière ; Mer ; Propriété.

DOMAINE PUBLIC MARITIME → Domaine public ; Littoral ; Mer

DOMAINES → Domaine public ; Expropriation

DOTATION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE → Dotation globale de fonctionnement

DOTATION DE COMPENSATION DES ALLÉGEMENTS DES BASES DE TAXE PROFESSIONNELLE → Fonds de compensation de la taxe professionnelle ; Taxe professionnelle

DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE → Dotation globale de fonctionnement

DOTATION DE SOLIDARITÉ RURALE → Dotation globale de fonctionnement

DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION (DGD)

Compensation versée aux collectivités locales en contrepartie des transferts de compétences de l'État opérés lors des lois de décentralisation. Pour les communes, les nouvelles compétences ont concerné à l'origine l'urbanisme réglementaire ; pour les départements, il s'agissait de l'aide sociale, des transports scolaires, des collèges ; et pour les régions, des lycées et de la formation professionnelle.

De nouvelles ressources fiscales ayant été attribuées à certaines collectivités (la vignette automobile, disparue depuis, et une partie des droits de mutation par exemple au département), la DGD ne couvrait pour sa première année d'application que le solde entre le coût des nouvelles compétences et le produit des nouvelles recettes transférées. Une fois calculée sur la base des comptes de 1983, avec d'éventuelles rectifications en 1984, la DGD devait évoluer en principe au même rythme annuel que la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le système de la DGD repose sur une dichotomie parfaite entre les dépenses publiques et les ressources qui sont censées les financer. D'une part, les dépenses, par exemple les dépenses d'aide sociale, progressent en fonction des coûts, des besoins ou de la législation. D'autre part, les ressources suivent une évolution qui n'a aucun rapport : par exemple la DGD évolue comme la DGF, c'est à dire comme le produit intérieur brut. De leur côté, les droits de mutation, qui ont été cédés à l'origine par l'État pour le financement de l'aide sociale, sont très influencés par la conjoncture immobilière. Les élus locaux sont partagés entre le désir de voir leurs compétences s'accroître et la crainte de se voir imposer des systèmes de compensations incohérents comme la DGD.

À l'origine, pour chaque collectivité, des révisions sont opérées chaque année en fonction des transferts nouveaux prévus par la loi ou des droits d'option des personnels entre le service de l'État et celui du conseil général. Ainsi, à partir de 1993, la DGD départementale a tenu compte de la partition des directions départementales de l'équipement lorsqu'elle a été opérée.

En 2004, le montant de la DGD s'est élevé à 2,8 milliards d'€ contre 7,8 en 2003 car une partie de la dotation a été fondue dans la DGF. En effet, 95 % des crédits de la DGD 2003 ont ainsi été intégrés dans la dotation forfaitaire des départements et des régions pour 2004. Cette opération participe à la création d'une DGF pour les régions. Les 5 % de crédits restant permettent de procéder à des ajustements résiduels ou des régularisations ponctuelles. En 2009, la DGD ne s'est élevée qu'à 1,5 milliard d'€ hors DGD formation professionnelle.

Pourtant de nombreux transferts ont encore eu lieu à la suite de la deuxième phase (2004) de la décentralisation : techniciens, ouvriers et de services (TOS) des collèges et des lycées, infrastructures ferroviaires, certains monuments historiques, etc. Une partie du coût des transferts a été couvert par des recettes fiscales et notamment en partie par la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et par la taxe sur les contrats d'assurances.

La compensation financière doit être intégrale et correspondre aux ressources que l'État consacrait à l'exercice des compétences transférées. L'évaluation est effectuée par la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) sur la base des trois années précédant le transfert. Elle évalue l'évolution des transferts de compétences, les modalités de leur compensation ainsi que l'évolution des recettes fiscales.

La DGD progresse annuellement comme la DGF et son indexation, « gelée » en 2009, a repris pour 2010.

Les charges résultant de transferts de compétences intervenus dans le secteur de la formation professionnelle sont compensées par

une dotation particulière : la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle, gérée par le ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle. Le montant de l'accroissement de cette dotation, résultant de son indexation sur le taux d'évolution de la DGF, est réparti entre les régions selon des critères spécifiques, dans un objectif de péréquation.

En outre, la loi de finances pour 2005 a prévu de remplacer progressivement, de 2005 à 2007, une part de cette dotation « formation » par le produit de la contribution au développement de l'apprentissage (taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage). Ce dispositif vise à substituer une ressource de nature fiscale à une dotation versée par l'État afin de renforcer l'autonomie financière des régions. Depuis 2007, cette contribution est de 0,18 % de la masse salariale. Elle a atteint en 2009 un montant de 655 millions d'€, répartis entre les régions, qui s'ajoutent aux 1,7 milliard de la DGD formation professionnelle.

V. C.

→ Autonomie financière et fiscale des collectivités ; Budget communal ; Budget de l'État et urbanisme ; Concours financiers de l'État aux collectivités locales ; Décentralisation administrative.

DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT (DGE)

Transfert de l'État aux communes, aux départements et à leurs groupements, destiné à leur permettre d'assurer une partie du financement des investissements. Sont également éligibles les services d'incendie et de secours et les centres de la fonction publique territoriale (centres de gestion et CNFPT). La DGE résulte de la globalisation de la majorité des subventions spécifiques d'investissement autrefois gérées par chaque ministère de tutelle. Instituée par la loi de 1982 relative aux libertés des communes, des départements et des régions, elle a été mise en place progressivement de 1983 à 1986, puis plusieurs fois modifiée.

La DGE atteint 708 millions d'€ en 2009. Ce montant évolue chaque année comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques (+ 3,7 % en 2004), mais elle a été bloquée, comme d'autres dotations, en 2009.

La DGE des départements (224 millions d'€ en 2009) est fonction des dépenses directes d'investissement ainsi que des dépenses indirectes induites par les subventions accordées aux communes et groupements de communes. La DGE des départements est majorée pour les départements aux ressources fiscales faibles.

Modifié plusieurs fois, le système de la DGE communale (484 millions d'€ en 2009), a été relativement simplifié et recentré sur les petites communes. Dorénavant, ne sont plus éligibles à la DGE que les communes de moins de 2 000 habitants (7 500 dans les DOM) sans conditions, et les communes de 2 001 à 20 000 habitants (7 501 à 35 000 dans les DOM) sous conditions de ressources, ainsi que les groupements de communes de 20 000 habitants au plus (35 000 dans les DOM).

La DGE est attribuée sous forme d'aide individualisée dans le cadre d'enveloppes départementales. Les dossiers de DGE sont instruits par les services du préfet et la subvention est décidée après avis d'une commission d'élus. Cette commission est également chargée de définir les catégories d'investissement prioritaires.

La DGE procure peu de ressources aux collectivités : un peu moins d'un milliard pour des dépenses d'équipement évaluées à près de 40 milliards. Elle ne vient en fait que compléter le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), beaucoup plus conséquent. En revanche, elle est fondamentale pour les petites communes.

V. C.

→ Autonomie financière et fiscale des collectivités ; Budget communal ; Budget de l'État et urbanisme ; Concours financiers de l'État aux collectivités locales ; Décentralisation administrative.

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF)

À l'origine (en 1979), il s'agissait du transfert d'une fraction de la TVA perçue par l'État au profit des collectivités territoriales. Depuis, sa définition en tant que fraction des ressources fiscales de l'État a été abandonnée et son évolution est définie par référence à l'évolution du produit intérieur brut. La DGF est perçue par les communes, les groupements de communes à fiscalité propre (syndicats d'agglomération nouvelle, communautés urbaines ou d'agglomération et communautés de communes), les départements et, depuis 2004, les régions. La DGF s'élève en 2010 à

41 milliards d'€ et représente 13 % du budget de l'État.

Le principe d'un transfert d'une partie des produits fiscaux collectés au niveau national vers le niveau local, pratique courante dans de nombreux pays, s'explique par la rigidité et par l'étroitesse de la fiscalité locale par rapport aux besoins financiers des collectivités territoriales. La DGF représente environ 30 % des ressources propres de ces collectivités. Elle a succédé au versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) qui compensait lui-même les pertes de recettes liées à la suppression en 1967 de la taxe locale (taxe sur le chiffre d'affaires supprimée par la mise en place de la TVA).

La répartition de la DGF entre les collectivités est guidée par deux principes : assurer, d'une part, des ressources suffisantes aux collectivités démunies ou aux besoins importants, par exemple du fait de l'urbanisation, et tenir compte, d'autre part, même si cela n'est pas toujours apparent, du niveau de recettes que procurait antérieurement la taxe locale. Sous diverses dénominations – attribution de garantie pour le VRTS, dotation forfaitaire pour la DGF – les collectivités perçoivent encore environ 30 % de leur DGF au prorata de ce qu'elles percevaient en ancienne taxe locale.

La réforme de 1985 de la DGF a tenté de modifier de façon significative le poids du passé en remplaçant progressivement les critères antérieurs par des critères plus représentatifs des besoins des communes : la population, l'insuffisance de ressource fiscale, et surtout des facteurs objectifs de dépenses communales (longueur de la voirie communale, nombre d'élèves et de logements sociaux). Divers concours particuliers venaient s'ajouter au « tronc commun » de la DGF au bénéfice des communes centres d'agglomération, des communes touristiques ou thermales. Mais, en instituant une garantie de progression pour toute les communes, le système n'a pu à la fois opérer une péréquation efficace et une garantie, notamment du fait du ralentissement de l'inflation.

C'est à partir de ce constat, mais aussi de la montée des problèmes sociaux dans les banlieues, qu'a été créée en 1991 la dotation de solidarité urbaine (DSU). La DSU, dans sa première forme, opérait un prélèvement sur les communes supposées être les plus riches et dont la part de la garantie de progression minimale était importante, au profit des communes les plus concernées par les problèmes sociaux.

En 1993, la DGF a été encore réformée et instaure à partir de 1994 une nouvelle répartition qui s'organise autour de deux parts principales :

- une dotation forfaitaire (13,6 milliards d'€ en 2004 pour les seules communes et groupements), consolidant les dotations perçues antérieurement par les communes (tronc commun et dotations particulières sauf DSU) ;
- une dotation d'aménagement du territoire (6,9 milliards d'€ en 2004), elle-même répartie en trois parts : une DGF des groupements (5,5 milliards), la DSU (635 millions) et une dotation de solidarité rurale (DSR pour 420 millions), répartie entre les bourgs-centres et les communes de plus de 3 500 habitants.

En 2005, la DGF a été réformée une nouvelle fois. Elle comprend dorénavant pour les communes une dotation forfaitaire rénovée et des dotations particulières de solidarité urbaine (DSU) et rurale (DSR). La dotation forfaitaire est elle-même composée de trois éléments : une dotation de base, calculée en fonction du logarithme de la population (concrètement entre 60 et 120 € par habitant en 2005) ; une dotation superficielle à raison de 3 € à l'hectare ; une dotation de garantie qui vient compléter la première si elle se révèle inférieure à l'ancienne dotation forfaitaire de la commune. À ces trois dotations s'est ajoutée une dotation de compensation de la part salaire de la taxe professionnelle, complément supprimé en 2004. Cette compensation fiscale rend encore plus opaque un système de transfert réputé particulièrement complexe.

La réforme de 1993 avait été rendue nécessaire par la stagnation relative de la masse à répartir, alors que dans le même temps le nombre d'ayants droit augmentait (avec notamment les nouvelles intercommunalités). La dynamique de l'évolution de la DGF s'est ralentie : elle était encore de + 9% entre 1989 et 1998 ; elle n'a augmenté plus que de 1,5 % à 2, 5% dans les années récentes.

Les études réalisées par le Commissariat du plan au début des années 2000 avaient montré que la DGF avait été un facteur essentiel de résorption des inégalités de ressources des communes, même si l'aspect péréquateur n'était pas visible : en cristallisant les effets de péréquation du VRTS, de la DGF initiale et

de celle de 1985, la DGF avait réduit 30 % des écarts de ressources entre communes en vingt ans, ce qui est considérable. Mais la globalisation de tous ces effets dans une seule dotation forfaitaire indifférenciée en 1994 a incité à oublier quel était le contenu de la dotation et à croire que seules les dotations de solidarité étaient péréquatrices. La réforme de 2005 apparaît comme le résultat d'une recherche de transparence dans un système de répartition très bloqué. Elle apparaît aussi comme une tentative de recherche de plus grande égalité entre collectivités, renforçant la position des communes rurales au détriment des communes urbaines. Dans les premières années de la DGF, les dotations forfaitaires par habitant étaient dans un rapport de 1 à 3,5 entre les petites et les grandes communes, elles ne sont plus que dans un rapport de 1 à 2, gommant les besoins différenciés en fonction de la taille des communes.

Les enjeux se sont alors déplacés vers les dotations de solidarité, et notamment vers la DSU, car 75 % des communes de plus de 10 000 habitants perçoivent la dotation contre moins de 50 % auparavant. L'éligibilité à la DSU résulte des critères principaux suivants : la pauvreté fiscale de la commune et des habitants, le nombre de logements sociaux ou de bénéficiaires de l'APL, la pression fiscale.

La réforme de 1993 a été rendue nécessaire par la stagnation relative de la masse à répartir, alors que dans le même temps le nombre d'ayants droit augmentait. La DGF totale, indexée jusqu'en 1990 sur les recettes de TVA perçues par l'État, évolue en fonction de l'inflation et de deux tiers de l'évolution du PIB en volume. La dynamique de l'évolution de la DGF s'est ralentie : elle était encore de + 9 % entre 1989 et 1998 ; elle n'augmente plus que de 1,5 % à 2,5 % dans les années récentes.

La DGF reste le transfert de l'État qui forme l'enjeu essentiel des rivalités entre collectivités. La DGF est étudiée chaque année par les groupes de pression que représentent les associations d'élus à caractère sectoriel (tourisme, montagne, littoral, communes rurales, grandes villes, groupements, etc.) qui tentent de l'infléchir à leur profit.

Le développement de la coopération intercommunale a largement changé la donne de la répartition de la DGF. Le nombre de collectivités nouvelles éligibles à la DGF s'est accru comme conséquence de la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, destinée à favoriser le regroupement communal et surtout la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999. Au 1er janvier 2008, 2 583 nouveaux groupements à fiscalité propre (communautés d'agglomération et de communes) avaient été créés. Cet engouement pour l'intercommunalité s'explique en partie par le recherche d'un gain net de ressources représenté par la DGF des groupements ou dotation d'intercommunalité (en moyenne 35 € par habitant dans les communautés d'agglomération en 2000, 45 € en 2009). Comme un habitant rapporte de la DGF à sa commune d'une part, et à son intercommunalité d'autre part, une nouvelle réforme est en train de se dessiner : la DGF territoriale. Il s'agirait de transférer le total des DGF communales à l'intercommunalité qui la répartirait et assurerait la péréquation à l'intérieur de son périmètre. Le principe a été évoqué lors des débats préliminaires à la réforme des institutions territoriales en cours.

Les départements et les régions bénéficient également d'une DGF beaucoup plus stable, c'est-à-dire ayant connu moins de réformes. Leur caractère péréquateur est très affirmé. Leur DGF a également intégré la majeure partie de la dotation générale de décentralisation les concernant.

V. C.

→ Autonomie financière et fiscale des collectivités ; Budget communal ; Budget de l'État et urbanisme ; Budget départemental et budget régional ; Concours financiers de l'État aux collectivités locales ; Fiscalité directe locale.

DRAINAGE → Cycle de l'eau

DROIT DE CONSTRUIRE → Coefficient d'occupation des sots ; Permis de construire ; Plafond légal de densité

DROIT DE L'URBANISME

Branche du droit administratif qui a, durant ces vingt dernières années en France, pris une grande importance, sans pour autant acquérir son autonomie scientifique, car il fait appel à des grandes disciplines comme le droit civil ou le droit pénal, mais aussi à des disciplines

plus récentes comme le droit fiscal, le droit de la construction ou le droit de l'environnement.

Empirique en raison des besoins, pas toujours prévus, auxquels il doit faire face, il est aussi largement expérimental et son évolution technique est commandée par les transformations des politiques urbaines autant que par celle des modes de vie, que celles-ci infléchissent. Mais le droit contemporain ne part pas du néant. Le Premier et le Second Empires ont laissé l'un la première législation relative aux établissements dangereux, incommodes ou insalubres, l'autre le permis de bâtir, mais c'est la IIIe République qui a donné son essor au droit de l'urbanisme, après les destructions causées par la première guerre mondiale (lois de 1919 et 1924 inaugurant la planification locale), qui ont été complétées par les décrets-lois de 1935. Le gouvernement de Vichy, généralisant le permis de construire, posa en outre le principe de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme, par la loi du 15 juin 1943. Les ordonnances et décrets de 1958, la loi d'orientation foncière de 1967, les lois de 1975 et 1976 ont complété un édifice qui a été remanié par les lois de 1982 et 1983 sur la décentralisation, par la loi du 18 juillet 1985 et enfin par la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 (simplifiée par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003).

La loi du 31 décembre 1967 (loi d'orientation foncière) a constitué véritablement la « charte de l'urbanisme français », qui inspira les politiques publiques, conduites principalement par l'État, à la fin d'une période d'intense urbanisation et de prospérité budgétaire. Elle s'efforçait, d'une part d'encadrer le dynamisme des agglomérations urbaines en distinguant la destination à long terme des sols, fixée par les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les règlements d'utilisation des sols opposables aux tiers à moyen terme par les plans d'occupation des sols (POS). D'autre part, elle a établi le nouveau régime des zones d'aménagement concerté (ZAC), qui permet d'ouvrir l'urbanisme opérationnel aux aménagements privés dans des conditions à la fois attractives et garantissant la réalisation des équipements collectifs nécessaires aux nouveaux habitants.

La loi du 31 décembre 1975 « portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière » a marqué une réelle réserve devant les efforts mal maîtrisés dé la politique des investissements d'infrastructure lourde et dès grandes zones opérationnelles, qui a caractérisé les trente glorieuses, et d'urbanisation accélérée du territoire français. Elle a créé deux instruments qui s'efforcent, avec des résultats décevants, de promouvoir un urbanisme local d'une part, et plus qualitatif d'autre part : les zones d'intervention foncière (ZIF) en matière foncière, le plafond légal de densité (PLD) en matière fiscale.

Le droit de l'urbanisme est enfin un droit codifié (Code de l'urbanisme). Techniquement, le droit de l'urbanisme est sans cesse devenu plus complexe, faisant de plus en plus appel aux actes réglementaires pour l'application de lois « d'orientation » ou des « lois-cadres », ouvrant seulement de grands problèmes généraux au débat parlementaire. L'administration, sous le contrôle, il est vrai, du juge administratif, a, chaque année, élargi son pouvoir (on peut le constater par l'importance des parties réglementaires du Code de l'urbanisme). Mais ce sont plus encore les textes internes à l'administration – instructions, directives, circulaires – qui ont fondé la pratique, elle-même hétérogène, des services extérieurs du ministère chargé de l'urbanisme.

Matériellement, le droit de l'urbanisme, initialement voué à l'aménagement de la cité, s'est étendu, à la faveur de l'urbanisation accélérée de la France, au droit de l'extension urbaine (la ville et le « périurbain »), puis à l'ensemble de l'espace, bâti ou non bâti, rural ou naturel, l'ensemble du territoire étant désormais soumis à la planification que le législateur de 1983 appelle toujours « urbaine ». C'est, selon Cristini (*Droit de l'urbanisme,* 1985) « un "droit dévalorisé"... par la dégradation des sources et l'altération des rapports hiérarchiques entre les différentes règles du droit ; un "droit éclaté" par les différents moyens dont dispose l'administration pour individualiser l'application des règles et par la juxtaposition des régimes différents dans l'espace et dans le temps ».

La décentralisation administrative, entreprise par les lois de 1982-1983 et complétée par la suite par de nombreux textes législatifs et réglementaires, a été souvent critiquée, mais est reconnue presque unanimement comme irréversible. Elle a cependant fait apparaître de nombreux dysfonctionnements, par rapport à l'intérêt général et parfois par rapport au respect du droit. Un rapport du

Conseil d'État de 1992, intitulé *L'urbanisme : pour un droit plus efficace,* soulignait ceux-ci et présentait de nombreuses propositions. Leur adoption aurait permis au droit de l'urbanisme français de retrouver un peu de l'effectivité et de l'efficacité qu'il avait avant la décentralisation. L'une d'elles a cependant été retenue dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 : l'élaboration par l'État de directives territoriales d'aménagement. Sept DTA ont été prescrites en 1995 (Alpes-Maritimes), 1996 (Alpes du Nord, estuaire de la Seine, estuaire de la Loire, aire métropolitaine marseillaise), 1997 (aire urbaine lyonnaise) et 1999 (bassins miniers nord-lorrains). Elles ont été approuvées entre 2003 et 2007 (seule celle des Alpes du Nord ne l'est pas encore). Il restera à savoir comment elles seront appliquées.

Au cours de la période récente, le droit de l'urbanisme a intégré de nombreuses préoccupations qu'on peut qualifier de connexes. Les plans d'urbanisme, et en particulier les plans d'occupation des sols et encore plus les plans locaux d'urbanisme, doivent tenir compte de préoccupations relatives à la politique de la ville et du logement (loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 : programme local de l'habitat), de la protection de l'environnement et des paysages (loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages créant les directives de protection et de mise en valeur des paysages, charte des parcs naturels régionaux), de l'organisation des transports et des économies d'énergie (loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie : plans de déplacements urbains). Ces dispositions devraient renforcer la portée des documents d'urbanisme. La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000, simplifiée par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, a été largement guidée par ce souci de cohérence entre l'urbanisme et les domaines connexes : les documents d'urbanisme doivent concourir aux équilibres entre développement urbain, préservation des espaces agricoles et protection des espaces naturels et des paysages dans l'esprit du développement durable ; à la mixité urbaine et sociale dans l'habitat ; à une utilisation économe de l'espace urbain et de l'espace naturel ; à la maîtrise de la mobilité et à la limitation de la circulation automobile ; à la préservation de la qualité de l'air, de l'eau des milieux, des sites et des paysages, etc. On peut craindre cependant que ces intentions se traduisent difficilement dans les faits.

P. M. et Y. P.

→ Code de l'urbanisme ; Expropriation ; Planification urbaine en France (historique) ; Préemption.

DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN
→ **Préemption**

E

EAU

L'eau constitue une ressource abondante mais menacée. En France, on estime la quantité disponible à 170 milliards de m^3 en année moyenne (2 800 m^3/hab/an) et les *prélèvements* à 33 milliards de m^3 (540 m^3/hab/an), dont environ 80 % d'eaux superficielles. Les centrales thermiques classiques et nucléaires en utilisent 55 % (refroidissement), les collectivités 19 % (eau potable), l'irrigation 14 % et l'industrie 12 %. Une grande partie de cette eau est restituée à son bassin, souvent sous une forme altérée : la *consommation nette* ne représente qu'environ 5 milliards de m^3. Le refroidissement constitue l'usage le plus développé depuis les années 1960 (il plafonne depuis), tandis que les usages industriels diminuent depuis les années 1970. Eau potable et irrigation semblent en voie de régression. Si les quantités font rarement défaut, la qualité de la ressource reste très dégradée malgré les lois sur l'eau successives.

La fourniture d'eau potable, compétence des communes, repose sur l'exploitation de 30 000 captages et de 15 300 stations de traitement et représente 18,5 millions de m^3/jour (300 l/hab/j). Elle est fournie pour un tiers par les eaux de surface et pour deux tiers par les eaux souterraines. Environ la moitié est destinée à l'alimentation domestique, le reste aux établissements publics, industries (dont le raccordement est soumis à autorisation et qui préfèrent généralement assurer leur propre approvisionnement), commerces, bureaux, lavage des rues, arrosage des jardins. La consommation domestique est très variable dans l'espace du nord au sud de la France et des centres denses aux zones périurbaines où les parcelles privées sont dotées de jardins, voire de piscines, et dans le temps d'une saison à l'autre et selon l'heure. L'objectif adopté en France étant de satisfaire toute la demande en tout temps, le dimensionnement des réseaux se fait sur la base de la consommation en heure de pointe et non sur celle des consommations moyennes.

Depuis l'Antiquité, la distribution de l'eau relève de deux modes : ponctuel (puits, fontaine) ou réticulaire (aqueduc, conduites souterraines). Les réseaux d'eau comprennent aujourd'hui le captage, l'adduction, le traitement, le stockage et la distribution de l'eau.

Les *captages* sont protégés contre les risques de pollution par une législation renforcée (Code de la santé publique, art. L 1321-2). On distingue autour du point de prélèvement trois périmètres de protection : immédiate (terrain acquis par la collectivité, clôturé et réservé à la production d'eau), rapprochée (toute activité ou installation de nature à nuire à la qualité des eaux y est interdite ou réglementée) et éloignée.

L'*adduction* mène l'eau du point de captage au lieu de traitement ou au réservoir de distribution. La technique de l'aqueduc s'est développée d'abord à l'époque romaine, en Italie puis en Gaule, où elle se maintint tout au long du Moyen Âge. Type d'adduction gravitaire à plan d'eau libre, l'aqueduc fait l'objet d'une protection sanitaire particulière. L'adduction par refoulement est née à la Renaissance grâce à l'utilisation des pompes qui en sont l'organe essentiel. La conduite forcée s'est développée à l'ère industrielle à mesure que les matériaux qui constituaient la conduite (fonte, acier, béton armé, béton précontraint,

plastique) résistaient mieux aux fortes pressions.

Avant d'être acheminée au réservoir de distribution, l'eau doit être rendue *potable*. Les normes de potabilité sont définies à l'échelle internationale par l'Organisation mondiale de la santé, en Europe par la directive 98/83/CE du 3 novembre 1998, en France par le décret n°2007-49 du 11 janvier 2007 relatif à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine. Ces normes visent avant tout à préserver la santé publique (absence de germes pathogènes et de substances toxiques ou cancérigènes), mais aussi à fournir une eau compatible avec les réseaux de distribution (ni abrasion, ni dépôts) et jugée agréable (en France, ceci est souvent assimilé à « inodore, incolore et sans saveur »). Elles prennent en compte des paramètres physico-chimiques et bactériologiques et concernent aussi bien la ressource – toute eau ne peut pas être potabilisée – que l'eau à la sortie de l'usine de traitement et, depuis peu, au robinet, compte tenu des risques de contamination en réseau. Après floculation et décantation, les eaux de surface font l'objet d'une filtration (utilisée dès la seconde moitié du XVIII^e siècle), puis d'une désinfection (chloration et/ou ozonation). Le traitement des eaux souterraines se limite souvent à une chloration de sécurité.

Le *réservoir* est un ouvrage enterré, semi-enterré ou aérien, destiné à stocker l'eau potable avant sa distribution, à constituer une réserve en cas de travaux ou de pollution accidentelle à l'amont et à répondre à la demande de pointe comme à la demande réglementaire en cas d'incendie. Si l'on veut minimiser les pertes de charge dans les conduites (cette expression désigne le frottement de l'eau contre les parois), il doit être situé au barycentre du réseau ; sa position élevée permet la distribution gravitaire de l'eau. S'il faut économiser l'espace, le réservoir sera soit enterré, soit implanté hors agglomération, soit semi-enterré dans un parc et agrémenté de fontaines comme le fit Darcy à Dijon en 1840.

Le réseau de *distribution* est constitué par l'ensemble des conduites qui relient un ou plusieurs réservoirs aux usagers et qui traversent, pour permettre leur accès et leur entretien, l'espace public. Le dimensionnement des canalisations prend en compte les demandes de pointe ainsi que les contraintes d'incendie (60 m^3/h pendant deux heures), les bouches étant distantes de 200 mètres. Le réseau doit assurer des pressions ni trop faibles (dysfonctionnements des appareils raccordés), ni trop élevées (risques de vibrations, voire d'éclatement des conduites). Le réseau se classe selon deux types : *réseau ramifié*, arborescent ou en antenne, qui a l'avantage d'être économique mais de n'alimenter les abonnés que par un seul chemin ; *réseau maillé* qui rend possible par un simple jeu de robinets-vannes l'alimentation en retour. L'entretien des réseaux est souvent insuffisant, et les fuites de l'ordre de 30 %, avec une grande variabilité d'un réseau à l'autre.

Le *prix de l'eau* (facturé au consommateur) n'a cessé d'augmenter depuis une vingtaine d'années. Il atteint 3 €/m^3 en moyenne en 2008, avec de fortes disparités. Ce prix comprend la fourniture de l'eau potable, la collecte et le traitement des eaux usées, la redevance des agences de bassin (application du principe pollueur-payeur), ainsi que diverses autres taxes et redevances. Son augmentation est en partie due à celle du coût de potabilisation (ressource plus dégradée, normes plus exigeantes) et au rattrapage (inachevé) du retard de l'assainissement.

Afin de limiter la pression sur la ressource, d'une part, et l'augmentation des coûts, d'autre part, plusieurs solutions sont envisagées ou mises en œuvre. La plupart reposent sur le constat selon lequel beaucoup des usages ne nécessitent pas une eau potable. Il serait alors possible d'utiliser deux réseaux, dont un d'eau non potable pour l'arrosage des jardins et le nettoyage des rues par exemple : un tel double réseau existe à Paris, mais serait très coûteux à créer *ex nihilo*. Une autre possibilité consiste à utiliser les eaux pluviales pour certains usages, voire les eaux grises (issues de la maison, à l'exception de celles des toilettes), ce qui revient à utiliser l'eau en série (l'eau usée d'un usage devient la ressource d'un autre) au lieu de l'utiliser en parallèle. Ces solutions sont souvent mises en œuvre dans les quartiers durables ou les bâtiments à haute qualité environnementale. Indépendamment de la prudence qu'elles nécessitent en termes de santé publique, elles engendrent deux problèmes au moins. Les réseaux et usines de traitement existants peuvent connaître des dysfonctionnements du fait de leur surdimensionnement. La production d'eau potable est

un puissant levier de protection de la ressource, en particulier face à la contamination agricole ; si l'enjeu qu'elle représente diminue, les conséquences pourraient être dramatiques pour les milieux aquatiques.

S. B.

→ Agence financière de l'eau ; Cycle de l'eau ; Pollution des eaux continentales.

EAUX PLUVIALES → Assainissement ; Cycle de l'eau ; Fontaine ; Pollution des eaux continentales

EAUX USÉES → Assainissement ; Pollution des eaux continentales

ÉCHANGEUR → Autoroute ; Carrefour

ÉCHANTILLON

Lorsqu'on cherche à étudier un ensemble d'unités, une *population* (des personnes, des ménages, dont on veut connaître les comportements ou les opinions, des produits dont on veut contrôler la qualité, etc.), il n'est pas nécessaire d'examiner toutes les unités concernées : on peut se contenter d'en prendre un *échantillon* plus restreint. Si celui-ci a été constitué conformément à la règle, difficile à assurer, du hasard, les conclusions qu'on pourra en tirer pourront être généralisées à l'ensemble de la population, aux erreurs statistiques près.

C'est en particulier le cas pour les *enquêtes* qu'on effectue pratiquement toujours sur un échantillon de petite taille par rapport à la population. Mais pour que l'inférence de l'un à l'autre soit possible, il faut que l'échantillon présente certaines propriétés que l'on résume par le terme de *représentativité*.

Au sens strict, employé en statistique mathématique, un échantillon est représentatif s'il a été obtenu selon des règles précises qui font *que tout membre de la population a la même probabilité d'être choisi pour faire partie de l'échantillon.* La manière, en principe la plus simple, de réaliser cette condition est de disposer d'une liste complète et numérotée de tous les membres de la population visée *(la base de sondage)* et d'y faire un tirage au sort, en retenant une personne sur N (le rapport 1/N est le *taux de sondage*). Le tirage au sort lui-même fait appel à des tables de nombres au hasard, qui sont publiées. Dans ces conditions, il est possible d'appliquer les techniques d'inférence statistique et d'estimer, à partir de la mesure de certains paramètres dans l'échantillon, leur valeur probable (et les limites d'erreur) dans la population, ou de vérifier des hypothèses relatives à la population. Si cette condition de représentativité n'est pas (ou mal) remplie, on dit que l'enquête est *biaisée.*

Mais on dispose rarement d'une telle liste exhaustive ; soit elle n'existe pas, soit elle n'est pas accessible, soit elle est ancienne. On utilise alors d'autres procédures, comme par exemple tirer au sort des adresses et, s'il s'agit d'une enquête, interroger une des personnes qui y demeurent.

Une méthode très employée, critiquable sur le plan théorique, mais qui, en pratique, donne des bons résultats, est la *méthode des quota,* qui consiste à reproduire volontairement dans l'échantillon certaines caractéristiques de la population : on cherchera, par exemple, à avoir la même proportion de personnes de différents âges ou de différentes catégories socio-professionnelles que dans la population.

Pour les études d'urbanisme et d'aménagement, on recourt parfois à un *sondage aréolaire* : sur un document graphique (carte, photo aérienne), on établit un quadrillage numéroté et on tire, au hasard, certaines des cases de celui-ci ; on enquête alors toutes les unités (ménages, logements, etc.) contenues dans ces cases.

La précision de la mesure dépend évidemment de la taille de l'échantillon. Mais l'erreur ne décroît que selon la racine carrée du nombre d'observations. Ainsi, lorsqu'on double la taille d'un échantillon, l'erreur probable sur une proportion ou sur une moyenne n'est divisée que par $\sqrt{2} = 1{,}414$. Il est donc inutile de chercher à tout prix à disposer d'un échantillon important, sauf si on veut procéder à des analyses fines qui exigent qu'on prenne en considération des sous-populations très restreintes.

B. Mat.

→ Enquête.

ÉCHELLE → Carte ; Cartographie ; Photographie (au sol, aérienne, de satellite) ; Plan

ÉCHIQUIER → Orthogonisme

ÉCLAIRAGE PUBLIC

Distribution de la lumière artificielle dans les lieux publics, l'éclairage public assure la sécurité des personnes et des biens durant l'obscurité, prolonge les activités diurnes et participe à l'embellissement de la ville : il anime la nuit, il met en valeur la richesse du tissu urbain, des formes urbaines, des monuments, des plans d'eau, des espaces verts, ce que la lumière du jour ne peut toujours réaliser.

Sous l'Ancien Régime, l'éclairage (à l'huile) des rues était à la charge des riverains. Mais, peu à peu, des compagnies privées ont multiplié les réseaux d'éclairage au gaz (7 258 réverbères à Londres en 1829, 210 à Dijon en 1844), concurrencées après 1879 par l'éclairage électrique (appliqué pour la première fois à l'illumination de Paris). L'éclairage public tiré de l'énergie solaire devrait se développer.

La technique d'éclairage des monuments (urbains ou non) a été mise au point entre les deux guerres en France, d'où elle s'est répandue dans le monde entier. L'exposition universelle de New York (1939) devait être le summum de la lumière électrique. Depuis la seconde guerre mondiale, elle s'est encore affinée à la faveur des spectacles « son et lumière » et l'éclairage de la tour Eiffel témoigne de sa vitalité. En revanche, l'éclairage des voies urbaines est conçu en termes de sécurité routière (la circulation nocturne demeure deux à trois fois plus dangereuse que la circulation diurne) et l'alignement des lampadaires se fait au mépris du piéton, dont il contribue à réduire le confort visuel. L'étude de l'éclairage pour les piétons reste encore, malgré la promotion des « plans lumière », mal intégrée à celle des aménagements urbains. Elle ne prend en compte ni la sociabilité, ni l'esthétique et fort peu l'environnement : l'éclairage nocturne a des effets négatifs sur la faune et la flore urbaine. Cette pollution lumineuse consomme de l'énergie et devrait être maîtrisée.

L'appareil d'éclairage ordinaire se compose d'un mât résistant aux intempéries, fixé sur un massif en béton, d'un appareillage électrique comprenant un ou deux ballasts, d'un ou deux condensateurs, d'un amorceur, de fusibles de protection, d'une lampe. Les lampes à vapeur de sodium donnent une teinte orangée qui confond les couleurs mais exacerbe les contrastes, celles à vapeur de mercure donnent une teinte blanche bleutée, celles à vapeur de sodium sous haute pression une teinte blanche dorée, les tubes fluorescents offrent diverses teintes. Le flux lumineux peut être réfléchi, réfracté, diffus, étroit. La position des lampadaires est censée ne nuire, le jour, ni à la circulation des piétons, ni à l'esthétique urbaine. L'exploitation des réseaux d'éclairage public est assurée par la ville qui en a aussi la responsabilité juridique. Le marché français de l'éclairage public est de l'ordre de 200 millions d'€ en 2009.

A. Gu.

→ Électricité ; Mobilier urbain.

ÉCLECTISME → Moderne ; Pastiche ; Postmoderne ; Urban design

ÉCOLE

L'enseignement du premier degré (primaire) est assuré dans les écoles maternelles (préélémentaires qui accueillent pendant trois ans les enfants de 3 à 6 ans) et dans les écoles primaires (enseignement élémentaire destiné en principe aux enfants de 6 à 11 ans). Les écoles sont publiques ou privées, mais la plupart des établissements privés ont passé un contrat avec l'État qui leur permet, sous réserve de répondre à certains critères (pédagogiques notamment) de bénéficier d'aides publiques et en particulier de la rémunération des enseignants par l'État.

L'école primaire est l'équipement collectif résidentiel par excellence et le choix du lieu de son implantation est important par l'effet qu'il exerce sur les déplacements quotidiens qui animent un quartier. En milieu rural, on observe toujours que l'existence d'une école est un facteur essentiel au maintien d'une vie locale minimale dans une commune. Depuis 1975, le seuil de suppression d'une école à classe unique a été fixé à douze élèves.

L'école primaire accueille cinq classes d'âge (qui suivent une année dite préparatoire, deux années de cycle élémentaire et deux années de cycle moyen). En milieu urbain, la taille habituelle d'un groupe scolaire est de douze classes primaires, aux-

quelles peuvent être annexées quatre classes maternelles. L'implantation d'un tel équipement nécessite un terrain de 5 à 6 000 m² et correspond à un ensemble d'environ 600 logements. Mais le nombre d'enfants par logement varie couramment du simple au double lorsqu'on passe d'un quartier à un autre. De même, pour un quartier donné, il peut évoluer considérablement en une dizaine d'années, la population ayant tendance à vieillir en même temps que les logements : les nouveaux quartiers d'habitation connaissent généralement une forte densité d'enfants par logement, puis le nombre d'enfants scolarisables tend à diminuer après quelques années. C'est pour faire face à cette évolution que l'on a souvent ajouté, de façon transitoire, aux groupes scolaires que l'on implantait dans ces quartiers, des classes démontables.

L'école maternelle (enseignement préscolaire) peut être autonome ou rattachée à une école primaire : le groupe de base comprend quatre classes et nécessite un terrain de 2 000 m².

On compte, en 2007-2008, 55 329 écoles (parmi lesquelles un peu moins du tiers sont des écoles maternelles), dont le dixième environ sont privées, pour la plupart confessionnelles (surtout dans les régions de tradition catholique, comme la Bretagne et la Vendée). Il faut y ajouter 80 écoles régionales d'enseignement adapté (destinées notamment aux enfants handicapés). Elles totalisent 275 000 classes, mais il existe encore, en milieu rural, malgré la banalisation du ramassage scolaire, près de 5 000 écoles à classe unique. L'ensemble de ces écoles accueille 6 650 000 élèves (parmi lesquels environ 14 % dans les écoles privées), dont 2 550 000 dans les écoles maternelles (presque toutes publiques) et 4 100 000 dans les écoles primaires et les écoles d'enseignement adapté. En 2008-2009, on comptait 322 000 enseignants dans les écoles publiques et 46 000 dans les écoles privées, soit un enseignant pour 19,3 élèves (une des moyennes les plus élevées d'Europe). La taille moyenne des classes, qui a fortement diminué, était, en 2006, de 26 enfants dans les classes maternelles et de 22,5 dans les classes des écoles primaires), soit 24,2 pour l'ensemble (il était de plus de 30 en 1960 et supérieur à 28 encore en 1990). La dépense moyenne est de 5 350 € par élève (4 970 dans les écoles maternelles et 5 440 dans les écoles élémentaires).

La commune est propriétaire des locaux des écoles publiques. C'est elle qui a l'obligation d'en assurer la construction et l'entretien. Mais elle n'est pas tenue de construire des écoles maternelles. Lorsque les enfants d'une commune fréquentent l'école d'une autre commune, la première doit rembourser à la seconde sa part des charges. L'organisation d'une cantine scolaire reste facultative, mais existe dans presque toutes les villes, souvent gérée par un établissement public communal, ou par une entreprise privée (contrat de forfait ou concession).

À noter que la plupart des pays pauvres pratiquent l'école en double mi-temps pour diviser par deux une partie des coûts de l'enseignement.

J. C. et P. M.

→ Carte scolaire ; Crèche.

ÉCOLE DE CHICAGO → Écologie urbaine ; Sociologie urbaine

ÉCOLE DES BEAUX-ARTS → Beaux-Arts

ÉCOLES D'ARCHITECTURE

À la différence de la plupart des formations architecturales existant aujourd'hui dans le monde, les vingt écoles nationales supérieures d'architecture françaises ne relèvent pas de l'université, mais du ministère de la Culture et de la Communication. Elles ont le statut d'établissements publics administratifs. Au nombre de six dans la région Île-de-France et de quatorze dans les autres régions françaises, leur fonction première est d'offrir un enseignement de l'architecture de qualité aux étudiants (environ 1 700) qui y préparent chaque année le diplôme. À ces vingt écoles d'architecture, il convient d'associer l'École spéciale d'architecture (établissement privé) et l'ex-ENSAIS (École nationale supérieure des arts et industries de Strasbourg) devenue INSA (Institut national des sciences appliquées) qui délivrent également un diplôme d'architecte reconnu par l'État.

Les écoles nationales supérieures d'architecture françaises existent seulement depuis quarante années. Elles sont nées de façon spontanée et désordonnée, sous la dénomina-

tion d'« unités pédagogiques d'architectures », dans le sillage des événements de mai 1968 et du décret de décembre 1968 supprimant la section architecture de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts (ENSBA). Le système académique du prix de Rome a alors aussi été supprimé. La profession des architectes ne contrôle plus la formation des architectes. Sous l'autorité d'André Malraux, le ministère d'État chargé des affaires culturelles a mis en œuvre cette réforme définitive que l'on doit avant tout aux acteurs les plus motivés de cette prestigieuse institution devenue obsolète. Un nouvel enseignement de l'architecture, décentralisé, libéré du joug des patrons d'agence (architectes des bâtiments civils et palais nationaux ou architectes conseils du ministère de la Construction en charge des ZUP sur l'ensemble du territoire français), est ainsi né.

Les unités pédagogiques d'architecture ont acquis leur statut d'établissement public au cours des années 1980. Leurs enseignants ont été progressivement titularisés durant les années 1990. Des projets plus ambitieux leur ont valu, à partir des années 2000, des conditions de travail plus attractives, propres à garantir des pratiques pédagogiques dignes d'une formation de haut niveau. Mais il leur reste, entre autres, à obtenir le statut d'enseignant-chercheur pour que la recherche scientifique puisse se développer dans les écoles d'architecture au même titre que dans tout établissement d'enseignement supérieur. Avec le passage en 2005 dans le système LMD (licence-master-doctorat), les écoles nationales supérieures d'architecture françaises ont franchi une étape importante de leur intégration dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les écoles d'architecture françaises ne parviennent néanmoins pas à assurer l'implication simultanée et efficace des sciences pour l'ingénieur (SPI) et des sciences de l'homme et de la société (SHS). Au sein de cette formation plurielle, la fracture historique qui sépare les enseignants du projet d'architecture (les architectes praticiens) et les enseignants des autres disciplines n'est toujours pas résorbée. La récente création du doctorat en architecture pourrait ouvrir des perspectives dans ce sens.

E. L.

→ Beaux-Arts ; Projet urbain.

ÉCOLOGIE

Étymologiquement, science de l'habitat. En fait, sur le plan scientifique, l'écologie est la discipline qui place les écosystèmes au centre de ses réflexions. Elle se préoccupe donc des interactions entre les êtres vivants, et entre ceux-ci et leur environnement abiotique et se focalise particulièrement sur le rôle des groupes humains. L'écologie a montré que toute intervention humaine entraîne une série d'interactions et de rétroactions dans le cadre du fonctionnement de systèmes solidaires, et peut donc avoir des conséquences lointaines, parfois difficiles à prévoir. En d'autres termes, la connaissance des écosystèmes permet de prévoir les conséquences les moins immédiates de toute action, notamment humaine.

D'où la double définition possible du terme « écologiste ».

— Dans un sens précis et restreint, c'est un spécialiste des écosystèmes, préoccupé des répercussions multiples de toute modification isolée sur l'ensemble d'un environnement biologique et abiotique.

— Dans un sens plus large, c'est une personne ou un mouvement qui attire l'attention sur les modifications possibles du milieu par les actions humaines, notamment par la mise en œuvre des techniques modernes, de plus en plus puissantes. Il se préoccupe particulièrement des dégradations possibles du milieu, à la suite d'une série de réactions en chaîne déclenchées par une première modification d'un élément de celui-ci. Il apparaît donc facilement comme un défenseur de l'environnement.

F. D.-D.

→ Écologie urbaine ; Écologie territoriale ; Écosystème ; Environnement ; Habitat.

ÉCOLOGIE TERRITORIALE

La manifestation la plus concrète des interactions entre sociétés et biosphère prend la forme d'échanges d'énergie et de matières qui sont à l'origine de l'essentiel des problèmes environnementaux aujourd'hui identifiés, de l'échelle planétaire (changement climatique, épuisement de certaines ressources, perte de biodiversité, etc.) à l'échelle locale (eutrophisation des milieux aquatiques, pollution atmosphérique urbaine, etc.). L'un des enjeux du développe-

ment durable réside dans la limitation de ces échanges (diminution de la pression sur les ressources, réduction des rejets et émissions de toute nature) d'une part, dans le recours aux ressources renouvelables d'autre part.

L'écologie territoriale se fonde ainsi sur l'analyse des consommations d'énergie et de matières d'un territoire donné et de leur circulation au sein de celui-ci qu'elle emprunte à la théorie des écosystèmes. La description du *métabolisme territorial* (terme employé par analogie avec le fonctionnement d'un organisme) permet de mieux comprendre les interactions entre ce territoire et son milieu naturel, voire des milieux éloignés (en lien avec les importations et exportations économiques), ce qui passe par la détermination de *bilans de matières*, d'*analyses des flux de matières et d'énergie*, d'*empreintes environnementales*. L'écologie territoriale y associe l'analyse des acteurs, institutions, politiques, techniques qui sont à l'origine de ces flux, c'est-à-dire de la dimension sociale du métabolisme, au côté des celle des processus naturels qui le guident. Elle permet d'identifier des cibles pour la *dématérialisation* (consommation moindre de matières), la *décarbonisation* (consommation moindre de carbone), le « *dewatering* » (consommation moindre d'eau). Ceci se traduit par exemple par la *mutualisation énergétique*, la mise en place de *symbioses industrielles*, ou plus généralement par le développement d'usages des ressources en série (les déchets d'une activité devenant la matière première d'une autre) en lieu et place de leur utilisation classique en parallèle (chaque activité puisant ses propres ressources et engendrant des déchets sans usage ultérieur).

S. B.

→ Développement durable ; Écologie ; Énergie et environnement ; Environnement.

ÉCOLOGIE URBAINE

Les applications récentes du concept et de certaines techniques de l'écologie au milieu urbain ne sont qu'indirectement la suite de l'ensemble de développements des sciences humaines qu'on est convenu de rattacher à l'école de Chicago. Ces développements portaient principalement sur l'habitat urbain et s'appliquaient donc directement et légitimement à la ville. Mais, à partir de la fin des années 1960, dans le climat des luttes en faveur de l'environnement, le concept d'écologie est revenu à ses origines, la biologie animale et végétale. Il a été utilisé pour étudier les relations entre les espèces vivantes et l'homme, tout autant que les relations entre l'homme, en tant qu'espèce vivante, et son propre milieu, naturel et surtout artificiel.

Il en résulte que l'application du concept d'écologie à l'environnement urbain présente actuellement, comme tout transfert d'un domaine à l'autre du savoir, un caractère *analogique*. Ce caractère a l'avantage de stimuler l'imagination et la recherche. Il a l'inconvénient de risquer, en l'absence d'un contrôle rigoureux des conditions de validité de l'usage du concept, de tomber dans la pure et simple équivoque. La sensibilité militante se substitue alors à la réflexion scientifique et l'action manque de bases rigoureuses. Il importe donc de n'appliquer qu'avec prudence le concept et les méthodes de l'écologie au milieu urbain et d'en vérifier avec un soin particulier les conditions et les limites de validité.

B. D.

→ Écologie ; Sociologie urbaine (historique).

ÉCOLOGISTE → Écologie

ÉCONOMÉTRIE

L'économétrie effectue une synthèse formalisée entre l'observation des faits économiques, leur mise en ordre par la statistique descriptive et le calcul des probabilités et leur intégration dans les schémas explicatifs des différentes théories économiques. Née aux États-Unis des travaux de la Cowles Commission en 1932, elle réalise une conjugaison harmonieuse entre l'économie mathématique, la statistique et la théorie économique. L'économétrie positive se propose de dégager des corrélations systématiques entre les grandeurs économiques significatives et de relier ces interactions dans des schémas d'interdépendance prenant le plus souvent la forme de modèles explicatifs.

Dans le domaine urbain, l'économétrie s'est illustrée dans les années 1960 aux États-Unis par des tentatives ambitieuses d'analyser

les processus de développement des grandes agglomérations au moyen de modèles explicatifs généraux articulant la localisation des activités, des ménages et des grands équipements structurants aux valeurs foncières et aux décisions des pouvoirs publics. Ce fut généralement un échec, malgré d'importants moyens financiers mis en œuvre. Durant les dernières décennies, l'économétrie s'est beaucoup développée, étendant son champ d'action aux domaines qualitatifs (santé, éducation, environnement, aspects politiques de la vie économique) ainsi qu'aux corrélations à travers l'espace (économétrie spatiale, inaugurée au début de la décennie 1970).

P.-H. D.

→ Modèle (mathématique).

ÉCONOMIE

Le terme d'économie se rencontre pour la première fois sous la plume de Xénophon, puis sous celle d'Aristote, pour désigner l'art de gérer le patrimoine domestique *(oikonomos)*. Cette conception, étroitement mercantile, n'a cessé de s'élargir depuis : l'économie est devenue science des richesses (Adam Smith, 1776), des échanges (début du XIX^e^), de la valeur et des prix (milieu du XIX^e^), science des choix entre biens rares à usages alternatifs (XX^e^). Les méthodes de l'analyse économique sont variées et ont été tour à tour déductives et inductives, analytiques et synthétiques, quantitatives et qualitatives. La seule ligne de clivage importante est celle qui oppose les tenants de la micro-économie et les partisans de la macro-économie. Selon l'analyse micro-économique, seuls comptent les comportements individuels ; les comportements globaux résultent de l'addition, de l'agrégation des comportements individuels ; il y a simple changement d'échelle des faits et non altération de leur nature même. Selon l'analyse macro-économique au contraire, prendre en considération l'ensemble des comportements en modifie la matière et les effets : c'est ce que démontre Keynes.

Si les approches et méthodes d'analyse sont diverses et complémentaires, les économistes de toutes les époques ont recherché dans les faits économiques l'apparition de régularités, de récurrences et même de véritables lois économiques plus ou moins intemporelles et générales telles que :

— la loi de Gresham (auteur mercantiliste du XVI^e^ siècle) : « La mauvaise monnaie chasse la bonne » : lorsque deux instruments monétaires coexistent dans une économie, la monnaie la plus prisée disparaît progressivement de la circulation : elle devient monnaie de réserve ;

— la relation de Philipps (économiste britannique, 1958) : il existe une relation statistique inverse entre taux de chômage et taux de variation des salaires ou rythme d'accroissement des prix : la progression du chômage dans une économie aurait donc pour effet de freiner l'inflation par un ralentissement des coûts salariaux.

À l'heure actuelle, coexistent quatre grands corps de théories économiques, correspondant à trois grandes écoles de pensée : les classiques (1775-1850), prolongés par l'école néo-classique (1870-1920), la théorie de Marx (seconde moitié du XIX^e^ siècle) et celle de Keynes (première moitié du XX^e^ siècle).

a / Les classiques. On distingue parmi eux une école anglaise, pessimiste (Adam Smith, David Ricardo, Robert Malthus) et une école française, optimiste (Jean-Baptiste Say). À l'école classique, on doit l'élaboration des concepts de base : valeur, prix, travail, production, échanges, marché, concurrence et leur agencement dans une explication des faits économiques, à la fois dans la courte et dans la longue période.

b / L'école néo-classique marque, par rapport aux classiques, à la fois un approfondissement et un rétrécissement. D'une part, l'étude de l'équilibre à court terme est enrichie et approfondie par le recours systématique au raisonnement à la marge (l'école néo-classique est aussi appelée école marginaliste) et par l'emploi des mathématiques (Léon Walras). Mais si les néo-classiques ont ainsi fait faire des progrès décisifs à ce qu'il est convenu d'appeler le calcul économique, ils ont en revanche rétréci leur horizon, en évacuant de leur analyse tous les facteurs d'évolution à long terme.

c / Marx (1818-1883) est, sur bien des points, l'héritier des classiques avec lesquels il entre cependant en conflit. Empruntant à Ricardo le concept de valeur-travail et l'élargissant, il démontre comment l'exploitation et la misère ouvrières vont se transformer au

bénéfice des capitalistes en plus-values génératrices de profits. Mais ce profit est précaire et menacé. D'une part, il y a une tendance à l'égalisation des taux de profit entre les différentes branches d'activité. D'autre part, il existe une baisse tendancielle des taux de profit dans l'économie dans son ensemble. Les crises économiques sont donc inévitables et sont renforcées par l'action révolutionnaire de la classe prolétaire.

Le courant néo-marxiste a été assez vivace en France dans les années 1970, en particulier dans l'analyse des rentes foncières et de la division sociale de l'espace en milieu urbain, ainsi que dans la théorie de l'intervention publique (capitalisme monopoliste d'État).

d / Keynes et la révolution keynésienne. Keynes (1883-1946) est en rupture complète avec ses maîtres néo-classiques. Il rejette l'existence de prétendus mécanismes naturels qui rétabliraient automatiquement le plein-emploi. Bien au contraire, il peut exister des équilibres durables de sous-emploi. Il suffit que la demande effective globale soit insuffisante par rapport à l'offre globale. Il ne faut plus raisonner sur les comportements individuels mais sur les macroquantités. C'est l'inertie à la hausse de la consommation, jointe à un déclin relatif des occasions d'investir dans les systèmes économiques ayant atteint leur maturité qui, ensemble, sont responsables du profil bas de l'économie. Si les agents économiques privés (ménages, entreprises) sont incapables d'assurer la reprise, il revient à l'État, par une politique délibérée de dépenses publiques soutenues, au besoin par la pratique du déficit budgétaire et de faibles taux d'intérêt, d'assurer la relance de l'économie. La macroéconomie et la thérapeutique keynésiennes ont guidé avec succès la conduite des politiques économiques dans les pays occidentaux jusqu'à la fin des années 1960, mais elles se heurtent à de graves mécomptes en économie ouverte. Aujourd'hui, les économistes sont à la recherche de nouvelles théories qui seraient à même de comprendre, d'interpréter et de juguler la crise.

Les principaux domaines de l'analyse économique :

— La production est la première des grandes fonctions que doit expliquer la science économique, en apportant des réponses aux questions : Que produire ? Comment produire ? Pour qui produire ? La production s'obtient en combinant de manière efficiente des facteurs productifs : terre, travail (qualifié ou non), capital (c'est-à-dire machines, équipements, moyens de financement).

— La répartition des richesses produites suit la production : la rémunération des facteurs de production – terre, travail et capital – constitue simultanément le revenu des agents économiques : salaires et traitements des travailleurs, loyers et fermages des propriétaires fonciers, intérêts et dividendes des prêteurs de capitaux, profits des entrepreneurs.

— La dépense des revenus produits et répartis constitue la troisième grande fonction économique. Il s'agira d'expliquer la consommation et l'épargne des ménages ainsi que les dépenses d'équipement des entreprises. Ces dépenses de biens de consommation et d'équipement rachètent en quelque sorte la production et le circuit économique est alors entièrement bouclé.

Ces trois grandes fonctions : production, répartition, dépense n'épuisent pas la totalité des faits économiques. D'autres domaines d'analyse demeurent. Citons les principaux :

— La monnaie et l'inflation : quel est le rôle de la monnaie et des instruments monétaires sur le niveau de l'activité économique ? Comment est financée la production ? À quel rythme évolue le niveau général des prix ?

— Les relations économiques internationales : quels sont les déterminants du commerce international ? Y a-t-il une division internationale du travail et une spécialisation internationale entre les pays ? Quels sont les effets d'un déséquilibre des échanges extérieurs d'un pays sur sa situation économique interne ? Quels mécanismes expliquent la conversion des monnaies les unes dans les autres (ce qu'on appelle le change) ?, etc.

— La dynamique économique : comment rendre compte des variations dans le niveau de l'activité économique. Existe-t-il des limites à la croissance économique ? Comment corriger les inégalités de développement ? Comment obtenir une croissance forte sans inflation et sans chômage importants ?

— La politique économique et le rôle de l'État : ces questions ont été renouvelées par la problématique keynésienne. On peut se demander jusqu'où doit s'étendre la sphère d'action de l'État et, corrélativement, à quel

montant doivent être plafonnés les prélèvements obligatoires ? De façon plus générale, quel rôle remplissent la fiscalité, la politique monétaire et d'encadrement du crédit, la politique budgétaire et les dépenses publiques, etc. Ces questions relèvent de l'économie financière et de l'économie publique.

À côté de ces questions très transversales, il faut évoquer encore des domaines plus restreints, la science économique ayant eu tendance à se compartimenter. On peut citer, par exemple, l'économie industrielle et la gestion des entreprises, l'économie du travail, l'économie sociale, l'économie de la santé, l'économie de l'éducation, l'économie de la recherche-développement, l'économie de l'environnement, etc.

P.-H. D.

→ Économétrie ; Économie du tourisme ; Économie spatiale ; Économie urbaine.

ÉCONOMIE DU TOURISME

On s'accorde à penser que le tourisme a connu trois âges successifs : élitiste jusqu'à 1945, groupiste et conformiste pendant les « trente glorieuses », exigeant et narcissique depuis la crise pétrolière. Si cette approche comporte une part de simplification (les comportements de chaque « âge » ont perduré après le passage à l'âge suivant), elle souligne la place prise par le tourisme dans l'économie mondiale : occasion de recettes d'appoint, puis industrie de masse, elle est entrée dans une étape de concurrence accrue qui explique le développement de la mercatique touristique.

Le nombre d'arrivées de touristes internationaux a atteint, en 2007, 903 millions, soit 14 % de la population du globe (certains touristes pouvant être comptabilisés pour plusieurs arrivées). 54 % d'entre eux ont encore l'Europe pour destination : celle-ci en retire 51 % des recettes, transport exclu. Pour les Amériques, ces parts de marché sont respectivement de 16 % et 20 % ; pour l'Asie de l'Est et le Pacifique, de 20 % et 22 % ; l'Afrique et le Moyen-Orient ne comptent que pour 10 % des touristes internationaux et 7 % des recettes. La France est le premier pays touristique en termes d'arrivées de touristes étrangers (82 millions en 2007), devançant l'Espagne (59 millions) et les États-Unis (56 millions), la Chine (55 millions), l'Italie (44 millions), la Grande-Bretagne (31 millions), l'Allemagne (24 millions), etc. Mais, en termes de recettes, sur un total de plus de 955 milliards de $ en 2007, pour le seul tourisme international, les États-Unis (97 milliards) devancent l'Espagne (58 milliards), la France (54 milliards), l'Italie (43 milliards), la Chine (42 milliards), la Grande-Bretagne, l'Allemagne, etc. Ces très grandes inégalités entre les pays d'accueil se reflètent dans (ou reflètent) les capacités d'accueil : le nombre de lits d'hôtels (et assimilés) dépasse 30 millions, dont plus de 40 % en Europe, 35 % dans les Amériques (États-Unis surtout), 20 % en Asie-Pacifique et seulement 5 % pour l'Afrique et le Moyen-Orient. Il faut cependant nuancer ces résultats : si les pays européens apparaissent parmi les premières destinations, leurs visiteurs sont en majorité issus des autres pays européens (87 % dans le cas de la France en 2007).

La croissance des indicateurs quantitatifs du tourisme a été très rapide. Le chiffre de 100 millions de touristes internationaux n'a été atteint qu'en 1964 et les recettes ne représentaient alors que moins de 10 milliards de $, ce qui correspond à des taux moyens de croissance entre 1964 et 2001 respectivement de 5,5 % et de plus de 10 % par an.

On estime la consommation touristique intérieure (Français et étrangers), en 2007, en hôtels, cafés et restaurants, autres hébergements, alimentation, transport, loisirs touristiques, organisation de voyages, etc., à 117,6 milliards d'€ (dont environ 40 % par les étrangers, hors transport), soit environ 7 % du PIB. On pourrait y ajouter les 31,5 milliards dépensés par les 114 millions d'excursionnistes pour des déplacements de la journée. Cette consommation touristique intérieure (hors excursionnistes) se ventile entre les hébergements marchands (16 milliards), les hébergements non marchands (10 milliards correspondant aux loyers qu'auraient dû payer en hébergement marchand les personnes séjournant en résidence secondaire ou chez des parents ou amis), 13 milliards pour les cafés et restaurants, 10 milliards pour les achats alimentaires, 24 milliards pour les transports (y compris en automobile), 14 milliards pour les achats et autres prestations, 6 milliards pour les services de loisirs, 11 milliards pour les forfaits et voyages organisés et 14 milliards pour les autres dépenses.

La place de l'industrie touristique dans l'économie est cependant délicate à mesurer. On ne peut en effet la mesurer à travers la nomenclature Insee des activités. La branche hotels-cafés-restaurants ne peut lui être totalement attribuée et, à l'inverse, le tourisme dépasse cette seule branche. Celle-ci représente environ 359 000 entreprises et un chiffre d'affaires de 98 milliards d'€.

Le tourisme est considéré comme particulièrement important par les pays d'accueil en raison de son rôle dans la balance des paiements. Pour la France, en 2007, les recettes provenant des touristes étrangers se sont élevées à 39,6 milliards d'€, tandis que les dépenses des Français à l'étranger ont représenté 26,8 milliards, ce qui a dégagé un solde positif de 12,8 milliards. Cet excédent est, par exemple supérieur à celui de l'industrie automobile (0,9 milliard en 2007, mais 8,8 milliards en 2005) et près du double de celui de l'agroalimentaire (7,2 milliards). Il n'a cessé de croître jusqu'en 2000 (où il a atteint 15 milliards), après une stagnation autour de 10 milliards dans les années 1990, puis a eu tendance à décliner à partir de 2001. Les recettes proviennent essentiellement des pays développés (92 %).

Les dépenses en capital dans le tourisme sont importantes. En France, elles représentent (sans les investissements dans les activités liées, tels les transports) près de 10 milliards d'€ par an qui se répartissent entre les hébergements (la moitié environ), l'autre moitié correspondant aux investissements dans les restaurants et débits de boisson (20 % environ), dans les autres hébergements commerciaux et associatifs, dans les équipements touristiques et surtout dans la construction et le gros entretien des résidences secondaires (plus ou moins de 20 % selon les années), la restauration et les débits de boisson (près du quart), les équipements (15 %). Ils sont effectués par les ménages (60 %), les entreprises (un tiers) et les acteurs publics (un peu plus de 5 %).

Contrairement à une opinion largement répandue, le tourisme est une activité qui nécessite des investissements importants notamment pour réaliser les hébergements – par rapport aux recettes qu'il engendre et aux emplois qu'il crée. On peut avancer le chiffre de 300 000 € au moins par emploi équivalent plein temps, ce qui en fait une des activités les plus capitalistiques. Selon l'UNEDIC, les emplois dans le tourisme en France peuvent être estimés à 820 000 au 1er janvier 2007. Mais cette estimation soulève de nombreuses questions méthodologiques : choix des branches prises en compte (dont les hôtels-cafés-restaurants) ou au contraire exclues (transports, services de loisirs, etc.), limitation aux activités directement liées au tourisme, caractère saisonnier de nombreux emplois (un tiers dans l'hôtellerie et la restauration), importance des emplois à temps partiel, etc. D'autres études ajoutent les emplois indirects liés au tourisme (dans les transports, le bâtiment, l'alimentation par exemple) et des emplois induits (consommations des personnes vivant du tourisme). Sans compter les emplois induits (ce qui serait très discutable), on estime ainsi le poids du tourisme en France à plus de 1,4 million d'emplois, voire davantage, soit 5,5 % de l'emploi national.

Si difficile que soit l'appréhension du poids économique du tourisme, celui-ci est important pour les pays traditionnellement touristiques (Europe occidentale surtout), comme pour les pays qui ont souhaité tirer profit de leurs avantages naturels (climat surtout) et culturels. Mais le tourisme est une activité qui n'est pas exempte d'inconvénients. Les emplois créés sont souvent saisonniers ou (et) à temps partiel et de faible niveau. Les capitaux nécessaires sont importants. Lorsqu'ils sont étrangers, le pouvoir de décision et les revenus le sont aussi. C'est en outre une activité fragile, soumise aux accidents climatiques et politiques. Enfin, elle peut avoir des conséquences néfastes pour l'environnement, voire entraîner une perte d'identité culturelle pour les populations des pays d'accueil. Dans les pays en développement en particulier, il n'est pas du tout certain que ces caractéristiques en fassent un investissement prioritaire comme beaucoup de dirigeants l'ont cru.

P. M.

→ Aménagement touristique ; Hébergements touristiques ; Tourisme.

ÉCONOMIE SPATIALE

Branche de la science économique qui analyse les rapports entre les faits économiques et l'espace.

En fait, l'espace a toujours été largement négligé par les économistes, ce qui explique en partie la difficulté, pour les aménageurs et les urbanistes, à utiliser (et parfois à maîtriser) les concepts des économistes. L'économie spatiale a été d'inspiration allemande dès ses débuts au XIX^e siècle avec von Thünen (théorie de l'économie agricole, de 1826 à 1863), Launhardt (1882) et Weber (théorie des localisations industrielles, 1909) et Lösch (théorie des régions économiques, 1940). Elle a été relayée, depuis la deuxième guerre mondiale, par la *regional science,* fondée à l'University of Pennsylvania par Isard.

P. M.

→ Économie; Facteurs de localisation des activités; Science régionale.

ÉCONOMIE URBAINE

La ville n'est certes pas réductible à un pur système économique mais les aspects économiques des problèmes urbains sont suffisamment importants pour justifier l'existence d'une économie urbaine qui s'est développée aux côtés de la géographie et de la sociologie urbaines. L'économiste se sent concerné par l'analyse des décisions qui concourent à aménager progressivement les biens rares et les services urbains en vue d'atteindre les finalités de l'homme dans la cité. Plus simplement, on dira que l'économie urbaine est l'étude de la ville en tant qu'organisation économique, avec deux champs d'analyse complémentaires :

— l'*économie des villes,* c'est-à-dire l'étude du réseau qu'elles forment dans l'espace national, l'analyse de leurs interrelations, de leurs zones d'influence réciproque, de leur pouvoir de commandement, de l'armature qu'ensemble elles constituent et qui confère à un pays ou une région sa trame territoriale ;

— l'*économie de la ville,* conçue comme une entité spatiale et un système d'organisation, largement ouvert sur l'extérieur, qui ordonne la localisation de ses agents (ménages, entreprises, pouvoirs publics) et affecte son territoire à des usages du sol concurrents : le logement, les activités économiques, les équipements d'infrastructure, etc., en fonction d'impératifs divers, notamment d'ordre économique.

Si l'analyse économique des villes est très ancienne et remonte aux économistes précla- siques William Petty (vers 1670) et Richa- Cantillon (vers 1725), l'économie de la vi- est beaucoup plus récente et date du XX^e siècle. Elle est née au confluent de plu- sieurs courants : la théorie de la localisati- des activités industrielles, développée p- Weber (1909) et Lösch (1940) ; l'école hist- rique allemande (théorie dite de la base écon- mique) ; les travaux des économistes du s- qui ont étudié les prix fonciers.

L'essor définitif de l'économie urbaine d- cependant des années 1960 lorsque deux éc- nomistes américains, Wingo et Alonso, o- appliqué l'appareil d'analyse néoclassiq- aux problèmes de localisation des ménages e- des activités sur l'aire urbaine. Aujourd'hu- les principaux domaines d'investigation d- l'économie urbaine sont les suivants :

— Les *réseaux urbains* et l'armatu- urbaine, qui semble quelque peu délaissé- aujourd'hui.

— Les *valeurs foncières* en site urbain, où coexistent deux corps d'explication concur- rents : l'analyse néo-classique et l'analys- néo-marxiste. Ces deux théories apparaissen- également insatisfaisantes. L'analyse néo- classique parvient certes à un ensemble de résultats très complets et très précis, mais à partir d'hypothèses très éloignées des réalité- urbaines (ville circulaire concentrant tous le- emplois au centre, ville linéaire, etc.). L'ana- lyse néo-marxiste part d'hypothèses beaucou- plus réalistes, mais ne parvient presque jamai- à des conclusions opératoires, en raison de l'extrême difficulté qu'il y a, dans la théori- marxiste, à passer des valeurs aux prix d- production.

— Les *transports urbains* : notamment l- choix du mode de transport par l'usager et l- choix des investissements d'infrastructure par la collectivité à partir de la notion de co- généralisé de déplacement, l'analyse du trafi- par origine-destination au moyen de modèle- la tarification des transports collectifs, etc.

— Le *logement urbain et l'économi- immobilière* : conditions de la production d- cadre bâti, financement du logement et poli- tique d'aide à l'accession, modèles de locali- sation résidentielle et des services connexe- au logement, etc.

— Les *équipements collectifs urbains* et le- conditions de leur financement par l'État et le-

collectivités territoriales, ce qui renvoie à l'examen des finances publiques locales et à l'étude des politiques d'équipement et d'endettement des villes.

— La *gestion des ressources naturelles* dans l'espace urbain : qualité de l'eau, de l'air, conservation et extension des espaces verts, élimination des déchets, des nuisances et des atteintes à l'environnement et au cadre de vie. Ces questions renvoient à des disciplines connexes comme l'économie de la santé, de l'environnement ainsi qu'à la théorie des ressources épuisables.

— Un dernier domaine encore peu exploré, malgré quelques travaux récents d'universitaires français, est celui de l'élaboration de *comptabilités urbaines* selon les conventions des comptes économiques nationaux ou régionaux. Pourtant, les relations d'assez nombreux modèles macro-économiques présupposent une analyse dichotomique urbain/non urbain du comportement des agents économiques.

Au total, depuis 1960, l'économie urbaine est devenue une discipline adulte qui, si elle pose encore un certain nombre de problèmes restés sans solution, a déjà à son actif un ensemble de résultats prometteurs.

P.-H. D.

→ Économie ; Modèle (mathématique) ; Prix fonciers ; Rente foncière.

ÉCONOMIES D'ÉCHELLE

La production d'une entreprise varie généralement avec la dimension de cette dernière. C'est le problème des rendements dimensionnels ou, pour reprendre l'expression d'Alfred Marshall, économiste de l'école de Cambridge (fin XIX^e siècle), des économies d'échelle. On distingue :

— Les *économies internes d'échelle,* qui tiennent au mode d'organisation interne de l'entreprise : organisation rationnelle des tâches, informatisation des travaux à caractère répétitif, approvisionnement et traitement par grandes quantités, etc. Ces différents facteurs ont un impact favorable sur la productivité jusqu'à un seuil donné (qu'il est d'ailleurs difficile de mesurer avec précision). Au-delà, commencent les gaspillages, dus à la bureaucratie, à l'encombrement, à la congestion, etc. (déséconomies d'échelle).

— Les *économies externes d'échelle,* qui tiennent à l'organisation extérieure à l'entreprise et proviennent le plus souvent des infrastructures collectives mises en place par l'État et les collectivités territoriales (un bon réseau de transport et de télécommunications, une meilleure éducation et une formation professionnelle plus adaptée, une prise en charge de la recherche fondamentale et appliquée, etc.). On peut aussi considérer que les très grandes entreprises et les organismes professionnels prennent en charge les coûts de la recherche-développement et de l'information et procurent par là même des économies d'échelle aux unités de production de plus faible dimension.

P.-H. D.

→ Économies externes.

ÉCONOMIES EXTERNES

On dit aussi effets externes ou externalités. Les économies externes apparaissent au bénéfice d'agents économiques producteurs ou consommateurs lorsque ces agents bénéficient de l'activité d'autres agents de façon gratuite. Empruntons un exemple d'économies externes en production à l'économiste britannique Alfred Marshall (1890). Supposons un apiculteur qui installe ses ruches à proximité immédiate des vergers d'un arboriculteur ; les abeilles viennent féconder les fleurs : la récolte des fruits sera plus abondante. En même temps, la récolte du miel sera augmentée par le pollen des arbres fruitiers. Il y a bénéfice réciproque au profit des deux producteurs. Il s'agit là d'effets externes croisés. La situation est parfois moins favorable : si une usine émet des fumées et pollue tout l'environnement, il y a dés économies externes ou effets externes négatifs au détriment des habitants du voisinage. En revanche, le producteur, lui, est avantagé car en polluant sans retenue il échappe à de coûteux investissements de dépollution (dépoussiérage, capte-suie, etc.). Les spécialistes de l'économie de l'environnement ont imaginé l'existence d'un marché implicite des droits à polluer, pour tenter d'analyser ces situations et trouver des solutions autres que l'indemnisation des victimes (principe pollueur-payeur) ou la réglementation des activités insalubres ou dangereuses.

En milieu urbain ou périurbain, l'occupation dense de l'espace ainsi que les effets de proximité et de voisinage sont souvent cause de nombreuses externalités négatives entre consommateurs (voisins bruyants), entre producteurs (par ex. : une cimenterie déverse dans l'atmosphère de la poussière de ciment qui rend impossibles les cultures maraîchères dans un certain rayon) et surtout entre producteurs et consommateurs. À l'inverse, on peut également noter que la concentration urbaine renforce les complémentarités entre activités, raccourcit les distances, abaisse les coûts de transport et, par là même, crée d'importants effets externes positifs. Certains auteurs voient même dans la ville, le milieu par excellence où émergent les externalités positives et où se développent des effets positifs d'agglomération, en raison notamment de la fréquence des économies d'échelle.

P.-H. D.

→ Économies d'échelle.

ÉCO-QUARTIER

Les préoccupations relatives à l'environnement, et en particulier au réchauffement climatique, ont conduit à rechercher les formes urbaines et architecturales les plus susceptibles d'y apporter une réponse. La notion de ville compacte a d'abord émergé, dans un premier temps pour économiser l'espace et revitaliser les centres des grandes villes (Londres, Amsterdam, etc.), puis pour réduire les dépenses d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre (GES). Plus récemment est apparue le concept des éco-quartiers (ou quartiers durables).

Un éco-quartier est un quartier urbain qui s'inscrit dans une perspective de développement durable. L'objectif est de réduire son impact sur l'environnement, tout en favorisant le développement économique ainsi que la qualité de vie, la mixité et l'intégration sociales. Il doit donc répondre à la fois aux trois objectifs du développement durable, tels que définis en 1987 par le rapport Brundtland (*Our common future*) : social, économique et environnemental.

De façon plus précise, les éco-quartiers cherchent à adopter des solutions innovantes et efficaces en matière de :

— bilan énergétique, notamment en recourant aux énergies renouvelables et en réduisant la consommation d'énergie à travers la conception de l'urbanisme et des constructions et l'adoption de comportements vertueux ;

— construction écologique (éco-conception, éco-matériaux, bâtiments neutres en énergie, voire à énergie positive) ;

— gestion des eaux (systèmes alternatifs de gestion des eaux pluviales et recyclage des eaux usées) ;

— traitement des déchets (collecte, tri sélectif, recyclage et compostage) ;

— prise en compte des risques naturels et technologiques et prévention des nuisances ;

— préservation des paysages et de la biodiversité ;

— réduction des distances, développement des transports collectifs, facilitation des « modes doux » (marche, bicyclette) ;

— offre de logements permettant une grande mixité sociale ;

— réalisation d'équipements favorisant la vie sociale et collective ;

— participation de tous les acteurs, et d'abord des habitants, aux décisions concernant la vie du quartier ;

— offre de commerces, d'emplois, d'infrastructures accessibles à tous et à proximité.

Le mouvement des éco-quartiers a débuté en Allemagne avec le quartier Vauban à Freiburg-im-Breisgau, entrepris dès 1994 (la première maison « passive » a été achevée en 1999), qui compte 5 000 habitants (2 000 logements) sur 38 ha à 2,5 km au sud du centre-ville. Il repose sur de petits immeubles de forme cubique avec des façades en bois, des escaliers extérieurs et des toitures végétalisées. L'énergie est fournie par la combustion de plaquettes de bois pour le chauffage, des éoliennes et des panneaux photovoltaïques (les émissions de CO_2 ont été réduites de moitié). Les eaux pluviales, filtrées à travers du sable, servent à l'arrosage des jardins. Les garages et emplacements de stationnement sont éliminés au profit des transports en commun, de la bicyclette (proposée en location dès l'origine) et de la marche. Des équipements publics nombreux, des espaces publics et semi-publics variés et une association, le Forum Vauban, favorisent la vie sociale. La ville, qui est par ailleurs très ambitieuse dans sa politique environnementale (et en particu-

lier énergétique) a lancé la réalisation d'un second éco-quartier, Riesefeld.

Plusieurs villes européennes ont développé des éco-quartiers au cours de la décennie écoulée : Malmö (B001), Hanovre (Kronsberg), Copenhague (Vesterbro), Stockholm (Hammerby), etc., et surtout Bedzed (Beddington Zero Energy fossil) à Londres. Ce quartier de 1,7 ha comporte 82 logements, 2 500 m^2 de commerces et de bureaux et des équipements publics. La dépense d'énergie de chauffage a été réduite de 90 %, la consommation énergétique totale de 70 %, le volume des déchets de 75%. Récemment, le gouvernement britannique a lancé la réalisation de dix *Ecotowns* de 10 000 à 20 000 habitants.

En France, de nombreuses villes ont entrepris de construire un éco-quartier. On peut citer Grenoble (quartier De Bonne), Lille (L'Union, ancienne zone industrielle), Douai (ZAC Raquet), Paris (ZAC Rungis), Clermont-Ferrand (ZAC Trémonteix), Narbonne (quartier du Théâtre), Strasbourg (ZAC Danube) et bien d'autres. Il reste à savoir si ces villes feront, comme à Vauban ou à Bedzed, des choix écologiques dans tous les domaines et assureront la mixité sociale ou si la dénomination d'éco-quartier ne sera qu'un élément publicitaire. Le gouvernement a lancé, en octobre 2008, un plan d'actions qui comporte un concours des éco-quartiers (160 projets ont été présentés), un projet d'éco-cités (12 ont été retenues parmi 19 présentées) et un appel d'offres pour les transports collectifs.

La notion d'éco-quartier peut être élargie à l'échelle de la ville (Freiburg peut être considérée comme pionnière), voire d'une région urbaine : telle est l'ambition annoncée pour l'Île-de-France en 2004 (Pierre Merlin, *L'écorégion d'Île-de-France, une utopie réaliste*, Paris, 2007).

P. M.

› Développement durable ; Énergie et environnement ; Ville compacte.

ÉCOSYSTÈME

Terme forgé en 1868 par E. Haeckel à propos des rapports des plantes et de leur environnement, à partir de *oikos*, mot grec qui signifie « demeure », « endroit où l'on habite » et de système, ensemble d'éléments interagissant les uns sur les autres et formant donc une totalité solidaire.

De cette étymologie, on peut tirer deux définitions, d'ailleurs non exclusives l'une de l'autre :

— l'écosystème est un système dont un élément au moins est l'habitat d'une espèce ou d'un groupe d'êtres vivants ;

— l'écosystème est un système qui inclut de la matière vivante.

Ces définitions, en raison de la place qu'elles font à la notion de système, ont au moins les trois implications suivantes :

— un écosystème doit obligatoirement décrire des cycles de la matière vivante, notamment des molécules de carbone ;

— un écosystème décrit des chaînes alimentaires ;

— dans tout écosystème, il existe des effets de rétroaction.

Il peut être intéressant de donner deux définitions complémentaires. Une *biocénose* est un ensemble d'êtres vivants dont la vie se conditionne réciproquement, et qui sont placés dans des relations identiques par rapport aux éléments non vivants (« abiotiques ») du milieu avec lequel ils sont en relation. Un *biotope* est le milieu d'implantation d'une biocénose. Tout écosystème est donc l'association d'une biocénose et d'un biotope et implique leurs interactions. On distingue l'écosystème généralisé qui comporte un grand nombre d'espèces différentes, animales et végétales, chacune n'étant représentée que par une faible quantité d'individus (ex. : la forêt tropicale humide) ; et l'écosystème spécialisé comprenant un très petit nombre d'espèces différentes (ex. : la steppe).

L'écosystème est un modèle qui permet de concevoir les rapports d'interaction internes aux milieux biologiques et abiotiques et les relations entre ces deux domaines. Il met l'accent sur la solidarité entre les parties d'un tout et de ces parties avec le tout.

On peut reconnaître l'existence d'écosystèmes à toutes les échelles, depuis l'échelle locale jusqu'à celle de l'ensemble du globe. À tous les niveaux, se manifestent interactions et solidarités, liens entre le non-vivant et le vivant, transformation de matière et d'énergie.

La notion est donc essentielle pour mettre en évidence le fait que toute action sur un élément d'un système peut avoir des répercus-

sions très complexes sur son fonctionnement, et donc des conséquences importantes que l'on ne peut prévoir qu'en pensant en termes d'écosystèmes.

F. D.-D.

→ Climax ; Écologie ; Environnement ; Habitat.

ÉCOULEMENT DES EAUX → Cycle de l'eau

ÉCRÊTEMENT

Suppression d'un volume bâti en surélévation ou en surcroît d'un édifice.

En tant que prescription réglementaire applicable par les dispositions régissant les monuments historiques, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, les POS et les PLU, l'écrêtement vise à restituer le volume de l'édifice soit dans ses dimensions d'origine, soit dans des proportions satisfaisantes pour la composition architecturale ou urbaine.

Cette prescription, d'une application réglementaire difficile, étant donné les conséquences techniques, économiques et d'usage, est rarement utilisée. Pour le patrimoine architectural et urbain, hormis cas exceptionnel, cette disposition correspond à récuser la stratification historique des édifices et, à ce titre, doit être maniée avec attention.

A. Mé.

→ POS ; Secteurs sauvegardés ; ZPPAUP.

ÉDIFICE → Bâtiments administratifs ; Construction

ÉDIFICES MENAÇANT RUINE → Permis de démolir ; Police administrative

EFFET DE SERRE

Expression qui désigne une série de processus qui ont lieu dans l'atmosphère et qui déterminent la température de celle-ci. L'effet de serre existe du fait même de la présence d'une enveloppe gazeuse autour de la terre : il rend la vie possible sur celle-ci. L'action des sociétés humaines semble capable de modifier son ampleur et de provoquer des changements considérables dans la répartition des climats et des conditions de vie sur la terre. Il existe cependant bien des incertitudes en ce qui concerne ces derniers points.

L'ensemble terre/atmosphère reçoit du soleil de l'énergie sous forme de radiations d'ondes courtes (ultraviolet et visible). Une partie de ces radiations est réfléchie par les nuages ou la surface terrestre ; une autre partie (essentiellement l'ultraviolet) est absorbée dans les hauts niveaux de l'atmosphère ; une partie enfin atteint les océans et les continents, dont elle provoque l'échauffement. L'enveloppe atmosphérique elle-même, en dehors de ses plus hauts niveaux, n'absorbe pas ces radiations courtes et en reçoit donc peu d'énergie thermique.

Le globe ainsi échauffé émet à son tour des radiations, mais dans une gamme d'ondes plus longues que celles reçues du soleil, celle de l'infrarouge. Pour une part, ces rayons traversent directement l'atmosphère et l'énergie qu'ils transportent se perd dans l'espace intersidéral. Pour une part plus importante, ils sont absorbés par des gaz atmosphériques, qu'ils échauffent. L'atmosphère ainsi échauffée émet à son tour des radiations infrarouges, à la fois vers le haut, en direction de l'espace, et vers le bas, en direction de la surface terrestre, qui récupère ainsi une partie de l'énergie qu'elle a émise, ce qui provoque de nouvelles émissions d'infrarouge, et ainsi de suite.

Ainsi, l'atmosphère est en gros transparente aux radiations d'ondes courtes venues du soleil, mais les radiations d'ondes longues émises par le globe sont en quelque sorte « piégées » par l'atmosphère et elles effectuent comme un va-et-vient entre la terre et son enveloppe gazeuse. Pour la totalité du globe et en année moyenne, l'ensemble terre/atmosphère renvoie vers l'espace autant d'énergie qu'il en reçoit du soleil et garde approximativement la même température moyenne au cours du temps. Mais le processus qu'on vient de décrire fait que cette température, de l'ordre de 15°, est plus élevée que celle de – 18° que l'on observerait si l'atmosphère était transparente à l'infrarouge.

Cette différence de 33°, qui rend la vie possible sur la terre dans ses formes actuelles, est

due à un mécanisme de « piégeage » qui évoque ce qui se passe dans une serre, dont la vitre est transparente aux ondes courtes, mais opaque aux ondes longues. Telle est l'origine de l'expression « effet de serre ».

L'atmosphère est un mélange de gaz aux propriétés différentes, dont les proportions peuvent varier au cours du temps, en fonction de processus naturels, mais aussi d'actions humaines.

L'air sec, qui constitue l'essentiel de la masse atmosphérique, est traversé par une grande partie des infrarouges, et contribue donc assez peu à l'effet de serre. Il en va tout autrement pour des gaz dont la proportion est variable, capables d'absorber les radiations, et que l'on nomme pour cette raison les « gaz à effet de serre ». Ceux-ci sont variés selon leur masse et selon leur origine. La vapeur d'eau est caractérisée à la fois par sa masse relative considérable et par le rôle des processus naturels dans les changements de ses proportions. Le gaz carbonique (CO_2), le méthane, les oxydes d'azote sont moins abondants, mais peuvent néanmoins jouer un rôle important. Leur masse relative varie à la fois en fonction de processus naturels et d'interventions humaines. Ainsi la proportion de gaz carbonique présente dans l'air est réglée par des échanges complexes entre l'atmosphère, les végétaux qui le fixent par l'assimilation chlorophyllienne et le restituent dans la respiration, les océans où il se dissout. Mais les sociétés humaines ont eu recours massivement, depuis la révolution industrielle, aux combustibles fossiles. L'utilisation du charbon, du pétrole et du gaz a restitué à l'atmosphère des masses énormes de carbone fixées parfois depuis des centaines de millions d'années ; si bien que la proportion de gaz carbonique a indiscutablement augmenté de façon significative depuis un siècle, et que le rythme de cette augmentation s'accélère. Une dernière catégorie de gaz à effet de serre doit sa présence uniquement aux actions humaines ; c'est le cas par exemple des chlorofluorocarbures (CFC), dont l'intervention dans les mécanismes de formation et de destruction de l'ozone dans la haute atmosphère fait parfois oublier qu'ils jouent aussi un rôle dans les niveaux où se fait l'absorption des infrarouges.

Il est désormais admis par la quasi-totalité de la communauté scientifique que l'augmentation de l'effet de serre provoque un réchauffement de la température moyenne de l'atmosphère. Mais l'incertitude règne en ce qui concerne son ampleur (on avance des estimations comprises entre 1 et 3 °C pour un doublement de la teneur en gaz carbonique depuis 1990, ce qui, au rythme de croissance actuel, serait atteint dès 2 050) et ses conséquences éventuelles. En effet, de petites variations de l'équilibre énergétique peuvent déclencher des boucles de rétroaction positive, capables d'amplifier des décalages, au départ limités, et que ces boucles positives peuvent à leur tour donner naissance à des boucles négatives, capables de provoquer des autorégulations et de limiter les effets cumulatifs des boucles précédentes. Les prévisions pour la fin du XXI^e siècle (toujours par rapport à 1990) du groupe international d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) varient de 1 à 6,4 °C selon les modèles utilisés, mais surtout selon que les émissions de gaz à effet de serre (GES) continueront à croître au rythme actuel ou au contraire que des mesures seraient prises immédiatement pour les stabiliser, puis les réduire. Dans tous les cas, le réchauffement se poursuivra pendant des siècles en raison de la durée de vie élevée de certains GES. Mais les modèles de prévision, malgré le degré de sophistication qu'ils atteignent, l'importance des moyens informatiques utilisés, la richesse des informations disponibles, ont du mal à prédire l'effet de ces processus complexes. Ainsi, par exemple, on peut imaginer qu'un réchauffement relativement léger des hautes latitudes pourrait entraîner une fusion partielle des inlandsis et une réduction des banquises, qui à son tour renforcerait le réchauffement par suite de la disparition de surfaces blanches qui réfléchissent une part importante de la radiation d'onde courte. Par exemple encore, l'augmentation de l'évaporation, par suite de celle de la température, aurait deux effets parfaitement contradictoires : d'une part, un renforcement du réchauffement à cause de l'augmentation de la teneur en vapeur d'eau – qui est elle-même un gaz à effet de serre –, et d'autre part, une plus grande extension des nuages, donc des surfaces réfléchissantes. Il est très difficile de savoir lequel de ces effets serait prépondérant.

L'interaction des boucles se complique encore si l'on fait intervenir la circulation dans les océans, la modification des couver-

tures végétales, et encore bien d'autres effets capables de créer des interférences complexes. La complexité des processus est encore plus forte si l'on cesse de raisonner à l'échelle globale et si l'on cherche à évaluer les transformations envisageables dans les différentes régions du monde. Le réchauffement sera différent selon les parties du globe, et en particulier selon les latitudes. Mais beaucoup d'autres facteurs régionaux, voire locaux, interviendront. Ainsi, l'affaiblissement de la dérive nord-atlantique (*Gulf Stream*), qui résultera de la fonte des glaces de la calotte arctique, pourrait paradoxalement entraîner un refroidissement en Europe occidentale.

Une autre préoccupation intervenue plus tôt (dès 1974) que celle de l'effet de serre, a été la diminution, près des pôles entre 25 et 30 km d'altitude, de la couche d'ozone, par suite de l'action des chlorofluorocarbures (CFC) utilisés notamment dans l'industrie frigorifique. Or, cette couche d'ozone renvoie une partie des rayons ultra-violets du rayonnement solaire. La conférence de Montréal (1987) a abouti à un traité interdisant l'utilisation des CFC dans les systèmes de réfrigération et dans les aérosols afin de les éliminer avant 2050, date qui a été avancée lors d'une seconde conférence de Montréal en 2007 qui a constaté la reconstitution partielle de la couche d'ozone.

La lutte contre les émissions de GES s'est avérée autrement difficile à organiser. Un consensus international est indispensable, faute duquel quelques grands pays développés (États-Unis par exemple), émergents (notamment la Chine) ou en développement (comme l'Inde ou l'Afrique du Sud), pourraient à eux seuls annihiler les efforts des États plus vertueux. La conférence de Kyoto (1997) a abouti à un protocole selon lequel les pays développés réduiraient, à l'horizon 2012, leurs émissions de 5,2 % par rapport à celles de 1990, cet objectif moyen étant décliné par pays. Mais les États-Unis notamment ont refusé, en 2001, de ratifier cet accord, en diminuant beaucoup la portée malgré son entrée en vigueur en 2005. Plusieurs mesures ont été prises :

— la mise en place de « permis d'émission » (de CO_2) entre les pays qui ont atteint leur quota et ceux qui le dépassent ;

— l'attribution de droits d'émission aux entreprises et l'organisation d'un échange de ces droits entre elles.

Plusieurs conférences internationales (Buenos Aires, 1997, et Bali, 2004) ont suivi les résultats du protocole de Kyoto et cherché à préparer une étape ultérieure qui devrait également concerner les pays émergents et les pays peu développés. Les résultats sont mitigés : l'Europe n'avait atteint, en 2005 (lorsqu'il a été ratifié par la Russie, ce qui a permis d'atteindre le seuil exigé de 55 % des émissions), que 2 % de réduction en moyenne (contre 8 % selon le protocole de Kyoto). Certains pays avaient dépassé leurs objectifs pour 2012 (Royaume-Uni, France, Suède, Finlande), mais la majorité ne les avaient pas atteints, parfois de beaucoup (Espagne, Italie, Portugal, etc.). Les États-Unis (+ 16 %), le Canada, l'Australie, le Japon avaient même augmenté sensiblement leurs émissions. Seuls les pays de l'ex-URSS, auquel aucun objectif n'avait été fixé à Kyoto, avaient sensiblement réduit leurs émissions à la faveur de la modernisation de leur industrie.

La préparation de l'après-2012 a fait l'objet de nombreux échanges et de plusieurs conférences préparatoires. Une conférence, annoncée comme décisive, a eu lieu à Copenhague en décembre 2009. Aucun accord concret n'y a été trouvé, même si les États-Unis, après le changement de président, sont prêts à s'engager (modestement : en réduisant leurs émissions de 19 % par rapport à 2009, soit 4 % seulement par rapport à 1990) dans l'effort mondial. Les pays émergents et peu développés ne veulent pas que la lutte contre le réchauffement climatique obère leurs possibilités de développement économique et font observer que l'essentiel du réchauffement constaté est dû aux émissions des pays développés. Cette argumentation est légitime, mais le succès suppose que ces pays, eux aussi, limitent leurs émissions par rapport à leur croissance prévisible. Cette limitation passe d'abord par des économies d'énergie, notamment dans le domaine du transport routier (où elle sera de toute façon imposée par la pénurie de pétrole), de l'industrie (par modernisation des procédés industriels et par la mise au point de la captation et de l'enfouissement du carbone émis) et des ménages (par des changements de comportement et grâce à des bâtiments à énergie positive). Elle suppose en outre une réduction de l'utilisation des énergies fossiles, émettrices de GES, ce qui sera obligatoire pour le pétrole (en voie

d'épuisement), puis pour le gaz, mais devra être volontaire pour le charbon (dont les réserves peuvent couvrir plusieurs siècles), ce qui suppose un développement sans précédent de l'électricité nucléaire et des énergies dites renouvelables (éolien, solaire, etc.). Pour atteindre ces objectifs sans compromettre la volonté légitime de développement des pays moins ou peu industrialisés, une aide financière massive devra leur être apportée : le seul point positif de la conférence de Copenhague a été l'engagement des pays développés d'apporter 30 milliards de $ pour la période 2012-2012 et 100 milliards jusqu'à 2020 (mais le financement n'en est pas du tout assuré). L'Union européenne, pour sa part, a proposé de réduire ses émissions de 20 % en 2020 (voire 30 % comme annoncé à la conférence de Copenhague de 2009) et de 60 %, voire davantage, en 2050. La France s'était fixé comme objectifs 20 % (qu'elle était prête à rehausser en cas d'accord à Copenhague) pour 2020 et 75 % en 2050. En fait, les experts estiment nécessaire, pour que le réchauffement par rapport à la période préindustrielle ne dépasse pas 2 °C, une réduction des émissions de GES de 50 % à l'échelle mondiale, soit 80 % pour les pays développés.

Des dispositifs ont cependant été mis au point ; à l'échelle nationale ou internationale (dans le cadre du protocole de Kyoto) pour réduire les émissions de GES, et en particulier de CO_2 :

— la « compensation carbone » permet la réalisation de projets de réduction des émissions ailleurs que là où elles sont produites ;

— le « crédit carbone » est un droit négociable d'émission de CO_2 accordé aux États ou aux entreprises dans le cadre de la mise en œuvre du protocole de Kyoto ;

— la « taxe carbone » qui doit être acquittée par les producteurs de CO_2 et a pour finalité d'inciter à des économies d'énergie fossiles et d'orienter les consommateurs vers des produits pas (ou moins) producteurs de CO_2 : prévue en France par la loi de finances pour 2010, au taux initial de 17 € par tonne, elle devait concerner surtout les transports privés (donc ni les transports aériens ni les transports routiers de voyageurs) et le chauffage (non électrique), mais très peu l'industrie (concernée pour 7 % seulement de ses émissions). Ces conditions (exclusions trop nombreuses et injustifiées et inégalité devant les charges publiques) ont conduit le Conseil constitutionnel à en annuler la création. Le gouvernement a aussitôt annoncé le dépôt d'un nouveau projet prenant en compte ces observations.

F. D.-D. et P. M.

→ Atmosphère ; Climat ; Développement durable ; Énergie et environnement ; Pollution ; Pollution atmosphérique ; Protection de la nature ; Risque naturel ; Taxe carbone ; Véhicule électrique.

EFFLUENTS → Assainissement ; Cycle de l'eau

ÉGLISE → Architecture religieuse ; Lieu de culte

ÉGOUTS → Assainissement

ÉLABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME → Plan d'occupation des sols (POS) ; Schéma directeur

ÉLECTRICITÉ

L'électricité est l'énergie la plus pratique et la plus utilisée en milieu urbain. Elle est renouvelable (hydraulique, éolienne, photovoltaïque, marémotrice) ou thermique (houille, gaz, nucléaire). L'électrification a touché d'abord les grandes villes, à la fin du XIX^e siècle, puis s'est étendue aux villes moyennes, entre les deux guerres. Elle est considérée en France comme un service public, concédé en 1946 à Électricité de France (EDF) et privatisé en partie en 2000. On distingue le réseau électrique entretenu et développé par Réseau électrique de France (REF), établissement public, du transport du courant réalisé par des entreprises concessionnaires, dont EDF et GDF.

Dès le début d'un projet, le responsable doit prendre contact avec le centre de distribution REF pour connaître les possibilités d'alimentation en énergie – valeur résiduelle de puissance, état des câbles, modèle de structure du réseau, etc. – et lui fournir les renseignements nécessaires à l'établissement d'un avant-projet détaillé – estimation des puis-

sances, confort souhaité, etc. –, base de la convention de raccordement électrique de l'opération.

Les besoins nécessaires en électricité dépendent surtout de la présence ou de l'absence de chauffage électrique.

Le réseau électrique est posé selon trois modes :

— aérien, sur poteau ou sur façade : les câbles sont réalisés en conducteurs isolés préassemblés en torsade et posés ou tendus sur la façade ;

— en pleine terre dans une tranchée individuelle de 0,9 m de profondeur sur un fond de sable de 0,1 m (sous chaussée, le réseau est placé dans un fourreau), dans une tranchée commune à d'autres réseaux à condition que ceux-ci soient installés à plus de 0,2 m ; en bordure de caniveau technique ;

— en galerie technique.

L'emplacement du poste moyenne tension (3 à 33 kV) et la mise en place du réseau basse tension (220 ou 380 V) sont soumis aux normes et règles appliquées pour assurer la sécurité des usagers. De gros efforts sont fournis pour réduire la consommation électrique qui croît de 4 à 5 % par an en Europe.

Les *couloirs haute tension* (supérieure à 225 kV) doivent figurer dans les POS et les PLU et sont réputés *non aedificandi.* Leur largeur varie avec le nombre de lignes, la tension et le type de pylône : 90 m pour une triple ligne de 225 kV, 130 m pour une triple ligne 400 kV et 160 m pour une triple ligne 730 kV. Les pylônes dont l'emprise fait l'objet d'une acquisition foncière par RDF sont placés tous les 350 à 600 m et à tout angle d'inflexion du tracé. Leur hauteur peut varier de 40 à 100 m. Le transport de ces hautes énergies provoque au voisinage des couloirs des ondes parasites. Si RDF a fait quelque effort pour atténuer l'agressivité de ses lignes, il reste que ces couloirs continuent à grever le paysage et l'environnement.

A. Gu.

→ Éclairage public ; Réseaux.

EMBELLISSEMENT

La notion d'embellissement est apparue dès le XVI^e^ siècle pour désigner une préoccupation esthétique concernant la ville. Elle s'appliquait à la réalisation d'un tableau en perspective composé d'un édifice monumental et d'une voie triomphale. Cependant, c'est au cours du XVIII^e^ siècle que l'expression « embellissement des villes » prit le plus d'ampleur et qu'elle fut le plus fréquemment utilisée. Elle proliféra alors dans les propos de tous les hommes soucieux du bien public. Ainsi Voltaire et l'abbé Laugier, tout autant que les architectes Jacques-François Blondel et Pierre Patte, usèrent du terme. En fait, l'embellissement était une notion syncrétique, peut-être la préfiguration de l'actuel terme d'urbanisme, par laquelle on dénommait un ensemble encore indistinct de règles et de techniques, de conceptions et de réalisations, ayant pour but d'améliorer l'organisation tout autant que l'apparence des villes. Devant allier la magnificence et l'utilité, l'agrément et la commodité, le projet d'embellissement portait aussi bien sur la circulation et la salubrité que sur l'ordonnancement des façades et l'instauration d'un monument représentatif de l'autorité du prince. Plus, l'embellissement était conçu à la fois comme le moyen de l'amélioration fonctionnelle des cités et comme l'instrument de la rectification des mœurs, et donc de l'édification morale de la population. Concrètement, l'embellissement n'exerça ses fonctions symboliques et pratiques que de façon limitée par le dégagement d'un petit nombre de places royales dans de grandes villes françaises et européennes, c'est-à-dire soit au travers de quelques percées dans un tissu encore presque entièrement médiéval, soit par la réalisation d'un boulevard et d'une extension au-delà des fortifications. Il faut remarquer que la multiplicité de sens, d'objectifs et de moyens que recouvrait le vocable embellissement a alimenté nombre de malentendus selon que l'utilisateur de ce terme était porteur de préoccupations fonctionnelles et civiques ou qu'il visait un but esthétique et un dessein courtisan.

Au XIX^e^ siècle, avec la montée de la rationalité instrumentale, de la spécialisation disciplinaire et du développement des techniques d'aménagement urbain et territorial – en fait avec l'effacement de la figure du philosophe au profit des compétences plus circonscrites de l'ingénieur, du médecin, de l'architecte et de l'administrateur – le terme tomba en désuétude. Le baron Haussmann, par exemple, l'utilise fort peu dans ses mémoires et rabat sa

signification sur le seul domaine de l'esthétique.

Au XX^e siècle, le terme d'embellissement fit de fugitifs retours dans la terminologie urbanistique ; notamment, dans le titre de la fameuse loi de 1919, dite Cornudet, sur les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, et ceci bien que son rédacteur ait eu essentiellement en tête des problèmes d'hygiène, de circulation et d'ouverture de nouveaux territoires à l'urbanisation. Plus généralement, au début du siècle et durant l'entre-deux-guerres, la notion d'embellissement fut certes employée, mais comme un simple synonyme des expressions art urbain et esthétique urbaine. Elle désignait l'objectif poursuivi par la composition « Beaux-Arts » qui procédait principalement par de grands tracés viaires articulés à un dispositif monumental hiérarchisé. Pour les architectes adeptes de ce courant de pensée, il s'agissait alors de sauvegarder l'impératif de la beauté aux côtés de ceux de l'utilité et de l'économie. En fait, de notion englobante au siècle des Lumières, l'embellissement se réduit un siècle et demi plus tard à la question des apparences visuelles, devenant elle-même une dimension de plus en plus subsidiaire dans le processus d'urbanisation massive.

P. G.

→ Art urbain ; Baroque ; Composition urbaine ; Image de la ville ; Place royale ; Planification urbaine en France (historique) ; Projet urbain.

EMPLACEMENTS RÉSERVÉS AUX ÉQUIPEMENTS PUBLICS

L'un des objectifs du document d'urbanisme étant de localiser des équipements publics futurs, afin d'en prévoir et de ménager l'espace nécessaire à leur réalisation, les documents opposables aux tiers peuvent comporter des emplacements réservés aux équipements publics ainsi qu'aux installations d'intérêt général.

Le propriétaire des terrains concernés par un emplacement réservé ne peut donc en changer l'occupation du sol. Toutefois, il peut mettre en demeure la collectivité publique, au bénéfice de laquelle l'emplacement a été réservé, d'acquérir les terrains couverts par l'emplacement, voire de demander l'acquisition de la totalité de son terrain si l'emplacement réservé ne le couvre que partiellement mais rend la partie non couverte inutilisable (droit de délaissement).

Les collectivités publiques sont, de leur côté, incitées par ce mécanisme à procéder à des réservations foncières utiles, adaptées, et qu'elles pourront réaliser sans se soumettre à des charges excessives dans l'avenir. La notion de « fonction collective » assignée aux équipements d'intérêt général exclut, par exemple, des opérations de construction d'habitations – même à caractère social – qui pourraient engager les budgets des collectivités, sans une réflexion préalable et approfondie sur leur localisation et sur leur programmation financière à moyen terme.

La collectivité dispose, depuis la loi 86-13 du 6 janvier 1986, d'un an après mise en demeure du propriétaire d'acquérir le terrain, pour procéder à l'acquisition, ce qui est notoirement insuffisant et certainement néfaste à la prévision et à la réalisation des équipements (art. 123-9 et 123-32 du Code de l'urbanisme).

A. G. et Y. P.

→ Délaissement (droit de) ; Plan d'occupation des sols (POS) ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Réserves foncières.

EMPLOI

Occupation rémunérée ou, de façon plus précise, charge de travail ou fonction attribuée à une personne pendant son temps de travail, qui traduit son insertion dans le processus de production de biens et de services.

Un emploi est à plein temps s'il offre une charge de travail, et la rémunération correspondante, qui utilise complètement la force de travail d'un individu, en respectant les règles (sur les horaires de travail en particulier) fixées par les pouvoirs publics. Il est à temps partiel dans le cas contraire. Il y a cumul d'emplois par un individu s'il occupe plus d'un emploi à plein temps.

Il y a plein emploi dans un pays, une région ou une agglomération, lorsque la totalité de la population active a la possibilité de trouver un emploi. Dans le cas contraire, une partie de cette population active est en situation de chômage. Il y a sous-emploi lorsque, soit une partie de la population active n'est

pas employée (chômage), soit lorsqu'elle est occupée à des activités à faible productivité (situation fréquente dans les pays en voie de développement), soit encore lorsqu'elle n'est pas employée régulièrement tout au long de l'année (par exemple dans les régions où l'économie repose sur une activité saisonnière, agriculture ou tourisme). Au plan individuel, le sous-emploi est la situation d'une personne dont la force de travail et les compétences ne sont pas pleinement utilisées par l'économie.

Les informations statistiques sur les emplois sont, le plus souvent, beaucoup moins précises que celles qui concernent la population. Elles émanent de sources diverses, inégalement accessibles. L'expérience montre que la meilleure méthode consiste à confronter ces différentes sources sur plusieurs années et à les utiliser conjointement :

• Les recensements de population : mais les dépouillements concernant le lieu de travail sont peu détaillés, notamment du fait de la pratique (de l'INSEE en France, notamment) de ne dépouiller exhaustivement qu'une fraction (1/5 pour le recensement de 1975 et 1/4 pour ceux de 1982, 1990 et 1999) des bulletins individuels, sauf commande du dépouillement exhaustif par les collectivités territoriales. En outre, ces dépouillements étaient lents : les données des recensements sur l'emploi ont été ainsi disponibles en 1978 pour le recensement de 1975, en 1985 pour celui de 1982, en 1993 pour celui de 1990 et en 2002 pour celui de 1999. Bien que la rapidité d'obtention des résultats ait été une des raisons avancées pour adopter le « recensement rénové », mis en oeuvre pour la première fois entre 2004 et 2008, et dont les résultats ont été publiés comme ceux du recensement de 2006, ces délais ne semblent pas devoir être raccourcis. En outre, les analyses localisées deviennent plus incertaines du fait du décalage dans le temps de la collecte des informations et parce que celles-ci ne sont établies que par sondage pour les localités de plus de 10 000 habitants. Cette source fournit donc presque toujours des données anciennes et pas toujours détaillées.

• Le fichier des établissements industriels et commerciaux de l'INSEE ne concerne qu'une partie, la plus importante certes, des emplois. La fiabilité des chiffres d'emplois est plus grande pour l'industrie.

• Les sources liées à la sécurité sociale sont souvent précises et rapidement disponibles : Caisse régionale des assurances maladie et (avec la ventilation des emplois par type de locaux) Caisse régionale des accidents du travail ; groupement des ASSEDIC (UNEDIC), qui ne concerne que les entreprises du secteur privé.

• Les enquêtes du ministère des Affaires sociales.

• Les déclarations fiscales des entreprises (secteurs de l'économie non marchande et non financière seulement).

• Le dépouillement par l'INSEE des déclarations annuelles de salariés (DAS) par les entreprises est très précis, mais ne concerne que les salariés du secteur privé, des collectivités locales et des services de l'État à caractère industriel et commercial (hôpitaux, La Poste, etc.).

• Les enquêtes périodiques par sondage de l'INSEE sur l'emploi ont pour objet d'actualiser (tous les ans en principe) les données des recensements, mais excluent les entreprises artisanales et, selon les années, certaines activités.

Une des difficultés pour les aménageurs et les urbanistes provient du fait que les tableaux établis à partir de ces diverses sources statistiques :

— sont rarement ventilés de façon fine, sur le plan géographique, avec les croisements nécessaires avec les types d'emplois (activités économiques, catégories socioprofessionnelles, etc.) ;

— ne fournissent pratiquement jamais d'indications sur le type de locaux où l'emploi est exercé (sauf certaines statistiques des caisses d'accidents du travail, mais celles-ci sont très peu accessibles).

Or, ces deux informations sont nécessaires pour décrire (et donc prévoir) la traduction dans l'espace et dans le tissu urbain de ces emplois.

À l'échelle internationale, des statistiques sont établies par l'Union européenne (UE), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), par le Bureau international du travail (BIT) de Genève (qui publie un annuaire et un bulletin des statistiques du travail) et par l'Organisation des Nations Unies (ONU) (annuaire et publications annuels).

On compte en France en 2005, 24 841 000 emplois dont 814 000 dans l'agriculture,

3 988 000 dans l'industrie, 1 592 000 dans la construction et 18 448 000 dans le secteur tertiaire. Parmi ces emplois, 22 648 000 sont des emplois de salariés et 2 199 000 des emplois non salariés.

P. M.

→ Activité économique; Activité professionnelle; Bassin d'emploi; Main-d'œuvre; Migrations alternantes; Salarié; Travail.

EMPLOI DE VILLE → Pacte de relance pour la ville

EMPREINTE ÉCOLOGIQUE → Environnement

EMPRISE (LARGEUR D') → Autoroute ; Route

EMPRUNTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Ressource d'investissement des collectivités locales qui permet de financer environ 40 % des dépenses d'équipement. Le recours à l'emprunt n'est plus soumis à aucune restriction depuis 1999.

Les nouvelles responsabilités issues des lois de décentralisation, ainsi que la libéralisation financière, ont expliqué un recours accru à l'emprunt de 1985 à 1995. Dans cette période, la hausse a surtout été importante pour les départements et les régions confrontés au problème du financement des collèges et des lycées. Le flux annuel d'emprunts nouveaux a atteint, en 1994, 98 milliards de F (15 milliards d'€). On a assisté au contraire à un désendettement net dans les dernières années du siècle passé, puis l'endettement a repris. En 2009, le montant du flux net d'emprunt (après remboursement des emprunts antérieurs) est évalué à 20 milliards d'€.

Dexia-Crédit local est le principal prêteur des collectivités locales (près de 38 % des parts de marché), mais il est suivi par les Caisses d'épargne (40 %). Selon les situations locales et les disponibilités, les collectivités recourent également au Crédit agricole (13 %), au Crédit foncier de France et au Crédit mutuel. Ces organismes constituent ce que les spécialistes appellent l'oligopole des prêteurs aux collectivités locales. L'ensemble des autres prêteurs ne concourent que pour 5 % des prêts.

À partir de 1978, les départements et les communes de plus de 10 000 habitants se sont vu proposer par la Caisse des dépôts et consignations une procédure dite de globalisation. Les collectivités négociaient en une seule fois l'ensemble de leurs besoins d'emprunt pour l'année sur la base d'un programme de dépenses prévisionnelles. Les communes non « globalisées » déposaient des demandes de prêts spécifiques pour chaque équipement. La procédure de globalisation a d'abord été généralisée aux communes de plus de 5 000 habitants, puis a disparu avec la banalisation du système des prêts.

Il en subsiste le principe d'une évaluation par les collectivités de leur besoin global annuel de financement et de la recherche des prêts correspondants. La notion de financement spécialisé par nature d'équipement est abandonnée, sauf pour quelques investissements exceptionnels (ponts, métro) ou pour bénéficier de prêts spécifiques, par exemple ceux de la Banque européenne d'investissement. Les prêts étant appelés à financer globalement des équipements de nature différente, la durée des prêts dépend peu de la nature des investissements réalisés. En fait, ce sont les conditions du marché des capitaux (durée de remboursement de la ressource généralement obligataire) qui induisent la durée des prêts et non les besoins des collectivités. Le raccourcissement de la durée des prêts observé au cours des années 1980, rarement au-delà de quinze ans, a rendu plus difficile le financement des opérations longues (urbanisations nouvelles, grandes infrastructures de transport, etc.). La durée est en voie de se rallonger et il n'est plus rare de voir proposer des prêts à vingt ou trente ans.

Les conditions des frais financiers se sont également transformées. Auparavant, l'essentiel de la dette des collectivités était constituée de financements à taux fixe, solution qui rassurait les élus d'autant que ces taux, proposés par la Caisse des dépôts et consignations, étaient « privilégiés », c'est-à-dire en dessous du prix du marché. Aux taux fixes se sont ajoutés des prêts à taux variables ou révisables en fonction des fluctuations des taux moyens pratiqués sur le marché financier, souvent inférieurs aux taux fixes. Moins onéreux, les prêts à taux variables sont exposés au risque de la remontée des taux. Dans tous les cas, il s'agit de gérer un risque.

Avec une période longue d'inflation modérée et des taux d'intérêts fonction du marché, les collectivités ont été confrontées pour la première fois à partir de 1983 à des frais financiers positifs en francs constants. Or, leurs ressources (dotations de l'État, impôts, tarifs publics, etc.) étaient largement indexées sur l'inflation. Les collectivités ont donc progressivement cherché à réduire le coût de leur dette. Ceci explique le développement de diverses méthodes de gestion active de la dette, jusque-là réservées aux entreprises, destinées à rechercher les conditions optimales soit en matière de taux (recherche des taux les plus bas en faisant jouer la concurrence nationale ou internationale), soit en matière de risques (en répartissant de façon harmonieuse leurs encours entre taux fixes et taux variables). Les collectivités ont de plus en plus recours aux produits financiers dérivés, produits de couverture des risques tels que les plafonds de taux (caps). Elles n'hésitent plus à recourir à l'émission obligataire directe sur le marché et à subir l'épreuve de la notation par des organismes spécialisés.

De leur côté, les prêteurs ont modifié leur stratégie vis-à-vis des collectivités. Tenues pour de « bons » risques par les banquiers, surtout par comparaison avec les entreprises (une commune ne peut pas faire faillite, dit le dicton), les collectivités présentaient de nombreux avantages pour les banquiers : faible coût de la préparation des contrats ; effet favorable sur les ratios de structure des fonds propres des banques.

Avec le ratio « Cooke » les prêts aux collectivités n'étaient pris qu'à hauteur de 20 % de leur montant en besoin de fonds propres. Avec le nouveau ratio « Mac Donough » il revient à chaque banque d'évaluer le risque de tout emprunteur quelle que soit sa nature. Le ratio peut alors être supérieur à 20 % si la collectivité est mal « notée ». Des sinistres significatifs sont d'ailleurs apparus au début des années 1990 (ville d'Angoulême, stations de sport d'hiver, notamment), démontrant que si une commune ne fait pas faillite, rien (et surtout pas l'État) n'empêche qu'elle soit dans l'incapacité de rembourser sa dette. Les organismes financiers ont donc mis en place des systèmes d'analyse de risque des collectivités, avec des méthodes de notation interne (à ne pas confondre avec celles des agences de notation, celles-ci ne notant que le risque de non-remboursement des émissions obligataires). Les prêteurs ont également réclamé une meilleure transparence financière, les comptes des collectivités ne reflétant pas toujours leurs véritables engagements ni les risques pris avec leurs organismes satellites. La transformation du cadre comptable des communes avec une nouvelle nomenclature à partir de 1997 (instruction M14) n'est certainement pas étrangère aux soucis des banquiers.

Mais l'analyse de risque a eu d'autres conséquences. En mettant en lumière la plus ou moins grande aptitude des collectivités à rembourser leurs emprunts, elle a incité les banquiers à aligner les conditions de prêt à la perception du risque, abaissant les conditions pour les collectivités plus sûres (et souvent les plus riches) et les augmentant dans le cas contraire.

En vingt-cinq ans (1984-2009), le marché des emprunts a connu une transformation radicale, du point de vue tant des prêteurs que des emprunteurs. Au produit financier quasi unique, l'emprunt à taux fixe et à remboursement par annuité constante, aux conditions identiques pour toutes les collectivités, se sont progressivement substitués des produits financiers de plus en plus différenciés, tant en matière de taux, de durée que de remboursement. Face à des prêteurs de mieux en mieux outillés, les collectivités ont parfois su profiter d'occasions financières ou réussi à imposer des rapports de force équilibrés. Mais cette situation, réservée à quelques centaines de grandes collectivités, n'est pas bénéfique pour les collectivités financièrement déjà fragiles ou pour l'immense majorité des petites communes qui n'ont pas les moyens humains d'opérer une gestion active et efficace de la dette. Même les grandes collectivités ont dû parfois faire face aux conséquences d'emprunts très sophistiqués, indexés sur des critères qui ont subi le contrecoup de la crise financière de 2008, produits financiers appelés emprunts toxiques.

V. C.

→ Budget communal ; Caisse des dépôts et consignations (CDC) ; Dexia-Crédit local ; Caisses d'épargne.

ENCOMBREMENT → Congestion ; Coût social

ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT

La production d'énergie est sans doute l'activité humaine qui pose le plus de problèmes pour la protection de l'environnement en raison :

• de sa croissance très rapide : multiplication par 18 entre 1900 et 2006, avec en particulier un doublement entre 1960 et 1973, avant la crise de l'énergie, puis une croissance plus modérée depuis celle-ci (nouveau doublement en trente ans ou croissance de 115 % entre 1973 et 2006) ;

• de la part des sources d'énergie fossiles : la consommation mondiale d'énergie primaire, exprimée en tonnes équivalent pétrole (tep) se répartit entre le charbon (plus de 25 %), le pétrole (35 %), le gaz naturel (21 %), tous émetteurs de polluants et de gaz à effet de serre (GES) , ainsi que le bois (10 %), à la différence de l'électricité hydraulique (2 %), des énergies renouvelables (0,5 %) et surtout du nucléaire (un peu plus de 6 %) ;

• de la concentration de la production (31 % du pétrole au Moyen-Orient, près de 40 % du charbon en Chine, 28 % du gaz dans l'ex-URSS, 90 % du nucléaire dans les pays développés) et, mais avec une répartition très différente, de la consommation : 38 % du charbon en Chine, 24 % du pétrole aux États-Unis (23 % en Europe, Russie comprise et 6 % au Japon), 25 % du gaz aux États-Unis (20 % en Europe et 22 % dans l'ex-URSS).

Il faut, en effet, distinguer selon les sources d'énergie :

— Les *combustibles fossiles* (charbon, gaz, pétrole) représentent actuellement près de 90 % des sources primaires d'énergie (hors bois). Constitués par photosynthèse à partir de l'énergie solaire au cours des temps géologiques, ils sont utilisés par combustion qui provoque la pollution de l'air (oxydes de carbone, anhydride sulfureux, oxydes d'azote, hydrates de carbone, fumées diverses) et des eaux ainsi que l'accroissement de l'effet de serre (gaz carbonique, méthane, oxydes d'azote). Les centrales thermiques qui transforment l'énergie des combustibles fossiles en énergie cinétique, puis électrique, ont des besoins considérables de refroidissement, qui créent des pollutions thermiques des eaux.

— Les *combustibles renouvelables* (biomasse) ne représentant qu'une faible part (10 %) de la production d'énergie. Leur exploitation systématique, là où l'espace n'est pas utilisé, peut contribuer à économiser des énergies fossiles. Mais il faut éviter les effets sur la fertilité des sols, en particulier ceux de la déforestation (cas des pays du Sahel africain). Il convient donc de recourir à une gestion rationnelle de la végétation et à l'emploi de gaz de fermentation des déjections animales. La production d'agricarburants (développée notamment au Brésil et aux États-Unis), à partir d'espèces végétales cultivées à cet effet ne résout que partiellement les problèmes de pollution et d'effet de serre et est gravement concurrente des cultures alimentaires.

— L'*énergie des eaux courantes et marines* (marées, houle, courants marins) utilisée sous forme mécanique (moulins, norias), mais surtout transformée en électricité (centrales hydrauliques, barrages). Ceux-ci et les lacs de retenue des eaux modifient les paysages et le régime des fleuves, le plus souvent en régularisant ce dernier, mais parfois aussi en retenant les sédiments fins qui fertilisent le sol. D'autres conflits d'usage des fleuves et des mers peuvent apparaître : énergie, navigation, loisirs aquatiques, irrigation, etc.

— L'*énergie solaire* utilisée directement (captage sous forme de chaleur, éventuellement transformée en électricité : photopiles) ou indirectement (vents occasionnés par les différences thermiques créant des différences de pression atmosphérique : moulins, éoliennes). Ces formes d'énergies, renouvelables, parfois aussi appelées à tort énergies nouvelles, restent à ce jour marginales. Leur emploi à grande échelle nécessitera de vastes installations créant de graves problèmes d'encombrement et d'esthétique.

— L'*énergie nucléaire* est la seule qui soit sans lien avec l'activité solaire. Les réacteurs sont surtout utilisés pour la production d'électricité. Ils posent des problèmes de refroidissement encore plus aigus (70 à 80 % en plus) que les centrales thermiques. Les pollutions régulières sont faibles, mais l'accident, même très peu probable, peut occasionner des pollutions radioactives massives. La sélection des sites (éviter les risques sismiques), les normes de construction et de sécurité font l'objet de réglementations précises qui se sont parfois avérées insuffisantes (accident de la centrale de Tchernobyl, en URSS en 1986). Le problème des déchets radioactifs est très difficile, la radioactivité persistant pendant de très longues

périodes : il n'est pas certain que les solutions adoptées pour leur stockage soient sans danger à long terme.

La consommation française d'énergie se répartit entre plusieurs secteurs :

— l'agriculture : 1 % ;

— l'industrie : 19 %, dont 2 % pour la sidérurgie et 5,5 % pour les utilisations comme matière première ;

— le secteur des résidences et des activités non industrielles ni agricoles (dit « résidentiel-tertiaire ») : 26 % ;

— les transports : 19 %, dont pus de 15 % pour le transport routier, 2,5 % pour le transport aérien, plus de 1 % pour le transport maritime et seulement 0,5 % pour les transports ferrés ;

— la production d'énergie secondaire (centrales électriques utilisant des énergies fossiles) : plus de 35%.

Parmi ces sources de consommation d'énergie, on soulignera la consommation très inégale selon les moyens de transport. Pour effectuer cette comparaison, on mesure le nombre de « grammes équivalent pétrole » (GEP) par kilomètre parcouru et par personne (ou par tonne) transportée. La consommation des transports en commun (de l'ordre de 15 à 20 gep) est au moins trois fois plus faible que celle de l'automobile (60 gep en milieu urbain). Cet écart est une des justifications (pas la seule) de la priorité aux transports en commun, même si la dépense d'énergie ne représente que 5 % environ du coût de fonctionnement des transports en commun et 15 à plus de 50 % de celle de l'automobile.

Au-delà des conséquences des transports sur l'environnement déjà mentionnées à propos des différentes sources d'énergie, il faut citer :

• le transport de l'énergie électrique, qu'elle soit d'origine hydraulique, thermique, nucléaire ou autre, pose des problèmes esthétiques (fils et pylônes), l'enfouissement des lignes étant très onéreux ;

• le raffinage des produits pétroliers nécessite des installations de grandes dimensions, polluantes pour l'atmosphère et pour les eaux ;

• le transport des produits pétroliers, par oléoduc et surtout par camions et navires, est cause de nombreux accidents et pollutions ;

• la combustion de produits pétroliers par les véhicules de transport dégage des gaz qui entrent en combinaisons complexes dans l'atmosphère et produisent des gaz irritants, voire dangereux ;

• le chauffage à l'aide de combustibles fossiles entraîne des pollutions de l'air, dispersées mais importantes en milieu urbain.

La crise de l'énergie a entraîné, dans les grands pays consommateurs, et en particulier dans ceux qui étaient le plus dépendants énergétiquement, vis-à-vis du pétrole notamment, une politique d'économies. En France par exemple, on a d'abord réduit les gaspillages : 12 millions de tonnes équivalent-pétrole (tep) économisées dès 1974-1975. Puis on a réalisé des économies de comportement (réduction du chauffage par exemple) : 6 millions de tep économisées à la fin des années 1970. Enfin, on est passé aux économies d'investissement (procédés moins coûteux en énergie) : 18 millions de tep économisées dans les années 1980. Mais, depuis le contre-choc pétrolier de 1985, ces efforts se sont relâchés. La consommation finale d'énergie a encore augmenté de plus de 50 % depuis 1973 (le PIB croissant de 370 % pendant la même période), en fait essentiellement depuis 1985. Ce relâchement concerne avant tout le secteur des transports, et pour l'essentiel le transport routier : la diminution de la consommation des véhicules a été plus que compensée par la croissance de la puissance moyenne (et donc de la vitesse), par l'augmentation du parc et du kilométrage parcouru.

Cependant, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996, a prévu, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, l'élaboration d'un plan de déplacements urbains, qui a notamment pour objet de limiter la consommation d'énergie et la pollution atmosphérique qui résulte de la consommation d'énergie pétrolière, donc de limiter la circulation automobile. L'efficacité de ces plans n'est pas apparue clairement : seules les villes s'étant dotées d'un réseau de transport en site propre (tramway pour de nombreuses villes moyennes) ont réussi, au mieux, à stabiliser la part de marché des transports en commun.

Cette politique d'économie d'énergie a été accompagnée, dans certains pays, et en particulier en France, par une politique de recherche de l'indépendance énergétique. Dans le cas français, la priorité a été accordée au développement de l'électricité d'origine

nucléaire. La puissance installée est passée de 2 millions de kilowatts à 63 millions (18 % de la puissance installée mondiale). L'électricité nucléaire couvre actuellement plus de 80 % de la consommation d'électricité et 40 % de la consommation totale d'énergie. Le taux d'indépendance énergétique de la France est passé de 23 % lors de la crise du pétrole à 50 % en 2006. Une nouvelle amélioration repose sur une problématique limitation du rôle du transport routier qui représente à lui seul près du cinquième de la consommation nationale d'énergie et 60 % de la consommation pétrolière. L'énergie nucléaire a l'avantage de ne pas produire de polluants ni de gaz à effet de serre. Mais elle pose de graves problèmes de sécurité : sécurité des centrales (celles construites en France sont considérées comme les plus sûres du monde), transport ou traitement des combustibles irradiés, enfouissement des déchets nucléaires, démantèlement des centrales obsolètes, etc. Ces risques, même de probabilité infime, sont d'autant plus graves qu'ils concernent les générations futures.

Au plan mondial, la Conférence mondiale de l'énergie prévoyait, en 1983, que la consommation d'énergie passerait de 8 milliards de tep à, selon les scénarios, 13 à 17 en 2020. En fait, cette consommation est longtemps restée presque stable autour de 8 milliards de tep, largement il est vrai en raison de l'effondrement, dans les années 1990, de la consommation des pays de l'ex-URSS. Cependant, une nouvelle phase de croissance (de près de 50 %) a marqué la fin des années 1990 et les années 2000. Le dilemme actuel concerne les pays en développement : leur croissance nécessitera une augmentation de leur consommation d'énergie ; les économies dans les pays développés ne compenseront probablement celle-ci que partiellement. Il n'est guère réaliste d'imaginer d'importantes économies d'énergie dans les pays en développement, sauf à leur apporter une aide importante en termes de transferts de technologie et de capitaux : rien, dans le passé récent, n'annonce une telle évolution. Sur la base d'une stabilisation de la consommation des pays développés et du doublement de celle des pays en développement, on peut imaginer une consommation mondiale de l'ordre d'environ 17 milliards de tep en 2020. Le spectre de l'épuisement des ressources en énergies fossiles, agité dans les années 1970 (rapport *Halte à la croissance!* de 1971) s'est éloigné. Quoi qu'affirment certains écologistes, on sait qu'on dispose vraisemblablement, au rythme actuel de consommation et aux conditions économiques actuelles, de pétrole pour une quarantaine d'années, de gaz naturel pour environ un siècle, de charbon pour deux siècles.

Cependant, les problèmes posés par l'accentuation de l'effet de serre ont conduit les gouvernements à rechercher une limitation de la consommation d'énergies fossiles, productrices de gaz carbonique (conférences de Rio en 1992, de Kyoto en 1997 et de Buenos Aires en 1998). Le protocole de Kyoto, qui n'est entré en vigueur qu'en 2005, a prévu une réduction moyenne, entre 1990 et 2012, de 5,2 % (8 % pour l'Union européenne, 0 % pour la France) des émissions de gaz carbonique par les pays développés, mais beaucoup de pays sont loin d'avoir respecté l'objectif fixé. On redoute en effet, le gaz carbonique étant le principal gaz à effet de serre, que sa teneur dans l'atmosphère, déjà fortement accrue depuis le début du siècle, et surtout au cours des deux dernières générations, n'augmente et que l'accentuation de l'effet de serre que cela annonce n'entraîne un réchauffement de l'atmosphère terrestre qui, selon les hypothèses, pourrait atteindre de 1 à 6 °C à la fin du siècle avec toutes ses conséquences (élévation du niveau des mers par fonte des glaciers, désertification accélérée de certaines régions, etc.). Cette politique de limitation de la consommation des énergies fossiles a aussi pour objet de réduire la pollution atmosphérique. On conçoit qu'elle soit contestée par les pays non développés qui ne veulent pas se voir interdire les moyens, en termes énergétiques, de leur développement : la croissance actuelle de la Chine, par exemple, recourt essentiellement au charbon comme source d'énergie. Si les pays européens ont compris ce problème et pris des engagements – qui restent à tenir – d'économies, les États-Unis se sont montrés beaucoup plus réticents, voire hostiles, mais leur attitude s'est quelque peu modifiée en 2009 après l'élection de B. Obama.

La conférence de Copenhague (décembre 2009) devait fixer de nouveaux objectifs, qui devaient concerner cette fois tous les pays, pour « l'après-Kyoto » (après 2012), ce qui

supposait notamment, pour parvenir à un consensus, d'apporter aux pays émergents ou peu développés une aide importante capable de vaincre leurs réticences. En fait, cette conférence, très confuse, a apporté peu de résultats concrets. Certes, un accord a été trouvé pour fixer à 2 °C l'augmentation de température moyenne de la terre à ne pas dépasser en 2050 par rapport à 1990. Mais aucun objectif chiffré de réduction des émissions de GES n'a été fixé, ni à l'échelle globale, ni par grande région (par exemple l'Union européenne, les États-Unis ou la Chine), encore moins par pays, ni pour 2020 ni à plus longue échéance (2050). Le protocole de Kyoto n'a même pas fait l'objet d'un prolongement au-delà de 2012. Les pays développés se sont engagés à accorder aux pays moins développés (notamment africains et les petits pays insulaires, les plus menacés par le relèvement du niveau des mers) 30 milliards de $ en trois ans (2010-2012) et le chiffre de 100 milliards par an a été évoqué pour la période 2013-2020 (alors que certains écologistes estiment qu'il faudrait 100 milliards par an), sans qu'aucune précision ne soit apportée sur l'origine de ces sommes ni sur le contrôle de leur utilisation (refusé par la Chine, l'Inde et de nombreux pays « du Sud »). Une simple déclaration (donc sans caractère contraignant), acceptée par une vingtaine de pays, a clôturé la conférence. On espère que des progrès seront effectués avant la nouvelle conférence qui doit se tenir fin 2010 à Mexico.

Une telle réduction de la consommation d'énergie suppose de nouveaux progrès, mais surtout un changement de mode de vie. Une organisation plus « compacte » des villes contribuerait à réduire les besoins en chauffage, mais surtout l'utilisation de l'automobile. Or, une telle évolution irait en sens inverse des tendances spontanées actuelles. Cependant, la « taxe carbone », qui devait frapper certaines des utilisations à partir de 2010, pouvait constituer une incitation à économiser l'énergie ou à utiliser des énergies non productrices de GES. Mais les nombreuses exclusions (notamment celle des industries les plus polluantes), ont conduit le Conseil constitutionnel à annuler cette disposition, la jugeant inefficace et contraire au principe d'égalité devant les charges publiques. Le gouvernement a aussitôt annoncé son intention de déposer un nouveau projet tenant compte de ces objections.

F. D.-D. et P. M.

→ Chauffage ; Déchets ; Développement durable ; Écologie territoriale ; Éco-quartier ; Effet de serre ; Électricité ; Environnement ; Gaz ; Moyen de transport ; Nuisance ; Plan de déplacements urbains ; Pollution atmosphérique ; Taxe carbone ; Véhicule électrique ; Ville compacte.

ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES

→ **Déchets et ordures ménagères ; Taxe d'enlèvement des ordures ménagères**

ENQUÊTE

Mode d'investigation sociologique, psychosociologique, économique, politologique, qui procède par interrogation, en vue de la connaissance d'une population (et non de celle d'une personne déterminée).

En général, on interroge des individus, mais dans certains cas, l'enquête peut porter sur des ménages, des entreprises, des communes, des logements, etc. On interroge alors une personne qui est supposée disposer des informations nécessaires ou on consulte des documents.

On distingue les différentes formes d'enquête selon la rigidité de la programmation, des questions et des réponses. Un cas extrême est constitué par l'*entretien non directif* où l'on pose une seule question (ou bien on propose un thème) à la personne interrogée, puis on la laisse répondre comme elle l'entend, les interventions de l'enquêteur, aussi neutres que possibles, se bornant à l'encourager à poursuivre et à développer. À l'opposé, se situe le *questionnaire fermé* : le texte et l'ordre des questions y sont strictement prévus à l'avance, et la personne interrogée ne peut que choisir sa réponse dans une liste qu'on lui propose.

Entre ces deux extrêmes, on distingue en général les *questionnaires ouverts,* où la formulation et l'ordre des questions sont fixés, mais où la personne interrogée peut répondre comme elle le désire ; et les *entretiens structurés* (ou semi-directifs) pour lesquels l'enquêteur dispose d'une liste de thèmes à aborder, qu'il introduira en fonction de l'évolution de l'échange, qui se rapproche alors d'une conversation.

La stricte programmation du comportement de l'enquêteur est nécessaire pour que tous les sujets se trouvent dans la même situation, et que, par conséquent, leurs réponses soient comparables et puissent être dénombrées en vue d'une analyse statistique.

Les questionnaires fermés sont particulièrement adaptés au recueil d'informations quantitatives (combien de Parisiens sont-ils propriétaires de leur logement ?) et à la mise en évidence de relations statistiques (la proportion de propriétaires diffère-t-elle selon la catégorie sociale ?). L'analyse statistique peut d'ailleurs aller beaucoup plus loin que ces questions simples, et il est possible de mettre en évidence des structures de réponses ou des causalités complexes.

Les entretiens non directifs se prêtent en général mal à une analyse quantitative : chaque sujet ayant la possibilité de développer son discours comme il l'entend, le matériau recueilli auprès de chacun est très différent. On recourt alors à des méthodes d'*analyse de contenu* qui, par des moyens divers, visent à tirer de chaque entretien (en général enregistré au magnétophone, puis retranscrit mot à mot) l'essentiel de ce qui est pertinent pour l'objectif poursuivi. Cette forme d'enquête est surtout adaptée à la phase exploratoire d'une recherche, au moment où on ne connaît encore ni la diversité des attitudes et des comportements que l'on veut étudier, ni le vocabulaire utilisé par les différentes catégories de personnes concernées. Mais elle peut aussi constituer une fin en soi, en particulier lorsqu'on souhaite saisir des représentations qu'il est difficile de faire entrer sans les déformer dans le cadre rigide d'un questionnaire, ou lorsqu'on veut recueillir des informations complexes et personnelles, comme un récit de vie.

Sauf cas très particuliers, l'enquête fait appel au langage, à la fois à celui (strictement programmé) de l'enquêteur et à celui de l'enquêté. Aussi bien lors de la préparation de l'enquête que lors de l'interprétation des résultats, il faudra tenir compte de son imprécision, de son ambiguïté, de sa variabilité. Mais en plus, il ne faut pas oublier que l'on ne recueille pas directement l'information recherchée (sur des comportements, par exemple), mais seulement ce que la personne interrogée *peut et veut en dire* dans la situation très particulière qu'est la situation d'enquête. Lorsqu'il s'agit de données factuelles, il faut au moins, évidemment, qu'elle les connaisse, qu'elle s'en souvienne (mais on sait que la mémoire choisit et transforme) et, s'il s'agit d'informations quantitatives, qu'elle ait la possibilité de les estimer correctement. Lorsqu'il s'agit de données subjectives (opinions, attitudes, représentations, etc.), il faut s'assurer au préalable que celles-ci « existent » bien chez chacun, qu'on ne demande pas, par exemple, d'exprimer une opinion à propos d'un objet auquel le sujet n'a jamais pensé, ou pas dans les termes qui lui sont proposés. De plus, la personne interrogée peut, consciemment ou non, modifier sa réponse pour donner une bonne image de soi, pour ne pas choquer l'enquêteur, pour mieux satisfaire ce qu'il pense être les attentes de celui-ci, pour éviter de donner prise à un jugement, etc.

Lorsqu'on veut utiliser l'enquête pour mesurer des grandeurs précises (par exemple des dépenses, des emplois du temps, des déplacements, l'utilisation d'un équipement, etc.), pour éviter les problèmes liés à la mémoire et aux évaluations subjectives, on utilise de plus en plus souvent une technique lourde et contraignante, mais qui s'est révélée donner de bons résultats, le « carnet de bord ». Au lieu d'interroger directement sur les quantités qui font l'objet de l'enquête, on demande aux personnes interrogées de noter les renseignements voulus : achats avec leurs montants, activités avec leurs heures de début et de fin, déplacements avec leurs durées, leurs horaires, les trajets parcourus et le mode de transport utilisé, etc. On évite ainsi une bonne partie des déformations dues à la mémoire, mais cela demande un effort soutenu de la part des sujets, qui peuvent se lasser, surtout si la période d'observation est longue (une semaine en général, parfois plusieurs).

Pour diminuer le coût et la durée de l'enquête, on la réalise souvent par correspondance ou par téléphone, mais ces méthodes entraînent des biais. Dans le premier cas, le questionnaire est expédié par la poste aux personnes choisies, en leur demandant de le remplir et de le renvoyer. C'est commode, mais il faut pour cela disposer d'une liste d'adresses, et la proportion de personnes qui ne retournent pas le questionnaire est nettement supérieure aux taux de refus à un enquêteur présent. De plus, certaines personnes de niveau culturel bas peuvent se sentir mal à l'aise devant l'écrit.

L'enquête par téléphone ne touche que ceux qui ont le téléphone et dont le numéro est accessible ; d'autre part, il est plus difficile de retenir l'attention au téléphone qu'en face à face : ce type d'enquête doit être réservé aux questionnaires courts.

Il est rare que l'on cherche à interroger tous les membres de la population cernée : c'est coûteux et inutile. On se contente d'en étudier un *échantillon* (méthode des sondages) et on généralise ensuite par inférence statistique.

B. Mat.

→ Échantillon ; Modèle (mathématique).

ENQUÊTE PUBLIQUE

Phase au cours de laquelle un projet de décision administrative est soumis aux observations du public, dans le but d'assurer l'information des personnes concernées, de garantir les droits des propriétaires et de favoriser la concertation.

Dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, sont concernés :

— les documents d'urbanisme opposables aux tiers (POS, PAZ, PSMV), auxquels s'ajoutent, depuis la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000, les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ainsi que les cartes communales ;

— certains projets de constructions, de lotissements, de campages ou de caravanages, selon qu'il y a un document d'urbanisme opposable aux tiers ou non et selon leur importance ;

— les projets d'équipements publics d'infrastructure ou de travaux, notamment quand ils impliquent des expropriations ;

— les créations de parcs nationaux, etc.

L'enquête ne peut avoir une durée inférieure à un mois ni excéder deux mois. Elle doit donner lieu à des publicités préalables dans la presse, qui permettent d'avertir le public qu'elle va avoir lieu, mais peuvent entretenir des malentendus puisque aucun dossier n'est encore mis à la disposition du public.

Elle est généralement supervisée, dans son déroulement, par un commissaire enquêteur (plus rarement par une commission d'enquête, pour les projets importants), désigné par le président du tribunal administratif. Les dossiers soumis à l'enquête sont habituellement déposés en mairie. Les observations sont consignées dans un registre. Le commissaire enquêteur établit un rapport et donne un avis public.

La décision, prise après l'enquête, n'a pas nécessairement à tenir compte des avis exprimés lors de la consultation. Cette latitude, qui est la garantie qu'une décision peut être prise, n'est souvent pas comprise des personnes consultées qui ont souvent tendance à considérer que l'opposition d'un ou plusieurs intérêts privés doit toujours pouvoir faire échec à une décision d'intérêt public. Toutefois, l'évolution récente de la législation des enquêtes publiques consacre une pareille opinion.

A. G.

→ Débat public ; Documents d'urbanisme ; Planification urbaine en France (historique) ; Plan d'occupation des sols (POS) ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Schéma de cohérence territoriale (SCOT).

ENSEMBLE HISTORIQUE OU TRADITIONNEL

Groupement, resté cohérent et significatif, de constructions anciennes en milieu urbain ou rural.

Ce concept ne doit pas être confondu avec celui de « centre historique ». Le centre historique, spécifiquement urbain, est constitué par le noyau historique d'une ville ayant connu, et/ou connaissant encore, un développement périphérique ultérieur, depuis l'ère industrielle (par exemple, par suite de la destruction de murailles). Un centre historique peut, soit effectivement constituer un ensemble, soit comprendre seulement quelques édifices ponctuels ou des fragments de tissu historique, déstructurés par une voirie moderne et/ou noyés dans un tissu récent.

Le concept d'ensemble historique s'est imposé à partir du moment où le monument historique a cessé d'être dissocié de son contexte et où tissu mineur et architecture vernaculaire ont été considérés comme biens patrimoniaux. La notion d'ensemble historique s'est avérée solidaire de celle de conservation intégrée. D'un maniement très souple, elle échappe aux contraintes des définitions administratives et s'applique à des entités spatiales très diverses allant de l'îlot, du secteur ou du quartier urbain jusqu'à la ville ou au village entier.

Dans la littérature consacrée à la conservation du patrimoine, le concept d'ensemble apparaît en 1931 dans l'ordre du jour et les conclusions de la Conférence d'Athènes sur la conservation des monuments historiques. Soulignant la nécessité de dépasser le cadre du simple monument et même de ses abords, G. Nicodemi préconise « en chaque ville, en chaque lieu habité où il est encore possible de le faire (de) délimiter l'étendue d'une certaine partie qui devrait être conservée, autant qu'il est possible sans modification ».

La loi italienne a été la première à inclure les ensembles historiques dans les mesures de protection du patrimoine (loi du 29 juin 1939 sur les ensembles urbains historiques). En France, leur protection légale date de la loi du 4 août 1962 dite loi Malraux sur les secteurs sauvegardés. Toutefois, antérieurement à cette date, villages anciens et cœurs de ville pouvaient être protégés au titre des sites. Cette procédure continue d'ailleurs d'être appliquée dans le cas des cœurs de villes qu'on ne veut ou ne peut couvrir par un plan de sauvegarde et de mise en valeur de la loi de 1962. Tel fut le sens, par exemple, de la politique dite des « cent villes » lancée par Michel Guy, secrétaire d'État à la Culture, en 1972. Dans le même esprit, la loi du 7 janvier 1983 a institué les zones de protection du patrimoine architectural et urbain, créées au niveau régional. Les ensembles historiques ou traditionnels sont, aujourd'hui, au premier plan des préoccupations des instances supranationales concernées qui cherchent à en généraliser et en homogénéiser la législation. Depuis la *Recommandation 365* du Conseil de l'Europe sur la *Défense et mise en valeur des sites et ensembles historiques,* les confrontations n'ont cessé de se multiplier à ce sujet. On se reportera tout particulièrement à la *Charte européenne du patrimoine architectural* (1975) et à la *Recommandation de Nairobi* (1976) formulée sous l'égide de l'Unesco.

F. C.

→ Abords; Conservation intégrée; Patrimoine; Réanimation; Réhabilitation; Secteur sauvegardé; Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

ENSEMBLE URBAIN → Groupement de communes ; Syndicat communautaire d'aménagement ; Ville nouvelle

ENSOLEILLEMENT → Hydrothérapie ; Orientation (ou exposition) d'un bâtiment

ENTRÉE DE VILLE

La banalisation de la motorisation des ménages a rendu peu accessibles aux utilisateurs de ce mode de transport de nombreuses activités traditionnellement implantées en centre-ville. Celles-ci ont réagi en cherchant une localisation moins centrale, aisément accessible en automobile, où les prix fonciers sensiblement plus faibles leur permettraient de faire une plus-value en vendant leurs anciens locaux et surtout de disposer de locaux plus vastes et plus facilement extensibles et enfin d'offrir un vaste parc de stationnement en plein air susceptible d'attirer cette clientèle motorisée. Ce desserrement a concerné d'abord les activités industrielles et les entrepôts, puis les bureaux et le commerces, voire les services et certains équipements. Les usines, les entrepôts, les centres de recherche et certains bureaux se sont implantés dans divers types de zones d'activités, bien desservies sur le plan routier pour faciliter les transports de marchandises et l'accès de leur main-d'œuvre et de leur clientèle. Les commerces ont accordé une priorité absolue à la desserte routière. Celle-ci facilite l'accès des clients et permet une action publicitaire (panneaux d'orientation le long des routes).

Le mouvement est d'abord apparu aux États-Unis, où la motorisation des ménages a été plus précoce qu'en Europe et où les abords d'autoroutes ont eu la préférence (centre commercial de Northland à Detroit dès les années 1950). En Europe, outre des centres commerciaux (et parfois des centres secondaires) localisés eux aussi près des autoroutes (Parly 2 au nord de Versailles, puis les centres des villes nouvelles, etc.), de nombreux commerces (hypermarchés et grandes surfaces spécialisées notamment) se sont implantés le long des principales voies d'accès aux villes, suffisamment loin du centre pour pouvoir disposer d'assez d'espace, mais assez près pour ne pas dissuader la clientèle.

Ces grandes surfaces commerciales, souvent accompagnées de magasins plus petits (qui profitent de la clientèle des premiers et inversement), voire de services divers, constituent de véritables zones commerciales, spon-

tanées ou (mal) planifiées. Elles se caractérisent par la médiocrité et le manque d'unité de l'architecture, l'ampleur de la voirie interne et surtout des parcs de stationnement, le recours à des matériaux bon marché, à des formes banales (les « boîtes à chaussures ») et à des couleurs criardes. La publicité est omniprésente, en particulier le long de la voie routière d'accès. Le désordre de ces zones est pourtant la première image que les visiteurs ont de la ville autour desquelles elles sont situées. Enfin, ces zones commerciales faciles d'accès en automobile drainent une large clientèle au détriment des commerces du centre-ville ou de ceux des quartiers d'habitat. À Avignon par exemple, quatre centre commerciaux (Avignon-nord sur la RN7, vers Lyon, Cap-Sud et Avignon-sud vers Marseille, La Courtine le long de la rocade et près de la gare TGV) se partagent la clientèle pour les achats occasionnels (lesquels réduisent souvent au strict minimum les achats dits quotidiens effectués dans les magasins de quartier).

L'urbanisme éprouve les plus grandes difficultés à organiser ou à réguler ces zones. Le poids des mécanismes fonciers est difficile à contrecarrer. Les municipalités (villes-centres ou communes de banlieue) où s'implantent ces zones d'activités sont souvent très conciliantes vis-à-vis d'activités qui leur apportent des ressources fiscales (et créent des emplois, même si ceux-ci sont de niveau modeste). Les commissions d'urbanisme commercial (dites de l'aménagement commercial depuis 2008) peuvent contribuer à contrôler ces créations de surfaces commerciales, mais elles le font surtout sous l'angle économique, cherchant à réguler la concurrence avec les commerces traditionnels, et leurs décisions sont souvent discutables (elles ne sont pas à l'abri des pressions sur leurs membres).

P. M.

→ Commerce ; Desserrement ; Urbanisme commercial.

ENTREPÔT → Aéroport ; Commerce ; Magasin ; Port

ENTREPRISE

Unité économique de production de biens ou de services. Une entreprise qui produit des biens, en combinant comme facteurs de production des matières (brutes ou semi-ouvrées), du capital et du travail, est une entreprise industrielle. Le responsable d'une entreprise est l'entrepreneur. Sa caractéristique est de risquer son capital monétaire dans une entreprise (J. Marchal) : cette expression, qui ne s'applique pleinement qu'aux entreprises où les capitaux sont fournis par une seule personne, est surtout employée dans le bâtiment et les travaux publics.

Une entreprise peut adopter des statuts juridiques divers : sociétés de personnes, sociétés de capitaux (anonymes ou à responsabilité limitée), entreprises individuelles, entreprises coopératives, etc.

En pratique, les prises de participation financières, les associations, les groupements d'intérêt économique, etc., conduisent à la constitution de groupes économiques plus larges – le degré de liaison entre les entreprises d'un groupe étant très variable – et nécessitent, pour être appréhendés, un examen détaillé de la répartition du capital, de la distribution des pouvoirs entre les dirigeants, des échanges de biens et de services entre les entreprises concernées.

Par ailleurs, les entreprises travaillant dam un même secteur d'activité sont fréquemment regroupées en syndicats professionnels ou en associations dont certaines peuvent être très puissantes (ex. Union des industries métallurgiques et minières).

L'entreprise est une unité juridique. Elle peut disposer de bâtiments et de lieux de production, dénommés établissements, à des adresses différentes. Le siège social est le lieu où fonctionnent ses services administratifs et où, le plus souvent, travaillent ses dirigeants : c'est l'adresse officielle de l'entreprise qui définit, par exemple, le lieu où elle acquittera les impôts et taxes dont elle est redevable.

L'importance économique d'un pays, d'une région, d'une agglomération est la somme de l'importance des entreprises qui s'y trouvent. On a ainsi défini le concept de pouvoir de commandement d'une ville comme le nombre de salariés travaillant hors de cette ville pour des entreprises dont la ville considérée abrite le siège social. Cette importance économique des entreprises peut être mesurée par divers indicateurs : nombre d'emplois, production, valeur ajoutée, chiffre d'affaires, volume des

capitaux, etc. Sa capacité de développement est liée à des indicateurs économiques plus complexes – bénéfices (après impôts), investissements, marge brute d'autofinancement, etc. – et ne peut être déterminée qu'après une étude détaillée du bilan (tableau établissant l'ensemble du passif et de l'actif de l'entreprise) et du compte de profits et pertes des dernières années.

Une entreprise peut être privée ou publique si ses capitaux sont détenus par les pouvoirs publics. Mais une entreprise privée peut aussi être contrôlée par les pouvoirs publics si ceux-ci possèdent, directement ou indirectement, la majorité du pouvoir de décision, ce qui, par le jeu des prises de participation, peut correspondre à une fraction minoritaire du capital. On parle de nationalisation (totale ou partielle) lorsque la propriété d'une entreprise est transférée, en tout ou en partie, à la collectivité, avec ou sans indemnisation des anciens propriétaires. La nationalisation a pour objet de permettre aux pouvoirs publics de mieux contrôler l'économie nationale en dirigeant les investissements d'entreprises importantes susceptibles d'avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'activité économique. En France, trois vagues principales de nationalisations ont eu lieu en 1936-1937 (gouvernement de Front populaire), en 1944-1947 (Libération) et en 1981-1982 (gouvernement d'union de la gauche). Le secteur nationalisé représentait, en 1984, la quasi-totalité du secteur bancaire, des assurances, de l'énergie, des transports ferroviaires et aériens et une part non négligeable de l'industrie. La loi de 1986 sur les dénationalisations a permis de restituer au secteur privé des entreprises nationalisées, tant en 1981-1982 qu'à la Libération. Les privatisations ont repris à partir du retour de la droite en 1993. Elles se sont poursuivies après 1995, mais aussi après 1997 (retour de la gauche au pouvoir) et depuis 2002, l'État conservant cependant la majorité (provisoirement ?) dans des entreprises jugées stratégiques ou symboliques (Matra-Aérospatiale, Air France, Renault, etc.). Elles concernent aussi bien les grands groupes bancaires (Banque nationale de Paris, Crédit lyonnais) et d'assurances (Union des assurances de Paris) que les services (France Télécom, Air France) et les groupes industriels (Péchiney, Rhône-Poulenc, Renault, Elf-Aquitaine, Matra-Aérospatiale, etc.).

Dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, on appelle entreprise pilote une entreprise qui contracte avec le maître d'ouvrage à la fois en son nom propre et au nom d'un groupement d'entreprises liées par convention. Elle assure la coordination du chantier et assure la responsabilité de sa bonne fin (délais, qualité des travaux...).

On compte en France, en 2005, selon le répertoire des entreprises de l'Insee, 2,618 millions d'entreprises. Parmi elles, la majorité (1,53 million) n'ont aucun salarié et 900 000 moins de 10. Il y a 173 000 PME (entre 10 et 199 salariés), 6 000 entreprises importantes (200 à 1 999 salariés) et seulement 335 très grosses entreprises (à partir de 2 000 salariés). Par branche d'activité, ces entreprises sont réparties de la façon suivante :

— 250 000 entreprises industrielles ;
— 354 000 entreprises de construction ;
— 644 000 entreprises commerciales ;
— 89 000 entreprises de transport ;
— 83 000 entreprises dans les activités immobilières ;
— 445 000 entreprises de services aux entreprises ;
— 753 000 dans les autres services (services aux particuliers, éducation, santé, action sociale), ce qui représente plus des trois quarts dans le secteur tertiaire. Ce sont les entreprises de services marchands qui se développent le plus vite.

P. M.

→ Établissement ; Sous-traitance.

ENTREPRISE GÉNÉRALE, ENTREPRISE PILOTE → Marché de travaux

ENTREPRISE SOCIALE DE L'HABITAT → Habitation à loyer modéré (HLM)

ENTRETIEN → Enquête

ENTRETIEN DE LA VOIRIE → Coût de fonctionnement des transports

ENVELOPPE → Gros œuvre

ENVIRONNEMENT

Ensemble des éléments physiques, chimiques, biologiques et sociaux qui caractérisent un espace et influencent la vie d'un groupe humain.

Le terme existait en vieux français (XVI^e siècle) : « action d'environner, c'est-à-dire de mettre autour (environner une ville de foires) » *(Littré)*. Il a ensuite disparu en français (il ne figure pas dans l'édition de 1930 du *Grand Larousse du XX^e siècle* par exemple). La réapparition récente du mot en français (il y a quarante ans environ) est un anglicisme qui tend à remplacer de plus en plus le terme de milieu dont il est presque synonyme. Le mot anglais signifie « conditions influençant la vie, le développement ou la croissance des êtres vivants ».

La première utilisation officielle du terme en France date de la création d'un ministère de l'Environnement dans le gouvernement Chaban-Delmas en 1971. Cette préoccupation a précédé de peu la fin de la période de construction massive de logements (directive Guichard condamnant les grands ensembles en 1973). Le souci de l'environnement dans la population, et par voie de conséquence, sa place dans les débats politiques, n'ont cessé de croître depuis. La première crise de l'énergie (1973-1974), en particulier, a suscité la multiplication des « écologistes » et a marqué la fin des trente glorieuses (1944-1974) de développement économique rapide et de priorité au quantitatif : on a alors développé le slogan « *small is beautiful* ». Des partis politiques (notamment « les Verts » en France) se sont constitués autour de la nécessité de défendre l'environnement. Les partis politiques traditionnels ont dû les suivre, avec un enthousiasme inégal, sur ce terrain, afin de tenter de capter les voix des citoyens « écologistes ».

L'environnement est un système, c'est-à-dire un ensemble cohérent d'éléments qui agissent et réagissent les uns sur les autres. Tout environnement définissable comme une entité est « ouvert » : il reçoit des impulsions externes et peut en transmettre à son tour.

Un groupe humain agit sur son environnement et chacune de ses actions entraîne des effets en chaîne, parfois amplifiés par des rétroactions positives. Ces effets peuvent être positifs (par exemple l'amélioration massive des conditions sanitaires qui ont permis l'allongement de la vie humaine). D'autres sont négatifs, et donc dommageables : dégradations de l'environnement (pollutions, transformations du climax, constructions en rupture avec le paysage, etc.).

Divers indicateurs ont été proposés pour mesurer, mieux que ne le fait le PNB, la qualité de vie d'une population. L'indicateur de développement humain de l'ONU prend en compte, en plus du niveau de vie, le niveau sanitaire et le niveau d'éducation d'une population. Mais ce nouvel indicateur, ainsi que d'autres de même nature, ne tient pas compte des effets de l'action humaine sur l'environnement. Le « PIB vert » ajoute au PIB la valeur du travail domestique (y compris les biens et services autoproduits) et en déduit la valeur des dommages causés à l'environnement. Les écologistes préfèrent utiliser la notion d'empreinte écologique, apparue au début des années 1990 et de plus en plus souvent évoquée. C'est la dépendance d'un individu (ou d'un groupe) à l'égard de la terre. Elle mesure la surface (en ha) nécessaire pour assurer les besoins compte tenu du mode de vie adopté. Celle-ci est la somme des surfaces nécessaires pour les produits du sol consommés (agriculture, élevage, pêche), des espaces bâtis ou aménagés et des espaces nécessaires pour absorber le CO_2 émis (forêts) et éliminer les déchets. On a calculé que l'empreinte écologique, qui est en moyenne de 2,8 ha par individu à l'échelle du globe, est de 9,4 ha pour un Américain, de 5,6 ha, pour un Français, de 2 ha pour un Chinois, de 0,8 ha pour un Indien. Elle ne cesse d'augmenter : elle représentait en 1960, 70 % de la surface bioproductive de la terre, mais 140 % en 2010, soit un doublement. En d'autres termes, depuis le début des années1980, l'humanité empreinte à la nature plus de ressources renouvelables que celle-ci ne peut en produire. La planète offrait, en 1970, 2,9 ha par habitant et n'en offre plus que 1,7 en 2010. Elle n'en offrira que 1,3 vers 2050.

La notion d'environnement est en rapport avec celles d'écosystème et d'écologie. Elle a, dans le langage courant, une acception plus large, moins technique, et est surtout appliquée aux groupes humains : c'est l'ensemble des écosystèmes des sociétés humaines.

À partir des années 1990, les craintes relatives au réchauffement climatique, dû à l'aug-

mentation de l'effet de serre, ont placé les préoccupations environnementales au premier plan des débats publics. Après les élections présidentielles de 2007, le président Sarkozy, comme il s'y était engagé, a créé un grand ministère d'État (intitulé, en 2009, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat) et a réuni, en décembre 2007, le « Grenelle Environnement » qui a retenu le principe de mesures en faveur de l'environnement en cours de traduction législative. Une première loi, dite Grenelle-Environnement 1, du 3 août 2009, a posé les principes généraux issus de ce débat. Une seconde loi portant engagement national pour l'environnement, du 12 juillet 2010, précise les mesures adoptées. Certaines mesures ont été entreprises, notamment l'institution de la « taxe carbone », qui a pour objet de renchérir l'utilisation des énergies fossiles, devait être mise en vigueur le 1er janvier 2010. Cependant, le Conseil constitutionnel, en a annulé, le 29 décembre 2009, l'institution, la jugeant inefficace (en raison des nombreuses exclusions, notamment celle des industries les plus polluantes) et créant des inégalités face aux charges publiques. Un nouveau projet de loi doit être déposé par le gouvernement.

F. D.-D. et P. M.

→ Bruit ; Déchets ; Développement durable ; Écologie ; Écologie territoriale ; Écosystème ; Efffet de serre ; Énergie et environnement ; Nuisance ; Pollution ; Pollution atmosphérique ; Pollution des eaux continentales ; Pollution des mers ; Pollution des sols ; Protection de la nature ; Taxe carbone.

ÉPANDAGE → Déchets

ÉPANELAGE → Composition urbaine ; Morphologie (urbaine) ; Urban design

ÉPARGNE LOGEMENT → Crédit immobilier

ÉPIDÉMIOLOGIE

L'épidémiologie, dont la définition la plus fréquente est « l'étude de la répartition et de la fréquence des maladies dans les populations humaines et de leurs déterminants », recouvre une approche des problèmes de santé qui, complémentaire de celle de la clinique et de la recherche biologique fondamentale, s'attache à faire apparaître les aspects collectifs de la maladie.

Développée au XIXe siècle à partir des maladies à caractère épidémique marqué (maladies infectieuses telles que le choléra, le scorbut...), l'épidémiologie a progressivement élargi son champ au cours du XXe siècle, pour s'intéresser à l'ensemble des maladies, transmissibles ou non ; aujourd'hui, l'épidémiologie étudie l'ensemble des faits de santé et des états intermédiaires entre l'état de santé et l'état de maladie (épidémiologie des handicaps...) ; plus récemment encore, l'épidémiologie « d'intervention » étendit le concept à l'ensemble des situations par lesquelles l'homme tente d'intervenir sur la maladie, par la prévention ou par le soin ; l'épidémiologie devient ainsi, outre la science explicative des phénomènes de santé dans les groupes humains, l'outil approprié de l'évaluation des actions et des politiques de santé.

Il est donc désormais fréquent de rapprocher, voire de confondre, l'épidémiologie et la politique de santé, ou santé publique. Idéalement sans doute, ces deux termes ne devraient recouvrir que les étapes d'une démarche unique, allant itérativement de la connaissance à l'action. La réalité est très différente.

En effet, l'épidémiologie est une science et, en tant que telle, elle vise principalement à l'amélioration de la connaissance, même si elle poursuit l'ambition légitime de contribuer à éclairer des choix ; la santé publique est un domaine d'action administrative qui peut s'appuyer sur l'épidémiologie, mais aussi parfois la trahir, et qui, surtout, ne s'y réduit pas.

Il importe de montrer les liens délicats qui existent entre les deux domaines, et la manière dont l'un et l'autre interfèrent avec d'autres disciplines et contribuent à modifier le paysage social.

L'épidémiologie moderne comporte essentiellement deux axes complémentaires : l'épidémiologie descriptive et l'épidémiologie analytique.

L'épidémiologie descriptive a pour objet propre de mettre en œuvre certains outils de mesure (taux de mortalité, de morbidité, espérance de vie, etc.) permettant de connaître l'état de santé d'une population donnée. Elle

permet donc de constater des situations et des différences (comme, par exemple, la différence de taux de suicide, ou de fréquence d'apparition d'allergies, entre zones rurales et urbaines) ; elle autorise ainsi des comparaisons et, parce qu'elle permet de soulever des hypothèses, ouvre la voie à l'épidémiologie analytique.

L'épidémiologie analytique vise à rechercher les causes des faits observés. Toutefois, pour la plupart des manifestations pathologiques, les facteurs étiologiques sont nombreux et étroitement imbriqués ; la causalité est exceptionnellement directe, et presque toujours de type probabiliste. Le chercheur s'attache donc, en réalité, à mettre en évidence et à étudier les relations qui existent entre des faits pathologiques et différents facteurs, dits « facteurs de risque », dont on souhaite savoir s'ils ont un rôle étiologique. L'impossibilité, pour des raisons éthiques évidentes, comme pour des raisons pratiques, de recourir à de véritables études expérimentales sur des groupes humains montre la difficulté de l'épidémiologie analytique ; les méthodes utilisées sont principalement des études d'observation (études de cohortes, études de cas témoins) qui permettent de comparer les risques de maladie dans des groupes, en présence et en l'absence du facteur étudié.

Ce sont ainsi de multiples enquêtes épidémiologiques qui ont permis d'établir, de façon quasi certaine, le rôle de la consommation de tabac dans la survenue des cancers bronchopulmonaires et de démontrer l'effet cancérigène de certains toxiques chimiques d'usage courant comme le chlorure de vinyle ou l'amiante.

La mise en évidence de risques clairement identifiés permet la définition d'actions de protection de l'individu : c'est le propre de la santé publique ; si certaines de ces actions sont d'ordre strictement sanitaire (campagnes d'information antitabac, anticonsommation alcoolique, définition d'un dispositif préventif tel celui de la protection maternelle et infantile, etc.), d'autres relèvent d'un tout autre ordre et intéressent au premier chef l'urbaniste et l'aménageur.

En effet, les épidémiologistes n'ont pas manqué de prendre en compte, à côté des facteurs directs de maladie (facteurs physiques, cliniques, biologiques), des facteurs liés à l'environnement social, économique ou spatial des individus : le caractère urbain ou rural d'une zone géographique donnée, la densité de l'habitat ou de la population, le type, la taille du logement, son degré d'équipement ou de confort, la qualité de l'air, l'existence d'industries polluantes, l'organisation de la gestion des déchets, etc., sont autant de variables, parmi d'autres, dont l'épidémiologiste peut étudier le lien avec un problème de santé donné.

Toutefois, le passage de l'épidémiologie à la santé publique n'est ni automatique ni direct, pour trois ordres de raisons au moins.

• En premier lieu, la mise en évidence d'un lien entre telle variable d'environnement et un problème de santé débouche naturellement sur la définition d'actions qui ne relèvent plus du scientifique mais du pouvoir législatif ou réglementaire : élaboration de normes, de cahiers des charges rigoureux dont les contraintes se mêlent à celles, multiples, venant d'autres horizons (impératifs industriels, financiers ou esthétiques notamment). Ce passage ne se fait pas sans de nombreux compromis. Ceux-ci expriment un choix social, implicite ou explicite, pour un certain rapport entre des coûts consentis et des avantages attendus. Ce marchandage est illustré, parfaitement, par l'adoption de seuils, nécessairement arbitraires, fixant un niveau de risque acceptable pour tel ou tel danger (pollution chimique, radioactivité...), là où l'épidémiologiste observe un continuum.

• En second lieu, on doit souligner que le politique est, bien souvent, amené à agir sans attendre que la preuve d'un lien de causalité entre un phénomène morbide et un facteur d'environnement soit scientifiquement parfaitement établie ; un tel lien est d'ailleurs, on l'a vu, presque toujours très difficile à établir.

Si cette attitude ne satisfait pas le scientifique, elle doit suffire au responsable de santé publique, qui peut fonder une intervention incontestablement efficace sur la description d'un risque spécifique, voire d'une simple nuisance, même si l'analyse de la cause n'est pas achevée.

C'est ainsi que la réglementation des abattoirs, à la fin du XVIII[e] siècle, fut déterminée par le souci de mettre fin à des odeurs nauséabondes, que l'on associait alors de façon toute subjective à la notion de « fièvre putride ». Cette décision, fondée sur une attitude scien-

tifique erronée, n'en fut pas moins heureuse du strict point de vue de l'hygiène publique.

De même, à l'heure actuelle, les immigrants constituent, dans la société française, un groupe particulièrement et notoirement fragile du point de vue sanitaire. Les épidémiologistes ont montré que, dans ce groupe particulier, les risques de maladies (en particulier de tuberculose, de prématurité, d'accidents) sont bien supérieurs à la moyenne nationale, sans que la ou les causes certaines de ces différences soient parfaitement établies (on ne sait, par exemple, si l'excès de la tuberculose chez les immigrants est le fait de leurs conditions de vie en France ou s'il résulte d'une pathologie « importée » de leur pays d'origine). Différents types de mesures peuvent cependant d'ores et déjà être prises. Parmi celles-ci, certaines concernent évidemment la surveillance sanitaire, mais aussi les conditions de vie, de logement, de travail, de ces populations particulières, et contribueraient sans conteste à l'amélioration de leur état de santé.

• Enfin, on doit considérer que, si l'épidémiologie représente pour les autorités sanitaires un guide précieux, elle ne constitue pas la source unique, ni sans doute la source principale, des progrès accomplis par notre société en ce qui concerne l'état de santé de la population.

L'évolution du tableau des maladies infectieuses depuis le XIX^e^ siècle illustre bien le rôle relatif des différentes disciplines – épidémiologie, biologie, clinique – dans l'accomplissement d'un progrès décisif en santé publique.

Dès le XVIII^e^ siècle, des précurseurs de l'épidémiologie (Boisguilbert, Deparcieux, puis surtout Villermé avec l'*Enquête sur les problèmes de santé des ouvriers du textile du nord et de l'est de la France*, Quetelet en Belgique, Stanway en Angleterre, Goldberger aux États-Unis) ont mis l'accent sur l'étude des relations entre les atteintes à la santé et la pauvreté ou la dureté de la condition ouvrière.

Dès la fin du XIX^e^ siècle, l'épidémiologie a su mettre en évidence de façon précise, notamment par la tenue systématique de registres de décès, l'intrication de facteurs tels que la pauvreté, l'éducation insuffisante, l'insalubrité des logements et des lieux de travail, la pénibilité des tâches, la surpopulation au foyer, etc., en tant que causes de la survenue préférentielle de maladies infectieuses dans les couches urbaines les plus défavorisées ; l'intervention scientifique des épidémiologistes a su provoquer de remarquables actions d'hygiène publique : les autorités municipales se sont attachées successivement à garantir l'eau potable, à assurer l'hygiène des villes par la collecte des ordures ménagères et la circulation appropriée des eaux usées ; elles ont entrepris la destruction des taudis et de toute forme d'habitat insalubre ; mais, avec l'amélioration générale du niveau de vie et de l'hygiène, c'est indéniablement la mise au point des premiers vaccins, puis la découverte des antibiotiques et les premières transfusions sanguines, qui ont permis la spectaculaire régression, dans les pays occidentaux, des grandes maladies infectieuses, telles que la tuberculose, la diphtérie, la poliomyélite.

À l'heure actuelle, il apparaît que nos sociétés paient un large tribut à d'autres maladies, celles que l'on dit de civilisation : affections cardiovasculaires, cancers, dépressions, accidents de la route, accidents domestiques ; l'épidémiologie permet de penser que des changements dans les comportements individuels, c'est-à-dire le choix d'une hygiène de vie différente (moindre consommation de tabac et d'alcool, responsabilité accrue devant le risque) permettraient, conjugués avec une réglementation favorisant le respect de l'environnement (contrôle de la qualité de l'air, du niveau de bruit acceptable, évaluation et réglementation des polluants chimiques), de réduire le poids de ces agressions. Mais des progrès décisifs peuvent être réalisés dans la prévention ou le traitement de ces maladies, par la recherche biologique fondamentale ou par des avancées cliniques. Il est indispensable que de telles recherches soient poursuivies.

De même, dans l'épidémie de sida, apparue en 1982 dans les pays occidentaux, c'est l'épidémiologiste qui, ayant défini un système d'alerte adéquat, en suivant le développement de la maladie dans le temps et dans l'espace, en décrivant les groupes humains concernés et la transformation de ces groupes, a permis de caractériser la maladie comme maladie sexuellement transmissible, et de proposer à la société, par l'intermédiaire du législateur, des moyens propres à en contrôler la transmission. En l'occurrence, ces mesures relèvent à la fois de l'hygiène individuelle et

de l'hygiène publique et prennent toute leur importance en l'attente de la découverte d'un vaccin ou d'un traitement approprié (que l'épidémiologiste pourra d'ailleurs contribuer à définir en apportant sa compétence particulière à l'évaluation de tel ou tel traitement).

Ainsi, si l'épidémiologie est une des techniques essentielles de la santé publique, elle ne suffit pas, à elle seule, à la définir; à l'inverse d'ailleurs, l'épidémiologie peut s'orienter vers des préoccupations d'un tout autre ordre que la santé publique et renvoyer à des secteurs de la recherche fondamentale, comme la génétique par exemple ou l'immunologie.

L'ensemble de règles que constituent la santé et l'hygiène publique, que l'épidémiologie contribue largement à élaborer, témoigne cependant, tout autant que l'effort consenti pour favoriser la recherche épidémiologique, biologique et médicale, de l'importance que la société attache à la santé de ses membres.

Pour l'aménageur, l'urbaniste, l'architecte, le promoteur immobilier, pour le simple particulier, l'ensemble des règlements d'hygiène publique, et particulièrement les règlements d'hygiène municipaux et les règlements sanitaires départementaux issus de la loi de 1902, constituent sans doute une contrainte qui interfère avec des préoccupations directes qu'ils peuvent avoir tendance à préférer; mais bien d'autres règles viennent violer, au nom de la protection de la collectivité, des libertés individuelles. Il s'agit d'un des multiples aspects du compromis qu'une société doit réaliser, et sans cesse reconsidérer, entre la liberté de l'individu et la sécurité qu'elle a promis de lui garantir.

C. W.-G.

→ Hygiène; Insalubrité (habitat, logement); Migrations; Mortalité; Pollution.

ÉPISTÉMOLOGIE

En un sens littéral, « épistémologie » désigne tout discours à prétention théorique prenant la science pour objet. Or, la tradition philosophique n'a jamais été avare de discours de cette nature. On parle donc à bon droit d'« épistémologie platonicienne » (cf. le dialogue intitulé *Théétète*), d'« épistémologie cartésienne » (cf. *Règles pour la direction de l'esprit*), d'« épistémologie kantienne » (cf. *Premiers principes métaphysiques de la science de la nature*), etc. Chaque fois, un corps de savoirs constitués, ou en voie de l'être, a été interrogé sur son statut, ses procédures et son fondement. Bien des formes d'interrogation sont cependant possibles et toutes n'ont pas la même source. Certaines ont trouvé leur forme au-delà et au-dessus de tout savoir constitué, bien qu'elles aient concerné ces savoirs. Exemple: la question qui a tourmenté longtemps l'« onto-théologie »: le mot « science » convient-il d'une manière univoque à Dieu et à l'Homme? Ou encore, la question critique héritée de Kant: comment ramener les savoirs aux sources d'une subjectivité constitutive et législative? Dans ces deux cas, la question ne se pose que pour qui dispose déjà de son point de départ: l'écart de l'Homme à Dieu dans le premier; l'exigence jugée irrécusable, de la spontanéité et de l'unité d'un « sujet de savoir » dans le second (« Je pense », doit pouvoir accompagner toutes mes représentations). D'autres interrogations, plus nombreuses et plus quotidiennes, sont nées de l'intérieur des savoirs en devenir, et semblent y avoir été exigées, dessinées en creux comme autant de manques. Exigences d'interprétation: que désignent au juste les termes théoriques en usage dans la physique dite « des particules »? Exigences de méthode: comment définir, avec une précision souhaitée maximale, les procédures d'administration de la preuve? Exigences d'anticipation: comment discerner, à l'intérieur d'une discipline scientifique, les concepts productifs capables de s'investir ailleurs et de bouleverser, au moins localement, les formes déjà reçues de la rationalité? Exigences de fondation: comment asseoir une théorie sur la base de ses principes? (cf. les essais plus ou moins réussis d'axiomatisation).

Il est possible de donner au mot « épistémologie » un sens à ce point libéral qu'il conviendrait aussi bien au *Théétète* de Platon, à l'*Analytique transcendantale* d'E. Kant, à l'*Introduction à la médecine expérimentale* de Claude Bernard, aux *Fondements de la géométrie* de D. Hilbert, à la *Logique de la découverte scientifique* de K. Popper. Or, un nom qui désigne trop ne désigne plus rien. Il nous faut donc restreindre le droit d'user de ce nom

(« épistémologie ») en prenant garde cependant à ne pas formuler d'interdictions trop draconiennes. Pour y parvenir, la méthode, sinon la meilleure, du moins la plus inoffensive, pourrait se formuler comme suit.

Au départ, considérons comme acquise une hypothèse minimale : dans notre monde de culture, certaines régions, que nous nommons « sciences », se laissent distinguer par expérience. Nous avons appris dès l'école à les désigner et à les nommer. Et une bonne partie de notre éducation a consisté, bien qu'à des degrés divers, à acquérir quelque accointance avec elles. Convenons d'abord (et c'est le moins que nous puissions faire) de traiter ces « régions culturelles » comme des données observables, à la façon dont le seraient, par exemple, les rues d'une ville, avec les réseaux d'indications qu'elles manifestent et qu'il convient d'apprendre à déchiffrer. Nous pourrions tenter de dresser plusieurs cartes régionales pour commencer et, plus tard, une sorte d'atlas, dans l'espoir d'obtenir une représentation de ces régions, de déterminer les frontières qui les séparent et les chemins capables de conduire de l'une à l'autre. Nous ne tarderions pas à découvrir que pour accéder à certaines d'entre elles (par exemple la physique de l'atome), il faut nécessairement en traverser d'autres (dans ce cas la théorie mathématique des espaces dits « de Hilbert »). En continuant de la sorte, nous pourrions espérer (à condition de travailler avec les praticiens de ce genre de voyage) acquérir une vue, à la fois globale et précise, des domaines entre lesquels se distribue la « scientificité » contemporaine.

Nommer une telle démarche « épistémologie » est affaire de convention. Et, de fait, son but serait de parvenir à articuler un enchaînement de discours (l'« atlas », précisément) dont les sciences seraient l'objet...

Admettons cependant (ce qui d'ailleurs est le cas) que nous disposions, sinon d'un atlas, du moins d'une collection de « cartes » régionales, et que chacune soit construite conformément à sa fonction : permettre de s'y reconnaître dans le paysage. Elles nous fourniraient les indications minimales nécessaires pour avoir accès aux divers savoirs constituant telle ou telle discipline. Nous apprendrions à ainsi distinguer dans cette discipline des régions différentes : les unes bien assurées (apparemment du moins) et le plus longtemps codifiées – d'autres en chantier, ouvertes sur des problèmes, exigeant des formulations (un langage) ou des concepts non encore disponibles.

Nous découvririons de plus que nos « cartes » régionales ne sont pas homogènes et que des expressions dont l'usage nous paraît devoir convenir à *toute* science (ex. : « énoncé vrai », « problème soluble », « méthode de résolution », « théorie », « preuve ») n'ont ni le même sens, ni la même portée en tous les points de notre « atlas » partiel. Nous ne tarderions pas ainsi à nous persuader à la longue qu'il nous faudrait sans cesse remanier, compléter cet « atlas » toujours en voie de fabrication. Il nous faudrait même en effacer certaines cartes devenues muettes. Tant et si bien que l'« épistémologie » dont nous espérions pouvoir nous contenter (constitution et lecture d'un « atlas » des savoirs disponibles) finirait par en exiger une autre, puisque notre lecture ne nous laisserait jamais en repos, et que notre « atlas » serait plus inquiétant que rassurant.

Le mieux ne serait-il pas alors de chercher, au cœur de ces « observables » que nous nommons « sciences », des germes d'inquiétude ? Ne serait-ce pas là le premier pas propre à nous mettre sur la voie de « problèmes » que nous pourrions, de plein droit, désigner du nom d'« épistémologiques » ?

Trois espèces de problèmes, en effet, surgissent de la pratique scientifique :

• Les uns sont formulables dans le langage scientifique de la science où ils prennent naissance. Ils sont désignés et circonscrits comme autant de « manques », moyennant l'usage d'expressions appartenant au langage de cette science et dont la précision est vérifiable par la communauté scientifique. Souvent, de telles formulations se présentent comme un programme explicite de recherches.

Exemple fameux : la désignation par David Hilbert, au congrès de 1900, de la liste des problèmes mathématiques ouverts et dont certains sont aujourd'hui encore en chantier. Il arrive aussi que la solution de tels problèmes exige une extension du champ des objets accessibles dans la théorie souhaitée, le remaniement du langage et son enrichissement, parfois une « révolution » conceptuelle, souvent la création d'instruments méthodologiques ou de moyens d'investigation nouveaux. Mais si profondes ou radicales que soient ces transformations, leurs procédures

et leurs résultats doivent pouvoir être communiqués dans une langue homogène, dont on puisse toujours vérifier la bonne constitution des expressions qui la composent et mesurer le degré d'adéquation des énoncés qu'elle permet. Problèmes internes, donc, qui ne sont posés que dans les termes permettant de les reconnaître solubles, même si la solution est encore loin d'être à portée de main.

• Deuxième espèce de problèmes : ceux qui, naissant localement d'une région de manque, semblent exiger, pour pouvoir être formulés dans une langue homogène à celle de la théorie qui les manifeste, une refonte des principes de base de la théorie, qui paraît comme réduite à l'état de chantier. Les acteurs du savoir se trouvent alors dans une situation de paradoxe, ne pouvant ni renoncer aux normes de la rationalité, ni les laisser en l'état. Leur inquiétude concerne ici le corps même de la doctrine, sa rectitude, sa productivité conceptuelle, son avenir visible. Que faire ? Aborder de front ces problèmes fondamentaux ou les ajourner, s'en remettre pour les résoudre au déroulement, toujours exigeant, du travail quotidien qui engendre son lot de « problèmes » précisément posés ? Cette hésitation a été, en général, résolue par les exigences internes de cheminement de la science elle-même, qui tend vers sa figure d'équilibre. De l'intérieur de leur science, et sans renoncer le moins du monde à la rigueur de leurs procédures, les acteurs ont su élaborer les méthodes, les concepts et les langages propres à produire une telle figure d'équilibre, à en dégager la structure et à l'exprimer en un corps d'énoncés communicables.

C'est en ce sens qu'on a pu dire (en abusant légèrement du sens de l'expression) que les mathématiques produisent aujourd'hui leur propre « épistémologie ». Elles le font dans un langage homogène, sinon au leur propre, du moins à celui qui procure à leurs énoncés leur précision maximale et la vérification de leur adéquation. Ce langage est celui que les logiciens de l'âge moderne ont construit à la suite de G. Frege et B. Russell. La physique et la biologie elles-mêmes tendent vers cet idéal d'exactitude, que l'usage d'un langage entièrement explicite permettrait d'atteindre. C'est pourquoi nous appellerons « réductibles » les problèmes de cohérence, de fondement, et d'adéquation, dans la mesure où ils peuvent se traduire en une langue en droit transparente, homogène à celle qui assure aux propositions de la science leur précision et leur communicabilité.

• Troisième espèce de problèmes : ceux qui, surgissant de l'intérieur d'une science déterminée, trouvent leur formulation du fait que cette science est plongée dans un autre univers de discours et dans d'autres formations de sens que les siens, non autorisés par ses strictes procédures d'énonciation et de désignation. Il arrive pourtant qu'un homme de science soit inévitablement conduit à faire usage de ces formations dont il n'a pas immédiatement le contrôle. Par exemple, un mathématicien pourra s'interroger sur le sens qu'il donne au mot « existence », lorsqu'il démontre un théorème dit « d'existence ». Il pourra feindre de s'abstenir de toute question et se dire, par exemple, « l'existence d'une intégrale générale pour tel système d'équations différentielles n'a d'autre sens que celui que lui confèrent les conditions "d'existence" énoncées dans le théorème. "Exister" dans ce sens veut dire "satisfaire à des conditions" et rien de plus ». Mais il aura dès lors répondu, sans autre examen, à la question : « Qu'est-ce qu'*exister* ? » pour une intégrale générale. Et qu'il ait dit : « ce n'est rien de plus que cela », suppose qu'il a fait un choix dans le champ sémantique usuel où il est fait usage du mot « existence ». Il arrivera au même mathématicien de se dire : « Il doit *exister* une *classe* de *fonctions* telles que... ». Il peut le dire sans remords et se contenter de définir l'une de ces fonctions. Mais, en ce sens aussi, il a fait son choix dans le champ sémantique où il est fait usage des mots « exister », « classe », « fonction ». Il pose par principe qu'existe la fonction qu'il sait définir. De toute façon, l'usage de la langue mathématique, qu'il sait contrôler, traverse et crible la langue naturelle dans laquelle elle se trouve plongée au point d'avoir à s'expliquer avec elle. Il en va de même, dans un autre champ, des physiciens. Tous, par exemple, sont d'accord sur la validité et l'usage des formalismes de la mécanique quantique. Ils divergent sur l'interprétation des termes théoriques (sur leur référence). Ces divergences tiennent sans doute à ce que les formalismes de la mécanique ne produisent aucune procédure de contrôle sur l'usage des expressions telles que « objet », « réel », « particule », importées dans la langue « scientifique », à partir des expressions de la langue naturelle dans

laquelle la première est plongée. Si bien qu'une phrase telle que : « Le méson π est un objet réel », est sémantiquement mal formée. Or, s'il est impossible d'éviter ces expressions mal formées, il faut bien poser les problèmes qu'appelle leur usage. C'est un exemple typique de problème que nous appellerons « épistémologique ».

On ne peut espérer aborder avec quelque chance de succès de tels problèmes, en « résorbant » les divergences d'interprétation ou de représentations auxquelles ils donnent lieu à partir d'une « philosophie » préconstituée, quelles que soient sa source ou sa tradition.

Il y faut une analyse minutieuse des présuppositions propres à une science et des manières (non homogènes) dont elle est plongée dans les univers de discours dont elle fait usage sans en produire cependant le contrôle.

Convenons de nommer « épistémologie » la mise en œuvre d'une analyse de cette nature. Quant à savoir si cette épistémologie peut conduire à une « théorie de la science », la question reste ouverte.

On se demandera, à juste titre, en quoi ce qui précède peut concerner l'urbanisme, et si l'expression « épistémologie de l'urbanisme » comporte un sens raisonnable. Peut-être convient-il ici de reprendre notre métaphore de l'atlas. Si l'urbanisme peut s'apprendre et s'enseigner, il constitue proprement, sinon une « science » dans le sens rigoureux du terme, du moins une « discipline ». Comme toute discipline, il occupe une région de notre atlas, au sein duquel il constitue un corps de formations discursives spécifiques, plongées dans un champ de rationalité où vivent et se déploient d'autres formes de discours scientifiques, avec leurs problèmes, leurs concepts et leurs procédures. Penser le phénomène urbain n'est donc pas possible sans un effort propre à permettre de dégager et d'expliciter les réseaux de relations qui dessinent la place de « l'urbanisme » dans son environnement culturel et « épistémique ». L'objet problématique « ville » se trouve au lieu de fonction de démarches rationnelles qui n'ont ni la même portée, ni la même origine, ni le même âge. Mesurer leur écart, chercher leur cohérence, déterminer leurs points de divergence et de convergence, c'est là un problème que l'on peut, sans remords, nommer « épistémologique ». Et de même qu'il est nécessaire de se poser la question de la référence des termes théoriques de la mécanique quantique, de même il est nécessaire de s'interroger, le plus rigoureusement possible, sur le sens que prennent des expressions telles que *espace, communication, extension, ouverture, environnement* lorsqu'il s'agit de la vie urbaine.

J.-T. D.

→ Urbanisme.

ÉPURATION → **Assainissement ; Eau ; Pollution des eaux continentales**

ÉQUILIBRE RÉGIONAL → **Disparités régionales**

ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS

On désigne comme « équipements collectifs » ou parfois comme « équipements » tout court, l'ensemble des installations, des réseaux, des bâtiments qui permettent d'assurer à la population résidente et aux entreprises les services collectifs dont ils ont besoin. On distingue en particulier :

— les équipements d'infrastructure : réseaux et aménagements au sol ou en sous-sol (voirie et stationnement, transports et communications ; eau et canalisations ; énergie ; espaces collectifs aménagés) ;

— les équipements de superstructure : bâtiments à usage collectif (administratifs, éducatifs, sanitaires, commerciaux, culturels, sportifs, etc.).

L'implantation d'un équipement ne constitue jamais une fin en soi. La fin, c'est le service collectif que l'on veut assurer. Pour assurer ce service, il peut se trouver que l'implantation d'un équipement ne soit que l'une des options possibles. Ainsi, la garde des enfants d'âge préscolaire peut être organisée soit au domicile de certaines assistantes familiales agréées, soit dans des crèches construites à cet effet.

Un équipement « collectif » n'est pas forcément « public ». Le fait qu'une école, un réseau téléphonique, une salle de spectacle, un terrain de sport ou un parc de stationnement soit privé, ne lui enlève pas son caractère

d'équipement collectif, même si la qualité et la nature du service rendu sont différentes.

On distingue aussi les équipements en fonction du niveau de la desserte qu'ils assurent. Ainsi, on parlera d'infrastructures primaires, secondaires ou tertiaires selon qu'elles intéressent l'ensemble de la ville (et de la communication entre les quartiers), qu'elles desservent l'ensemble d'un quartier ou qu'elles restent internes à une opération immobilière donnée. À chacune de ces catégories d'infrastructures correspond une répartition différente des financements entre la collectivité locale et le promoteur-constructeur.

Les lois de décentralisation des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont transféré aux collectivités territoriales – régions, départements et communes – certaines compétences, et donc la responsabilité des équipements correspondants (par exemple, les lycées aux régions, les collèges aux départements et les écoles aux communes). Ces collectivités doivent les financer et assurer leur fonctionnement. Elles bénéficient à cette fin, outre leurs autres ressources, de la dotation globale de fonctionnement, de la dotation générale de décentralisation, et pour celles qui remplissent certaines conditions de population et de potentiel fiscal, de la dotation globale d'équipement, que leur verse l'État.

De la même façon, on a longtemps réparti les équipements de superstructures en fonction de leur aire de desserte ou de l'échelon de leur implantation (équipements de voisinage, équipements de quartier, équipements d'agglomération, équipements d'intérêt régional).

Selon la fréquence de leur utilisation, on parle pour un équipement, et en particulier pour les commerces, de leur caractère quotidien, occasionnel, ou anomal. Ces quatre critères – niveau de desserte, aire de desserte, fréquence d'utilisation, caractère structurant ou résidentiel – sont voisins, sans se recouvrir exactement.

Du point de vue urbanistique, il est utile de faire la part entre les équipements structurants qui exercent un rôle moteur, soit attractif (centre commercial, salles de spectacles), soit répulsif (prison, cimetière) sur leur environnement, et ceux qui ne font qu'accompagner une opération (on parle alors « d'équipements d'accompagnement ») ou qui correspondent aux besoins courants des habitants (équipements qualifiés de résidentiels).

L'élaboration des programmes d'équipements, dite programmation, est à la fois temporelle (fixation des échéanciers), financière et spatiale (implantation). Dans les années 1960, les retards pris par la réalisation des équipements sur la construction des logements ont conduit à définir des normes d'équipements à réaliser, qu'on a réunies dans des grilles d'équipements. Ces « grilles » de normes d'équipement ne sont plus en vigueur, mais on s'y réfère parfois encore.

J. C. et P. M.

→ Dotation générale de décentralisation (DGD) ; Dotation globale d'équipement (DGE) ; Dotation globale de fonctionnement (DGF) ; Intégration des équipements ; Local collectif résidentiel ; Programmation des équipements collectifs ; Subventions d'équipement.

ÉQUIPEMENTS CULTURELS → Centre socioculturel ; Salle de spectacle

ÉQUIPEMENTS SANITAIRES → Carte sanitaire ; Dispensaire ; Hôpital

ÉQUIPEMENTS SCOLAIRES → Carte scolaire ; Collège et lycée ; École

ÉQUIPEMENTS SPORTIFS → Équipements collectifs ; Piscine ; Salle de sport ; Stade et terrain de sport

ÉQUIPEMENTS TECHNIQUES

Les équipements techniques d'un bâtiment sont les installations qui contribuent au transport et à la distribution des fluides nécessaires à l'activité (air, eau, eau usée, gaz, électricité, vide, air comprimé, etc.), au transport des personnes et des objets (ascenseurs, monte-charges), aux échanges d'informations (téléphone, transports pneumatiques), à la sécurité (alarme et extinction en cas d'incendie, alarme en cas de vol, etc.).

Ces équipements comportent des éléments diffus (canalisations et fils) et des éléments bien localisés, appelés souvent appareils (chaudière, lavabo, radiateur, etc.). Les élé-

ments diffus sont incorporés dans les murs et les planchers, ce qui est plus économique et esthétique, ou parfois nettement distincts de ceux-ci, ce qui facilite l'entretien, les réparations et les modifications. Lorsqu'ils ne sont pas incorporés, ils sont souvent regroupés dans des gaines. Certains équipements localisés sont regroupés entre eux pour constituer de véritables sous-ensembles fabriqués en usine et assemblés sur le chantier (ex. : sous-ensembles salle d'eau, sous-ensemble cuisine). Le bâtiment tend à être de plus en plus équipé afin de satisfaire des besoins nouveaux ou de mieux satisfaire des besoins anciens.

P. Ch.

› Eau ; Électricité ; Gaz ; Réseau ; Télécommunications.

ÉQUIPEMENTS TOURISTIQUES
→ Aménagement touristique

ÉROSION → Aplanissement ; Relief

ERREUR → Modèle (mathématique) ; Prévision ; Risque

ESCALIER

Série ou volée de marches connectant un niveau à un autre. Les escaliers permettent de faire la jonction entre les différents niveaux d'un ensemble urbain ; ils sont utilisés comme voies piétonnières ou comme passages ; ils sont inclus dans des édifices ou dans des ensembles architecturaux afin de prolonger verticalement des axes urbains. Les escaliers urbains sont généralement construits en matériaux durables, pierre ou brique, et plus récemment béton. La pente d'un escalier (relation entre marche et contre-marche), comme l'angle de ses marches et le caractère de sa rampe déterminent la façon dont l'escalier est perçu par ses usagers. Les escaliers sont droits ou curvilignes, très rarement circulaires ; ils sont coupés par des paliers.

Dans l'Antiquité, les escaliers étaient utilisés à des fins pratiques et cérémonielles. À Éphèse, la voie de marbre se transforme en escalier lorsqu'elle s'incurve pour s'élever au-dessus de la plaine ; à Priène, la régularité du plan orthogonal impose la transformation des voies étroites en escaliers quand elles escaladent la pente du site. La mégastructure urbaine de l'époque minoenne, telle qu'on la voit à Cnossos, présente un grand escalier qui monte de la cour principale où avaient lieu les cérémonies, tandis qu'au sanctuaire de Lindos et à l'asklépion de Cos, de vastes escaliers relient les terrasses des différents niveaux. Dans la ville médiévale, des escaliers irréguliers étaient utilisés de façon empirique pour maîtriser les dénivellations du site comme, par exemple, à Prague, l'escalier qui conduit au Château.

Dans les projets urbains de la Renaissance, des escaliers larges et réguliers étaient traités comme les éléments d'un spectacle, ainsi qu'on le voit dans l'École d'Athènes de Raphaël, où l'escalier et la voie qui lui fait suite constituent la scène d'une action dramatique. Les escaliers peuvent aussi être le lieu du théâtre urbain spontané, comme l'escalier extérieur de Saint-François à Quito. Les escaliers servent également à mettre en valeur des espaces urbains particulièrement importants. Michel-Ange a construit un large escalier en forme de rampe pour accéder au Campidoglio, grandiose salle urbaine destinée à servir de décor à de complexes cérémonies civiles. Des escaliers composés avec art offraient un cadre imposant, et souvent d'une élaboration iconographique poussée, pour une église : tels les escaliers de De Sanctis, montant à la Trinité des Monts à Rome, ou encore ceux des Stations de la Croix menant à la chapelle de Neumann à Würzburg.

Des escaliers inclus dans des édifices et des ensembles architecturaux pour des raisons iconographiques permettaient, en outre, l'intégration de ces architectures dans l'ensemble d'un cadre urbain plus vaste. Tel est le cas, particulièrement spectaculaire, de la Ziggourat, en Mésopotamie, ou dans le monde Maya, à Warka ou à Ur comme à Chichén Itza et à Tenochtitlan. De même, les escaliers-rampes du temple d'Hatchepsout sont le prolongement d'un axe qui traverse le Nil depuis Karnak. Les escaliers de Rinaldi, entourant l'abside de Sainte-Marie Majeure, créent une véritable scène urbaine entre la place et l'église. Les escaliers du capitole de Washington lient cet édifice aux avenues les plus importantes de la ville. Des villas, comme celles de Poggio à Caiano et de Chiswick, se servent d'escaliers pour intégrer

édifices et vastes perspectives dans le paysage environnant. Les escaliers continuent à être utilisés dans les ensembles urbains contemporains (cf. le centre civique de Vancouver).

Dans l'art des jardins, les escaliers constituent souvent des éléments fondamentaux, tirant parti des courbes de niveau du terrain. Bramante a utilisé au Belvédère du Vatican un double escalier qui lui permet de se plier à la forte pente du site et de créer un contrepoint à l'imposante niche du sommet. Hildebrand a relié les deux Belvédères de Vienne au moyen d'un ensemble d'escaliers et de rampes. Dans certains de ses jardins les plus importants, Le Nôtre a utilisé à la fois des rampes droites et des rampes curvilignes comme variation de l'escalier, permettant d'ajuster au mieux le jardin aux dénivellations du terrain.

C. F. O.

→ Art des jardins ; Art urbain ; Baroque ; Espace public ; Théâtre.

ESPACE

Étendue indéfinie qui contient et entoure tous les objets *(Larousse).* Dans cette définition, le terme important est sans doute « indéfini ». Celui-ci peut d'ailleurs s'entendre dans son acception mathématique (« qu'on ne peut limiter », qui est synonyme d'infini) ou dans son acception banale (« qu'on ne peut définir »).

Ce terme est devenu récemment d'un emploi généralisé, souvent excessif et dénué de rigueur (Matoré). Kant avait montré que l'espace était une forme *a priori* de la perception des humains et avait développé la philosophie critique impliquée par cette affirmation. Pourtant, l'espace est resté quasi absent de certains champs d'investigation scientifique, les préoccupations spatiales apparaissant marginales, voire inexistantes, pour la plupart des économistes, des psychologues et même des sociologues. Il a, par contre, donné lieu à des approches spécifiques, par exemple à travers le concept de proxémie humaine (Edward T. Hall, *The hidden dimension,* 1966, trad. franç., *La dimension cachée,* Paris, 1971), qui analyse, en se nourrissant de constatations empruntées à l'éthologie animale et à l'anthropologie de l'espace, la façon dont l'homme utilise l'espace, et en particulier la nature, et les modalités, différentes selon les cultures, des relations de proximité qu'il établit avec ses semblables. La *proxémie* de Hall annexe les concepts de territoire, de distances critiques, de stress. Elle s'oppose aux prétentions scientistes et universalistes des théories de l'aménagement de l'espace développées par le courant progressiste (de Fourier à Le Corbusier).

Pour leur part, certains psychanalystes ont montré le rôle important de la spatialisation dans le développement psychique (A. Mitscherlich, *Psychanalyse et urbanisme,* 1970).

Si l'espace est presque ignoré par certaines disciplines qui concourent pourtant largement à l'aménagement et à l'urbanisme, il constitue la raison d'être d'un certain nombre d'autres disciplines :

- l'astronomie et l'astrophysique qui étudient la constitution, la position et les mouvements des corps dans l'espace céleste (l'espace infini) ;
- les études spatiales qui se consacrent aux objets expédiés par l'homme au-delà de l'atmosphère ;
- les sciences de la terre, et en particulier :
  – la géodésie : étude de la forme de la terre et mesure de ses dimensions ;
  – la géologie : étude de la composition, de la structure de l'évolution de la terre et des matériaux qui la composent ;
  – la géomorphologie : étude scientifique des formes de la surface terrestre ;
  – la géographie qui s'intéresse aux relations qui caractérisent la vie des groupes humains dans leur cadre spatial ;
- l'aménagement et l'urbanisme qui traitent de l'intervention volontaire et organisée de l'homme pour « disposer avec ordre » (aménager) hommes, activités et équipements sur une portion de la surface terrestre, et pour assurer une évolution et un développement des villes à la fois harmonieux et efficace ;
- l'architecture, c'est-à-dire la conception, la réalisation et la décoration des édifices ;
- les arts plastiques, telles la peinture et la sculpture où l'espace – à travers la perspective en particulier – tient un grand rôle.

On s'intéressera ici essentiellement à l'aménagement et à l'urbanisme, et donc aux échelles allant, du groupe de constructions au territoire national.

À ces échelles, l'espace apparaît comme un bien rare dont il importe d'organiser rationnellement la consommation.

La rareté de l'espace peut se faire sentir à l'échelle de tout un territoire. Tel est le cas des Pays-Bas qui, depuis le XII^e siècle, ont récupéré de l'espace sur la mer (poldérisation), ou des plaines et vallées de Java, de Chine, etc. La pénurie d'espace est la plus aiguë en milieu urbain où elle conduit à des mécanismes spécifiques de formation du prix du sol (rente foncière qui intègre une « rente de rareté »). L'occupation de l'espace urbain s'organise selon les prix du sol que les différentes activités sont prêtes à payer.

L'aménageur doit en priorité s'inquiéter de la disponibilité des sols sur le plan juridique, c'est-à-dire quant à leur propriété ; sur le plan de leur utilisation actuelle et des possibilités de la modifier. Dans les pays où le régime le plus répandu est la propriété privée du sol, l'urbanisme s'est constamment heurté à l'accusation de porter atteinte au droit de propriété (garanti, rappelons-le, par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) et il a fallu près de deux siècles en France (la première loi sur l'expropriation date de 1810) pour définir les modalités d'intervention de l'État ou des collectivités locales dans l'intérêt général. Le droit distingue :

- le sol, propriété privée sous réserve des mécanismes permettant l'intervention collective ;
- le sous-sol, dont les produits sont propriété collective (mines) ;
- le sur-sol ou droit de construire au-dessus du sol, soumis aux règles d'urbanisme. La tendance moderne est de séparer la propriété du sol et celle du sur-sol : tel est le sens en France des coefficients d'occupation du sol et du plafond légal de densité, mais ce dernier exemple montre les difficultés, théoriques et pratiques, qui s'opposent à cette évolution.

Le droit de l'urbanisme ne fixe pas seulement les règles de l'intervention publique (l'urbanisme d'intervention). Il réglemente aussi l'utilisation du sol et la construction, assure le contrôle de ces réglementations et définit le rôle respectif des acteurs de l'aménagement urbain et ses moyens financiers spécifiques. Cette mission réglementaire vise à assurer, dans l'intérêt général, un certain ordre dans la disposition des établissements humains dans l'espace, y compris pour ménager des zones naturelles, à des fins agricoles ou paysagères.

La consommation de l'espace a conduit à définir et à réglementer les densités, exprimées en nombre de personnes, puis en surface de plancher construit, par unité de surface. Des densités maximales sont fixées par les documents d'urbanisme, tandis qu'on recourt souvent à des normes pour déterminer, et réserver dans ces documents, les surfaces nécessaires aux différentes fonctions, et en particulier aux équipements publics.

L'espace aménagé, que ce soit à l'échelle de la ville ou à celle de la région ou du territoire, n'est pas seulement un espace homogène et isotrope. Les activités humaines s'y disposent selon des règles complexes que les économistes spatiaux ont tenté de définir, qu'il s'agisse des cultures (Johann Heinrich von Thünen, *Der isolierte Stadt in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie,* 1826-1850-1863) ou des industries (Alfred Weber, *Über den Standort der Industrien,* 1909). Les villes et autres établissements humains se disposent en réseaux (August Lösch, *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft,* 1940). Mais ces ordonnancements et ces réseaux suivent une géométrie perturbée :

- par les conditions géographiques (Walter Christaller, *Die zentralen Orte in Süddeutschland,* 1933) ;
- par les facteurs historiques, susceptibles de créer une anisotropie (front pionnier en Amérique du Nord, par exemple) ;
- par les voies de communication.

L'espace aménagé est en effet un espace de relations économiques (transports de marchandises) et humaines (migrations à diverses échelles dans le temps). Ainsi l'espace apparaît à la fois polarisé (François Perroux) et structuré par les voies et supports de communication (Richard L. Meier, *A communication theory of urban growth,* 1962).

L'homme se déplace dans l'espace :

— à l'échelle quotidienne : migrations, dites alternantes, domicile-travail (ou école) et autres déplacements de proximité (achats, loisirs, etc.) ;

— à l'échelle hebdomadaire et annuelle : vacances, tourisme ;

— à l'échelle d'une étape dans le cycle de vie, voire de la vie entière : migrations de résidence, voire migrations internationales, volontaires, ou forcées.

Les techniques de transport, comme l'augmentation du temps disponible et des revenus ont, au moins dans les pays développés, consi-

dérablement accru ces différentes mobilités, au point de complètement bouleverser le rapport de l'homme à l'espace. Les techniques de télécommunication permettent, en outre, de mettre les individus en relation sans déplacement, mais ne peuvent toutefois prétendre à remplacer celui-ci (au contraire, tout indique que le progrès des communications à distance multiplie les occasions de contacts interpersonnels).

L'espace ne peut être appréhendé indépendamment du temps. La mobilité l'illustre bien : la fréquence dans le temps d'un déplacement n'est pas indépendante de sa longueur dans l'espace. L'homme gère un budget-temps comme il gère un budget-argent et, dans les lieux dont il dispose, individuellement ou en groupe, un budget-espace. La relation entre espace et temps est d'ailleurs une des voies les plus fécondes d'explication de la mobilité quotidienne (diagrammes espace-temps de Thor Hägerstrand).

Mais le temps intervient dans l'utilisation de l'espace à une tout autre échelle : celle du temps historique. L'histoire s'est toujours écrite dans l'espace, souvent dans les villes, a légué les bâtiments où elle se déroulait, bref, s'est inscrite dans la pierre. La typologie des bâtiments, mais aussi les structures moins évidentes de la morphologie urbaine (réseau viaire, parcellaire, rapports entre espace construit et non construit) sont fortement prégnantes et perdurent souvent, même en cas de reconstructions successives, par exemple dans l'Amsterdam des canaux ou le Paris des Halles, étudié par l'équipe d'André Chastel et Françoise Boudon (*Système de l'architecture urbaine : le quartier des Halles à Paris*, 1977).

Ainsi, la ville doit gérer son espace, mais aussi son passé, ce qui conduit à la question de la préservation, non seulement des bâtiments isolés (monuments), mais aussi de leurs abords, de quartiers entiers, de sites remarquables, bref à la notion de patrimoine. Elle doit aussi gérer son futur et la planification implique la protection d'espaces qui, par leurs qualités naturelles ou acquises, doivent être protégés contre des interventions qui en détruiraient le caractère.

L'homme, enfin, module l'espace, mais se situe dans l'espace, parfois avec maladresse. Les études des sociologues ont montré que l'espace social était limité et reflétait l'appartenance à un groupe social. Les premiers travaux de Paul-Henry Chombart de Lauwe ont été prolongés, aux États-Unis notamment, par la méthode des cartes mentales qui consiste à faire dessiner par un individu le plan de l'agglomération où il vit : l'espace qu'il est capable de restituer ainsi est d'autant plus vaste que son niveau socioéconomique est plus élevé, et prend la forme d'une ellipse dont son lieu de résidence et son lieu de travail seraient les foyers. Les études sur la mobilité quotidienne ont largement montré l'influence de ces deux pôles de la vie quotidienne et de l'itinéraire habituellement suivi pour les relier, dans le choix des lieux d'achats et de loisirs.

Cette perception de l'espace est, à une échelle plus locale, guidée par la morphologie urbaine et par les points de repère offerts au citadin. Kevin Lynch (*The image of the city*, Cambridge, Mass., 1960) a, le premier, mis en évidence les concepts (lisibilité, imageabilité, identité) et les éléments (itinéraires, nœuds, repères spatiaux, quartiers, etc.) de cette analyse de l'image de la ville, exerçant une influence considérable et suscitant des travaux de qualité variable.

En fait, chaque citadin ne peut se situer librement dans la ville. Les mécanismes de ségrégation (ethnique, économique, sociale, démographique) *de jure* ou plus souvent *de facto*, limitent à la fois les espaces où un individu peut résider, mais aussi ceux qu'il peut fréquenter, au moins régulièrement. Il est dommage que les études sur les cartes mentales n'aient pas poussé plus loin leurs investigations dans cette voie.

Au total, il se crée une symbolique de l'espace. Certains espaces, à diverses époques, ont pu paraître maléfiques (la montagne jusqu'au XIX^e^ siècle), d'autres ont été considérés comme sacrés (les bois dans l'Antiquité). À l'échelle urbaine, cette symbolique est guidée par une perception fugitive des caractères d'un lieu, porteur à la fois de signes historiques, sociaux et économiques : un hôtel particulier, par exemple, évoque à la fois l'époque où il a été construit, la classe sociale à laquelle il était destiné (l'aristocratie) et celle qui l'occupe aujourd'hui (une bourgeoisie quelque peu nostalgique), les valeurs foncières et mobilières élevées.

Appropriation de l'espace, lecture de l'espace, symbolique de l'espace sont au nombre des composantes de ce qu'on a pu

appeler caractère d'un lieu, d'un site et, dans le cas de la ville ou d'un quartier, caractère urbain ou urbanité.

P. M.

→ Aménagement; Densité; Mobilité; Proxémie; Rente foncière; Télécommunications; Urbanisme.

ESPACE BOISÉ CLASSÉ

Les espaces boisés, comme le précise une circulaire du 8 février 1967, remplissent une triple fonction écologique, sociale et urbaine. Ils sont régis par le Code forestier en ce qui concerne les coupes et défrichements. Celui-ci détermine un statut particulier de protection des forêts domaniales et des forêts soumises au régime forestier, surveillées et gérées par l'Office national des forêts. Il permet de classer comme forêts de protection celles dont la conservation est nécessaire au maintien des terres en montagne et sur les pentes, à la lutte contre les avalanches et l'érosion.

Le Code de l'urbanisme fixe par ailleurs un principe d'équilibre entre l'aménagement et la protection; les schémas directeurs définissent les espaces forestiers, boisés ou libres à maintenir ou à créer et organise un régime de protection spécifique des espaces boisés classés par un POS, un PLU ou par un document d'urbanisme opposable aux tiers. Ce régime peut également être appliqué dans les communes situées dans des espaces naturels sensibles. Enfin, la loi littoral a créé un régime semblable pour les espaces, sites ou paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral.

Les dispositions relatives aux espaces boisés classés concernent les forêts – forêts domaniales et forêts soumises, bois et forêts des particuliers –, les espaces boisés urbains – publics et privés, y compris des espaces susceptibles d'être replantés et des alignements plantés –, les espaces boisés du littoral, qu'ils soient existants ou à créer. Le classement par les documents d'urbanisme est obligatoire pour les forêts domaniales ou soumises, pour les massifs forestiers dans lesquels le ministre de l'Agriculture a refusé, après avis du Conseil d'État, des autorisations de défrichement et pour les espaces boisés les plus significatifs du littoral. Le classement intervient après avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages.

Les espaces boisés classés figurent sur les documents graphiques des documents d'urbanisme opposables aux tiers. Ils constituent une servitude d'urbanisme. Ils peuvent également être définis par le préfet dans le cadre des espaces naturels sensibles.

Un espace boisé classé ne peut recevoir d'occupation du sol, en particulier de construction, que si elle est compatible avec le boisement (le classement se superpose en effet au zonage du POS ou du PLU, mais ne se substitue pas à lui). Les demandes de défrichement sont irrecevables. Les coupes sont soumises à autorisation. Le stationnement des caravanes est interdit.

Un espace boisé classé ne peut être déclassé que par une révision du PLU (auparavant du POS), si le classement n'est pas obligatoire, mais pas par la procédure plus légère de la modification : ce déclassement ne peut être anticipé en cours de procédure. Le déclassement pour cause d'utilité publique suppose une enquête publique ayant porté à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur le déclassement qui en résulterait. Par exception, peut être ouverte, sous certaines conditions, la possibilité de déclasser au maximum un dixième d'un espace boisé classé et d'y autoriser la construction par les propriétaires qui cèdent gratuitement à l'État ou à une collectivité territoriale cet espace boisé classé.

P. M.

→ Espace vert; Forêt; Plan d'occupation des sols; Plan local d'urbanisme (PLU).

ESPACE OUVERT → Espace vert

ESPACE PUBLIC

D'usage assez récent en urbanisme, la notion d'espace public n'y fait cependant pas toujours l'objet d'une définition rigoureuse. On peut considérer l'espace public comme la partie du domaine public non bâti, affectée à des usages publics. L'espace public est donc formé par une propriété et par une affectation d'usage.

Sous l'Ancien Régime, les biens de la Couronne étaient indistincts, mais certains juristes

accordaient déjà un caractère spécifique aux lieux destinés à l'usage du public. Cette distinction ne fut cependant formalisée ni lorsque la Révolution transféra à la Nation le domaine royal, ni, plus tard, par le Code civil. Elle fut établie peu à peu, à partir du milieu du XIX^e siècle, tant par la loi que par la jurisprudence. Aujourd'hui, l'espace public n'est guère présent, en tant que tel, dans l'urbanisme réglementaire. Si sa physionomie est modelée par les règlements urbains, depuis les plus anciens (alignements, prospects, par exemple), seuls les espaces verts et la voirie font l'objet de dispositions générales spécifiques dans le Code de l'urbanisme.

Mais la notion d'espace public en urbanisme ne relève pas seulement de ces aspects juridiques. Il faut aussi la mettre en relation avec l'émergence, à partir du XVIII^e siècle, dans la société européenne occidentale, de la notion d'espace privé, organisée autour du modèle institutionnel de la famille restreinte. À la clôture du logement sur l'intimité familiale et à l'organisation interne spécialisée de cet espace domestique, répond en effet une spécialisation des espaces extérieurs comme « espaces publics », lieux de l'anonymat ou des rencontres informelles. Le travail et une large part de la vie quotidienne comme de la vie civique se retirent de la rue. Les processus de spécialisation fonctionnelle et formelle des espaces extérieurs, engagés à la Renaissance, se renforcent. Au XIX^e siècle, cet espace public devient l'espace de la circulation et des promenades marchandes ou hygiéniques que nous connaissons encore aujourd'hui.

Ainsi la constitution d'un « espace public » accompagne paradoxalement la régression d'une participation directe quotidienne à la vie civique urbaine. L'habitat et les lieux de travail – étrangers l'un à l'autre – dessinent en creux les lieux d'activités banalisées, le domaine de « l'homme de la rue », de « l'usager ». Il faut encore rapprocher la spécificité de l'espace public de la laïcisation de la société, et donc de la quasi-disparition d'un domaine concret et symbolique du sacré, l'espace sacré (cf. J. Habermas, *L'espace public,* trad. franç., 1982).

En tant que composé d'espaces ouverts, ou extérieurs, l'espace public s'oppose, au sein du domaine public, aux édifices publics. Mais il comporte aussi bien des espaces minéraux (rues, places, boulevards, passages couverts) que des espaces verts (parcs, jardins publics, squares, cimetières, etc.) ou des espaces plantés (mails, cours, etc.).

Par extension, de nombreux urbanistes considèrent également au titre de l'espace public des lieux bâtis de droit privé : gares, centres commerciaux, voire les moyens de transport en commun ou les équipements collectifs. On ne les suivra pas ici.

Entre l'espace public et l'espace privé proprement dits, l'architecture et l'urbanisme distinguent en outre, souvent, des espaces « intermédiaires », surtout en matière d'habitat. Ainsi on qualifie par exemple d'espace « privatif » un espace réservé à l'usage d'un particulier, sans lui appartenir ; d'espace « collectif » ou d'espace « semi-public », un espace réservé à un usage de voisinage. Dans les années 1970, l'État français a encouragé une politique expérimentale d'habitat social collectif, focalisée sur les « espaces intermédiaires », à inscrire entre le logement et l'espace public proprement dit (cf. le quartier de l'Arlequin, à Grenoble, ou encore l'ensemble « SAP 74 » de Poitiers). Mais ces types de lieux ne correspondent en général pas à des notions juridiques spécifiques.

La réflexion sur la ville et les théories de l'urbanisme du XIX^e siècle se sont peu préoccupées du concept d'espace public, qu'elles ont abordé de façon semblablement contingente et partielle, selon qu'elles privilégiaient les fonctions circulatoires (Haussmann, Cerda) ou l'organisation communautaire de la vie quotidienne (utopies de type fouriériste).

L'urbanisme culturaliste apporte, en revanche, une contribution plus substantielle à l'élaboration de la notion d'espace public. D'abord avec les analyses morphologiques de Camillo Sitte (*Der Städtebau,* 1889), mais surtout avec les théoriciens anglo-saxons de la « cité-jardin » qui placent les espaces communs au centre de leur problématique, sous les deux formes du parc et de la place. E. Howard commence la description de sa ville-jardin par l'édification, au croisement des six grands boulevards radiaux, du « centre public » (*Tomorrow : a peaceful path to social reform,* Londres, 1898). R. Unwin groupe les maisons autour d'un espace communautaire. Il prône également la constitution d'un centre nettement marqué, regroupant des édifices publics : « On aura là de véritables nœuds de composition dans le projet de la ville » (*Town*

planning in practice, Londres, 1909). De telles démarches reposent surtout sur l'examen de la relation entre l'individu et la communauté, saisie à l'échelle du voisinage.

De son côté, l'urbanisme progressiste, codifié par la Charte d'Athènes (1933), rejette la complexité spatiale de la ville traditionnelle, ne laisse pas de place à une distinction selon les modes ou les degrés de socialisation des espaces urbains. L'opposition radicale de la « surface bâtie » et de la « surface libre » composée « d'équipements collectifs » de plein air (parc, forêts, terrains de sport, stades) établit cette dernière hors de toute échelle conviviale.

À partir des années 1960, les échecs de l'urbanisme du mouvement moderne, joints aux analyses d'un courant critique et de la sociologie urbaine, depuis lés travaux américains de J. Jacobs, H. Gans, D. Riesman, R. Gutman, P. Goodman jusqu'à ceux de H. Coing (*Rénovation urbaine et changement social,* Paris, 1967), attirent systématiquement la réflexion sur le rôle des espaces publics dans la vie citadine.

Si pour J. Jacobs, « espace public et espace privé ne doivent nullement se fondre l'un dans l'autre, comme c'est le cas dans les réalisations et ensembles suburbains » (*The death and life of great American cities,* 1961), Ch. Alexander privilégie, au contraire, dans sa conception participative, une grande sophistication de l'aménagement et des statuts d'usage des espaces extérieurs, respectivement articulés aux lieux bâtis qui les jouxtent ou qu'ils relient (*The Oregon experiment,* 1975). Cette approche, évolutive, n'a rien perdu de son actualité.

Largement passés dans l'urbanisme opérationnel depuis une quinzaine d'années, les débats modernes sur les formes et les significations de l'espace public dans l'aménagement urbain sont encore largement dépendants de références le plus souvent mal maîtrisées à l'histoire et à la morphologie des espaces, qui semblent aujourd'hui correspondre à cette notion et qui font l'objet de transpositions réductrices, purement formelles.

Les espaces publics du XIX^e^ siècle ont par ailleurs été largement revus dans leur fonctionnement afin d'intégrer des usages nouveaux et des projets politiques. Le profil en travers de façade à façade a connu des évolutions notables permettant en particulier l'intégration de transports en commun structurants de surface (tramway et autobus en site propre), l'insertion des bicyclettes dans le trafic motorisé (voie réservée ou confondues avec celle des autobus ou emprise sur les trottoirs, comme par exemple à Strasbourg) ou l'accessibilité des espaces publics aux personnes à mobilité réduite (sur fauteuil, malvoyantes ou malentendantes). Le vocabulaire haussmannien, et plus largement celui du génie urbain du XIX^e^ siècle, s'est donc enrichi de refuges, de séparateurs et d'avancées ou d'abaissements de trottoir permettant à chacun de trouver sa place dans l'espace public, souvent au prix d'une esthétique appauvrie.

Enfin, plus récemment, les espaces publics ont fait l'objet de nouvelles modalités d'aménagement au titre des aménagements durables et dans le cadre des éco-quartiers. L'éclairage public, le recueil et le filtrage des eaux de ruissellement, les réseaux de collecte des déchets ou les plantations font alors l'objet de traitements particuliers signalant l'attention portée à la qualité environnementale.

Quelles que soient les solutions adoptées et les efforts tentés pour rétablir une polyfonctionnalité des espaces publics, il n'en demeure pas moins que la notion même d'espace public – en admettant qu'elle ait encore un sens – demande, comme la notion corrélative de pratique sociale collective, à être repensée dans le contexte historique actuel des sociétés occidentales et appelle, de la part des urbanistes, une grande circonspection.

P. N. et V. S.-M. G.

→ Forum ; Histoire ; Place ; Post-moderne ; Post-urbain ; Rue ; Urban design.

ESPACE VERT

Locution évocatrice mais imprécise, dont il semble que l'inventeur en France fut, aux environs de 1925, J. C. N. Forestier, conservateur des parcs et jardins de Paris.

Premiers espaces verts du genre, les « parcs et jardins » ont toujours été présents dans la ville depuis la plus haute antiquité mais, bien que souvent ouverts au public, ils ne constituaient pas des jardins publics, au sens contemporain du terme.

À l'époque médiévale, la ville était encore largement pénétrée par la campagne ; elle ne s'en libéra d'ailleurs tout à fait qu'au

XIXe siècle. Les jardins ménagés dans ses zones bâties les plus denses étaient de petite taille et revêtaient un caractère souvent utilitaire.

Les jardins de cette époque sont réguliers. Composés sur une trame de carrés, ils n'accusaient que rarement un axe principal. Les fontaines étaient présentes et les labyrinthes très fréquents. À Paris, les jardins de l'hôtel Saint-Paul, exécutés au XIXe siècle sous Charles V, étaient connus de toute l'Europe. La ménagerie, qui est à l'origine du nom de la « rue des Lions Saint-Paul », et l'importante treille (rue Beautreillis) en étaient deux éléments notables.

Le grand jardin, composé symétriquement autour d'un axe central, largement dominant, mais fermé à son extrémité, apparaît au XVIe siècle, en Italie. Il devait inspirer Le Nôtre, au XVIIe siècle, qui cherchait cependant rapidement à l'ouvrir vers l'infini (cf. Versailles et l'avenue des Champs-Élysées, tracée en prolongement des jardins des Tuileries jusqu'à l'Étoile et Saint-Germain-en-Laye).

Les jardins commencèrent à s'affirmer comme des lieux de vie sociale. Versailles était accessible à chacun, en permanence, et l'aristocratie en vint à ouvrir au public, à certaines occasions, les jardins de ses hôtels particuliers. Quelques-uns d'entre eux, comme celui du Palais-Royal, devinrent les bases essentielles de la vie civique, des centres d'échange entre la noblesse moderniste et les élites bourgeoises.

À la fin du XVIIIe siècle, les thèmes rousseauistes et l'influence des « parcs paysagers » anglais marquèrent, à leur tour, les arrangements des jardins.

Mais c'est sous le Second Empire que ces derniers acquirent les formes et les modes d'usage qui caractérisent « le jardin public » encore si présent dans nos villes. C'est en effet une politique globale de définition et d'aménagement des espaces verts que le baron Haussmann mit en place. Pour des motifs d'hygiène, le préfet de Paris attachait, comme Napoléon III lui-même, une grande importance aux « promenades et plantations ». Le premier, il les désigna d'un terme global, celui « d'espaces verdoyants ». Il définit une typologie des espaces à créer ou à aménager selon des modalités précises, correspondant aux unités urbaines desservies par chacun d'eux. Afin de distinguer les espaces strictement végétaux des espaces minéraux avec plantations d'arbres, on utilise aujourd'hui, parfois, l'expression « espace planté » pour nommer les seconds. La notion de « parcs et jardins publics » isole, quant à elle, ce qui relève du domaine public, hors la voirie plantée.

En 1854, le baron Haussmann créa le service des promenades et plantations de la ville de Paris, dont Alphand, « ingénieur en chef des embellissements de Paris », devint le directeur. L'espace vert n'était plus œuvre d'un architecte ni d'un artiste paysager, mais d'un gestionnaire de service public. Ouverts à tous, les « espaces verdoyants » devaient être disposés dans la capitale de manière à ce que chacun puisse également s'y rendre. Parcs périurbains et jardins intra-urbains (jardins publics, parcs, squares), promenades, places et voies plantées, furent ainsi localisés précisément dans un souci de complémentarité, d'équilibre et d'homogénéité. En une vingtaine d'années, plus de 1 800 ha d'espaces verts ont été ainsi créés.

L'aménagement de ces lieux s'accompagna de la conception et de la mise en place d'un mobilier urbain original, chargé d'affirmer la logique publique et l'identité de l'aménagement végétal qui ponctue et irrigue alors la ville.

Au lendemain de la première guerre mondiale, le débat sur les fortifications de Paris (libérées de leur servitude militaire, puis acquises par la Ville) donna lieu aux projets de création d'une « ceinture verte » autour de la capitale, propre à modifier considérablement son image. De grandes déclarations en petites concessions, la ceinture verte a été déchiquetée à la suite de construction de logements sociaux et de grands équipements, pour la plus grande part, jusqu'à ce que la réalisation du boulevard périphérique scelle définitivement son sort. Le thème de la ceinture verte ne cessa, depuis, de réapparaître chaque fois qu'un grand projet d'infrastructure affectait telle ou telle « couronne » de l'agglomération parisienne.

Outre les réalisations haussmanniennes, deux pôles théoriques ont marqué la question des espaces verts depuis la fin du XIXe siècle et jusqu'à une époque récente. Leurs principes connurent, d'ailleurs, de nombreuses applications, au moins partielles.

Le premier pôle est celui de la « cité-jardin » et des variations de ce thème. La végétation y est intégrée à toutes les composantes

de la ville. Elle est, en fait., un élément structurant de premier ordre par l'articulation des jardins privés ou communautaires, des voies fortement plantées et des parcs centraux.

Le second pôle, postérieur, est celui du « mouvement moderne ». Une fois posés les immeubles ou gratte-ciel et les grandes voies de circulation, l'espace vert, c'est tout le reste. Véritable manifeste, la cité ouvrière de Siemensstadt à Berlin (1929), dessinée par W. Gropius, ne connaît ainsi, hors du logement, que la coursive de chaque étage et le parc au-dehors.

En 1960, à l'occasion de l'élaboration du Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne, un contenu, relativement précis, est donné à la notion d'espaces verts. Elle recouvrait la volonté de mettre en valeur, d'aménager et de développer les espaces de nature, présents à l'intérieur et à l'extérieur des grandes agglomérations et dont la nécessité s'impose, d'une part pour répondre aux multiples besoins des citadins, et d'autre part pour assurer la structure du paysage d'un monde rural, menacé par le développement anarchique de l'urbanisation. L'intérêt de cette démarche a été de faire prendre en compte une politique globale et de l'inscrire dans les documents d'urbanisme au même titre que les autres grands équipements.

De cette politique régionale sont nées une série de mesures réglementaires telles que : protection des espaces boisés spécialement protégés, établissement de zones *non aedificandi* applicables aux espaces verts, prévision obligatoire, au moment de la construction d'immeubles d'habitation, des espaces verts nécessaires, recherche des normes traduisant des objectifs de grandeur souhaitables mais jamais appliquées à l'époque, etc.

L'imprécision de la notion des espaces verts qui, de toute façon, ne tient pas compte des limites administratives, rend difficiles les comparaisons internationales : Paris, Londres, New York, Tokyo, disposent d'environ 10 m^2 d'espaces verts par habitant, moins que Bruxelles (28 m^2) ou que les grandes villes allemandes qui durent être reconstruites après la seconde guerre mondiale (Dortmund : 123 m^2). À la même époque, période de normalisation quantitative des équipements publics, en France, des circulaires ministérielles fixèrent un objectif de 10 m^2 d'espaces verts urbains et de proximité (25 m^2 avec les espaces dits « de fin de semaine »). En 1974, un recensement général des espaces verts fut ordonné par le ministre de l'Environnement, avec mise à jour permanente.

L'urbanisme réglementaire s'est attaché à encourager la réalisation d'espaces verts. Ainsi, une circulaire de 1973 sur les zones d'aménagement concerté obligea-t-elle à aménager 10 % au moins de la superficie de chaque zone en espaces verts d'au minimum 1 500 m^2. De manière plus large, le Code de l'urbanisme ouvre la possibilité de subordonner l'attribution d'un permis de construire à la réalisation d'espaces verts (R 111-7). Une loi de 1976 (CU : L 142-2) instaure une « taxe départementale d'espaces verts », sur le modèle de la « taxe locale d'équipement », destinée au financement de toute intervention départementale en matière d'espaces verts ou de conservation du littoral. L'État peut, en outre, accorder des subventions pour tout type d'espace vert accessible au public.

Dans le développement des grands ensembles, la question de l'enfant a été placée au centre des problématiques sur les espaces verts. Selon les tranches d'âges et les dessertes, on multiplia les définitions de lieux et de leurs aménagements, conçus comme des équipements normalisés, de l'aire de jeux au terrain pour l'aventure.

Se fondant sur les concepts d'écologie et de qualité du cadre de vie, une politique plus déterminée de valorisation de la nature fut ensuite impulsée. Elle se manifesta cependant plus dans l'aménagement des villes nouvelles ou dans celui de vastes espaces verts « d'agglomération » périphérique, tels que les espaces boisés ou les bases de loisirs, qu'au sein même de la ville traditionnelle.

C'est une autre opportunité qui conduisit, depuis ces dernières années, à poser la question d'une définition contemporaine du rôle et de l'aménagement des espaces verts publics au sein de la ville : la libération de grandes emprises foncières publiques (friches industrielles, casernes ou grands équipements reportés en périphérie, etc.). Le concours international pour l'aménagement du parc de La Villette à Paris, sur 35 ha, a été à ce titre un événement.

À l'heure actuelle, les espaces verts proprement dits peuvent prendre des formes diffé-

rentes et occuper des superficies et des emplacements variables selon les besoins auxquels ils répondent, leur aire d'influence et la diversité du milieu urbain avoisinant. Divers types de classement sont possibles selon :

— la localisation (urbaine, suburbaine, rurale) ;

— leur degré d'aménagement ;

— leur statut de propriété (public, privé, privé ouvert au public) ;

— le type d'utilisateurs ;

— la fréquentation (quotidienne, hebdomadaire, occasionnelle, etc.).

On distingue, aux différents niveaux :

— de l'unité d'habitation : les jardins privés et jardins d'immeubles (aires de jeux, aires de repos et pelouses) ;

— de l'unité du voisinage : les squares, places et jardins publics, terrains pour l'aventure, plaines de jeux, terrains de sports scolaires, parcs de voisinage) ;

— du quartier : parcs de quartier, promenades, terrains de sport ;

— de la ville : parcs urbains, parcs d'attractions, jardin botanique, jardin zoologique, équipements sportifs polyvalents ;

— de la zone périurbaine : bases de plein air et de loisir, forêts-promenades, terrains de campage, parcs d'attractions ;

On appelle *coupure verte,* les zones de discontinuité qui doivent séparer les agglomérations et empêcher leur croissance désordonnée. Soumises aux fortes pressions de l'urbanisation, elles nécessitent une protection particulière et des aménagements spécifiques. Trop vastes pour que l'agriculture y disparaisse, elles doivent être protégées des pressions foncières spéculatives et des troubles causés à l'agriculture par les promeneurs venus de la ville.

On appelle *trame verte* le réseau hiérarchisé d'espaces naturels plantés, reliés entre eux par des cheminements bordés d'arbres pour les piétons et les cyclistes.

Quant aux *espaces verts,* ils remplissent plusieurs fonctions :

— production (agriculture, forêt) ;

— préservation des ressources naturelles (flore, faune) et humaines ;

— ouverture au public pour le repos, la détente, l'oxygénation, les loisirs.

Durant les cinquante dernières années, les espaces verts publics urbains ont été considérés comme un équipement urbain au même titre que les autres, en oubliant que la plupart d'entre eux apportaient une réponse unique à une question unique. L'évacuation des eaux, les circulations, les aires de stationnement, par exemple, peuvent être réglées par le calcul parce que les besoins exprimés sont univoques et que, seuls, se posent des problèmes techniques complexes.

En raisonnant par analogie, on a considéré que les espaces verts devraient répondre avant tout aux besoins d'exercice physique des citadins, et même d'une seule catégorie prioritaire : celle des jeunes enfants. L'exemple le plus frappant est celui des grands ensembles où les espaces verts, qui occupent des délaissés de terrain, sont conçus comme étant un complément du logement et constituent même un alibi à la mauvaise conception d'un habitat ignorant lui-même la multiplicité des besoins et des aspirations de ceux qui les occupent.

L'échec de ce type d'espaces verts, purement et étroitement fonctionnels, est si évident que les utilisateurs les abandonnent car la prise en compte des seuls besoins élémentaires a conduit à une uniformité affligeante. Il faut imaginer alors une autre attitude qui, s'efforçant d'aller au-delà des besoins de type matériel, mais sans les négliger pour autant, tiendrait compte d'aspirations conscientes ou inconscientes, plus profondes et plus subtiles, qui feraient entrer en ligne de compte la symbolique, l'imaginaire et la sensibilité esthétique, et qui aboutirait à un polymorphisme des espaces verts.

Comme pour toute œuvre d'art, il s'établit donc entre l'espace vert réalisé et celui pour lequel il a été imaginé, un langage par-delà les langues différentes. En fait, en plus de la satisfaction des besoins très élémentaires, il semble que les utilisateurs attendent des jardins et des espaces verts qu'ils comportent aussi la part de l'esprit et de l'imaginaire. C'est en cela qu'existe « l'art des jardins ».

L'espace vert, de quelque type que ce soit, se présente aussi comme la contrepartie idéalisée des conditions de vie en milieu urbain :

— à la contrainte de la ville succède la liberté dont on jouit dans les espaces verts ;

— l'étroitesse des espaces fermés (appartement, rue) est compensée par la grandeur des espaces ouverts que sont les espaces verts ;

— l'ombre, parfois inquiétante des rues de la ville, trouve une contrepartie dans la lumière qui inonde les espaces naturels ;

— enfin, la dimension quelque peu artificielle, bien que sécurisante, du milieu urbain, parce qu'il est en majeure partie minéral, disparaît dans les espaces verts au profit d'un milieu végétal auquel l'homme a été habitué durant la quasi-totalité de son histoire.

L'espace vert apporte, en outre, une réponse aisée à la dualité calme-sécurité/risque, que recherche l'homme dans son développement, en offrant une oasis de calme et de sécurité au milieu des dangers de la ville, et en permettant, par le jeu et l'exercice, le risque sans danger. Par ailleurs, le couple associativité/rencontre et individualité/isolement, est facilement évoqué par les lieux de rencontre et les possibilités d'isolement qu'offrent les espaces verts.

J.-B. P.

→ Bois ; Forêt ; Jardin public ; Parc ; Parc naturel ; Paysage ; Plantation ; Promenade.

ESPÉRANCE DE VIE → Mortalité

ESPLANADE → Place

ÉTABLISSEMENT

Lieu où s'exerce une activité économique de production ou d'échange de biens ou de services. L'établissement est caractérisé par son unité géographique (terrain, bâtiments, installations...) mais n'a ni la personnalité juridique ni l'autonomie financière qui appartiennent à l'entreprise. Une entreprise peut comporter un seul établissement (entreprise et établissement sont alors confondus en un même lieu) ou plusieurs établissements, dont un seul abrite le siège social de l'entreprise. Dans certains cas, l'établissement peut ne pas correspondre à une activité permanente (exemple : dépôt) ou être délicat à cerner (exemple : entreprise de transport). La multiplicité des établissements d'une même entreprise peut résulter soit d'une extension des activités de celle-ci, soit d'une absorption d'autres entreprises, soit d'une division du travail fonctionnelle (exemple : siège social, usines, laboratoires, etc.), soit de spécialisation (production de biens différents, ne faisant pas appel aux mêmes techniques et matériels), soit encore d'une volonté de limiter la taille des établissements, ou enfin d'une adaptation au territoire qui constitue l'aire de recrutement et de clientèle de l'entreprise (dans le commerce en particulier), et bien entendu souvent de plusieurs de ces raisons conjointement.

Si l'entreprise est l'unité juridique et financière de production, l'établissement est donc l'unité spatiale et fonctionnelle, caractérisée par son adresse, son (ou ses) activité(s), l'entreprise dont elle dépend. Si l'établissement comporte une activité permanente, cette dernière est placée sous la responsabilité d'un directeur ou d'un gérant qui exerce celle-ci par délégation des responsables de l'entreprise et selon leurs instructions.

On compte, en France, en 2005, 3,04 millions d'établissements. La majorité (1,75 million) n'a aucun salarié. 1 050 000 en ont moins de 10, 224 000 entre 10 et 199, un peu plus de 7 000 entre 200 et 2 000 salariés et seulement 118 qui ont plus de 2 000 salariés. La répartition de ces établissements par branche d'activité est la suivante :

— 300 000 dans l'industrie ;
— 370 000 dans la construction ;
— 800 000 dans le commerce ;
— 115 000 dans les transports ;
— 95 000 dans les activités immobilières ;
— 540 000 dans les services aux entreprises ;
— 820 000 dans les autres services (aux particuliers, santé, éducation et action sociale).

P. M.

→ Entreprise ; Établissement classé.

ÉTABLISSEMENT CLASSÉ → Installations classées

ÉTABLISSEMENT HUMAIN

Toute installation qui marque la stabilisation provisoire ou définitive des hommes et s'inscrit dans le paysage par des tentes, des caravanes, des cabanes, des huttes, des maisons et par leurs dépendances.

Ce sens, ignoré par les dictionnaires, a été introduit par Vidal de La Blache qui consacre un chapitre des *Principes de géographie humaine* (1922) aux « établissements

humains ». Le terme est l'équivalent de l'anglais *human settlement,* largement utilisé par les organisations internationales.

Les établissements humains sont de toutes dimensions : de la maison isolée aux plus grandes villes, la gamme est continue. Il est commode d'opposer l'habitat dispersé et l'habitat groupé et, au sein de celui-ci, d'introduire une coupure entre les villages et les villes. Mais quel critère choisir ? La population agglomérée (2 000 habitants en France) ou un ensemble de traits dans lesquels le nombre des habitants est modulé en fonction de leurs activités ou des caractères du bâti ?

À la limite du village et de la ville, se situe le bourg ; on trouve ensuite toute une hiérarchie de petites villes, villes moyennes, grandes villes (qui sont souvent des métropoles régionales), capitales. L'image est compliquée par l'étalement des établissements humains, de plus en plus marqué dans le monde contemporain, ce qui a conduit à introduire les notions de concentration, d'agglomération, de zone de peuplement industriel et urbain, de conurbation et, a une autre échelle, de mégalopole.

P. C.

→ Bourg ; Habitat ; Ville.

ÉTABLISSEMENT PUBLIC

« Notion aux frontières imprécises », selon la formule utilisée par le Conseil d'État dans un rapport de 1971 sur la réforme des établissements publics. On désigne par cette expression un organisme menant une activité d'intérêt public, au niveau national ou local, doté d'une personnalité, d'un patrimoine et d'un budget propres.

Pour les établissements publics nationaux, créés par l'État, comme pour les établissements locaux, créés par les collectivités territoriales, les conditions de leur création sont nécessairement fixées par le législateur, en vertu de l'article 84 de la Constitution. On distingue des établissements publics industriels et commerciaux et des établissements publics administratifs. Les premiers ont une gestion qui est largement soumise au droit privé : comptabilité commerciale, personnel relevant en principe du régime des salariés de droit privé. Les seconds sont entièrement soumis aux règles du droit administratif, pour ce qui concerne leur organisation et leur fonctionnement. Les modalités du contrôle de tutelle auquel ils sont soumis varient beaucoup et laissent parfois à l'établissement une très large autonomie (Caisse des dépôts et consignations).

La création d'établissements publics locaux, par une ou plusieurs communes agissant conjointement, permet de donner à une activité spéciale une plus grande autonomie de gestion, d'y associer divers organismes dont les représentants seront appelés à siéger dans leur conseil d'administration. Ces établissements sont placés sous le contrôle de la collectivité qui les crée ainsi que sous celui de l'État. La formule a été notamment utilisée pour des Offices publics d'habitations à loyers modérés (OPHLM) ainsi que pour des bureaux d'aide sociale. Comme pour les établissements publics créés par l'État, la formule permet aux collectivités territoriales de tirer parti des différents attributs attachés à la reconnaissance de la personnalité morale : possibilité de posséder un patrimoine et de passer des conventions ; autonomie budgétaire ; constitution d'organes de gestion spécifiques.

La gestion des établissements publics administratifs étant assurée par un organe délibérant (conseil) et par un organe exécutif (président ou directeur), c'est généralement la composition de l'organe délibérant qui renseigne le plus clairement sur la pensée qui a présidé à sa création. Les textes créant un établissement public ne précisant parfois pas clairement la catégorie à laquelle il appartient, ce sont les juridictions saisies qui établiront, le cas échéant, les critères, relatifs à la nature des activités et aux règles de fonctionnement.

Y. P.

→ Établissement public d'aménagement ; Établissement public d'aménagement de ville nouvelle ; Établissement public foncier ; Établissement public régional ; Groupement de communes ; Urbanisme opérationnel.

ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT (EPA)

Forme particulière d'établissement public d'État à caractère industriel et commercial dont l'objet social, l'organisation statutaire et les modalités de fonctionnement sont régis par

le Code de l'urbanisme. Ils sont compétents pour réaliser pour leur compte ou, pour celui de l'État, d'une collectivité locale ou d'un autre établissement public, ou pour faire réaliser toutes interventions foncières et opérations d'aménagement prévues par ce Code. Ces organismes sont créés par un décret en Conseil d'État, qui précise leur objet, leur zone de compétence territoriale, la composition du conseil d'administration, le mode de représentation des collectivités locales concernées, la désignation du personnel de direction et les pouvoirs de chacun. Ils bénéficient de prérogatives exorbitantes de droit commun pour remplir ces missions, notamment des droits d'expropriation et de préemption. Ils sont soumis à la comptabilité publique, ainsi qu'au contrôle économique et financier de la Cour des comptes. Ces établissements bénéficient de fonds selon les conditions de leur création (dotation propre pour l'Agence foncière et technique de la région parisienne, AFTRP, qui est un établissement public foncier menant des opérations d'aménagement) et eurent recours aux prêts du FNAFU jusqu'à la disparition de celui-ci en 1994. Aujourd'hui, tous ces établissements fonctionnent avec leurs ressources propres (recettes de leurs opérations d'aménagement) et, en Île-de-France, peuvent faire appel au Fonds d'aménagement de la région Île-de-France.

Son caractère industriel et commercial donne à l'établissement public d'aménagement (EPA) la souplesse nécessaire de fonctionnement sur le plan opérationnel. Son caractère paritaire – élus, État – ne doit cependant pas faire illusion : c'est un instrument créé (et éventuellement dissout) par l'État, à son initiative, pour réaliser un projet voulu par l'État qui en assure, en outre, le contrôle (sur le plan administratif, par les préfets, sur le plan des projets dans un cadre interministériel, sur le plan de la gestion financière par les règles de la comptabilité publique) ; les collectivités locales sont seulement consultées avant sa création.

Certains EPA ont une vocation régionale, telle l'AFTRP (1962), voire nationale sur un thème précis, tel l'EPARECA, établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (1998) ou l'EPA d'aménagement universitaire (2006). La plupart concernent un type d'aménagement particulier, tels les bassins fluviaux (il y en a 16) et des opérations d'urbanisme en secteur déjà urbanisé (La Défense, Euroméditerranée, Saint-Étienne) ou non (les villes nouvelles).

Une première génération d'EPA a été créée pour lutter contre la spéculation foncière en région parisienne (AFTRP) et pour l'aménagement de la zone de La Défense (1958), puis pour celui des villes nouvelles (1969 à 1973). Par la suite, pendant plus de deux décennies, cette structure a été ressentie par les collectivités locales comme une intrusion abusive de l'État et seul un nouvel EPA a été créé : l'EPA-France (pour l'aménagement du parc Eurodisneyland) en 1987. Au milieu des années 1990, certains élus ont pensé que l'autorité et les moyens de l'État pouvaient faciliter la réalisation d'opérations complexes d'aménagement. Les EPA, outre ceux des bassins fluviaux, se sont multipliés depuis : Euroméditerranée (quartiers dégradés du centre de Marseille près du port) en 1995, EPA du Mantois-Seine aval (grands ensembles en difficulté et, depuis 2007, l'ensemble de l'aval de la Seine de Poissy à Bonnières), EPA du site de Jussieu (désamiantage et restructuration) en 1997, EPARECA en 1998, EPA Seine-Arche (prolongement à l'ouest de La Défense) en 2000 (en cours de fusion avec celui de La Défense), EPA de la plaine de France (communes défavorisées et friches industrielles au nord de Paris) en 2002. Une troisième vague d'EPA a été créée récemment : l'EPA d'aménagement universitaire en 2006, EPA Orly-Rungis-Seine amont et EPA de Saint-Étienne en 2007, EPA de la Plaine du Var (Éco-Vallée) en 2008 et un EPA, très controversé, est en voie de création pour le pôle scientifique et technologique de Saclay. En outre, certains EPA ont été transformés, soit que leur mission initiale soit achevée, soit qu'elle ait été élargie ou modifiée : l'EPAREB (ville nouvelle des rives de l'étang de Berre) est devenu l'EPAD Ouest-Provence en 2002, l'EPIDA (ville nouvelle de l'Isle d'Abeau) est devenu EPA Nord-Isère (EPANI) en 2009. Enfin, certains EPA ont mis leurs équipes à la disposition d'un autre EPA : tel a été le cas de celui de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée auprès de l'EPA-France (depuis 1987) et de l'EPA de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines (avant sa disparition en 2004) auprès de l'EPA Mantois Seine-aval (à partir de 1996).

Les opérations menées par les établissements publics d'aménagement, y compris les villes nouvelles, sont coordonnées, depuis

1999, par le groupe central des grandes opérations d'urbanisme qui a succédé au groupe central des villes nouvelles.

N. B.

→ Établissement public ; Établissement public d'aménagement de ville nouvelle ; Établissement public foncier ; Groupe central des grandes opérations d'urbanisme.

ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT DE VILLE NOUVELLE

Organisme aménageur chargé de l'aménagement d'une ville nouvelle.

Créé par décret en Conseil d'État, après consultation des collectivités locales – entre avril 1969 (Lille-Est, Cergy-Pontoise et Évry) et octobre 1973 (Melun-Sénart) –, il est administré par un conseil comportant pour moitié des élus locaux (élus par leurs pairs) et pour moitié de représentants de l'État. Cette composition type a été modifiée par la suite, en application de la loi Rocard du 13 juillet 1983, la moitié des sièges restant attribués aux collectivités locales, le président étant un élu. Les services sont sous la responsabilité d'un directeur général, nommé par le gouvernement, et comportent une centaine de personnes, les urbanistes ayant cédé peu à peu le pas aux spécialistes opérationnels (ingénieurs, financiers, commerciaux).

Le mécanisme de l'EPA a été préféré pour les villes nouvelles à celui de la société d'économie mixte parce que celle-ci suppose une initiative de la collectivité locale et qu'elle l'oblige à courir le risque financier de l'opération (garantie des emprunts notamment). La formule de l'EPA permet l'association, pour une longue durée, de l'État – initiateur et propriétaire des terrains et qui a financé les premières opérations – et des collectivités locales dont les attributions (équipements publics, impôts locaux) sont maintenues.

Dans une étape intermédiaire, les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles ont été préfigurés par des missions d'études et d'aménagement. Pour chaque ville nouvelle, il s'agissait d'une équipe pluridisciplinaire chargée, sous la responsabilité de son directeur (qui, dans les faits, est devenu le directeur de l'établissement public à sa création), de la coordination des études et des acquisitions foncières et de préparer les premières opérations d'aménagement pendant la phase préalable à la décision finale de construire la ville nouvelle, elle-même marquée par la création de l'EPA. Cette procédure transitoire avait été décidée par une directive du Premier ministre du 4 avril 1966. Les missions d'études et d'aménagement se sont assez vite installées sur le site même des villes nouvelles et une de leurs tâches a été d'obtenir des élus locaux un degré minimal de consensus, qui était loin d'être acquis au départ, autour du projet de ville nouvelle. Ces missions ont été créées entre 1966 (Évry et Cergy-Pontoise) et 1969 (Marne-la-Vallée, Melun-Sénart, rives de l'étang de Berre) ; cette phase transitoire a donc duré de un à quatre ans.

Les missions de l'établissement public d'aménagement d'une ville nouvelle s'appliquent dans un périmètre d'intervention défini par le décret de création. Elles sont multiples :

— planification : préparation des SDAU, des POS et des PAZ qui sont proposés à l'État et aux collectivités locales ;

— réalisation de réserves foncières (expropriations, préemption, achats amiables) ;

— aménagement des sites (voirie primaire, assainissement) ;

— conception et exécution, en tant que maître d'ouvrage délégué, des équipements qui seront gérés par la collectivité locale (ou l'organisme qui les regroupe, le syndicat d'agglomération nouvelle) ;

— aménagement des terrains à construire qui sont vendus (ou loués à long terme aux promoteurs de logements, aux industriels, aux collectivités publiques, etc.), en utilisant les procédures de ZAI, de ZAC, etc. ;

— coordination entre les administrations, les collectivités locales et les acteurs privés, sur le plan du financement, de l'échéancier de réalisation des équipements publics, des logements et de la création des emplois (programmation), sur le plan technique ;

— extension, dans certains cas, de son rôle d'aménageur à celui de promoteur (centres commerciaux de voisinage, artisanat, centres de services, voire bâtiments de zones d'activités), à l'exception des logements et des centres commerciaux régionaux.

Ces missions sont cependant limitées par les moyens financiers accordés par l'État (équipements), la nécessité de l'équilibre financier des opérations et la volonté des élus

de prendre en main les décisions fondamentales concernant les villes nouvelles.

Les budgets des établissements publics ont été importants : vers 1980, pour les 9 villes nouvelles, ils totalisaient environ 2 milliards de F, dont moitié d'activités pour compte propre (fonctionnement, études, acquisition et aménagement de terrains, financées par la cession des terrains aménagés) et moitié d'activités pour le compte de l'État (réserves foncières, voirie primaire) et des collectivités locales (infrastructure primaire, équipement de superstructure, etc.). En 2000, ils ne totalisaient plus que moins de 2 milliards pour les sept villes nouvelles encore en cours de réalisation, dont 0,6 milliard pour compte de tiers : cette dernière part diminue car les syndicats d'agglomération nouvelle mandatent moins systématiquement les établissements publics d'aménagement pour réaliser des équipements et que le volume de ceux-ci a tendance à décroître.

Au plan national, la politique des villes nouvelles a été coordonnée par un Groupe central des villes nouvelles, créé par la même loi de 1970 sur les villes nouvelles. Celui-ci a joué notamment un rôle important dans la répartition entre les villes nouvelles des aides de l'État et dans la recherche de l'équilibre financier des opérations qui y sont menées. Il a été supprimé en 1999 et son secrétariat général fondu au sein de celui des grandes opérations d'urbanisme.

La réalisation de la plupart des villes nouvelles françaises étant très avancée, la dissolution des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles est devenue inéluctable. Pour faire bon usage de l'expertise accumulée dans ces EPAVN, d'autres missions d'aménagement ont pu être confiées : c'est ce qui s'est produit avec la très discutable opération Eurodisneyland (création d'un nouvel EPA baptisé abusivement EPA-France, mais utilisant le personnel de l'EPA-Marne), puis avec la création de l'EPA du Mantois-Val de Seine qui a recouru au personnel de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines. Mais ces extensions de compétences sont demeurées limitées.

C'est plutôt les modalités du retour au droit commun des villes nouvelles qui ont mobilisé l'intérêt des pouvoirs publics. Déjà, les EPA de Lille-Est (devenue Villeneuve-d'Ascq), considérée comme achevée par les élus de la communauté urbaine de Lille, et du Vaudreuil, dont l'échec était patent, avaient été dissous respectivement fin 1983 et fin 1987. Une seconde vague de dissolutions d'EPAVN a eu lieu récemment : Évry à la fin 2000, les Rives de l'étang de Berre fin 2001, Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines fin 2002, celui de L'Isle d'Abeau fin 2008. Il ne subsiste plus que les EPA de Sénart (anciennement Melun-Sénart), de Marne-la-Vallée (et l'EPAFrance pour Eurodisneyland). Pour Marne-la-Vallée, la fermeture se fera sans doute en plusieurs étapes, les secteurs 1 et 2 étant achevés, mais les secteurs 3 (Bussy-Saint-Georges) et 4 (Eurodisneyland) étant encore en plein développement. Les communes concernées peuvent maintenir le SAN (tel est le cas à Berre) ou non. Elles peuvent aussi constituer une communauté d'agglomération, formule ouverte par la loi de 1999, qui représente une intercommunalité moins forte que le SAN : c'est ce qui a été choisi à Évry, à Cergy-Pontoise, à Saint-Quentin-en-Yvelines et à L'Isle d'Abeau.

P. M.

→ Établissement public ; Établissement public d'aménagement (EPA) ; Groupe central des villes nouvelles ; Syndicat d'agglomération nouvelle ; Syndicat communautaire d'aménagement ; Ville nouvelle.

ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE → Commune ; Fiscalité directe des établissements de coopération intercommunale ; Groupement de communes

ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER

Forme particulière d'établissement public à caractère industriel et commercial dont la vocation première, voire exclusive, est la réalisation d'opérations foncières (acquisitions amiables, par préemption ou par expropriation et travaux indispensables de requalification) pour le compte des collectivités publiques concernées. On distingue des établissements publics d'État et des établissements publics locaux.

Les premiers établissements publics fonciers d'État ont été l'Agence foncière et technique de la région parisienne en 1962, celui de la Basse-Seine en 1967 (devenu de Normandie en 2004), et celui de la métropole lorraine en 1973 (devenu de Lorraine en 2001). Il faut également mentionner le

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (créé en 1975) qui a le statut d'établissement public de l'État à caractère administratif. Une deuxième vague, plus nombreuse d'établissements publics fonciers d'État a été créée dans les deux dernières décennies : ceux du Nord-Pas-de-Calais (1990), de Guyane (1996), de l'Ouest-Rhône-Alpes (1998), de Provence-Alpes-Côte d'Azur (2001), de l'Île-de-France (2006, qui ne couvre que cinq départements), des Hauts-de-Seine, des Yvelines et du Val-d'Oise (2006), de Vendée (2007), du Languedoc-Roussillon et de Poitou-Charentes (2008) et de Bretagne (2009). Créés par décret en Conseil d'État selon les formes des EPA, ces établissements disposent d'un budget alimenté notamment par une taxe spéciale d'équipement, additionnelle aux taxes locales. Ces établissements publics ne sont qu'exceptionnellement autorisés à faire des opérations d'aménagement (tel est notamment le cas de l'AFTRP).

Les établissements publics fonciers locaux sont issus de la loi d'orientation pour la ville de 1991. Leur mission est également d'effectuer des opérations foncières et immobilières à moyen et long termes, indépendantes de l'aménagement. Ces organismes sont créés par le préfet à la demande d'une majorité de communes intéressées. Ils perçoivent une taxe spéciale d'équipement qui leur permet d'assurer cette mission de portage foncier. Leur création a d'abord été lente : Puy-de-Dôme (1992, par transformation d'un syndicat créé à cette fin dès 1976), Argenteuil-Bezons (1994) et Guyane (1996). Elle s'est accélérée dans la dernière décennie : Réunion et agglomération grenobloise (2002), Côte-d'Or et Haute-Savoie (2003), Savoie, Pays basque, Landes et Ain (2005), Grand Toulouse et Perpignan-Méditerranée (2006), Doubs et Bas-Rhin (2007). Il semble que les difficultés du marché foncier et immobilier n'aient pas poussé les collectivités à s'engager dans cette voie et que le nécessaire regroupement de celles-ci pour constituer un outil commun, avec une fiscalité locale propre, ait achoppé sur des problèmes de représentation et de concertation intercommunale. La question foncière étant toujours d'actualité, la réflexion porte aujourd'hui sur les modalités de création et de fonctionnement de ces établissements, ainsi que sur leur adaptation aux nouvelles formes d'organisation des agglomérations urbaines en cours de discussion au Parlement.

N. B. et P. M.

→ Établissement public ; Maîtrise foncière ; Réserves foncières.

ÉTABLISSEMENT PUBLIC RÉGIONAL
→ Conseil régional ; Décentralisation administrative ; Établissement public ; Région

ÉTALEMENT DES VACANCES **→ Économie du tourisme**

ÉTANCHÉITÉ

L'étanchéité à l'air ou à l'eau joue un rôle important dans un bâtiment et de nombreux produits contribuent à l'assurer (mastics, joints spéciaux, etc.), pour réduire la déperdition de chaleur ou les fuites. L'étanchéité désigne aussi, de façon plus spécifique, la partie d'une toiture-terrasse qui évite la pénétration de l'eau de pluie.

L'étanchéité des bâtiments à l'eau accroît l'imperméabilisation du sol et augmente ainsi le débit pluvial dans les canalisations d'assainissement. Plusieurs techniques sont actuellement mises au point pour stocker une partie de l'eau pluviale au niveau des toitures ou des terrasses. L'effet esthétique est indéniable, ainsi que la dépollution aérienne (adhérence des poussières).

A. Gu.

→ Enveloppe.

ÉTAT

Il existe beaucoup de définitions possibles de l'État, personne morale de droit public, dont il convient de situer la place et le rôle dans l'activité administrative. Du point de vue de l'urbanisme, ce rôle varie considérablement selon les pays.

En France, s'agissant, par exemple, de savoir au nom de qui est délivrée une autorisation d'utilisation du sol ou qui est propriétaire d'un bâtiment public, l'État apparaît comme une personne morale de droit public, au même titre

qu'un département ou qu'une commune. Il possède, en tant que tel, un patrimoine, des moyens financiers propres (le budget, voté par le Parlement) et des autorités qui peuvent l'engager juridiquement : le Premier ministre, et chaque ministère pour ce qui concerne ses attributions, ainsi que tous ceux dont ils reçoivent délégation. Les ministères eux-mêmes n'ayant pas la personnalité morale, les actes passés par leurs agents sont pris au nom de l'État. Les ministères à structure administrative légère sont relativement faciles à créer, supprimer, transformer en secrétariats d'État ; inversement, les ministères à structure lourde (en particulier à cause d'une déconcentration poussée qui multiplie leurs « services extérieurs ») présentent une certaine stabilité et changent parfois de nom sans pour autant changer de domaines de compétence. En 1966, le ministère de la Construction et le ministère des Travaux publics avaient été réunis dans un grand ministère de l'Équipement. Depuis, un ministère est chargé de l'équipement (y compris de l'urbanisme) et, selon la composition des gouvernements, y ajoute certains des domaines suivants, éventuellement confiés à un ministre délégué ou à un secrétaire d'État : transports, logement, aménagement du territoire, tourisme, voire architecture, écologie, développement durable, énergie et environnement. En 2010, ce secteur est rattaché au ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable, de la Mer, dont le ministre d'État est en outre chargé des technologies vertes et des négociations sur le climat. Il dispose de quatre secrétaires d'État, dont un chargé des transports et un chargé du logement.

L'organigramme de tout ministère français comporte un certain nombre de directions (ou directions générales) qui correspondent soit à la gestion interne du ministère, soit à des secteurs spécifiques d'attribution : c'est le cas, en 2010, de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (qui regroupe les anciennes directions de la construction et de l'urbanisme et des paysages), rattachée à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature. Les directions sont généralement divisées en sous-directions (elles-mêmes parfois regroupées en « services »), puis en « bureaux ». La détermination des différentes directions s'effectue par décret, sur proposition du ministre concerné.

La fonction principale du Premier ministre (et du secrétariat général du gouvernement) est d'assurer la coordination entre les ministères dont la tendance – en particulier pour les ministères « lourds » qui s'appuient sur des corps de fonctionnaires et sont soucieux d'entretenir de bons rapports avec leurs « clientèles » – est à s'isoler. Il existe en outre, pour assurer la coordination indispensable à la conduite des activités de l'État, des conseils et des comités interministériels (parfois permanents comme le Comité interministériel d'aménagement et de développement des territoires (de 2005 à 2009, d'aménagement et de compétitivité des territoires), et des réunions interministérielles, réunissant hauts fonctionnaires et membres des cabinets.

La déconcentration, amorcée dès l'Empire et renforcée, notamment en 1964 par l'institution de la région, puis en 1982-1983 (lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983), par la séparation des autorités représentant l'État et les collectivités territoriales et la décentralisation administrative (lois de 1982 à 1984), qui a organisé le transfert d'attributions (ainsi que de personnel et des ressources correspondantes de l'État aux collectivités territoriales), ont toutes deux pour objet de réduire la centralisation étatique, mais par des voies différentes (les compétences sont exercées par l'État dans la déconcentration ; elles sont transférées aux collectivités territoriales dans la décentralisation).

La politique de délocalisation des services de l'État, relancée par le gouvernement Cresson en 1991, et reprise par les gouvernements suivants, impliquant le transfert en province de certains services centraux, n'est pas nouvelle, mais le nouveau dispositif vise désormais à revitaliser des zones touchées par de fortes pertes d'emplois : l'objectif fixé était de 30 000 emplois publics à transférer hors de la capitale en l'an 2000. Ces objectifs avaient généralement été accueillis avec scepticisme. Pourtant, le bilan, établi au 30 juin 2001, recensait près de 36 000 emplois délocalisés ou en cours de délocalisation depuis 1991. Les transferts décidés officiellement totalisaient environ 25 000 emplois.

Y. P.

→ Budget de l'État et urbanisme ; Collectivités locales et territoriales ; Décentralisation administrative ; Déconcentration.

ÉTAT CIVIL

Caractéristiques des individus : nom et prénom, date et lieu de naissance, de mariage et éventuellement de divorce, nombre d'enfants.

On appelle aussi état civil le système d'enregistrement des déclarations concernant les événements démographiques : naissances, mariages et divorces, décès. Les statistiques de l'état civil sont les données chiffrées établies à partir de cet enregistrement. Les événements sont enregistrés au lieu où ils se produisent mais, depuis 1950 environ, ils sont « domiciliés », c'est-à-dire que les statistiques les rapportent au lieu de domicile habituel de l'intéressé (des parents pour les naissances). En France, l'état civil date de 1792, mais, sous l'Ancien Régime, les registres paroissiaux remplissaient cette fonction depuis 1599 pour les catholiques.

Combinées aux indications du recensement précédent et à l'estimation des flux migratoires, les données de l'état civil permettent d'établir des estimations de population entre deux recensements.

Dans les pays où n'existe pas d'état civil, on a recours à des sondages (c'est le cas de nombreux pays en développement) à titre de substitut.

P. M.

→ Population.

ETHNOCENTRISME

Attitude des membres d'une société qui consiste à juger une culture étrangère selon leurs propres normes, ramenant tous les faits sociaux à ceux qu'ils connaissent, ou estimant que leur culture est préférable à toute autre.

Universel, l'ethnocentrisme revêt dans certaines sociétés – en particulier la société occidentale – un aspect activiste qui, fondé seulement sur une supériorité technique, s'exerce au détriment des autres peuples, jusqu'à atteindre la forme exacerbée du racisme.

La plupart des sciences sociales et humaines sont empreintes d'ethnocentrisme, l'ethnologie elle-même échappant difficilement à cette attitude. Mais l'ethnocentrisme est particulièrement manifeste dans les formes appliquées de ces disciplines. Par exemple, dans les projets de développement, l'habitat traditionnel a été fréquemment la cible de critiques, souvent à tort et au nom de simples préjugés. Mais l'introduction forcée, par ses détracteurs, de la tôle, du ciment et des matières plastiques s'est parfois révélée si désastreuse, à long terme, que de nombreux mouvements et écoles d'architecture tentent de trouver des solutions syncrétiques.

M. P. et M. Pe.

→ Relativisme culturel.

ETHNOGRAPHIE

La recherche anthropologique moderne exige de ses praticiens qu'ils accomplissent successivement les deux tâches complémentaires de la collecte des matériaux et de leur analyse. La première relève de l'ethnographie et consiste à observer et décrire les faits sociaux ainsi que les règles et représentations qui les accompagnent. De la qualité des observations effectuées sur le terrain dépend, évidemment, la théorisation ultérieure, qui orientera à son tour de nouvelles observations. C'est pourquoi l'enquête ethnographique recourt systématiquement à l'observation participante (immersion prolongée dans le groupe à étudier, étroites relations personnelles avec les sujets observés, maîtrise de la langue parlée par eux, intégration à la vie quotidienne en partageant les joies et les peines et en coopérant aux travaux et aux fêtes, etc.). Pour être menée à bien dans ces conditions, la recherche ethnographique suppose à la fois que soit choisie une communauté homogène et de petites dimensions, et que s'y fasse admettre un seul chercheur ou, à la rigueur, deux ou trois individus.

L'ethnographe s'intéresse aux données qualitatives plus qu'aux données statistiques, et à la totalité sociale plutôt qu'à l'étude spécialisée d'un de ses champs (parenté, politique, religion, technologie, par exemple). Classiquement, les résultats de son enquête commencent par être exposés sous forme de monographie. S'impliquant aussi profondément que possible dans le groupe et la culture qu'il a choisi de décrire, l'ethnographe vit une expérience émotionnelle et affective qui peut être comparée à celle de la relation psychanalytique. Naguère limitée aux sociétés exotiques, l'ethnographie se tourne de plus en

plus vers les groupes minoritaires ou les communautés relativement closes à l'intérieur des sociétés industrielles.

M. P. et M. Pe.

› Ethnologie rurale ; Ethnologie urbaine.

ETHNOLINGUISTIQUE

L'ethnolinguistique s'est constituée en domaine quasi autonome pour poursuivre ou affiner les descriptions formelles des langues « exotiques » ou locales (phonologie, morphologie, syntaxe...) et pour approfondir l'étude des relations entre langue et société.

W. von Humboldt (textes échelonnés entre 1811 et 1835, récente trad. franç. *Introduction à l'œuvre sur le Kavi et autres essais*), puis E. Sapir et L. B. Whorf (*Language, thought and reality,* Cambridge, Mass., 1956, trad. franç. Paris, 1969) voulurent démontrer que toute langue exprime, de par sa structure même, une vision et une analyse du monde propres à la société qui la parle. Bref, une langue créerait et refléterait une « mentalité » ; elle prédéterminerait la culture. Cette théorie a donné lieu à de très riches travaux, mais elle bute cependant sur certains faits : les langues peuvent changer et la vision du monde rester la même et inversement : ainsi dans notre société, quatre siècles après Copernic et Galilée, on dit toujours que le « soleil se couche ».

A. Meillet initia à la même époque des travaux sur les relations entre les faits sociaux et les faits linguistiques, entre les variations de la structure sociale et celles de la structure linguistique. Il y a en effet des rapports entre lexique et société et entre phonologie et société. Des mots empruntés, certains phonèmes témoignent de l'histoire du groupe et de ses contacts avec d'autres langues. Il en est de même des relations entre morphologie et société ou syntaxe et société. Certains auteurs ont tenté de mettre en corrélation un système religieux et une structure linguistique, d'autres se sont demandé si la complexité croissante des structures syntaxiques traduisait l'émergence d'une société et d'une pensée plus complexes.

À un niveau plus pragmatique, il est clair que différents environnements physiques ou culturels suscitent des variations sémantiques. Témoins en sont les systèmes de classification des éléments naturels ou des couleurs, les nomenclatures de parenté, etc. Ainsi les Esquimaux (cf. Whorf) disposent d'une multiplicité de termes pour désigner divers états de la neige que notre langue ne distingue pas. La langue révèle d'autre part la position symbolique de certains éléments culturels. Un exemple, devenu classique, concerne l'habitat, considéré, dans un grand nombre de sociétés, comme une image du corps, d'où le nom donné à chaque partie de la maison et parfois même la fonction qui lui est attribuée.

Sans pour autant subsumer ses recherches sous le terme d'ethnolinguistique, E. Benveniste, dans son *Vocabulaire des institutions européennes,* Paris, 1969, a accumulé une information remarquable, notamment sur l'espace, sa perception et sa pratique dans les sociétés dérivées du noyau indo-européen (Grèce et Rome, en particulier) : les chapitres consacrés à « Cité et communauté » ou à la maison (« Les quatre cercles de l'appartenance sociale ») permettent, à travers la longue durée, d'éclairer d'un jour nouveau les pratiques actuelles.

M. P. et M. Pe.

→ Anthropologie de l'espace ; Anthropologie sociale et culturelle.

ETHNOLOGIE RURALE

Étude des communautés rurales et paysannes incluses dans les sociétés de type industriel suivant les méthodes de recherche propres à l'ethnographie et à l'ethnologie.

Issue de l'ethnologie « exotique », l'ethnologie rurale a voulu marquer une rupture avec les études de folklore. Van Gennep (1873-1957) peut être considéré comme l'un des artisans de cette séparation, soutenue par les travaux des grands anthropologues français tels que Mauss, Durkheim et Lévi-Strauss qui ont suscité des études systématiques de l'organisation sociale et des représentations collectives de tous les types possibles de sociétés.

L'ethnologie rurale a privilégié les recherches sur les systèmes de parenté (dits complexes, par opposition aux systèmes « élémentaires », courants dans les sociétés exotiques) et sur les systèmes de tenure foncière, qui sont étroitement liés par le biais de la

transmission du patrimoine à travers les « liens de sang ». L'étude des systèmes juridiques coutumiers, intimement dépendants des deux précédents, a montré que les sociétés rurales européennes se répartissent entre deux grands types juridiques : les systèmes « égalitaires » dans lesquels les biens sont partagés équitablement entre les descendants d'une même génération (communautés taisibles du Massif central) et les systèmes « inégalitaires » pour lesquels il y a un seul héritier par génération (sociétés patriarcales du bassin méditerranéen).

Ces différents systèmes se reflètent, plus ou moins directement, dans la forme de l'habitat et le plan de l'habitation (Wylie, 1957).

Mais l'ethnologie rurale ne se cantonne pas à ces seuls domaines. On lui doit de nombreuses études concernant la vengeance, la violence et la sorcellerie dans les sociétés paysannes. D'autre part, les travaux de C. Lévi-Strauss sur les mythologies ont inspiré des études sur les représentations implicites liées à certaines activités traditionnelles et suscité un regard nouveau sur les traditions orales.

M. P. et M. Pe.

→ Anthropologie de l'espace ; Ethnographie.

ETHNOLOGIE URBAINE

Branche nouvelle de l'ethnologie, se consacrant à l'étude des faits sociaux urbains dans les sociétés industrielles, qui s'est inspirée à ses débuts des travaux menés dans certaines capitales des pays sous-développés, en particulier en Afrique, pour comprendre les réactions des populations « tribales » émigrées en ville, ainsi que des recherches faites par des sociologues américains depuis le début du siècle, dans les métropoles américaines.

L'ethnologie urbaine remet en cause le principe de la distance et de l'altérité entre observateur et observé, prôné par l'ethnologie traditionnelle, mais elle a pourtant avec elle de nombreux points communs. L'ethnologue de la ville s'immerge longtemps dans le groupe qu'il étudie, selon les principes de l'observation participante. Il s'attache à un espace « microsocial » suffisamment limité pour qu'il puisse l'appréhender seul (quartier, cage d'escalier d'un grand ensemble, section d'une entreprise ou d'une usine, club, etc.). Il considère que cette microsociété est un échantillon représentatif de microsociétés du même type.

Cependant, l'ethnologie urbaine rencontre des difficultés spécifiques. L'accès au terrain, apparemment immédiat, s'avère plus délicat qu'en milieu exotique ou rural, en raison même des « barrières invisibles » qui cloisonnent les sociétés industrialisées et séparent les groupes de manière souvent conflictuelle. D'autre part, la microsociété dans laquelle travaille l'ethnologue urbain ne constitue ni un groupe autonome, ni une « réduction » de la société globale. Chaque sujet se trouve à l'intersection de plusieurs microsociétés plus ou moins dépendantes (groupe de travail, groupe de résidence, groupe de loisir, etc.). L'interprétation d'observations faites dans l'une d'elles nécessite fréquemment l'étude des autres et des manières dont celles-ci s'articulent. Cette méthode permet de déceler des processus cachés mais essentiels, tels que la dénégation, les représentations illusoires, les conflits larvés, etc.

M. P. et M. Pe.

→ Anthropologie de l'espace ; Ethnographie ; Sociologie urbaine (historique).

ÉTOILE → Radio-concentrisme

ÉTUDE DE DÉFINITION

La procédure dite des « marchés de définition » offre une solution pour les cas où la procédure plus classique de concours d'architecture et d'ingénieurs, qui limite le dialogue entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre à un strict respect du programme, ne répond pas à la complexité de l'opération projetée. Cette procédure, définie par le Code des marchés publics (articles 108 et 314), doit rester réservée à des cas très particuliers, notamment l'aménagement urbain, la réhabilitation, la reconversion ou encore dans le cas d'un projet sans programme. Dans ce cadre, il est possible de choisir un maître d'œuvre à la suite de plusieurs marchés de définition simultanés portant sur un même objet. Le maître d'ouvrage, à l'issue de la consultation de plusieurs équipes, peut décider, dans le cadre d'une « commission composée comme un jury », de retenir l'une

d'entre elles pour lui confier une mission de maîtrise d'œuvre.

L'étude de définition offre la possibilité de réaliser un travail simultané sur le programme et sur sa formalisation urbaine ou architecturale tout en assurant un dialogue soutenu entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre et en offrant la possibilité, très en amont, d'une appropriation collective du projet.

La procédure fait appel à des compétences pluridisciplinaires comportant au moins une composante programmation et une composante maîtrise d'œuvre. Elle demande un encadrement important de la part de la maîtrise d'ouvrage : gestion des phases de travail partagées et individuelles, mise en place d'un cahier des charges et souvent recadrage du projet à l'issue de la première phase de diagnostic. Dans le cadre de l'élaboration d'un projet urbain, cette procédure, juridiquement bien encadrée, remplace le « concours d'idées », procédure aux contours juridiques imprécis.

V. S.-M. G.

› Maître d'œuvre ; Maître d'ouvrage.

ÉTUDE D'IMPACT

Étude préalable à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, et comportant une évaluation de leurs conséquences sur l'environnement. Elle a un rôle d'aide à la conception du projet, d'information du public et d'aide à la prise de décision par les pouvoirs publics.

Une étude d'impact est exigée par la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature pour « les travaux entrepris par les collectivités publiques ou qui nécessitent une autorisation », d'un coût supérieur à 6 millions de F, voire en dessous de ce seuil pour certains travaux (lignes haute tension, barrages hydrauliques, mines, installations classées, etc.).

Le décret du 12 octobre 1977 prévoit qu'une étude d'impact comporte :

— une analyse de l'état initial du site, permettant d'identifier les types de milieux qui peuvent être affectés ;

— une analyse de la situation initiale et des effets prévisibles du projet ;

— une présentation des raisons pour lesquelles le projet a été retenu ;

— une liste des mesures envisagées pour supprimer ou réduire les conséquences des travaux sur l'environnement.

La responsabilité de l'étude d'impact revient au maître d'ouvrage du projet. Il peut la faire exécuter par ses services techniques ou la confier à un organisme spécialisé ou à un bureau d'études. Toutefois, dans certains cas (défrichements par exemple), elle doit être menée par une personne publique. Elle est contrôlée par le service compétent pour instruire le dossier, ce qui signifie que ce n'est qu'à titre exceptionnel (travaux importants, notamment d'infrastructure) que les services de l'environnement sont sollicités pour effectuer ce contrôle. Ces deux dispositions – exécution sous la responsabilité du maître d'ouvrage et contrôle par un service technique non concerné par la protection de l'environnement – réduisent beaucoup la portée réelle de cette procédure. Il reste cependant que, l'étude d'impact étant rendue publique et figurant, lorsqu'il en est mené une, dans le dossier d'enquête publique, elle contribue à l'information du public.

F. D.-D. et P. M.

→ Environnement ; Protection de la nature.

EUROPE → Union européenne et aménagement du territoire

ÉVACUATION DES EAUX PLUVIALES → Assainissement ; Cycle de l'eau

ÉVICTION → Expulsion

EXCLUSION

Mécanisme par lequel certaines personnes ou certains groupes se trouvent – ou se considèrent – exclus de la vie sociale, économique, culturelle, politique de la communauté dans laquelle ils vivent. Il s'oppose largement au concept d'intégration.

L'expression a largement été employée au cours de la période récente à propos des immigrés et, de façon plus large, à propos

des populations vivant dans des quartiers confrontés à de nombreux problèmes, notamment certains grands ensembles des trente glorieuses. Mais l'assimilation de la notion d'exclusion à la banlieue, ou même aux quartiers de banlieue en difficulté, constitue un amalgame abusif. Ces quartiers n'ont pas l'apanage de l'exclusion et tous leurs habitants ne sont pas en situation d'exclusion. L'exclusion est d'ailleurs un mécanisme qui a existé à toutes les époques sous des formes et en des lieux divers.

Les causes de l'exclusion sont multiples.

Certaines tiennent au cadre bâti. Le logement n'est pas toujours en cause : dans les quartiers les plus concernés, il répond aux normes officielles de confort sanitaire et de dimensions. Cependant, le logement est cause d'exclusion pour ceux qui n'en ont pas : en France, on a recensé 86 000 « sans domicile fixe » lors d'une enquête de 2001, qui s'ajoutent aux ménages habitant des constructions provisoires, des habitations de fortune, des habitations mobiles, des cités d'urgence, des meublés, des chambres d'hôtel. Parmi les conséquences de cette situation, on constate la multiplication des squats collectifs : on estime qu'il y a environ 2 00 logements squattés en Île-de-France, essentiellement dans les quartiers les moins favorisés des villes, abritant environ 8 000 personnes, dont une majorité de familles immigrées. L'exclusion tient aussi, en particulier dans les grands ensembles, à un regroupement de familles pauvres, de situations de chômage, d'échec scolaire, etc. Les mécanismes de financement du logement social – qui ont fait quitter ces ensembles aux familles en ascension sociale pouvant accéder à la propriété d'une maison en zone périurbaine – et les modes d'attribution des logements locatifs sociaux ont largement contribué à ces regroupements. Les formes urbaines de ces ensembles, qui s'opposent physiquement au tissu des quartiers d'autres époques, leur monotonie – même si les pavillons de l'entre-deux-guerres ou les maisons des « nouveaux villages » en souffrent tout autant – ont aussi contribué à cet effet de stigmatisation de certains quartiers et donc de leurs habitants.

Les causes socioéconomiques se cumulent le plus souvent avec les causes physiques. La plus importante est le chômage, mais celui-ci est à la fois, comme la plupart des autres critères, cause et conséquence de l'exclusion. L'échec scolaire est une autre cause d'exclusion, d'autant qu'il constitue un des facteurs décisifs du chômage ultérieur. La proportion de personnes étrangères – ou plutôt d'apparence étrangère, si délicate que cette notion soit à manier – constitue un autre facteur, lui aussi à la fois cause et conséquence : d'une part, les quartiers où la population d'apparence étrangère est nombreuse sont stigmatisés par l'opinion et par leurs propres habitants, étrangers compris ; d'autre part, les étrangers sont en moyenne beaucoup plus mal logés (et regroupés dans les logements précaires des centres des villes et dans les cités collectives les moins attractives), plus souvent chômeurs, moins bien placés par rapport aux mécanismes d'intégration par le système scolaire, etc.

À ces causes physiques et à ces causes socioéconomiques de l'exclusion, il faut ajouter des causes subjectives : la littérature, et surtout la presse, voire le cinéma, contribuent à créer une image négative de la banlieue et en particulier des quartiers des trente glorieuses, et donc par amalgame à l'exclusion de leurs habitants.

Les conséquences de l'exclusion concernent elles-mêmes le cadre physique et le contexte socioéconomique. La dégradation du bâti, la négligence vis-à-vis des espaces publics, résultent d'un processus cumulatif qui peut souvent conduire au vandalisme. Malgré les efforts des organismes bailleurs et des pouvoirs publics, les moyens financiers ne permettent pas toujours un entretien et des réparations suffisamment rapides pour enrayer cette spirale. La violence obéit également à des mécanismes cumulatifs. Elle est surtout le fait de jeunes – de plus en plus jeunes – qui ressentent davantage les situations d'exclusion et n'y voient pas d'issue. Même si la violence en milieu urbain n'est pas nouvelle, elle prend parfois la forme de véritables émeutes urbaines dont le sentiment d'exclusion est la cause et dont des incidents ressentis comme des injustices constituent l'occasion. La violence est également liée au trafic de drogue, qui est le refuge de beaucoup d'exclus, notamment parmi les jeunes.

Dégradations, violence, trafic de drogue entraînent l'insécurité et alimentent les réactions de racisme. La peur et l'angoisse sont présentes chez les commerçants, chez les per-

sonnes âgées ou isolées, chez beaucoup de jeunes eux-mêmes. Quant au racisme, qui suscite souvent un racisme à rebours, s'il n'est pas propre aux quartiers en difficulté, il représente une réaction de personnes défavorisées promptes à voir dans la présence de nombreux étrangers – ou de personnes d'apparence étrangère – la cause des difficultés rencontrées dans leur quartier, dans leur vie quotidienne, et d'abord de l'image défavorable de leur quartier.

Les problèmes d'exclusion, en particulier dans certaines cités des années 1950 à 1970, sont devenus politiques. Au-delà des nombreux dispositifs successifs mis en place pour améliorer le cadre physique et éviter la dégradation du contexte économique et social, il a paru nécessaire de prendre des mesures spécifiques pour lutter contre l'exclusion. Cette démarche a l'avantage de tourner le dos à l'amalgame trop fréquent entre exclusion et cités en difficulté. De nombreuses mesures passées s'inspirent de cette démarche, notamment la création en 1988 du revenu minimum d'insertion. Après l'échec d'un premier projet de loi du gouvernement précédent, le gouvernement Jospin a fait adopter la loi d'orientation contre l'exclusion du 29 juillet 1998. Les principaux volets de cette politique concernaient :

— la traduction dans les faits du droit à l'emploi, avec un programme de 33,5 milliards de F supplémentaires (dont 26,5 venant de l'État), avec notamment des mesures d'accompagnement vers l'emploi des jeunes qui en sont le plus éloignés et la réservation d'au moins 20 % des emplois jeunes aux habitants des quartiers en difficulté ;

— la garantie de l'accès aux soins pour tous : la couverture sociale universelle a été adoptée en 1999 ;

— le renforcement des dispositifs relatifs au droit au logement – qui avaient déjà été le thème de la loi du 31 mai 1990 – en accentuant la place des plans départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés, en pratiquant la prévention des expulsions par un suivi en amont des locataires les plus endettés, en mobilisant mieux le parc de logements vacants, etc.

P. M.

→ Banlieue ; Contrat de ville ; Démunis (logement des) ; Développement social des quartiers ; Grand ensemble ; Intégration ; Pacte de relance pour la ville ; Ségrégation.

EXODE RURAL

On a appelé exode rural le mouvement massif de population qui, au XIX^e siècle et pendant les deux premiers tiers du XX^e siècle dans les pays développés (plus tardivement dans les pays en développement), a conduit une large fraction de la population rurale à migrer vers les villes.

La cause principale de l'exode rural est économique. Les migrations temporaires de paysans, qui sont très anciennes, puis les migrations définitives à partir de la révolution industrielle, ont d'abord été dictées par la misère dans les campagnes. Au XIX^e siècle, la chute de la mortalité a rompu l'équilibre démographique en longue période : c'est le début de la révolution démographique. Dans les villes, des activités, industrielles, puis de services, se sont créés et ont offert des emplois à la population supplémentaire. Mais à la campagne, il n'était plus possible de partager plus largement les maigres ressources de l'agriculture, de l'élevage et de l'artisanat. L'introduction de méthodes agricoles plus efficaces a diminué les besoins en main-d'œuvre. Ce furent les plus misérables qui partirent les premiers : les ouvriers agricoles (qu'on appelait « domestiques », ce qui souligne leur degré de dépendance, qui couchaient le plus souvent à l'étable). Dans une seconde étape, les agriculteurs pauvres partirent à leur tour, puis les commerçants et artisans, dont la clientèle avait diminué et qui étaient concurrencés par les activités de la ville voisine. Les exploitants restants, qui ont pu s'agrandir, résistèrent plus longtemps, mais la dureté du travail et l'inconfort incitèrent à leur tour certains d'entre eux au départ. On a également beaucoup évoqué la révolution des transports comme cause de l'exode rural, mais il ne s'agissait pas d'une condition nécessaire à l'exode rural. La révolution des transports, la création de gares de voyageurs dans les petites villes ont certes facilité la migration : elles n'en ont pas été la cause. En revanche, le transport maritime des produits agricoles a contribué à abaisser encore le revenu des agriculteurs. On peut avancer enfin comme cause générale de l'exode rural un goût de l'indépendance et un attrait du mode de vie urbain, surtout pour les jeunes, et en particulier pour les jeunes filles (très attirées par les emplois de « bonne à tout faire » en ville, malgré les

sujétions liées à cette activité). Le départ de nombreuses jeunes filles contraignit les hommes à choisir entre l'exode et le célibat. La concentration dans les villes des établissements scolaires, hospitaliers, des commerces non quotidiens, des équipements culturels, rendait celles-ci attractives, tandis que le retard de l'équipement des campagnes en routes revêtues, en réseaux d'eau et d'électricité faisait ressortir la difficulté de la vie à la campagne.

La décision individuelle de quitter la ferme, le village, peut être favorisée par les circonstances : la conscription, puis le service militaire, les guerres, les épidémies dans certaines régions, les propositions de rachat de terres pour les reboiser par l'administration des eaux et forêts, l'offre de concessions de terres en Algérie, l'entraînement par des parents ou amis déjà partis, en visite au village, etc.

En France, les régions qui ont le plus contribué à l'exode rural ont été l'ouest (Bretagne, Mayenne, Vendée), le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine, le Jura, le Massif central, les Hautes-Alpes, les Pyrénées-Orientales et les Landes.

Contrairement à une idée largement répandue, l'exode rural a rarement pris la forme de longs déplacements de la campagne vers les grandes villes, et en particulier vers Paris. Le plus souvent, les déplacements étaient à courte distance. On partait dans le département vers une ville proche, en général petite, et pas souvent vers le chef-lieu. Des migrations successives, parfois sur plusieurs générations, vers des villes plus importantes, ont conduit à un vaste brassage de population.

Ces caractéristiques spatiales des migrations intérieures s'expliquent également à la lumière des filières qui se sont établies, à la fois géographiques et professionnelles. On peut citer les exemples bien connus des fonctionnaires corses, des cafetiers-charbonniers du Massif central (les « bougnats ») ou celle, disparue, des colporteurs de Maurienne. Ces filières ont créé des courants réguliers, parfois d'autant plus perceptibles que les originaires d'une même région se regroupaient volontiers dans le même quartier d'une ville (à Paris, les Bretons autour de la gare Montparnasse, les Nordistes autour de celle du Nord, etc.).

La prédominance des jeunes dans l'exode rural est indéniable et aisément compréhensible. C'est à l'entrée dans la vie active et familiale qu'on ressent le plus l'envie de changer, et d'abord de condition, ce qui nécessite souvent un changement de cadre. Ce sont d'ailleurs les migrants les plus jeunes qui changent le plus de profession, alors que c'est rare au-delà de 35 ans.

Le rang dans la fratrie et la dimension de la famille semblent avoir eu peu d'importance. En revanche, le statut matrimonial jouait un rôle important, les célibataires étant beaucoup plus mobiles que les personnes mariées.

Les différences selon le sexe, moins connues ont été importantes, surtout au XIX^e siècle. L'effet cumulé de ce différentiel a entraîné un déséquilibre significatif des sexes, surtout dans les communes petites ou isolées (jusqu'à 2 femmes pour 3 hommes).

Puisque l'exode rural résulte d'une comparaison entre le niveau de vie à la campagne et celui espéré en ville, le départ concerne en priorité des plus pauvres. Parmi les agriculteurs, les plus petites exploitations ont logiquement été quittées les premières.

La mobilité sociale est liée à la mobilité économique professionnelle. Si de nombreux agriculteurs continuèrent à exercer cette profession, beaucoup, après leur départ, travaillèrent dans l'industrie, le commerce et les services. Les emplois occupés étaient presque toujours, au moins au début, des emplois subalternes, la qualification des partants étant faible ou nulle.

L'existence d'une sélection selon les capacités intellectuelles ou le niveau d'études, souvent avancée, semble avoir existé sans être systématique. Les ruraux qui ont suivi des études secondaires ont été plus nombreux à partir. Mais ces études n'ont pas toujours précédé le départ. Il serait en tout cas excessif d'imputer à l'exode rural un quelconque « appauvrissement du capital intellectuel héréditaire » des campagnes.

Le vieillissement des populations rurales a été important, et surtout durable, voire de plus en plus prononcé, au moins jusqu'au début du XX^e siècle. En 1962, il y avait encore, dans l'ensemble de la population rurale française près d'un quart de plus de personnes de 65 ans et plus que dans la population urbaine. Ce vieillissement a été particulièrement marqué chez les hommes agriculteurs : le renouvellement des chefs d'exploitation n'y était plus

assuré (ce qui a permis la concentration ultérieure des exploitations). De façon générale, ce vieillissement a eu des conséquences psychologiques défavorables sur la population restée sur place. Au contraire, dans les villes, la population rajeunie a eu une natalité plus élevée et une mortalité plus faible, ce qui a favorisé le dynamisme des attitudes collectives.

Le déséquilibre des sexes chez les jeunes adultes a entraîné, dans les campagnes, un célibat masculin forcé (20 % à 40 ans dans le sud-est du Massif central) qui a également eu des conséquences sur la natalité. La réduction de la population parmi laquelle trouver un conjoint (isolat) a fait croître les taux de consanguinité et ralenti la baisse de la mortalité infantile et de la mortinatalité et augmenté la proportion d'enfants handicapés.

Aussi, le taux de reproduction de la population rurale, qui était, au XIX^e siècle, plus élevé que celui de la population urbaine (avec des variations régionales), est devenu plus faible entre les deux guerres mondiales. On a ainsi pu estimer que, sur les plateaux de Haute-Provence, entre 1853 et 1960, les effets secondaires de l'exode rural (vieillissement et déséquilibre des sexes) expliquaient la baisse de population pour la même quantité que l'exode rural lui-même, la part due à la baisse de fécondité se limitant à moins de 15 % de la chute totale. Il y a donc eu un effet multiplicateur de l'exode rural, qui a pu aller jusqu'à un dépeuplement quasi complet de certaines zones rurales isolées. En Haute-Provence, l'effet global de l'exode rural a été le double du nombre des partants.

L'exode rural, en réduisant la pression démographique a amélioré le niveau de vie des ruraux restés sur place. Mais ceci ne vaut que pour les agriculteurs qui ont pu en profiter pour étendre leur exploitation. Ceux qui ne l'ont pas pu et les salariés agricoles n'en ont pas bénéficié. Quant aux commerçants et artisans, ils ont perdu une part de leur clientèle et se sont souvent marginalisés ou ont cessé leur activité. L'agriculture s'est certes adaptée – modernisation des méthodes de culture, abandon (en faveur du reboisement ou de friches) des terres les moins productives –, mais avec un certain retard par rapport à l'exode de la population. L'implantation d'usines à la campagne a donné peu de résultats, sinon de fixer une partie de la population dans les petites villes. Le travail dans les usines urbaines de certains agriculteurs a en revanche, dans certaines régions (Alsace-Lorraine, Midi, Alpes du Nord), accru le niveau de vie des travailleurs pratiquant une double activité. Le tourisme rural enfin s'est développé, mais son apport ne peut être qu'un appoint.

L'exode rural, en diminuant la population bénéficiaire, a rendu moins rentables les équipements publics et privés. Or, ceux-ci sont souvent plus coûteux à la campagne, en tout cas dans les zones de montagne. Il en est résulté à la fois un retard d'équipement des campagnes et une charge plus lourde pour la collectivité nationale. Le désenclavement des villages, puis des écarts, l'électrification, les réseaux d'eau et d'assainissement ne sont parvenus que lentement dans les campagnes (souvent seulement après la seconde guerre mondiale dans les lieux isolés).

Il y a eu une modification de la composition sociale de la population rurale. Les ouvriers agricoles ont presque disparu, sauf dans quelques régions de grande culture ou de façon saisonnière. Les commerces, même quotidiens, n'existent plus que dans les gros villages et les bourgs. Les professions libérales (médecins, notaires, etc.) se sont faites rares. Mais l'effet le plus important est sans conteste la démoralisation et la perte de dynamisme de la population rurale. Ceci s'est traduit aussi par une « urbanisation » du mode de vie rural. Non seulement on y a adopté les appareils ménagers, la télévision, l'automobile (le taux de motorisation est supérieur à celui des villes). Mais la majorité des achats, des services, des loisirs s'effectuent en ville.

L'habitat rural a été en partie déserté. Les agriculteurs reprenant les terres ont souvent laissé les bâtiments de ferme à l'abandon. De nombreux bâtiments, voire des hameaux ou même des villages entiers, sont tombés en ruines. Certes, certains migrants ont conservé cette propriété pour y revenir lors de leur retraite. Des citadins ont acquis des résidences secondaires ou de retraite. Mais beaucoup de ces ex-citadins, comme des jeunes ménages locaux, préfèrent une maison neuve ou récente.

P. M.

→ Aménagement rural ; Migrations ; Vieillissement d'une population.

EXODE URBAIN → Périurbanisation ; Rurbanisation

EXPANDING TOWN → New Town

EXPOSITION → Architecture éphémère

EXPOSITION D'UN BÂTIMENT → Orientation (et exposition) d'un bâtiment

EXPROPRIATION

L'expropriation est une procédure administrative et judiciaire par laquelle l'administration utilise son pouvoir de contrainte pour obtenir la propriété d'un bien, en règle générale foncier ou immobilier, en vue de la réalisation d'un objet d'intérêt général. Dans la panoplie des moyens de l'action foncière publique, l'expropriation est le moyen le plus puissant. On la retrouve, sous des formes variées, dans la plupart des pays du monde, où elle permet aux collectivités publiques de réaliser certains équipements et infrastructures d'intérêt général (chemins de fer, routes et autoroutes, aéroports, écoles, hôpitaux, etc.).

En France, la Révolution de 1789 avait posé le principe, dans la Déclaration des droits de l'homme, que « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est quand la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Au cours du XIX^e^ siècle et plus encore du XX^e^ siècle, l'expropriation a vu son champ s'accroître considérablement dans tous les pays développés (moins cependant aux États-Unis qu'en Europe), tant du point de vue des objectifs poursuivis (par exemple, acquisition de terrains pour l'urbanisation) que des bénéficiaires (collectivités territoriales, établissements publics, organismes construisant des logements sociaux).

La notion d'*utilité publique,* dont la reconnaissance par l'administration rend possible le recours à l'expropriation, s'est elle-même considérablement élargie, jusqu'à englober des intérêts privés, par exemple dans le cas où elle assure « le développement d'un ensemble industriel qui joue un rôle important dans l'intérêt régional ».

En France, la *procédure d'expropriation* est très généralement divisée en deux phases. La *phase administrative,* réservée aux opérations préparatoires à l'expropriation proprement dite, a pour objet d'identifier les parcelles et leurs propriétaires et, au terme d'une enquête préalable, permet à l'administration la *déclaration d'utilité publique* de l'opération (DUP). L'*arrêté de cessibilité* a pour but de délimiter avec précision les parcelles à exproprier, leurs propriétaires et ayants droit. L'enquête, dite parcellaire, qui le précède, permet de procéder contradictoirement à leur détermination, et c'est le préfet qui prend l'arrêté au nom de l'État. Cet arrêté est susceptible d'être attaqué par voie de recours pour excès de pouvoir, dont la décision juridictionnelle concluant à l'annulation remettrait en cause la déclaration d'utilité publique.

La *phase judiciaire,* qui débute par l'*ordonnance d'expropriation* prononcée par le juge, a ensuite pour objet de mener à bien le transfert de propriété et de déterminer le montant des indemnités qui seront versées aux expropriés. En règle générale, la plus grande partie des transactions se fait à l'amiable, au prix proposé par le juge. Lorsque le propriétaire est en désaccord sur le prix qui lui est proposé, il a la possibilité d'aller devant la chambre d'expropriation pour obtenir satisfaction. Le propriétaire peut demander la rétrocession du terrain si l'opération projetée n'a pas été réalisée dans un certain délai. Il peut exiger une expropriation en totalité si la partie non expropriée s'avère inutilisable.

Dans de nombreux pays, la réglementation de l'urbanisme, lorsqu'elle est particulièrement sévère (par exemple une interdiction définitive de construire dans une zone en cours d'urbanisation), peut être assimilée à une expropriation et ouvrir droit à indemnité (*taking* aux États-Unis, *expropriation matérielle* en Suisse).

On peut enfin remarquer que, au moins dans un certain nombre de pays d'Europe de l'Ouest, après une période progressive d'extension du champ des opérations qui pouvaient ouvrir droit à l'expropriation, ce champ tend maintenant à se réduire dans la pratique, revenant de plus en plus à ses objets traditionnels que sont par exemple les bâti-

ments publics ou les grands équipements linéaires : autoroutes, voies ferrées, etc.

V. R.

› Action foncière ; Acquisition foncière ; Maîtrise foncière ; Propriété.

EXPULSION

Décision de justice visant à faire partir d'un logement, contre leur gré, ses occupants qui n'ont pas *(squatters)* ou n'ont plus (bail non renouvelé ; non-respect du bail, en particulier par défaut de paiement du loyer) de titre à l'occuper.

En France, la procédure d'expulsion suppose une ordonnance d'expulsion délivrée par le tribunal d'instance, qui est signifiée au locataire par huissier et exécutée, si nécessaire, avec le concours de la force publique. Des délais peuvent être accordés par le tribunal au locataire. Aucune expulsion ne peut être exécutée en hiver (1er décembre au 15 mars). Si la police refuse d'apporter son concours à l'exécution, l'État doit verser des indemnités au propriétaire. L'expulsion peut, ou non, être accompagnée du relogement du locataire, par le propriétaire ou par une collectivité publique (29,6 millions d'€ dépensés à cette fin en 2007).

Il ne faut pas confondre expulsion et éviction d'un logement. L'éviction a une portée plus large et vise tous les processus qui conduisent les habitants d'un logement, d'un immeuble ou d'un quartier à le quitter. C'est le cas de la rénovation urbaine, de la réhabilitation d'un immeuble, de la reprise d'un appartement par son propriétaire (pour lui-même, pour ses enfants ou pour le vendre). Dans certains cas (par exemple, la rénovation urbaine depuis 1970), la loi impose le relogement ou une indemnisation si le locataire la préfère. Le relogement doit respecter des conditions de taille et de loyer, mais pas nécessairement de proximité de l'ancien logement : ce processus a conduit à de nombreux départs du centre vers les grands ensembles de la périphérie et accéléré la transformation sociale des quartiers centraux (à Paris en particulier). Certains organismes, et surtout des marchands de biens ou des promoteurs, exercent parfois des pressions illicites sur des locataires mal informés, pour obtenir leur éviction au moindre coût. Les transformations du tissu urbain par le jeu de ces mécanismes d'éviction sont moins spectaculaires, mais beaucoup plus importantes, que celles qui résultent des expulsions dont une petite minorité prend la forme extrême du recours à la force publique.

Depuis la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998, une politique de prévention des expulsions s'est mise en place et étoffée progressivement, notamment avec la loi portant engagement national pour le logement de 2006 et la loi pour le droit au logement opposable de mars 2007 : mise en œuvre de chartes départementales pour la prévention des expulsions, création d'un protocole d'urgence pour les locataires de bonne foi qui s'engagent à reprendre le paiement de leur loyer (circulaire de mai 2004), volet obligatoire dans les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), reconnaissance des locataires de bonne foi menacés d'expulsion parmi les publics prioritaires du droit au logement, etc. La nécessité de prévenir les expulsions est en effet ravivée ces dernières années par les problématiques d'engorgement du parc social comme des structures d'hébergement d'urgence et d'accueil des sans-abri.

A. M. et P. M.

→ Démunis (logement des) ; Mobilité résidentielle ; Péril (arrêté de) ; Rénovation urbaine.

F

FABRIQUE → Usine

FAÇADE → Enveloppe ; Façadisme ; Ravalement

FAÇADISME

Ce terme désigne un principe de composition architecturale qui attribue à la façade un rôle autonome par rapport à l'édifice qu'elle enveloppe. La façade est dans ce cas librement appliquée sur le front du bâtiment, sans rapport avec le système structural ou fonctionnel de celui-ci (école de San Rocco à Venise ; palais Ruccelai d'Alberti à Florence). Le façadisme peut dénoter une tendance à établir une hiérarchie marquée entre les diverses façades d'un édifice de façon à faire ressortir le caractère cérémonial ou représentatif de la façade principale au détriment des autres (palais Madame de Juvara à Turin). Dans ce cas, l'édifice est perçu dans sa fonction bidimensionnelle de « mur » décoratif d'un « salon » urbain, voire de dernier plan d'une enfilade panoramique.

Cette qualité scénographique de l'architecture est encore exploitée de nos jours par divers courants du « postmodernisme ». La négation de tout lien entre le plan et la façade et la volonté de réduire l'édifice aux deux dimensions d'un seul mur, sont des choix architecturaux caractéristiques de l'Italie depuis l'Antiquité où l'exploitation d'éléments structuraux à des fins décoratives a fini par transformer ceux-ci en une deuxième façade indépendante de la première (*scaenae frons* des thermes et des arcs de triomphe, ainsi que les façades d'édifices comme la bibliothèque d'Éphèse).

Dans l'Italie médiévale, les arcades aveugles primitives des frontons d'églises se sont transformées progressivement en véritables galeries disposées sur le mur portant de la façade (cf. G. T. Rivoira, *L'architettura lombarda,* Milan, 1910). Ainsi le front du dôme de Pise, dont la riche arcature forme une sorte de paravent, déployé sur la surface de la véritable « façade » de l'église, offre un exemple accompli du façadisme italien.

La colonnade-paravent disparaît à la Renaissance. Le façadisme s'exprime alors par des compositions idéalisées de proportions abstraites ou par le plaquage, sur les édifices gothiques, de façades satisfaisant le nouveau goût. La colonnade apparaît enfin, sous une forme nouvelle, dans l'architecture baroque, avec ses colonnes, ses entablements et ses frontons décoratifs appliqués sur la structure organique des édifices (Santa Maria in Campitelli de C. Rainaldi à Rome).

Le façadisme italien, marqué par la dissociation de l'extérieur – ce « masque embelli » (Quatremère de Quincy) – et de l'intérieur de l'édifice, continuera à se manifester dans de nombreuses œuvres des rationalistes italiens des années 1930 (bureaux et appartements à Milan par Figgini et Pollini) et ne perdra rien de son attrait pour certains architectes italiens de l'après-guerre (immeubles locatifs à Milan de Giancarlo de Carlo ; Banque populaire de Vérone de Carlo Scarpa, 1974-1981).

Le terme façadisme est, enfin, employé pour désigner une pratique récente concernant autant l'urbanisme que l'architecture : la construction d'édifices nouveaux derrière des bâtiments anciens éventrés et réduits à leur

seule façade, sous prétexte de préservation historique. Parfois confondu avec les efforts d'intégration de monuments historiques à des constructions nouvelles (la Bourse de Rome construite sur le site du temple d'Hadrien), ou encore avec le « recyclage » d'édifices dont la valeur architecturale justifie leur préservation, le façadisme fait aujourd'hui l'objet de controverses passionnées (cf. le gratte-ciel à l'emplacement du Coty Building à New York sur la 5e Avenue), surtout là où la spéculation foncière met en cause la préservation authentique du patrimoine urbain.

D. U.

→ Arcade ; Peinture ; Postmoderne.

FACTEURS DE LOCALISATION DES ACTIVITÉS

Éléments qui contribuent au choix d'une implantation dans l'espace par une activité.

La géographie industrielle traditionnelle distinguait :

— les matières premières et l'énergie qui attirent les industries en consommant en grandes quantités (ex. : sidérurgie sur les bassins miniers de fer ou, dans une moindre mesure, de charbon) ;

— par extension, les lieux d'importation de ces matières premières jouant un rôle analogue (ex. : raffineries de pétrole dans les ports) ;

— la main-d'œuvre et, en particulier, la main-d'œuvre qualifiée, surtout pour les industries de main-d'œuvre ;

— le marché de consommation : ces deux derniers facteurs expliquent l'implantation de nombreuses industries dans des agglomérations éloignées des ressources en matières premières (ex. : Paris).

La théorie de la localisation des industries en fonction de ces facteurs a été formalisée par l'économiste allemand Weber en 1909 *(Über den Standort der Industrien)* qui définit le triangle de localisation et recherche le point optimal d'implantation : c'est celui où la somme des coûts de la main-d'œuvre et des transports (matières premières, énergie, produits fabriqués) est minimale. Cette théorie sera complétée et élargie dans la suite par d'autres auteurs, notamment par Lösch (*Die räumliche Ordnung der Wirtschaft,* 1940) qui y a ajouté une théorie des régions économiques et une théorie des échanges.

L'entreprise qui dispose d'une localisation meilleure que ses concurrentes bénéficie d'une rente de localisation. Mais la localisation optimale pour une activité peut évoluer, par exemple avec les réseaux de transport.

Aujourd'hui, des facteurs plus qualitatifs, tels que la proximité d'autres activités, de services, de sous-traitants, bref d'un véritable milieu d'affaires, et le prestige de l'adresse deviennent des facteurs de localisation prépondérants pour les entreprises, non seulement dans le secteur tertiaire, mais aussi dans l'industrie, pour le siège social, les laboratoires et centres de recherche, et même les unités de production. Ainsi s'explique le développement de Grenoble ou de la grande banlieue sud-ouest de Paris.

Les économies externes, que retirent les entreprises de la présence d'autres activités qui leur sont utiles, sont aussi un facteur important de localisation, que favorise la concentration des activités, malgré les charges qui en découlent (loyers et souvent salaires plus élevés). La politique de décentralisation vise à inverser ce processus. Elle peut s'appuyer notamment sur les déséconomies externes que cause un excès de concentration (congestion de la circulation, pertes de temps dans les transports, fatigue des salariés, loyers et salaires élevés).

P. M.

→ Économies externes ; Économie spatiale.

FAIM → Agriculture

FAMILLE

La *famille* est un ensemble de personnes liées par l'union (consacrée institutionnellement par le mariage ou libre) et par le processus de reproduction : elle comporte le couple, les enfants et les ascendants. La famille étendue comporte la parentèle, même indirecte, et peut, dans certaines populations, s'étendre à la tribu. Au contraire, on appelle noyau familial (ou famille nucléaire) la famille réduite au couple et à ses enfants : c'est l'unité pertinente pour les études démographiques.

Lorsque plusieurs noyaux familiaux, et

a fortiori des personnes sans lien familial direct, résident dans un même logement et constituent donc un même ménage, on parle de *cohabitation*. Un des objectifs de la politique du logement est d'élargir l'offre pour supprimer les cohabitations non volontaires.

Mais il est clair que la famille est une institution dont la composition, le rôle et l'idéologie varient grandement selon les civilisations et les époques, comme nous l'enseigne l'histoire de notre propre société, entre le XIII^e^ et le XX^e^ siècle, par exemple. Les structures de la famille ont en effet accompagné celles de la société et dépendu de l'influence de la religion. En France, on rencontrait traditionnellement de nombreux ménages multiples (plusieurs générations ou plusieurs noyaux familiaux cohabitant sous le même toit) dans le sud et le centre du pays, davantage de familles mononucléaires dans le nord. Ces différences étaient notamment liées aux traditions en matière de transmission de la propriété (héritages, indivision). Les communautés familiales ont même été une forme dominante de la famille – et de la propriété, essentiellement rurale – dans les civilisations slaves de l'Europe centrale et danubienne (la *zadrouga* des slaves du sud notamment). La communauté familiale est encore très répandue dans les pays islamiques, en Afrique intertropicale et en Amérique latine, essentiellement en milieu rural.

En France, la famille de type patriarcal, hiérarchisée, était la norme. La famille remplissait, sous la responsabilité de l'ancêtre, une triple fonction économique – unité de production, surtout en milieu rural –, sociale – cadre de vie de l'individu, auquel elle apporte sécurité et éducation, à laquelle il doit solidarité – et morale : gardienne des traditions familiales et religieuses. La Révolution a cherché à valoriser l'individu et a introduit le divorce, mais la bourgeoisie a cherché à maintenir l'ordre ancien, la pérennité des valeurs morales et la transmission des terres selon le droit d'aînesse. Cependant, les bourgeois libéraux, créateurs du système capitaliste, valorisèrent l'individualisme et le partage des biens, que l'enfant unique résout. L'enfant n'apparut plus comme une richesse, mais comme un risque de dispersion des capitaux. La révolution industrielle et les mutations qui l'ont accompagnée ont rendu caduques les fonctions traditionnelles de la famille, estompé la différence des rôles entre le père et la mère, rompu par la mobilité accrue le lien à l'espace et au groupe restreint. Le logement a contribué à accélérer cette mutation : le logement des jeunes se rendant en ville était exigu et précaire. Dans le logement des familles ouvrières – et dans le logement urbain en général –, l'espace est mesuré au minimum nécessaire pour permettre sa reproduction. Mais cet espace du logement est d'autant plus valorisé qu'il est limité et coûteux. Il s'établit alors une correspondance de fait entre le logement et la famille nucléaire. Les autorités contribuent à cette évolution par les mécanismes de programmation et d'attribution des logements. La correspondance entre un ménage et un logement est alors établie, comme celle entre le nombre de pièces et la structure et la dimension du ménage.

La famille, qui a donc évolué au cours des siècles, n'est cependant pas figée dans le modèle de la famille nucléaire (couple marié et ses enfants). Les causes des évolutions actuelles de la famille doivent être recherchées dans les relations entre les individus et entre les sexes. Au cours des deux siècles écoulés, on a assisté à l'affaiblissement de la lignée par rapport au noyau biologique, de la *gens* par rapport à la *domus*. La nouvelle évolution en cours résulte du transfert d'importance des liens du sang vers les liens de l'amour. Le mariage bourgeois était longtemps demeuré un mariage arrangé, gouverné par les intérêts et par les convenances plus que par l'attirance réciproque. Aujourd'hui, la formation des couples (parfois homosexuels) selon l'inclination, la libération partielle de la femme des tâches éducatives – grâce à l'école publique –, puis ménagères – grâce à l'équipement ménager –, la disparition des tabous sexuels ont conduit à privilégier l'intimité entre deux individus. La famille nucléaire s'en trouve fragilisée. Le mariage n'apparaît plus comme une institution fondamentale du groupe, mais seulement comme un moyen, facultatif, de confortation du couple. Les enfants assurent moins un besoin de reproduction ou de création de richesse que de renforcement du couple. Tout en restant majoritaire, la famille nucléaire n'est plus la règle. La multiplication des couples non mariés, celle des divorces et des séparations, la reconstitution de nouveaux couples par des personnes séparées (familles recomposées), la multiplication des procréations hors mariage

et des familles monoparentales sont les principales manifestations de cette évolution. L'affranchissement à l'égard de la norme familiale ne se traduit pas pour autant par un relâchement des liens interindividuels. Au contraire, la fragilité des couples s'accompagne d'un besoin accru de solidarités nouvelles ou plus intenses : entre générations, entre parents séparés, entre frères et sœurs, entre amis.

En termes de besoins de logements, il en résulte une diminution de la taille moyenne des ménages – accélérée par ailleurs par la baisse de la fécondité –, donc une augmentation du nombre de logements nécessaires et l'apparition, face au modèle dominant de la maison familiale individuelle en accession à la propriété en périphérie des agglomérations, d'un contre-modèle de l'appartement en location dans le centre des villes. Celui-ci est en effet mieux adapté à des situations familiales qui évoluent sans cesse au cours du cycle de vie, aux besoins de proximité et de solidarité qu'éprouvent les jeunes qui ont quitté le domicile familial, les couples encore précaires, les parents divorcés, les familles monoparentales et même les personnes âgées dont l'importance relative augmente avec le recul de la mortalité. La politique du logement et la politique d'urbanisme se doivent d'être neutres par rapport aux choix individuels en matière familiale. Elles doivent se montrer également accueillantes vis-à-vis du modèle, encore largement majoritaire, et du contre-modèle émergent.

P. M.

→ Logement ; Ménage.

FAUBOURG

Excroissance ponctuelle d'une ville (de fors – hors – et bourg : hors les murs).

Initialement, le faubourg résultait de l'implantation, hors des limites (en général hors des murs) de la ville, d'activités qui n'y étaient pas acceptées ou qui, plus souvent, y trouvaient une localisation avantageuse. L'existence de douanes intérieures (l'octroi), perçues aux portes de la ville (les barrières de C. N. Ledoux dont les pavillons subsistent à Denfert-Rochereau, place du Trône, sur le canal Saint-Martin), favorisait ce type de localisation. Les faubourgs pouvaient atteindre une extension importante et s'organiser en communautés autonomes (avec église et vie sociale propre) pendant les périodes de paix. Mais les faubourgs étaient mal acceptés par le pouvoir de la ville et par le pouvoir politique qui cherchaient à en interdire le développement. Ainsi, à Paris, on ne compte pas moins de 17 édits royaux successifs entre 1549 et 1781, interdisant la construction hors des murs. Mais ces interdictions restaient le plus souvent formelles ou furent vite oubliées. Ceci conduisit, périodiquement, la ville à étendre ses limites, voire à construire de nouveaux murs de fortification pour englober les faubourgs. C'est ainsi qu'à Paris, outre d'anciens faubourgs dont la localisation apparaît aujourd'hui très centrale (Saint-Honoré, Saint-Antoine, Saint-Denis, Saint-Martin, Saint-Germain, etc.), les faubourgs du XVIII^e^ et du début du XIX^e^ siècle ont été incorporés à la ville en 1860.

D'autres faubourgs se sont implantés le long des principaux axes de communication qui rayonnent autour de la ville, en fonction des besoins des voyageurs. Les plus proches de ces anciennes communautés ont été absorbées par les vagues successives de la banlieue, mais s'en distinguent encore dans le tissu urbain par leur caractère linéaire, leurs maisons groupées, l'importance des commerces, etc.

Des faubourgs se sont encore développés, à la fin du XIX^e^ siècle, près des gares dans les villes, nombreuses, qui ont refusé que le chemin de fer pénètre leur centre (Les Aubrays à Orléans, Saint-Pierre-des-Corps à Tours, etc.) : un axe privilégié, peu à peu urbanisé, les relie alors au centre de la ville.

Dans tous les cas, le faubourg s'oppose à la banlieue. Alors que cette dernière occupe l'espace de façon continue, par un débordement de la ville, le faubourg avait un caractère ponctuel, étroitement localisé. Il était dominé par ses propres activités – artisanat, commerce, agriculture suburbaine, auberges et anciens relais de poste – alors que, dans la banlieue, le rapport entre les activités et l'habitat est rarement direct.

P. M.

→ Banlieue ; Ville.

FAVELLA → Bidonville

FÉCONDITÉ

Fait démographique lié à la procréation des enfants, considérée du point de vue de la femme ou parfois du couple.

Le taux global de la fécondité générale est le rapport du nombre annuel de naissances à l'effectif féminin en âge de procréer (en général de 15 à 49 ans inclus). On peut aussi définir :

— des taux de fécondité par âge ou par groupe d'âge (quinquennal en général) ;

— des taux de fécondité légitime, en rapportant les naissances légitimes à la population féminine mariée (de 15 à 49 ans pour le taux global) – on peut aussi les calculer par âge ou selon l'âge de la femme au mariage – et des taux de fécondité illégitime (global ou par âge), en rapportant les naissances illégitimes à la population féminine non mariée.

Les taux de fécondité ont pour objet de mesurer la fécondité d'une population, indépendamment de sa structure par sexe et âge. On peut les combiner pour former un indicateur synthétique : le taux brut de reproduction. Celui-ci est le nombre moyen de filles par femme qui aurait, à chaque âge, les taux de fécondité générale du moment, en l'absence de mortalité.

Plus encore que pour la natalité, les études fines de fécondité s'effectuent en fonction de la durée du mariage et de l'âge au mariage, du rang de la naissance et de l'intervalle (dit intergénésique) qui sépare deux naissances successives. On définit en particulier des probabilités d'agrandissement des familles et un nombre moyen d'enfants par mariage, comme indices du moment.

L'analyse de la fécondité peut être menée à partir de taux du moment (analyse transversale) ou pour une génération (analyse longitudinale).

La fécondité, traditionnellement élevée, de la plupart des populations humaines dépassait légèrement la mortalité en période ordinaire. L'excédent de population qui en résultait était en grande partie annihilé lors des guerres, des famines, des accidents climatiques graves. La révolution démographique a bouleversé cet équilibre précaire. Les populations des pays développés d'abord, lors (voire un peu avant) de la révolution industrielle, ont réduit d'abord leur mortalité grâce aux progrès de la médecine, puis leur fécondité par des mesures volontaires. Il en est résulté un nouvel équilibre, voire récemment, dans de nombreux pays, un déficit de naissances et un vieillissement de la population. Les pays non développés ont connu plus tard (deuxième moitié du XX^{e} siècle) une révolution démographique analogue, mais plus tardive et plus rapide. Dans la période qui a suivi la chute de la mortalité, mais avant celle de la fécondité, la croissance démographique a été très rapide (souvent plus de 3 % par an). La période actuelle est, depuis une génération, celle de la baisse de la fécondité (déjà achevée dans certains pays), ce qui ralentit (depuis le début des années 1980) le rythme de croissance de la population mondiale.

La France a connu une évolution de sa fécondité quelque peu différente de celle des autres pays européens. La chute de la fécondité y a été plus précoce et plus profonde que dans la plupart d'entre eux, au point qu'entre les deux guerres mondiales, elle n'assurait plus le renouvellement de la population (qui nécessite environ 2,1 naissances par femme). La vigoureuse reprise de l'après-guerre (en fait, dès 1943) a duré plus de deux décennies, mais s'est estompée progressivement à partir de 1965. Le nombre de naissances par femme, qui avait approché 3,0 à la fin des années 1940, est tombé à 1,94 en 1980 et même à 1,65 en 1993, mais a connu une remontée (2,00 en 2008) qui place la France au premier rang des pays européens.

P. M.

→ Analyse démographique ; Natalité ; Projections démographiques ; Vieillissement d'une population.

FENÊTRE → Verre

FÊTE

Le terme d'abord connoté par le sacré, a acquis, tant dans son usage courant et dans celui des disciplines qui ont étudié la fête, une « extrême fluidité de sens » (F. A. Isambert, *Encyclopaedia universalis*). Durkheim soulignait la mixité de la fête en tant que fait social.

Manifestation collective, le plus souvent joyeuse, civile ou religieuse, pour célébrer une personne ou un objet, la fête s'adresse aux cinq sens, libère les émotions et produit du sens. La fête est un espace-temps en rupture avec le quotidien, le travail. Elle se

déploie dans un espace et suscite la création de lieux dont l'aménagement laisse des traces après la fin de l'événement : démolitions de constructions et ouverture de nouveaux espaces de circulation pour les cortèges et pour les jeux, constructions d'architectures éphémères pour décorer et qualifier le lieu festif. La fête intègre les actes rituels, étudiés tout d'abord par les anthropologues qui différencient diverses pratiques rituelles : « rites saisonniers », « rites de passage », « rites d'initiation », etc.) comme un « fait social total » qui, dans les sociétés traditionnelles, associe selon des modalités variées, un certain nombre de traits : périodicité réglée, mise en scène et « exploration implicite » (inconsciente) des rapports ambigus qu'un homme d'une société donnée entretient avec son univers social et un univers symbolique, transgression des interdits, réduction de la distance sociale entre les groupes, effacement temporaire de conflits d'intérêts, consommation ostentatoire de richesses (A. van Gennep, *Les rites de passage,* Paris, 1909 ; M. Hubert et M. Mauss, *Mélanges d'histoire des religions,* Paris, 1929).

Dans les sociétés où « sacré et profane » sont clairement séparés, les « fêtes religieuses » peuvent témoigner d'efforts explicites pour représenter une conception particulière d'un monde sacré et pour établir une « communication » avec lui (C. Lévi-Strauss, *L'homme nu,* Paris, 1971).

Dans les sociétés occidentales préindustrielles, la fête populaire prenait essentiellement la forme du carnaval et des manifestations périodiques de même type, qui n'appellent pas d'espace spécifique, mais tendent à investir les espaces publics extérieurs (rues, places). D'autres formes, désignées par le nom de fête, présentent seulement certains des traits précités : il s'agit alors soit de fêtes rituelles religieuses, dont la liturgie se déroule dans l'espace du lieu du culte ou dans l'espace processionnel de la ville, soit des fêtes liées aux pouvoirs politique, social, économique. Telles, par exemple, au temps du développement des fêtes de cour, les fêtes publiques accompagnant l'entrée des monarques ou de grands personnages dans les villes ou la célébration de grands événements, manifestations visant à légitimer des personnes, des régimes ou des États (M. Ozouf, *La fête révolutionnaire,* Paris, 1988), et dont la mise en scène et les décors éphémères, largement développés à l'époque de la Renaissance et du Baroque, ont contribué à la naissance de l'art urbain classique (*Les fêtes de la Renaissance ;* études réunies et présentées par J. Jacquot, Paris, CNRS, 1956) ; les fêtes privées qui ont joué un rôle important de stimulant pour l'architecture intérieure d'apparat et l'architecture des jardins : en France, à l'époque classique, les châteaux de Vaux et de Versailles illustrent ce rôle fécondant des fêtes.

Dans les sociétés modernes occidentalisées, le carnaval est resté vivant dans quelques cas (en Europe, Bâle ou Binche, par exemple), tandis qu'ailleurs il a pu être récréé, en partie (Rio de Janeiro), ou totalement (Venise), par le tourisme (P. G. d'Ayala et M. Boiteux, *Carnavals et mascarades,* Paris, 1988). Les traces de la fête traditionnelle sont demeurées plus vivaces en milieu rural. D'une façon générale, elle tend cependant à disparaître et ne survit que ponctuellement, à l'occasion de célébrations nationales, par exemple, sous la forme de bals populaires (14 juillet) ou encore des manifestations du 1er mai. Toutefois ces fêtes ne sont pas exemptes d'une instrumentation plus ou moins marquée (D. Tartakowsky, *Les usages politiques des fêtes aux XIXe-XXe siècle,* Paris, 1994). Dans les années 1980, on a pu assister à une large reprise des fêtes traditionnelles, carnavalesques et religieuses et à un engouement de l'étude anthropologique de terrain et des recherches historiques sur le sujet (Gramsci, Bakhtine, Baroja, Duvignaud, Le Roy Ladurie, Gaignebet, Fabre).

Il ne faut confondre avec la fête ni les célébrations désignées ainsi au sein de la famille, ni surtout les processus de consommation (de la fête des mères à la célébration de Halloween dans les pays européens), programmés de façon identique dans le monde entier, par la publicité commerciale, qui simulent la traditionnelle consommation. Cette dimension économique des manifestations contemporaines, qui récupèrent la valeur symbolique et communicative du qualificatif « fête », a ainsi contribué à laïciser et à adultérer les anciennes fêtes religieuses comme celle de Noël, qui devient l'occasion d'illuminations et de décorations urbaines invitant à la consommation.

En revanche, quelques-uns des caractères originels de la fête apparaissent dans certaines grandes manifestations collectives, spécifiques de la société industrielle, tels les festivals de jazz qui peuvent réunir des centaines

de milliers de spectateurs et engendrent une architecture et un aménagement éphémères et en partie spontanés (Woodstock, île de Wight) ou *rave parties* qui illustrent la dimension de la fête comme espace de subversion et d'une possible transgression de la norme sociale, politique, culturelle.

F. C. et M. Bo.

› Anthropologie ; Architecture ; Art urbain ; Baroque ; Espace public ; Renaissance.

FEUX DE SIGNALISATION → Carrefour ; Débit d'une voie

FIBRE OPTIQUE → Télématique

FICHIER DE POPULATION → Population

FICHIER DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX → Emploi ; Établissement

FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION → Aide à la pierre ; Crédit immobilier ; Habitation à loyer modéré (HLM)

FINANCEMENT DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Le programme national de rénovation urbaine a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville grâce à l'effort porté dans le domaine du logement, de l'habitat et de l'environnement urbain. Il s'agit de réhabiliter, de construire ou de démolir des centaines de milliers de logements.

L'un des moyens destinés à mettre en œuvre le programme est l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public à caractère industriel et commercial, créée en 2004 en conformité avec la loi du 1er août 2003. Cet organisme a en charge le financement par des subventions aux maîtres d'ouvrage des opérations de rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et, à titre exceptionnel, dans les quartiers qui connaissent des difficultés similaires. C'est donc un changement important dans la mise en œuvre des moyens de l'État qui va dans le sens d'une simplification et d'une meilleure lisibilité de l'action publique. Elle dispose de financements de l'État, du secteur des HLM, de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Au total, l'effort en 2004 pour financer le programme national de rénovation urbaine s'élève à 1,050 milliards d'€.

De son côté, la CDC a poursuivi les actions engagées dans le cadre de son programme de renouvellement urbain. Ce programme, issu d'une convention signée avec l'État en octobre 1998 et actualisée en juin 2000, a pour objet de favoriser des investissements de renouvellement urbain, notamment à travers des prêts pour le renouvellement urbain (PRU) à taux privilégié lié à celui du livret A, des prêts de projet urbain (PPU) et un fonds d'investissement pour le renouvellement urbain (FRU).

L'enveloppe des prêts pour le renouvellement urbain (PRU) sert au financement des actions prévues sur les sites nécessitant un remaniement profond des quartiers et des espaces, prioritairement dans les grands projets de ville (GPV) et dans les opérations de renouvellement urbain (ORU). Le PRU a pour vocation de favoriser la diversification de l'habitat par des opérations de restructuration, de démolition et de reconstruction de logements (29 % des émissions en 2002) et de réhabilitation (17 % des émissions en 2002). Il finance aussi les interventions sur le parc privé, en particulier dans les copropriétés dégradées. Il peut financer également l'ensemble des investissements inscrits dans les projets de rénovation urbaine : investissements à caractère public (écoles, équipements sportifs et culturels, espaces verts).

Le prêt projet urbain (PPU) se concentre sur les investissements hors logement, qu'ils soient de caractère public ou privé, à partir du moment où ils font partie du projet local de requalification urbaine et sociale. Les PPU peuvent financer des investissements à vocation économique, des travaux d'aménagement, d'infrastructure ou d'amélioration de la circulation dans les quartiers, l'implantation ou la requalification d'équipements de proximité, la création ou l'amélioration d'établissements d'enseignement primaire ou secondaire, de centres culturels ou sportifs, des acquisitions foncières et des opéra-

tions de partage foncier. Son taux n'était pas très attractif puisqu'il se situait à 4,2 %, pour la période 2002-2004. C'est pourquoi la consommation de ces prêts est en baisse.

V. C.

→ Amélioration de l'habitat ancien ; Pacte de relance pour la ville ; Renouvellement urbain ; Rénovation urbaine.

FISCALITÉ

Synonyme de prélèvement obligatoire, la fiscalité est généralement définie de manière large par les auteurs modernes comme « l'ensemble des prélèvements pécuniaires obligatoires à titre définitif, sans contrepartie directe ou immédiate, requis des agents économiques par les administrations publiques ». Cette définition inclut donc, à côté des impôts proprement dits, la parafiscalité et surtout les cotisations sociales, au motif que, dans la plupart des pays, ces dernières sont plus proches d'un véritable impôt que d'un système d'assurances volontaires.

• Il existe diverses classifications :

— Impôts *directs* (émis par voie de rôle, généralement assez progressifs par rapport aux revenus et aux patrimoines) et impôts *indirects* (frappant l'activité ou la dépense à des taux proportionnels).

— Impôts sur le *revenu*/impôts sur le *capital*/impôts sur la *dépense*.

— Impôts levés par les gouvernements centraux/impôts régionaux et locaux. Sur ce dernier point, les pays à structure fédérale ont un système de partage des recettes fiscales entre les trois niveaux de gouvernement : État fédéral, États fédérés, autorités locales. Les pays plus centralisés abandonnent aux échelons locaux une fiscalité souvent archaïque et peu productive, complétée par un système plus ou moins complexe de subventions.

• *Principaux effets de la fiscalité locale en milieu urbain :*

En France, les impôts locaux étaient, jusqu'à une date récente, pour 85 % environ, des impôts *directs* de trois sortes : la *taxe foncière* sur les propriétés bâties et non bâties (peu importante et en régression), la *taxe d'habitation* (qui se maintient) et la *taxe professionnelle,* qui progresse sensiblement et représente plus de la moitié des impôts locaux directs. La taxe d'habitation, assez fortement régressive par rapport au revenu et au patrimoine immobilier, a un poids trop faible pour exercer des effets appréciables, contrairement aux États-Unis où la *property tax* a parfois suscité des mouvements de révolte des contribuables. C'est surtout la taxe professionnelle qui a été accusée d'effets pervers, à la fois entre communes riches et pauvres et entre taille et nature d'activité des entreprises imposables, celles à fort contenu en travail étant relativement pénalisées. La taxe professionnelle a été remplacée au 1er janvier 2010 par la contribution économique territoriale, composée de deux éléments assis respectivement sur la valeur foncière et sur la valeur ajoutée des entreprises.

Quant à la fiscalité spécifique sur les plus-values foncières et immobilières et sur les opérations de construction et d'aménagement, elle n'exerce ni effet incitatif majeur, ni effet dissuasif pénalisant, à l'exception peut-être de la redevance pour dépassement du plafond légal de densité.

P.-H. D.

→ Contribution économique territoriale (CET) ; Fiscalité directe locale ; Imposition des plus-values immobilières ; Impôt sur les grandes fortunes ; Plafond légal de densité ; Taxe d'habitation ; Taxe foncière sur les propriétés bâties ; Taxe foncière sur les propriétés non bâties ; Taxe professionnelle.

FISCALITÉ DIRECTE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE (EPCI)

Pendant un siècle, la coopération intercommunale s'est effectuée par le biais de syndicats de communes financés par des participations des communes membres. Les communautés urbaines créées en 1966 ont inauguré l'ère des regroupements communaux à fiscalité propre. Actuellement, après plusieurs modifications législatives, les groupements de communes à fiscalité propre comprennent les trois sortes de communautés (urbaines, d'agglomération et de communes) et les syndicats d'agglomération nouvelle.

Du point de vue fiscal, on distingue les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité superposée et les syndicats à fiscalité spécialisée.

Avec la fiscalité superposée, l'EPCI dispose des quatre taxes directes locales sur l'ensemble de son territoire. Il vote les taux dans des conditions identiques aux communes et ces taux uni-

formes pour chaque taxe vont s'ajouter aux taux de chaque commune, généralement différents. Il en résulte une inégalité de situation des contribuables selon la commune où ils habitent. Cette inégalité peut éventuellement se justifier par des niveaux de service différents selon les quartiers de l'agglomération. La fiscalité superposée était la plus répandue. Elle ne concerne plus que la moitié des communautés de communes, c'est-à-dire les zones plutôt rurales, et deux communautés urbaines.

La fiscalité spécialisée concerne la taxe professionnelle unique (TPU), l'EPCI monopolisant la faculté de taxer les entreprises, les communes membres ne conservant que le produit des trois autres taxes, dites taxes ménages. La TPU est obligatoire pour les communautés d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) ; elle est optionnelle pour les communautés de communes et les communautés urbaines. Malgré la spécialisation, ces EPCI peuvent également lever des impôts additionnels sur les taxes ménages. Les SAN ne l'ont jamais fait, mais quelques communautés d'agglomération ont pris cette décision. Au moment du passage des fiscalités traditionnelles à la TPU, une évaluation des transferts est opérée et les communes qui présentent un manque à gagner reçoivent une attribution de compensation qui n'est pas indexée dans le temps.

Dans le cas de la fiscalité superposée, l'EPCI peut décider qu'une zone particulière sera soumise à une TPU, appelée taxe professionnelle de zone (TPZ). Cette solution est souvent utilisée lorsque une communauté de communes réalise une zone d'activités et souhaite que le produit de la taxe professionnelle qui en résultera reste en totalité au niveau du groupement et ne soit pas partagé avec la ou les communes concernées.

V. C.

› Fiscalité directe locale ; Groupement de communes ; Taxe professionnelle ; Taxe professionnelle unique (TPU).

FISCALITÉ DIRECTE LOCALE

Ensemble des impôts levés par les communes, les groupements de communes à fiscalité propre, les départements et les régions, sur les contribuables situés sur leur territoire respectif. Hormis quelques centaines de petites communes aux ressources domaniales importantes, le vote d'un produit fiscal communal est général. Le système du vote des taux, qui était similaire à toutes les collectivités jusqu'en 2009, sera plus différencié à partir de 2010 à la suite de la suppression de la taxe professionnelle.

La fiscalité directe locale est composée de quatre taxes qui frappent les occupants de locaux d'habitation (taxe d'habitation), les propriétaires fonciers de propriétés bâties (taxe foncière sur les propriétés bâties) ou non bâties (taxe foncière sur les propriétés non bâties) et les activités professionnelles non agricoles ou minières (taxe professionnelle ou, depuis 2010, contribution économique territoriale). Ces quatre taxes avaient succédé en 1974 et 1976 aux quatre « vieilles » (contribution mobilière, contribution foncière des propriétés bâties, non bâties et patente) instituées lors de la Révolution. Elles ont fait l'objet de multiples aménagements ou réformes, destinés à remédier aux injustices et disparités apparues après deux siècles d'errements.

En 2010, la taxe professionnelle a été supprimée et remplacée par la contribution économique territoriale, composée d'une taxe d'occupation professionnelle appelée cotisation foncière des entreprises (FCE), dont l'assiette est la même que la taxe foncière sauf pour les bâtiments industriels qui bénéficient d'une décote de 30 %, et une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) assise sur la valeur ajoutée des établissements.

L'assiette de chacune des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation est évaluée par les services du cadastre à partir de valeurs locatives annuelles, la taxe professionnelle ou, depuis 2010, la contribution économique territoriale ou CET faisant l'objet de déclarations des contribuables. Depuis 1981, les taux sont votés chaque année par les collectivités avec les principales limites suivantes : les taux des taxes foncières et d'habitation ne peuvent excéder deux fois et demie les taux moyens nationaux des taxes considérées (ou les taux moyens départementaux lorsqu'ils sont supérieurs pour des raisons historiques à la moyenne nationale) ; l'impôt professionnel (TP et, depuis 2010, CET) ne peut excéder deux fois le taux moyen national et elle ne peut progresser plus vite que la taxe d'habitation ou que la progres-

sion moyenne des taxes foncières et d'habitation.

Les critiques sur le système actuel de la fiscalité directe sont nombreuses et peuvent être regroupées autour de quatre thèmes : le vieillissement et l'inadaptation de l'assiette des taxes, l'inégalité des situations, la superposition de la pression fiscale de plusieurs catégories de collectivités sur la même assiette, la prise en charge croissante de la fiscalité locale par l'État.

La révision périodique des valeurs locatives, assiette de la taxe d'habitation et des taxes foncières, avait été prévue par la loi en 1974, mais la seule tentative de révision, dite en valeur 1990, a été refusée par les élus. Depuis 1981, les valeurs locatives évaluées en 1970 ont été simplement actualisées chaque année à partir de coefficients forfaitaires annuels s'appliquant à l'ensemble des locaux, maintenant la structure et la hiérarchie d'imposition d'origine. Les valeurs actuelles ne tiennent pas compte de l'amélioration du confort dans les locaux anciens et pénalisent les locaux plus récents, notamment le parc de logement social. Si la révision des valeurs foncières est sans conteste nécessaire, elle inquiète les responsables locaux qui craignent des transferts de fiscalité entre catégories de redevables. Mais l'assiette fiscale est aussi l'un des éléments de comparaison des collectivités locales entre elles et la révision des valeurs locatives aurait des conséquences indirectes fortes sur la répartition des transferts de l'État. Certaines collectivités très aidées aujourd'hui, parce qu'elles sont considérées comme « pauvres », peuvent demain être classées « riches » et par conséquent recevoir moins de concours de l'État. La suppression de la taxe professionnelle va de toute façon complètement remettre en cause le *statu quo* et une réforme des valeurs locatives tant professionnelles que d'habitation est inévitable à court terme, avant 2015.

En prenant en charge près de 50 % de son montant, l'État a progressivement vidé de sa signification la fiscalité locale. En l'absence de décision sur une réforme sérieuse de la fiscalité locale, se sont multipliées des exonérations et des dégrèvements venant corriger à la marge les errements du système. À l'origine, ces allégements, qui bénéficient aux contribuables, étaient totalement compensés pour les collectivités locales. Peu à peu, l'État a limité ses concours qui pèsent lourdement dans son budget. Par le jeu complexe des exonérations et des dégrèvements, la fiscalité votée par les municipalités ne correspond plus à ce que paie le contribuable local.

Les critiques concernant la taxe d'habitation portent surtout sur l'absence de prise en compte des capacités contributives des contribuables, c'est-à-dire du revenu, dans la base d'imposition. Toutefois, des mesures d'exonérations totales ou partielles, basées sur la faiblesse des revenus, ont été mises en place à partir de 1992 et surtout en 2000 : 25 % de la charge de l'impôt a été transféré à l'État. Contrairement à ce qui est souvent énoncé, la taxe d'habitation n'est plus un impôt universel pour tous les habitants. Elle devient très concentrée sur les revenus moyens et élevés. À partir de 1994, c'est la taxe foncière sur les propriétés non bâties qui a connu de nouveaux allégements pour les parts perçues par les départements et par les régions afin d'aider les agriculteurs en difficulté.

L'inégalité en matière de fiscalité locale est devenue la règle : elle s'illustre par des écarts importants des taux des quatre taxes, mais aussi par de très fortes différences de richesse entre collectivités. Mais cette inégalité représente également la contrepartie de la liberté communale du vote des taux, liberté à laquelle les élus sont très attachés. Diverses solutions ont été mises en place pour atténuer les situations extrêmes : plafonnement des taux, écrêtement de la taxe professionnelle pour les communes les plus riches, prise en compte du potentiel fiscal dans les transferts de l'État.

La concentration des activités dans un petit nombre de communes et même de départements entraîne des disparités considérables de richesse fiscale. L'écart, dans un rapport de 1 à 25, des taux de la taxe professionnelle fausse le jeu de la concurrence entre les entreprises et peut les gêner à l'exportation.

C'est dans les périphéries des agglomérations que les situations les plus inégales sont préoccupantes : certaines communes bénéficient de concentration d'activités et donc de produits élevés, hier de TP et demain de CET, tandis que leurs voisines ne peuvent que recourir à la fiscalité sur leurs habitants. Plusieurs solutions de péréquation sont envisageables et ont été utilisées : péréquations verticales (l'État redistribue aux communes

les moins dotées), péréquations horizontales (de collectivités à collectivités).

La DGF a vocation à opérer une péréquation verticale : elle y a réussi de façon assez efficace puisque des études réalisées en 2001 et 2004 ont montré qu'elle réduisait de 30 % les inégalités de pouvoir d'achat des communes (ressources pondérées par les charges). Parmi les péréquations horizontales, il faut retenir le Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF), créé par la loi du 13 mai 1991, qui opère une ponction directe sur la fiscalité des communes de la région les mieux pourvues et distribue ces fonds aux communes les moins dotées fiscalement et comprenant de nombreux logements sociaux sur leur territoire. Le FSRIF, comme les fonds des départements de la taxe professionnelle (FDTP) opérant une répartition des produits des établissements exceptionnels, devront être redéfinis à la suite de la suppression de la TP. La loi a prévu leur remplacement par des systèmes au moins équivalents.

Une autre voie vers une réduction des inégalités de la fiscalité locale est représentée par la création ou le renforcement d'une fiscalité d'agglomération, notamment les lois de 1992 (sur l'administration territoriale de la République) et surtout de 1999 (sur l'intercommunalité) qui définissent un cadre nouveau pour la coopération intercommunale. Cette loi privilégie les formes de péréquation des ressources, en provenance de la taxe professionnelle avec la mise en commun totale du produit de cette taxe à l'échelle du groupement : la taxe professionnelle unique (TPU). Une autre solution consiste à instituer, dans les zones d'activités développées par la structure de coopération, un taux unique de TP (TP de zone), le produit de la taxe revenant au groupement. Le succès de la loi de 1999 est exceptionnel : au début 2009, 34 166 communes ont été regroupées dans des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont 16 970 concernant 44 millions d'habitants ont opté pour la TPU.

Au fur et à mesure que se sont développées les compétences de chaque catégorie de collectivités, il est apparu plus clairement que la superposition de fiscalités d'origines différentes sur la même assiette était une cause de confusion dont profitent certaines collectivités au détriment d'autres. Ainsi, la taxe d'habitation effectivement acquittée par un contribuable alimente en moyenne pour 70 % la commune où il réside, pour 30 % le département (la région, autrefois également bénéficiaire de cette recette, ne l'est plus depuis 2000). Si la commune appartient à un groupement à fiscalité propre, s'ajoute une contribution de groupement. Les collectivités, dont le poids relatif de la fiscalité est moindre, hésitent peu à utiliser le levier fiscal. Pour échapper à cette superposition, certains prônent la recherche de spécialisation de la fiscalité locale : chaque niveau de collectivité aurait ses impôts locaux, sans partage. La TPU a représenté l'exemple de la spécialisation : au groupement intercommunal était attribué la TP, les communes membres de l'EPCI ne conservant que les taxes provenant des ménages (taxes d'habitation et taxes foncières).

Alors même que la TPU avait montré les limites et les risques d'une spécialisation totale, la loi supprimant la TP modifie, à partir de 2011, la répartition de tous les impôts locaux entre toutes les collectivités. Le bloc communal (communes et EPCI) va conserver ce qui reste de la TP (la cotisation sur les valeurs locatives des locaux professionnels), 26,5% de la nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la totalité de taxe d'habitation (au détriment du département) et une part de nouvelles taxes appelées impôts forfaitaire de réseau (IFR) qui frappera les entreprises fortement bénéficiaires de la nouvelle loi (usines nucléaires, centrales électriques, éoliennes, radios, système ferroviaire). Des anciennes taxes, le département ne gardera que la taxe foncière. Il recevra une part des IFR et 48,5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée, tandis que la région en recevra 25 %. Il en résulte deux constats : une spécialisation s'impose par catégorie de collectivité, et les EPCI, qui vont récupérer des taxes ménages comme la TH, ne seront plus spécialisés.

Une des modifications les plus importantes de la réforme de 2010, avec une cotisation sur la valeur ajoutée dont le taux est défini au niveau national est la moindre importance du vote des taux pour les départements qui ne concerneront plus que la taxe foncière et sa disparition pour les régions. Celles-ci considèrent qu'il y a atteinte à l'autonomie fiscale et financière prévue par la constitu-

tion. Ce point sera débattu au cours des prochaines années. En tout cas, le comportement de gestion des départements et des régions sera fortement modifié : perdant l'élasticité considérable que leur procurait le vote des taux, elles devront revoir leurs modalités d'équilibre budgétaire annuel.

V. C.

→ Autonomie financière et fiscale des collectivités ; Budget communal ; Budget départemental et budget régional ; Commune ; Concours financiers de l'État aux collectivités locales ; Contribution économique territoriale Département ; Dotation globale de fonctionnement (DGF) ; Fiscalité directe des établissements publics de coopération intercommunale ; Groupement de communes ; Taxe d'habitation ; Taxe foncière sur les propriétés bâties ; Taxe foncière sur les propriétés non bâties ; Taxe professionnelle.

FISCALITÉ IMMOBILIÈRE
→ Budget communal ; Participations (des constructeurs) ; Programme d'aménagement d'ensemble ; Taxe locale d'équipement (TLE) ; TVA immobilière

FLEXIBILITÉ (DE L'URBANISME)

Propriété des documents d'urbanisme qui caractérise leur aptitude à se plier aux circonstances.

La tradition des documents d'urbanisme, depuis les plans d'embellissement de l'Ancien Régime, voulait qu'ils donnent une image unique, précise et figée d'un état à atteindre, à un horizon fini ou indéfini. Les voies et moyens pour atteindre cet état final, comme les étapes intermédiaires, étaient négligés le plus souvent. L'expérience a appris que les conditions de l'environnement économique, démographique, social et politique étaient susceptibles, en se modifiant, de bouleverser les conclusions des analyses qui ont conduit aux conclusions retenues dans un plan. Il est alors apparu nécessaire d'introduire dans les plans à long terme la possibilité de tenir compte de ces modifications de l'environnement. Dans certains cas, on a appliqué le principe du plan mobile ou régulièrement remis en chantier et révisé. Ainsi le plan régional de Stockholm a-t-il connu cinq versions successives depuis la première (de 1958).

Le souci d'introduire la flexibilité dans les plans d'urbanisme a cependant souvent conduit à des documents sans propositions précises, la flexibilité servant alors de masque à un désengagement des pouvoirs publics. Telle a été, par exemple, l'évolution des documents successifs, au cours des années 1960 et 1970 qui, dans le sud-est de l'Angleterre (grande région de Londres), ont fait suite au *Greater London plan* de Patrick Abercrombie (1944). La même critique peut être formulée à l'égard du schéma directeur régional de l'Île-de-France (SDRIF), tel qu'il a été adopté par décret en Conseil d'État le 26 avril 1994. Le projet approuvé en 2007 par le Conseil régional (mais pas par l'État) tente d'y remédier.

En fait, la conciliation de la prise en compte, dans la planification urbaine, des incertitudes de l'environnement et d'une nécessaire volonté d'intervention suppose une véritable réflexion prospective dont tiennent lieu, trop souvent, de simples projections ou, au contraire, des scénarios futurologiques.

P. M.

→ Documents d'urbanisme ; Planification urbaine en France (historique) ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme.

FLEXIBILITÉ (D'UN BÂTIMENT)

La flexibilité d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment désigne son aptitude à subir une modification des dispositions de plan après le premier achèvement.

Cette flexibilité est rendue possible par la mobilité des cloisons et des raccordements aux divers réseaux de fluides (électricité, eau, gaz, téléphone, etc.). Pour être réelle, elle suppose qu'après modification les travaux de reprise soient limités.

L'intérêt de la flexibilité est de permettre l'adaptation du bâtiment à l'évolution des besoins et, éventuellement, le remplacement d'équipements devenus obsolètes par des équipements mieux adaptés. Elle implique une nette distinction entre la structure et l'enveloppe d'une part, les cloisons, équipements et finitions d'autre part, ces ouvrages étant de préférence du type mobilier.

P. Ch.

→ Gros œuvre.

FLUIDES → Eau ; Électricité ; Gaz ; Réseau

FLUX DE DÉPLACEMENTS → Déplacement ; Modèle de distribution géographique

FOIRE → Marché ; Place marchande

FOLKLORE

Sous le terme de folklore, créé par l'Anglais W. J. Thomson, en 1846, on désigne l'étude des usages, de la culture matérielle (architecture, art, artisanat), de la littérature orale (récits, chants) et des traditions (coutumes et fêtes, rites, jeux, etc.) populaires des sociétés à écriture. Aujourd'hui, les folkloristes se partagent entre trois influences dominantes : celle de l'humanisme, menant principalement à des études sur le mode de création et de transmission de la littérature orale, celle de la psychanalyse et celle de l'anthropologie.

Les études de folklore se distinguent de celles de l'anthropologie rurale par les méthodes employées – le folkloriste attache généralement plus d'importance à la collecte, au classement et à l'étude comparée des faits culturels qu'à leur interprétation –, mais surtout par la perspective adoptée. Le folkloriste est souvent tourné vers le passé et la recherche de survivances, tandis que l'ethnologue travaille sur la société vivante, dans son fonctionnement actuel. Pour cette raison, le folklore est souvent associé à la muséologie.

Le sens populaire du mot, désignant la reconstitution ou l'imitation des véritables traditions populaires, reflète peut-être cette attitude. Les manifestations dites folkloriques tendent en effet à reconstituer le passé dans un présent où il a peu de sens. De ce point de vue, la récupération par le folklore des « coutumes populaires » est souvent la marque d'un affaiblissement ou de la disparition de la société traditionnelle dont elles sont censées émaner.

M. P. et M. Pe.

FONCTION URBAINE → Ville

FONCTIONNALISME

Néologisme créé au XX^e^ siècle à partir du terme fonction (du latin *functio,* exercice normal, activité propre, naturelle). C'est seulement au XIX^e^ siècle que la notion de fonction a acquis un sens spécialisé, d'abord en mathématiques, puis en biologie (Claude Bernard), d'où il est passé dans les sciences sociales (déjà chez Spencer et Durkheim). Le terme fonctionnalisme a initialement servi à qualifier l'école d'anthropologie sociale anglo-saxonne (Malinowski, Radcliffe-Brown). Il a ensuite été adopté par le mouvement moderne dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme. Fonctionnalisme était un terme polémique destiné à marquer l'opposition des pionniers du mouvement moderne à l'anachronisme et à l'inadaptation des conventions formelles de l'architecture officielle et leur volonté de répondre aux besoins spécifiques de la nouvelle société de masse.

Les CIAM et, en particulier, Le Corbusier, se sont approprié le terme fonctionnalisme, dont ils ont fait un usage réducteur et mécaniste, dans une analytique simpliste des besoins humains. Ils résumaient les activités humaines en quatre fonctions (travailler, habiter, circuler, se recréer) devant chacune recevoir un traitement rationnel spécifique, en architecture comme en urbanisme.

La critique, justifiée, de cette doctrine, a conduit à une dépréciation malheureuse du terme qui peut être entendu dans une acception plus large et plus complexe, inspirée des sciences de la nature et de la biologie, illustrée aussi bien par l'œuvre de l'architecte américain Sullivan, inventeur de la formule *form follows function,* que par l'organicisme de l'urbaniste Patrick Geddes.

F. C.

→ CIAM ; Progressisme.

FONDS D'AMÉNAGEMENT URBAIN (FAU)

Dispositif interministériel, dont l'objet était l'aménagement des centres et des quartiers urbains existants, créé le 24 août 1976. Le FAU fonctionna jusqu'en 1984.

Le FAU est issu des critiques menées contre les politiques de rénovation urbaine, les procédures autoritaires inefficaces et de l'expérience précédente des « contrats de villes moyennes ». Son objectif était de rassembler dans une cohérence d'ensemble toutes les pro-

cédures juridiques existantes intéressant les quartiers anciens et, surtout, d'initier de nouveaux modes d'intervention, de type incitatif et à caractère contractuel, appuyés sur un fort appareil d'études préalables. Il instaura une complémentarité entre les actions foncières, les travaux d'embellissement urbain et la création des mécanismes incitatifs d'aides à l'amélioration des logements anciens. Firent partie constitutive du FAU les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) qui y trouvèrent toute leur logique d'aménagement.

Le fonctionnement du FAU mit l'accent sur l'initiative des collectivités locales et sur le rôle d'un groupe administratif départemental auprès du préfet instruisant les dossiers. Un comité directeur interministériel statuait sur les dossiers transmis, simultanément sous tous les aspects.

Les opérations d'aménagement et de réhabilitation des grands ensembles dites « Habitat et vie sociale », entreprises dès 1973, furent formellement intégrées au FAU en 1980 et instruites par les mêmes instances départementales et nationales.

Le bilan du FAU est incontestablement positif : la revitalisation et la mise en valeur des centres et des quartiers existants sont issues de ces mécanismes dans lesquels se sont fortement impliquées les collectivités locales.

La disparition du FAU est liée à la décentralisation de l'urbanisme en 1983 et a souvent été regrettée. Ne restent de compétence d'État que les actions relevant de la solidarité nationale et c'est dans cet esprit qu'a été créé, en 1985, le Comité interministériel des villes (CIV), compétent pour coordonner les procédures subsistantes et des démarches nouvelles comme le développement social des quartiers.

N. B.

→ Développement social des quartiers ; Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH).

FONDS DE COMMERCE → Commerce ; Magasin

FONDS DE COMPENSATION DE LA TVA (FCTVA)

Créé en 1976, le FCTVA est destiné à rembourser la TVA payée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'investissement (acquisitions et travaux). Les bénéficiaires sont les communes, les départements et les régions, leurs groupements et leurs régies, les services départementaux d'incendie et de secours, les bureaux d'aide sociale et les caisses des écoles, ainsi que les centres de la fonction publique territoriale. Le FCTVA a succédé au Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL), première tentative de système de répartition d'une subvention globalisée.

Le FCTVA est calculé sur la base des dépenses d'investissement réalisées la pénultième année selon le taux de TVA en vigueur cette année-là, sauf en ce qui concerne les communautés d'agglomération et les communautés de communes (les dépenses d'investissement prises en compte dans ces cas sont celles de l'exercice en cours).

Avec un taux d'entrée de la TVA de 19,6 % en 2009, le taux de retour (taux de sortie) aurait dû s'établir à 16,387 %. Mais depuis le 1er janvier 1997, le taux est diminué de 0,905 % pour tenir compte de la part de TVA versée par la France au budget européen. Finalement, avec un taux de « retour » de 15,482 % des dépenses engagées, le FCTVA apparaît comme le principal transfert de l'État en matière d'investissement local (6,2 milliards d'€ en 2010). Comme son versement est automatique et ne s'appuie que sur les dépenses effectuées, le FCTVA favorise les collectivités qui ont les moyens financiers d'investir.

Il est clair que les collectivités ont voulu bénéficier, comme les entreprises, d'un achat « hors taxes » de leurs dépenses d'équipement, bien qu'économiquement ce principe ne soit pas fondé, puisque les collectivités, comme l'État ou les particuliers, sont pour la majeure partie de leurs activités des consommateurs finals. D'autre part, l'État s'est privé d'un puissant moyen d'infléchissement de la politique d'investissement des collectivités. Il n'est d'ailleurs pas sûr qu'il souhaite recouvrer une marge d'action dans ce domaine, mais c'est la forte progression de ce transfert et son poids dans son budget qui l'inquiète. Il en a progressivement limité l'évolution en restreignant par la loi ou par décret son champ d'application qui est aujourd'hui stabilisé.

V. C.

→ Budget communal ; Budget de l'État et urbanisme ; Budget départemental et budget régional.

FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (FDES) → Aménagement du territoire

FONDS DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES

Facteur essentiel de discrimination de ressources entre collectivités, la taxe professionnelle (TP) a fait l'objet de nombreuses tentatives de péréquation. Il n'existait plus en 2004 qu'un seul fonds de péréquation au niveau départemental, les autres venant d'être fondus soit dans la dotation globale de fonctionnement, soit dans le budget général de l'État. On peut considérer que ces disparitions sont des constats d'échec ou au contraire que les fonds de péréquation avaient rempli leur mission et ne pouvaient plus évoluer.

Au niveau national, on distinguait le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), créé en 1982, plutôt centré sur la compensation des pertes de base de TP, et le Fonds national de péréquation (FNP), créé en 1997, qui opérait une péréquation entre communes. La complexité du système de péréquation, un des fonds (le FNPTP) venant alimenter le second (le FNP) et sa faible efficacité – environ 700 millions d'€ répartis sur un produit de 14 milliards de taxe professionnelle communale – expliquent sa disparition en tant que telle. L'État a repris la fonction de garantie des pertes qu'assurait le FNPTP. Elle est destinée aux communes et aux groupements à fiscalité propre dont la perte de produit de TP est supérieure à 1 680 € en 2003 ou à 10 % du produit de la TP. Ils perçoivent une compensation dégressive pendant trois ans : respectivement 90 %, 75 % et 50 % du montant de la perte. Ce dispositif a été repris dans le cadre de la contribution économique territoriale qui succède à la taxe professionnelle.

Le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle est alimenté par l'écrêtement opéré sur la taxe professionnelle des établissements exceptionnels. Les départements peuvent abonder le fonds sur leurs ressources propres, mais cette possibilité est rarement utilisée. Était considéré comme « exceptionnel », tout établissement dont la base de taxe professionnelle rapportée à la population de la commune était supérieure à deux fois la moyenne nationale du ratio de base taxe professionnelle par habitant (deux fois 1 545 € par habitant, soit 3 090 €, pour 2004). Le calcul était opéré établissement par établissement et non par entreprise et l'écrêtement concernait les cas réellement exceptionnels : centrales nucléaires, usines automobiles, raffineries de pétrole. Le nombre d'établissements écrêtés était donc très peu élevé.

La répartition du fonds était effectuée entre les communes selon qu'elles étaient « concernées », c'est-à-dire situées dans le bassin d'emploi de l'établissement écrêté, ou « défavorisées », c'est-à-dire pauvres. Une commune pouvait évidemment être concernée et défavorisée. Le mode de répartition était décidé par le conseil général selon des critères qui lui étaient propres, mais à l'intérieur de seuils édictés par la loi. Sauf dans une dizaine de départements, les effets péréquateurs du fonds étaient assez faibles, mais les conseils généraux étaient très attachés à leur rôle dans ce domaine.

Avant 1992, les établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre échappaient à l'écrêtement, ce qui avait favorisé la création de groupements dont c'était le seul objectif. Depuis la modification législative et le développement de l'intercommunalité, la situation est devenue très complexe. Pour simplifier, on peut considérer que l'écrêtement ne portera que sur 30 à 50 % de l'écrêtement de droit commun, les EPCI arrivant à échapper partiellement à la mesure de péréquation.

Au niveau régional, il n'existe qu'un seul fonds, le Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) qui opère une péréquation horizontale sur la base de la richesse fiscale totale et non seulement professionnelle. Créé en 1991 en même temps que la dotation de solidarité urbaine (DSU) qu'il renforce, le FSRIF opère un prélèvement sur les communes les plus riches et notamment sur la ville de Paris, vers les communes qui concentrent surtout les logements sociaux.

La réforme de la TP maintient les avantages acquis antérieurement à 2010 aussi bien pour les FDTP que pour le FSRIF. Ils ne doivent être révisés qu'à partir de 2015 dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur la péréquation fiscale entre collectivités.

V. C.

→ Budget communal ; Budget départemental et budget régional ; Taxe professionnelle.

FONDS D'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES → Fonds de compensation de la TVA

FONDS D'INTERVENTION POUR L'AMÉNAGEMENT DE LA MONTAGNE (FIAM) → Montagne (aménagement de la)

FONDS INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (FIAT) → Aménagement du territoire

FONDS INTERMINISTÉRIEL POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (FNADT) → Aménagement du territoire

FONDS NATIONAL POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (FNAF) → Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ; Amélioration de l'habitat urbain

FONDS NATIONAL POUR L'AMÉNAGEMENT FONCIER ET L'URBANISME (FNAFU) → Action foncière ; Maîtrise foncière

FONDS SPÉCIAL D'INVESTISSEMENT ROUTIER → Route

FONTAINE

About d'une canalisation assurant l'alimentation en eau, aménagé par les moyens de l'architecture ou de la sculpture. « La fontaine est plus vieille encore que la colonne, aussi vieille que la ville elle-même, puisqu'elle correspond à un besoin élémentaire de l'homme » (P. Lavedan). L'alimentation des logements en eau courante ne s'étant développée que depuis un siècle, la fontaine a été une condition essentielle de l'existence humaine. Comme la source, dont elle est le prolongement artificiel, elle présente initialement un caractère sacré, magique ou religieux et, à ce titre, est dotée d'attributs allégoriques ou de décors, évoquant ou conférant ce caractère. Elle contribue à articuler et à animer l'espace urbain.

Dans l'Antiquité, les fontaines étaient logées dans des édifices particuliers, qui étaient souvent réalisés sur le thème de la Stoa ou d'autres bâtiments publics, et étaient implantées en bordure d'espaces libres ou de rues. Ainsi à Athènes, un édifice en L, flanqué d'une double colonnade (425-400 av. J.-C.), marquait l'intersection de deux rues et l'angle sud-ouest de l'Agora. À Rome, la fontaine était également un élément primordial de l'aménagement urbain. Pline en dénombre 500. Elles figuraient une tête d'animal ou un porteur d'urne par laquelle l'eau s'écoule. Au Moyen Âge, ornée d'un décor parfois somptueux en clocher ou en tabernacle, qui marque symboliquement sa valeur et en fait un point de repère, la fontaine resta généralement un équipement utilitaire, dans lequel l'eau n'est présente que pour être employée. Le type de la fontaine à vasque se rencontrait à la même époque dans les pays islamiques où il anime les jardins (Alhambra de Grenade) ou dans les lavabos des cloîtres chrétiens. Ce type, dans lequel le jeu de l'eau introduit un agrément esthétique, était parfois utilisé comme fontaine publique en Italie (fontaine Gatteschi à Viterbe).

Toutefois, c'est à partir de la Renaissance que la fontaine devient véritablement un objet esthétique et, en tant que telle, partie intégrante de l'art urbain. Cette évolution commence à Rome sous l'impulsion des papes Nicolas V et Sixte Quint. Dans cette ville, D. Fontana (après ses restauration et agrandissement de l'antique réseau des aqueducs) construisit sur le Janicule la fontaine Pauline (1612) et dota Rome d'un ensemble de fontaines qui s'inséraient dans son vaste projet d'embellissement urbain. Il inventa également le type formel du pan coupé et aménage ainsi le carrefour des *Quattro Fontane*, en y installant en vis-à-vis quatre fontaines adossées, figurant des fleuves et des vertus. Un peu plus tard, le Bernin composa un ensemble très divers de fontaines qui cessaient d'être seulement des architectures ou des bas-reliefs pour devenir sculptures indépendantes, lui permettant de traiter la Rome du XVII^e siècle comme une architecture intérieure.

Le Bernin et ses contemporains transposèrent en ville les jeux d'eau construits en Italie depuis un siècle pour l'agrément des jardins (Villa d'Este, 1549 ; Villa Lante, 1566). Mais leur décor urbain élimina toute végétation : le seul élément naturel est l'eau, utilisée comme matériau privilégié, en nappes,

en cascades, et en jets différenciés (fontaine des Fleuves, Piazza Navona, 1647-1652).

Face à Rome, Paris conserva longtemps, comme toutes les villes des régions de plaine, le principe de la fontaine sèche. Un des exemples les plus remarquables en est la fontaine des Innocents aménagée en 1547 par Puget et Lescot : une tribune d'angle où l'eau est évoquée par les longues figures en relief des nymphes aux amphores, alors que l'on ignore encore aujourd'hui comment le liquide était puisé. Au XVII^e siècle, la maîtrise de l'eau par les fontainiers permit la création des « théâtres d'eau » des jardins à la française du XVII^e siècle, dont l'influence pénétra la ville.

En Europe centrale, jusqu'à l'apparition des compositions baroques, les fontaines étaient les seuls éléments relevant spécifiquement de l'art urbain. Dans les pays d'élevage, comme l'Alsace ou la Suisse, se développa le type de la fontaine à colonne surmontée d'une statue du saint auquel la fontaine était dédiée ou d'une évocation allégorique. Ailleurs, jusqu'à l'ère industrielle, subsista la double conception de la fontaine sèche et du jeu d'eau. Ces deux systèmes atteignirent leur développement ultime au XVIII^e siècle, l'un à Paris (fontaine des Quatre-Saisons, rue de Grenelle, de Turgot et Bouchardon), l'autre à Rome (fontaine de Trevi, de Salvi).

L'ère industrielle, qui introduisit l'utilisation des machines à vapeur pour élever l'eau, marqua le dépérissement progressif des fontaines. Pugin (*Contrasts,* Londres, 1840) critiqua avec véhémence les fontaines de son époque auxquelles il opposait celles du Quattrocento. Ses regrets seront stériles. Le XIX^e siècle n'apporte aucune création formelle. Le principe de la fontaine à pan coupé est repris, à grande échelle, à Paris par Haussmann (fontaine Médicis). Son exemple fut suivi par Cerda dans l'extension de Barcelone.

Les références religieuses et mythologiques du décor disparurent au profit de dédicaces à des personnages historiques, ou de thèmes exotiques ou coloniaux, généralement traités dans un style académique.

Au XX^e siècle, certains progrès techniques (éclairage électrique, possibilité de jets d'eau de plus grande envergure, contrôle cybernétique) ont, en revanche, donné un regain de vitalité aux fontaines, en particulier à l'occasion de manifestations temporaires de masse, comme les expositions universelles. Désormais privée de tout caractère utilitaire, la fontaine est récemment redevenue un élément au moyen duquel aménageurs et architectes cherchent à animer et à embellir les espaces publics des villes nouvelles ou des espaces rénovés en ville ancienne. De nombreux sculpteurs (Bury, Penalba, Tinguely parmi d'autres, en France) ont été mis à contribution à cet effet, avec un bonheur variable, selon les programmes et les localités. Parallèlement, des expériences aussi intempestives que malheureuses ont été tentées en tissu ancien à Paris où de nouvelles fontaines, mal implantées, constituent tantôt un danger pour la circulation des piétons (Saint-Germain-des-Prés, rue Beaubourg), tantôt un obstacle pour la perception du paysage urbain (place de l'Hôtel-de-Ville), ou encore introduisent une altération incongrue dans un espace historique (Palais-Royal).

M. Pes. et C.-F. O.

→ Art urbain ; Eau ; Espace public ; Place ; Renaissance.

FORCE DE TRAVAIL → Travail

FORÊT

Formation végétale spontanée ou aménagée, caractérisée par la prédominance des arbres et le faible éclairement du sol. Par extension, une vaste étendue (plusieurs centaines d'hectares) plantée d'arbres en formation serrée.

La forêt couvre des territoires de plusieurs centaines d'hectares sur lesquels les arbres ont poussé spontanément ou ont été plantés par l'homme. Biologiquement, la forêt se présente comme une sorte d'organisme où se trouvent associées les actions du climat, du sol, du sous-sol, des végétaux, des animaux et même de l'homme. L'équilibre délicat de ses composants est rompu si l'un d'entre eux prend une place trop importante.

Elle constitue ainsi un champ d'observation remarquable pour l'écologie scientifique et pour la forme symbiotique des rapports entre les êtres vivants sur terre.

Aux forêts proprement dites, il convient d'ajouter les bois, ensemble d'arbres plus restreints, souvent situés en Europe en périphérie des espaces communaux, parfois restes d'anciennes forêts largement défrichées. Ces bois communaux ont servi – et servent encore

parfois – à produire du bois de feu (affouage) et à nourrir les animaux domestiques.

La localisation des forêts dans le monde tient à la possibilité pour les arbres de trouver d'importantes quantités d'eau, provenant du sous-sol ou des précipitations atmosphériques.

La France pratique, depuis le XIXe siècle, une politique de reboisement, en particulier en montagne (politique de défense et restauration des terrains en montagne), notamment sur les espaces délaissés par l'agriculture à la suite de l'exode rural, puis du gel de terres dans le cadre de la politique agricole commune de l'Union européenne. La forêt française couvre, en 2010, plus de 15,5 millions d'ha, soit 28 % du territoire national, presque le double de sa surface minimale atteinte à la fin du XVIIIe siècle (8 millions d'ha). Cette superficie représente autant que les surfaces de cultures et plus de la moitié de la surface agricole utile (un peu moins de 30 millions d'ha). La surface reboisée est chaque année, depuis un siècle et demi, double de la surface défrichée.

Les forêts contribuent à mettre en valeur les terres pauvres, régularisent le climat et le régime des eaux. Elles assurent également une production d'oxygène importante et peuvent, dans certains cas, constituer de véritables filtres contre la pollution chimique, celle des poussières et des bruits.

Le rôle économique de la forêt est considérable car les métiers du bois occupent 600 000 personnes, représentant un chiffre d'affaires qui est égal à 3,6 % de la production intérieure brute, soit l'équivalent de la fabrication d'automobiles et de matériels de transports terrestres.

La forêt constitue également un élément essentiel de l'aménagement du territoire, en raison des relations antagonistes ou complémentaires qu'elle entretient avec d'autres modes d'occupation du sol : antagonistes, parce que le sol affecté à la forêt est exclusif de toute autre utilisation ; complémentaires, en raison de son rôle économique, de la sauvegarde des équilibres biologiques et de l'harmonie des paysages qu'elle assure, et de la part importante que la forêt prend dans les loisirs des populations urbaines.

L'ouverture des forêts au public a conduit à préconiser trois types d'aménagement : parc forestier, forêt-promenade et forêt normale.

Le *parc forestier,* installé en bordure de forêt, satisfait en priorité les besoins d'une fréquentation de voisinage. Les équipements qui s'y trouvent (aires de jeux, allées, pelouses, équipements sportifs, abris sanitaires) correspondent à une fréquentation intense d'enfants, de mères de famille, etc., qui peuvent goûter aux joies de l'ambiance forestière en toute sécurité (le parc forestier est généralement clôturé). La fréquentation de pointe peut varier de 100 à 400 personnes l'hectare. Exceptionnellement, et pour les zones les plus densément aménagées (plages, pelouses pour la détente, le bain de soleil), les densités peuvent atteindre 500 ou 1 000 personnes à l'hectare, voire 2 000 dans les secteurs les plus fréquentés. En raison de cette utilisation intense, le parc forestier est un équipement lourd et coûteux : son entretien et sa surveillance incombent entièrement à la collectivité bénéficiaire, pour laquelle il constitue une lourde charge.

La *forêt-promenade* doit pouvoir accueillir simultanément de 10 à 100 personnes à l'hectare, selon les endroits. Les parties de forêt destinées à la fréquentation la plus dense sont très bien desservies par des routes aménagées et par des parcs de stationnement. Sentiers, pelouses, sous-sol sont régulièrement nettoyés. Aires de détente et équipements légers sont caractéristiques de ces zones de forêt.

La *forêt normale* garde son aspect naturel et l'accueil du public est limité. La densité de fréquentation instantanée reste inférieure à dix personnes à l'hectare.

On tend actuellement à fixer massivement les visiteurs en périphérie des massifs forestiers par des aménagements importants (parcs forestiers, musées de plein air, parcs de stationnement, jeux, etc.), auxquels peuvent s'adjoindre, dans la mesure où les crédits le permettent, des équipements de découverte active du milieu forestier (salle de conférence, sentiers d'initiation à la nature, musée de la forêt, centre d'information, etc.). De plus, des zones de réserve intégrale et des zones de silence sont prévues.

Les aménagements obéissent aux mêmes impératifs que ceux qui régissent les bases de plein air et de loisirs et les grands parcs suburbains : simplicité et rusticité des équipements (bancs, tables de pique-nique, etc.) et souci, dès l'investissement, des problèmes de gestion et d'entretien.

Le rôle grandissant de la forêt dans la vie publique a justifié l'intervention de l'État

dans les domaines de la réglementation et de la gestion. Le Code forestier qui a succédé, en 1866, à divers édits royaux, impose une réglementation à l'État, aux départements, aux communes et aux particuliers.

D'autre part, des mesures du Code de l'urbanisme visant le classement des bois, forêts et parcs en espaces boisés protégés, la taxe départementale d'espaces verts, l'ouverture des forêts privées au public, la possibilité de construire sur un dixième de la superficie d'une forêt, à charge pour le propriétaire d'abandonner les 90 % restants à la commune (CU : L. 135), sont venues compléter le Code forestier dans les domaines qu'il ne lui était pas possible d'aborder. Il régit les espaces boisés classés pour les coupes et les défrichements dans les forêts qui sont soumises au régime forestier. Il détermine un statut particulier de protection des forêts domaniales et des forêts soumises au régime forestier, surveillées et gérées par l'Office national des forêts (ONF) qui a remplacé, en 1964 la séculaire administration des eaux et forêts. Ce sont 4 634 000 ha de forêts (30 % du total) qui sont soumis à ce régime : 1 773 000 appartiennent à l'État, 2 730 000 ha aux communes ou à des établissements publics de coopération intercommunale, 100 000 seulement aux départements et aux régions... et 31 000 ha sont des forêts privées. Le code forestier permet de classer comme forêts de protection celles dont la conservation est nécessaire au maintien des terres en montagne et sur les pentes en vue de la lutte contre l'érosion et contre les avalanches, ainsi que les bois et forêts situés à la périphérie des agglomérations, voire celles dont le maintien s'impose pour des raisons écologiques ou pour le bien-être des populations.

D'autre part, le Code de l'urbanisme fixe un principe d'équilibre entre l'aménagement et la protection. Les schémas de cohérence territoriale (avant eux, les schémas directeurs) définissent les espaces forestiers, boisés ou libres à maintenir ou à créer et organisent un régime spécifique de protection des espaces boisés classés par un plan local d'urbanisme (PLU, auparavant par un plan d'occupation des sols, POS) ou un autre document le remplaçant. Ce régime peut également s'appliquer dans les espaces boisés des espaces naturels sensibles De même le PLU (ou le POS) peut classer des espaces, sites ou paysages remarquables sur le littoral à condition qu'ils aient une réelle qualité de boisement.

En sus de ces tâches de production de bois et de gestion du patrimoine, l'ONF contribue à la production du milieu naturel, en participant, notamment, aux réalisations et à la gestion des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux, à la restauration des terrains en montagne et à la fixation des dunes littorales. Il prend en compte, dans ses actions, les données écologiques et paysagères. Il assure aussi la réalisation d'aménagements légers destinés à l'accueil du public dans les forêts, en mettant l'accent sur la préservation du calme dans certaines zones et, en contrepartie, en assurant la création de petites aires de stationnement, de pique-nique et de cheminements, etc.

J.-P. M. et J.-B. P.

→ Bois ; Espace boisé classé ; Espace vert ; Parc ; Parc naturel.

FORMATION DES URBANISTES → Urbaniste

FORMATION DU PUBLIC → *Advocacy planning* ; Association ; Sensibilisation de l'opinion

FORME URBAINE

Les notions de forme urbaine et d'architecture urbaine, qui semblent être des préoccupations contemporaines, sont loin d'être des idées totalement nouvelles. P. Lavedan isolait et précisait cette problématique dès son premier ouvrage (*Introduction à une histoire de l'architecture urbaine,* 1926), en la situant d'emblée dans le champ de l'histoire de l'art : « La ville n'est pas seulement un ensemble d'édifices publics ou privés, ceux-ci sont reliés par des espaces libres : rues, places, jardins publics. La répartition et l'aménagement de ces espaces libres, tel est l'objet de ce qu'on appelle l'art urbain. Qu'un plan de ville soit une œuvre d'art susceptible d'être étudiée au même titre qu'une église, un château, une maison ; qu'on puisse distinguer des types de plans de ville, c'est peut-être une idée récente, mais qui nous paraît assez pleine de sève et de vie pour inspirer et justifier un nouveau chapitre de l'histoire générale de l'art : l'histoire de l'architecture

urbaine. » C'est à cette histoire qu'il consacrera son *Histoire de l'urbanisme* (1926-1941-1952) qui reste l'introduction la plus complète à la question. Les travaux anglo-saxons de A. E. J. Morris (*History of urban form,* 1972), E. N. Bacon (*Design of cities,* 1967), S. E. Rasmussen (*Town and buildings* 1969), etc., se rangent dans cette perspective.

On trouve encore dans la pratique urbanistique des premiers urbanistes, comme I. Cerda, J. Stubben, C. Sitte, R. Unwin, et de ceux de la SFU (Société française des urbanistes), une préoccupation certaine pour la forme urbaine, et cela parallèlement au développement des CIAM (Congrès internationaux d'architecture moderne) et de leurs nouveaux objectifs (concentration sur le logement rationnel, attitude négative vis-à-vis de la ville existante) qui conduisirent les urbanistes progressistes à se désintéresser de la question de la forme urbaine. Cet intérêt pour la forme urbaine persista également dans certaines grandes expériences d'urbanisme municipal : la ceinture HBM de Paris (1914-1937), les cités-jardins du département de la Seine (1920-1940), les « Hofe » de Vienne (1920-1934), le plan Berlage pour Amsterdam (1912-1934), Villeurbanne-centre (1924-1934), etc.

En raison de la vocation spatiale de leur discipline, les géographes ont été amenés à aborder la forme urbaine, mais sans toujours clairement l'expliciter. Le livre de P. Claval (*La logique des villes*, 1981) propose une synthèse assez complète des approches de la géographie urbaine, de ses objectifs et de ses référents :

- L'approche du paysage urbain par ses composantes emprunte beaucoup aux travaux des historiens de la ville et de l'urbanisme. Il s'agit ici de définir la ville par son aspect extérieur, ses bâtiments, ses monuments, son site.
- La géographie des représentations introduit la variable comportementale des groupes et des individus. À travers le concept de « territorialité », C. Raffestin (*Paysage et territorialité,* 1977) montre que le même paysage, le même quartier peuvent être sujets à une multiplicité de rapports, symétriques et dissymétriques, entre individus ou groupes ; selon lui, l'espace ne dit rien en soi, la forme spatiale doit être retranscrite en termes de rapports sociaux. Il développe là une thèse proche de la proxémie de E. T. Hall (*The hidden dimension,* 1966). A. Bailly insiste également sur la relativité des formes spatiales qui sont liées au vécu et à l'image mentale des individus et tente d'élaborer une microgéographie (*Géographie de la perception,* 1981).

À cette approche géographique, il faut ajouter les travaux de l'école sociologique française, notamment ceux de Maurice Halbwachs (*Morphologie sociale,* 1938, en particulier).

Des recherches concernant l'analyse du tissu urbain se sont développées ces dernières décennies parallèlement aux discours qui se sont élevés contre la dissolution et la destruction de la ville, sa perte d'identité et d'unité formelle, pour défendre une politique de sauvegarde des centres historiques, en réaction contre les principes des CIAM, conduisant à la dissociation entre ville et architecture et à l'absence de dimension spatiale dans les outils d'urbanisme actuels. Ce travail a surtout été l'œuvre d'architectes théoriciens, venus principalement, dans un premier temps, d'Italie.

Ce sont les œuvres de S. Muratori (*Studio per un' operante storia urbana di Venezia,* 1959 ; *Studi per un' operante storia urbana di Roma,* 1963 ; *L'edilizia storia veneziana,* 1960) qui inaugurèrent cette approche nouvelle dont il tire trois conclusions : le type ne peut se définir en dehors de son application concrète, le tissu urbain ; le tissu urbain ne peut être saisi en dehors de son cadre, l'ensemble de la structure urbaine ; la structure urbaine ne se conçoit que dans sa dimension historique, car sa réalité se fonde dans le temps par une succession de réactions et d'évolution à partir de l'état antécédent. C. Aymonino (*Lo studio dei fenomeni urbani, La città di Padova,* 1970 ; *Le città capitali del XIX,* 1975) et son équipe s'appuyèrent sur cet acquis pour définir et systématiser les concepts de forme urbaine, de type, de croissance, etc. De ce travail se dégage le concept central du rapport entre morphologie urbaine et typologie du bâti, à savoir « le rapport dialectique (et non causal) entre typologie des édifices et forme urbaine ». De son côté, A. Rossi, reprenant en partie les travaux français de P. Lavedan et M. Poète, mit l'accent sur l'existence d'une architecture de la ville, en partant d'une définition de la ville comme dépôt de l'histoire, sur le lien entre monuments et mémoire collective, entre ville et

architecture. De son travail ressort également l'idée d'une autonomie de la forme urbaine, en tant que structure par rapport à la fonction et à la distribution. Les études de Caniggia, disciple et héritier de Muratori, sur l'histoire urbaine ont également permis de démontrer l'importance des éléments permanents et des persistances dans la croissance et la transformation de la ville, dans la détermination de sa forme physique, la morphologie urbaine se réalisant selon lui par un processus d'expansion et d'agrégation de types élémentaires simples.

En France, les études se développèrent aussi, avec O. Zunz sur le quartier du Gros-Caillou (*Pour une histoire des formes urbaines,* 1970); A. Chastel, F. Boudon *et al.* sur le quartier des Halles *(Système de l'architecture urbaine,* 1977), qui mettent l'accent sur le rapport entre parcellaire et forme urbaine; P. Micheloni, A. Borie et P. Pinon (*Formes urbaines et sites de méandres,* 1982) qui cernent la relation entre site et forme urbaine, en soulignant l'importance du territoire physique; et enfin B. Rouleau sur les quartiers périphériques de Paris, du XII^e^ au XX^e^ arrondissements actuels (*Villages et faubourgs de l'ancien Paris,* 1985), qui place au centre de son analyse la permanence des structures parcellaires. D'autres auteurs s'inspirèrent de l'acquis italien, comme Ch. Devillers (*Typologie de l'habitat et morphologie urbaine,* 1974) ou J. Castex, P. Panerai et P. Céleste (*Lecture d'une ville, Versailles,* 1979).

Parmi les travaux anglo-saxons, moins connus, on peut citer l'article de G. Baird sur le parcellaire de Toronto (« Vacant Lottery », 1978), ceux de B. Hillier (*Space syntax: a different urban perspective,* 1983), qui tente de mettre en place une méthodologie d'analyse originale et rigoureuse, afin de déterminer les règles de formation des schémas urbains. Pour lui, l'objectif central est la forme physique et spatiale de la ville et non le processus socioéconomique qui a permis sa production: la forme urbaine est un champ de savoir autonome.

On retiendra de cette longue (mais schématique) présentation le caractère polysémique de la notion de forme urbaine et l'aspect pluridisciplinaire de son étude. C'est là une de ses premières difficultés. En effet, le terme de morphologie urbaine s'emploie dans des sens différents, et d'une manière plus générale, selon qu'il désigne un objet de connaissance, la forme urbaine (morphologie-objet), ou les moyens qui rendent possible sa connaissance (une théorie morphologique d'analyse). En outre, on peut également considérer la forme urbaine soit comme un ensemble pris antérieurement à son analyse, un objet de connaissance à construire, soit comme un ensemble soumis à l'analyse comme objet construit (à travers une typologie urbaine par exemple). La seconde difficulté tient au fait que si certaines villes se présentent avec une configuration simple, facilement identifiable (les cités anciennes circonscrites dans leurs murailles, certains bourgs et villages, etc.), la ville industrielle moderne géante (cf. J. Gottmann, *Mégalopolis,* 1961) devient « infinie parce qu'indéfinie » (C. Aymonino). La vieille dichotomie intérieur *vs* extérieur (bourg *vs* faubourg) est alors remplacée par l'opposition centre *vs* périphérie qui se complique dans le cas des agglomérations polarisantes (Paris, Londres, Moscou, etc.) ou polynucléaires (Randstad aux Pays-Bas, Rhein-Rhur Gebiet en RFA). La forme de la ville est toujours la forme d'une époque de la ville: elle se présente à la fois avec une épaisseur historique, résultat de son évolution sur place, et avec une étendue géographique, conséquence de son expansion dans l'espace, juxtaposant ainsi des fragments urbains hétérogènes donnant lieu, aujourd'hui, à des ensembles hétéroclites sur le plan formel, dont la morphologie est difficilement saisissable et lisible. La prise en compte de cette difficulté a conduit un certain nombre de chercheurs (Aymonino, Rossi, etc.) à parler de « villes par parties », constituées d'aires morphologiquement et typologiquement plus ou moins homogènes, et temporellement limitées.

A. L.

→ Composition urbaine; Morphologie (urbaine); Parcellaire.

FORTIFICATIONS → Boulevard; Esplanade

FORUM

Vaste place dallée, entourée de portiques, qui constitue, à la jonction du *cardo* et du *decumanus,* le centre vital des villes

romaines ; lieu privilégié de rencontre, il rassemble progressivement les fonctions juridique, religieuse, politique, culturelle et commerciale.

On peut distinguer deux types de forum (cf. J. B. Ward-Perkins, *Cities of ancient Greece and Italy,* New York, 1974). Le plus ancien, le forum ouvert (forum républicain de Rome, forum d'Ostie, de Pompei), a été créé spontanément par l'agglutination, autour du carrefour primitif, d'édifices liés par des portiques. À l'opposé, le forum fermé, comparable à l'agora hellénistique, qui ne laissa pas de l'inspirer (cf. R. Martin, « Agora » et « forum », *Mélanges de l'École française de Rome,* « Antiquité », 1971), est un ensemble autonome, conçu comme un tout qui, de César à Trajan, prend aussi valeur de monument à la gloire de l'empereur.

Le Forum impérial comporte nécessairement basilique, sanctuaire et portique, mais peut être complété, en particulier par des bibliothèques et des boutiques. De Rome, où le plus prestigieux est celui de Trajan, son modèle est transmis et incorporé dans toutes les créations urbaines de la province et de l'Empire, telles Timgad, Leptis Magna, etc. (cf. P. Gros).

Le forum républicain de Rome, comme ceux d'Ostie et de Pompéi ont été analysés par Viollet-le-Duc et Sitte, de la même façon que l'agora grecque dont ils présentent une partie des qualités. Comme agora, et tout aussi abusivement, forum est passé dans la langue des urbanistes pour qui il est devenu synonyme de lieu de rencontre publique, quels que soient l'usage et les caractéristiques formelles de celui-ci (cf. forum des Halles à Paris).

F. C.

→ Agora ; Espace public.

FOUILLES → Archéologie ; Archéologie préventive ; Ruine

FOYER

Local servant d'habitation collective à certaines catégories de personnes, en particulier des personnes isolées dans la ville, telles que personnes âgées, jeunes travailleurs, travailleurs immigrés, étudiants, etc.

Les foyers pour jeunes travailleurs ou travailleurs migrants comportent généralement des chambres (de préférence individuelles), parfois des studios, et des équipements communs (hall, cuisine et salle à manger, salle de réunion, avec bar, cafétéria, petites salles de loisirs, locaux administratifs).

Dans les foyers pour personnes âgées, les chambres sont de véritables petits logements et peuvent comporter une salle d'eau et une cuisine, voire une deuxième pièce (pour les couples) : on parle dans ce cas de foyers-résidences. Les logements d'un foyer peuvent être regroupés dans un même immeuble ou sous forme de petits pavillons en rangées. Ils peuvent aussi être répartis dans une opération de logements familiaux sociaux (foyer « soleil »), tout en disposant d'un centre de services communs, ce qui assure une meilleure intégration pour les occupants. Il est en effet important que ceux-ci ne soient pas isolés, ce qui implique aussi une localisation favorable dans la ville, avec une bonne desserte par les transports en commun, à proximité d'équipements culturels et sportifs.

Les foyers ne doivent pas être trop grands : des maxima ont été fixés à 80 résidents par foyer pour personnes âgées, 150 places pour les foyers de jeunes travailleurs (mais un effectif de l'ordre de 100 semble préférable), 300 pour des foyers de travailleurs migrants et 150 pour les foyers d'étudiants. La construction de foyers pour personnes âgées, travailleurs immigrés, etc., peut faire l'objet de subventions et de prêts. Les logements-foyers peuvent faire appel au mode de financement des logements sociaux. Le fonctionnement des foyers peut aussi bénéficier de subventions (caisses de retraite, caisses d'allocations familiales, etc.). Face aux problèmes croissants du logement des personnes à faibles ressources, un effort accru de réhabilitation des foyers a été entrepris, puis on a lancé, à partir de 1995, une nouvelle catégorie de logements-foyers, les résidences sociales.

La surface hors œuvre d'un foyer varie de 30 m^2 à plus de 40 (logements-foyers) par place, équipements communs compris.

Les foyers sont en majorité gérés par des organismes de logement social (OPH et ESH). Tel est le cas des deux tiers des 170 000 places de logements-foyers pour personnes âgées offertes dans 3 000 résidences. Les OPH

offrent 197 500 places (équivalent à 107 000 logements) et les ESH 213 000 places (équivalent à 115 000 logements). Les autres sont gérés soit par des collectivités locales, soit par une autre structure, le plus généralement publique.

P. M.

› Logement; Maison de retraite; Normes d'habitabilité et de confort.

FRÉQUENCE (d'un moyen de transport)

La fréquence d'un moyen de transport en commun est le nombre de véhicules (ou de rames) s'arrêtant dans une station en une heure. On doit distinguer la fréquence des heures de pointe, qui conditionne la capacité maximale du moyen de transport, et la fréquence en heure creuse qui, avec la première, caractérise le niveau de service offert.

L'attente est liée à la fréquence. En l'absence d'irrégularité et de surcharge, l'attente moyenne est égale au demi-intervalle entre les véhicules (ou les rames) pour une fréquence élevée (à partir de 4 par heure); elle lui est inférieure pour les faibles fréquences, les usagers se présentant alors pour un service précis. L'irrégularité, fréquente pour les transports en site banal (autobus, trolleybus notamment) ou la surcharge (véhicules complets) accroissent la durée moyenne d'attente.

Les usagers, dans leur comportement, valorisent le temps d'attente à deux ou trois fois le demi-intervalle. Ce coefficient de pénibilité élevé de l'attente est dû en partie à l'inconfort lié à cette attente, en partie aussi à son caractère irrégulier et aux désagréments qui en résultent (une longue attente imprévue entraîne un retard à la destination, par exemple au travail, ou peut faire manquer une correspondance). Lorsque la capacité offerte est insuffisante, l'attente entraîne la formation de files d'attente, péniblement ressenties: cette situation était fréquente à Paris jusque dans les années 1970 (« queues » derrière les portillons des stations de métro, numéros d'ordre aux arrêts des autobus).

P. M.

→ Capacité (d'un moyen de transport); Coefficient de pénibilité; Confort (d'un moyen de transport); Coût généralisé de déplacement.

FRICHES URBAINES ET INDUSTRIELLES

Terrains laissés à l'abandon en milieu urbain. On distingue:

— les friches de la périphérie urbaine: terrains non encore construits, mais qui ne sont plus cultivés en attendant une utilisation de type urbain;

— les friches urbaines dans le tissu urbain bâti: parcelles antérieurement bâties, mais dont les bâtiments ont été démolis. Les terrains sont provisoirement inutilisés, soit pour des raisons spéculatives, soit dans l'attente d'un regroupement de plusieurs parcelles pour une nouvelle construction, soit pendant la phase de montage administratif et financier du projet de construction. Les terrains peuvent aussi recevoir une utilisation provisoire: dans les centres-villes d'Amérique du Nord, leur utilisation comme parcs de stationnement est habituelle.

Il arrive que des quartiers entiers se dégradent et deviennent des friches: tel a été le cas des anciens quartiers d'usine et d'habitat ouvrier formant une couronne autour du centre de Detroit.

Parmi les friches urbaines, une importance toute particulière doit être accordée aux friches industrielles: terrains abandonnés par des industries, soit qu'elles se soient relocalisées, soit qu'elles aient cessé leurs activités. Cette expression est couramment étendue à des terrains encore occupés par des bâtiments industriels (usines, entrepôts, etc.) non démolis mais inutilisés. On estime, en région parisienne, à plus de 1 000 ha les terrains industriels vacants ou en voie de déshérence (y compris carrières et terrains d'entreprises publiques sous-utilisés). Leur ampleur est encore plus grande à Londres.

Si, au moins en Europe, les friches industrielles de la zone centrale des agglomérations trouvent le plus souvent assez vite une nouvelle utilisation (construction de logements, parfois d'équipements publics, éventuellement de bureaux), il n'en est généralement pas de même des friches industrielles de banlieue: le départ des industries a entraîné une dégradation du taux d'emploi et les municipalités cherchent à recréer des activités. Mais les industries (et autres activités) créatrices d'emplois sont peu attirées par des sites associés à l'image d'industries vétustes et d'un paysage urbain dégradé, à moins d'opérations

de vaste envergure visant à changer cette image (Docklands à Londres). Généralement, la seule solution réaliste est un changement d'utilisation du sol, dont les responsables locaux se refusent souvent à accepter la perspective.

Un recensement des friches industrielles les a évaluées, en France, en 1991, à 20 000 ha, dont 10 000 dans le Nord-Pas-de-Calais, 2 300 en Lorraine, 1 000 en Île-de-France, etc. Une politique de traitement de ces friches a alors été définie. Cette politique repose sur quelques principes :

— il faut se garder de l'illusion d'un réemploi industriel systématique : les sites (minoritaires) qui garderont une vocation économique doivent pouvoir accueillir des emplois diversifiés ;

— la priorité est de requalifier ces sites pour leur permettre de faire face à la concurrence des autres espaces aménagés : la question centrale est celle, après une éventuelle dépollution des sols, de la requalification paysagère, qu'elle conduise à une réutilisation à des fins agricoles, à une mise en réserve foncière ou à une mise sur le marché des terrains d'activités ou autres.

Le coût de la réhabilitation des friches industrielles peut être évalué à 100 000 € par hectare en moyenne. On peut estimer à 100 millions d'€ environ les sommes qui y sont, depuis que cette politique a été mise en œuvre, annuellement consacrées par les communes (la moitié environ), l'État (un tiers), l'Union européenne et d'autres acteurs. Il est en tout cas significatif qu'aucun bilan de la résorption des friches industrielles n'ait été établi depuis près de vingt ans. 4 000 ha avaient été réhabilités fin 1989 et on espérait atteindre un rythme annuel de 1 600 ha, ce qui aurait supposé une augmentation des crédits qui ne s'est pas produite, d'autant que le préretraitement absorbe plus des deux tiers des crédits disponibles. On a pu espérer qu'à ce rythme, les friches existantes en 1985 seraient résorbées vers 2010. Mais de nouvelles friches ne cessent d'apparaître. Elles sont cependant réparties de façon plus diffuse et sont souvent plus urbaines. L'estimation de 20 000 ha demeure de ce fait d'actualité.

On constate qu'une dynamique a été créée dans certaines zones – Aubagne-Toulon, Fos, Caen-Bayeux, Chalon-sur-Saône, Béthune-Bruay, Saint-Étienne, Albi-Carmaux –, tandis que la situation reste très difficile dans d'autres – Lens-Hénin-Beaumont, Valenciennes, la vallée de la Sambre, Briey, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Montluçon, Decazeville –, alors que les secteurs de Dunkerque, Douai, la vallée de la Meuse, Thionville, Roanne sont dans une situation intermédiaire.

La région Nord-Pas-de-Calais, la plus touchée, avait réhabilité 3 500 ha en dix ans (plus du tiers des friches initialement recensées), mais 2 500 ha de nouvelles friches se sont ajoutées aux anciennes. Bien qu'aucun bilan n'ait été établi, il est probable que ces chiffres ont environ doublé pendant la dernière décennie. Au cours du contrat de plan de 1994-1999, l'État y a consacré plus de 500 millions de F et la région près de 400 millions. Les crédits affectés à la résorption des friches industrielles au cours de la période de planification 2000-2006 n'ont pas été chiffrés, pas plus que des prévisions ou des engagements pour l'actuelle période 2007-2013.

P. M.

→ Banlieue ; Conversion ou reconversion ; Ville compacte ; Zone d'entreprise.

FUMÉES → Pollution atmosphérique

FUSION DE COMMUNES → Groupement de communes

FUTUROLOGIE

Pseudodiscipline « scientifique » (dans la simple mesure où elle postule pour légitimer sa propre existence, celle d'une « science du futur », par définition illusoire) ; appliquée aux problèmes d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, elle n'a pas manqué de produire un certain nombre de spéculations entièrement gratuites (bien que très cher payées) dont on donnera deux exemples :

— celui de l'*œcuménopolis*, c'est-à-dire de l'occupation effective par l'homme de l'ensemble des espaces habitables, telle qu'elle a été naguère évoquée par l'urbaniste grec Constantin Doxiadis pour fonder son projet de « Cité du futur », lui-même articulé sur une

pseudoscience de sa propre invention (l'ékistique) ;

— celui de la perspective, assez comparable à la précédente, de « l'urbanisation complète de la société (...), aujourd'hui virtuelle, demain réelle », telle qu'elle se trouve évoquée dans certains travaux du sociologue Henri Lefebvre.

A.-C. D.

→ Prévision.

G

GABARIT → Prospect

GAINE TECHNIQUE → Eau ; Électricité ; Gaz ; Ventilation mécanique contrôlée

GALERIE → Musée ; Réseau

GALERIE TECHNIQUE VISITABLE → Réseau

GARAGE → Politique de stationnement ; Stationnement

GARANTIES ET ASSURANCES DU BÂTIMENT

Le système des garanties et responsabilités en matière de bâtiment a été fondamentalement modifié par une loi du 4 janvier 1978. Pendant l'exécution des travaux et jusqu'à la réception de ceux-ci, l'entrepreneur est responsable de la bonne exécution de son marché.

À partir de la réception des travaux, trois sortes de garanties courent au bénéfice du client :

— *La garantie du parfait achèvement* concerne tous les désordres précisés sur le procès-verbal de réception ou apparus dans l'année qui suit la réception. Cette garantie est fournie par l'entrepreneur. Elle cesse au bout d'un an.

— *La garantie contractuelle de bon fonctionnement* concerne le bon fonctionnement des éléments d'équipement. Cette garantie est fournie par l'entrepreneur et le fabricant de l'équipement. Elle cesse au bout de deux ans.

— *La garantie décennale* concerne les dommages aux ouvrages de fondation, d'ossature, d'enveloppe et tous ceux qui sont susceptibles de rendre le bâtiment impropre à sa destination, qui n'étaient pas apparents le jour de la réception ou dont on ait pu raisonnablement penser que les suites ne seraient pas graves. Cette garantie engage tous les participants à la construction : architecte, ingénieur, entrepreneur, fabricants de composants, contrôleur technique.

Le point de départ de toutes les garanties est la réception des travaux. Elle est obligatoire et peut être exigée par l'entrepreneur.

Les assurances sont au nombre de deux et sont l'une et l'autre obligatoires :

— *L'assurance de responsabilité décennale* couvre la responsabilité décennale ; elle doit être souscrite par tous les participants à la construction avant l'ouverture du chantier.

— *L'assurance de dommage* sert à assurer le financement rapide des travaux de reprise découlant de la responsabilité décennale, sans attendre que le partage des responsabilités soit établi ; elle est souscrite avant l'ouverture du chantier, par le maître d'ouvrage ou son mandataire ou par le promoteur.

Le recours à un *contrôleur technique* est obligatoire pour certaines catégories de bâtiment ; pour les autres, les compagnies d'assurances peuvent y inciter par le biais d'une réduction corrélative de la prime d'assurance dommage. Le rôle du contrôleur technique, qui est choisi par le maître d'ouvrage, est de faire œuvre de prévention ; il doit faire une seconde lecture des documents établis par le concepteur du projet et superviser l'autocontrôle des entrepre-

neurs et des fabricants. Il ne se substitue pas aux autres participants à l'acte de construire.

P. Ch.

→ Construction.

***GARDEN-CITY* → Cité-jardin**

GARDERIE → Crèche

GARE → Chemin de fer ; Rabattement

GARNI → Meublé

GAZ

Forme d'énergie concurrente de l'électricité. Les premiers réseaux de gaz ont servi d'abord à l'éclairage public, au milieu du XIX^e siècle, puis, en France, avec les découvertes des gisements de Lacq (1951) et du Sahara (1955), la « gazéification » s'est étendue aux arts ménagers, se substituant peu à peu au système ponctuel et astreignant de la bouteille de gaz. Aujourd'hui, le gaz naturel est transporté par des gazoducs et des navires gaziers.

Le réseau de conduites appartient au propriétaire du sol, à la commune quand elles passent sous la voie publique, qui concède la distribution à un concessionnaire par un cahier des charges. Le maire doit donner une permission de voirie qui peut être attribuée à titre global.

La pose des canalisations se fait le plus souvent en pleine terre (mais, au Japon, dans des caniveaux techniques). La tranchée doit être profonde de 0,70 m. Une protection cathodique est nécessaire pour isoler la conduite des courants électriques souterrains de très faible ampleur, dits « vagabonds ». Le plomb est interdit depuis plus de cinquante ans, mais le sous-sol urbain reste encombré de tuyaux datant des années 1820-1950 : Paris est ainsi la première mine française de plomb métallique.

A. Gu.

→ Réseau.

GÉNÉRATION → Analyse démographique

GÉNÉRATION DES DÉPLACEMENTS → Déplacement ; Planification des transports

GÉNIE URBAIN

Expression apparue en 1905 au sein de l'Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux (AGHTM) et reprise en 1984 par le ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports pour désigner l'« art de concevoir, de réaliser et de gérer les réseaux techniques urbains ». Approche unitaire et globale de la voirie, des réseaux divers (VRD) et des transports, le génie urbain cherche à améliorer la productivité et l'efficacité des aménagements et services urbains en associant des pans de l'analyse urbaine jusque-là séparés : choix techniques, structure spatiale, intercommunalité, etc. Il exige une formation urbanistique de haut niveau afin de coordonner le développement durable de l'agglomération dont il a la gestion matérielle.

A. Gu.

→ Réseau ; Technique ; Voirie et réseaux divers (VRD).

GÉODÉSIE → Carte ; Cartographie ; Topographie

GÉOGRAPHIE

Étymologiquement, dessin de la terre. En fait, le sens a profondément évolué. Longtemps, la géographie a été l'étude (mathématique) des formes et des dimensions de la terre, aujourd'hui appelée géodésie (terme qui a lui-même pris un sens élargi). Mais dès Strabon (I^er siècle avant et après J.-C.), la géographie s'attache à dégager les traits essentiels du cadre physique dans lequel s'inscrivent les comportements humains. Aujourd'hui, la géographie doit être considérée comme une science humaine dont l'objet est de « déceler, et dans la mesure du possible d'évaluer, la nature et l'intensité des rapports et relations qui caractérisent et conditionnent la vie des groupes humains [...], définis dans des cadres spatiaux de dimensions hiérarchi-

sées... » (P. George, *Dictionnaire de la géographie,* 1970). Elle est donc concernée par les données relatives au milieu naturel (géographie physique) et par celles qui décrivent les effets (actuels et passés) de la présence des hommes et de leur action sur le milieu (géographie humaine). Sa spécificité réside dans la recherche des interrelations spatiales, à différentes échelles, de ces deux séries de données.

Les géographes ont souvent eu tendance à considérer, en France notamment, l'aménagement (et en particulier l'aménagement urbain, voire l'urbanisme) comme un prolongement naturel de leur discipline. Il s'agit en fait de champs d'action pluridisciplinaires par nature qui ne sauraient être l'apanage d'une seule discipline quelle qu'elle soit. Mais la géographie, discipline de l'espace à différentes échelles, est concernée au premier chef.

Encore convient-il de préciser les apports originaux possibles de la géographie. Contrairement à une opinion très répandue chez les géographes eux-mêmes, ces apports originaux ressortissent peut-être au moins autant au domaine de la géographie physique qu'à celui de la géographie humaine. L'étude des contraintes imposées par le milieu – qu'il s'agisse de la lithosphère, de l'atmosphère, de l'hydrosphère, de la biosphère – est en effet indispensable pour comprendre l'implantation et le groupement des hommes, mais aussi pour planifier celui-ci et éviter des erreurs majeures. La connaissance de la résistance des roches à la construction, des ressources en eau par exemple sont indispensables à l'aménageur. Un domaine important est celui de l'étude des risques naturels, dans les différents domaines précédemment cités, trop souvent négligés par les aménageurs : ainsi des risques volcaniques et séismiques, des possibilités d'inondations, de cyclones ou de typhons, la fréquence des avalanches, etc.

Tout aussi essentielle est l'étude des conséquences de l'action de l'homme, et en particulier de ses aménagements de l'espace sur le milieu naturel. Les négliger serait faire courir des risques, parfois à long terme mais bien réels, à la fois au milieu lui-même et aux hommes qui l'occupent. On peut citer les terrassements, la création de reliefs artificiels, la rectification des rivages et des cours d'eau, l'accélération de l'érosion par déforestation et, bien sûr, les différentes pollutions (de l'air, des eaux courantes, des sols, des mers).

La géographie humaine est également susceptible d'apports importants à l'aménagement et à l'urbanisme dans des domaines tels que l'étude de la population et de sa répartition, celle des activités, de l'analyse des lieux habités (espaces ruraux et urbains). Mais il importe que l'apport de la géographie se distingue clairement de celle des autres sciences humaines et sociales qui abordent ces thèmes, souvent avec des outils et des méthodes plus fins : la démographie, l'économie, la sociologie et l'anthropologie notamment.

La géographie a enfin un rôle important à jouer pour appréhender la dimension spatiale, fondamentale pour l'aménageur, de certains grands problèmes contemporains. On citera en particulier, sans que la liste prétende à l'exhaustivité, le développement et le sous-développement, le risque d'épuisement des ressources naturelles et en particulier des sources d'énergie fossile, les ressources alimentaires et la faim dans le monde, les pollutions, l'effet de serre.

P. M.

→ Climat ; Climax ; Conditions naturelles ; Relief ; Risque naturel ; Topographie.

GÉOLOGIE → Géotechnique

GÉOMÉTRIE

Du grec γεωμετρια (mesure de la terre), « d'où primitivement arpentage, sens primitif qui subsiste, à côté du sens moderne, à toutes les époques de la littérature grecque. Chez les modernes, la géométrie est la science de l'espace » (Lalande). En tant que telle, elle présente trois acceptions essentielles :

— « science des rapports de forme et de position qui peuvent exister entre choses perçues ; étude des propriétés des figures en tant que ces propriétés se déduisent formellement de leurs définitions » (Lalande) ;

— « science de toutes les espèces possibles d'espace » (Kant) ;

— « science des ensembles ordonnés à plusieurs dimensions » (Russel).

Seule la première acception concerne l'architecture et l'urbanisme dont l'usage de

la géométrie a évolué avec le développement de cette discipline, selon le rôle et la place qu'elle occupait dans la configuration du savoir, et les significations qu'elle véhiculait à travers le temps (cf. A. Dahan-Dalmedico, J. Peiffer, *Une histoire des mathématiques, routes et dédales,* 1986).

Ainsi, pour Pythagore, Platon, Aristote, il existe une correspondance entre le monde, la nature et les mathématiques qui représentent sur terre l'absolu divin. Cette métaphysique n'a cessé, jusqu'au XVIII[e] siècle, d'imprégner la géométrie dans son application à la théorie de l'art (cf. J. von Schlosser, *Die Kunst Literatur,* Vienne, 1924, trad. franç. *La littérature artistique,* Paris, 1984 ; E. Panofsky, *Idea,* Berlin, 1924, trad. franç. Paris, 1983) et à travers la pratique des peintres, maîtres-maçons, charpentiers et architectes (G. Jouven, *L'architecture cachée,* Paris, 1979).

L'avènement de l'esprit rationaliste, la laïcisation progressive de la société, puis l'essor du romantisme et l'écroulement du vieux système métrologique duodécimal, ont contribué à supplanter et éliminer cette géométrie d'initiés qui se manifestait, entre autres, à travers deux grands types de tracés harmoniques : le tracé arithmétique modulaire (théorie de la proportion) et le tracé géométrique dynamique (rectangle d'or et autres rectangles dynamiques). Ceux-ci font place aux tracés physiques/statiques, et aux trames simples, rationnelles, que J. N. L. Durand inaugure dans ses *Leçons d'architecture* (1802). Le Corbusier tentera, en vain, de les ressusciter avec ses « tracés régulateurs » (1924) puis son *Modulor* (1950).

Les rapports de la géométrie avec l'esthétique et la composition constituent un vaste champ de recherche, encore insuffisamment exploré, malgré les travaux de J. Hambidge (1924), M. C. Ghyka (1927), G. Kepes (1966).

D'une manière générale, la géométrie intervient dans la conception architecturale et urbaine de trois manières différentes : comme instrument de mesure, comme instrument de composition et comme instrument de représentation.

— *Comme instrument de mesure,* elle agit pour dimensionner l'espace à travers deux grands systèmes de mesure : non métrique (pied, pouce, pas, coudée, etc.), encore en usage dans de nombreux pays, en Asie, par exemple, et auquel une symbolique mystique et/ou métaphysique est souvent rattachée ; métrique, à partir du XVIII[e] siècle (cf. E. Neufert, 1965, trad. franç. *La coordination dimensionnelle,* Paris, 1967).

— *Comme instrument de composition,* elle agit pour régulariser et conformer les figures urbaines, tant au niveau local que global de la ville, et dans la configuration des îlots, à travers deux grands types de tracés géométriques, orthogonal et radioconcentrique. La variété des tracés de plans d'urbanisme peut être schématiquement ramenée à l'opposition entre plan régulier et plan irrégulier, représentée par deux écoles antagonistes de composition urbaine, classique et pittoresque (cf. R. Unwin, *Town-planning in practice,* 1906). Nous excluons ici le tracé spontané.

— *Comme instrument de représentation graphique :* l'introduction du géométral (plan, élévation) et surtout l'invention de la perspective (Brunelleschi, Alberti) ont transformé l'espace pictural, architectural et urbain (Panofsky, *La perspective comme forme symbolique,* Berlin, 1927, trad. franç., Paris, 1975). L'évolution de la discipline, avec la géométrie projective de G. Desargues (1591-1662) et la géométrie descriptive de G. Monge (1646-1718), puis leur synthèse par Poncelet (1788-1867), ont ouvert la voie à de nouvelles possibilités de représentations : l'axonométrie, l'isométrie, la perspective cavalière et militaire (née pour des raisons stratégiques au XVIII[e] siècle), qui ont à leur tour influencé la conception de nouvelles formes urbaines et architecturales.

A. L.

→ Art urbain ; Modulor ; Nombre d'or ; Orthogonisme ; Radioconcentrique.

GÉOMORPHOLOGIE → Relief

GÉOSYSTÈME → Climax ; Conditions naturelles

GÉOTECHNIQUE

La géotechnique est l'application technique des recherches de la géologie. Cette dernière, étymologiquement explication de la terre, est devenue de fait l'étude de la structure et de l'évolution de l'écorce terrestre.

Les études géotechniques concernent notamment les mines, l'emprise des infrastructures de transport (ports et aéroports en particulier, voies de communication). Elles sont fondamentales pour le choix des sites d'équipements pouvant comporter des risques (centrales nucléaires par exemple). Elles permettent également de déterminer les terrains susceptibles de faire l'objet de constructions ou au contraire présentant des risques (séismes, éruptions volcaniques, éboulements, glissements de terrains, etc.) trop importants. Elles peuvent aussi concerner les conditions de drainage des terrains, d'approvisionnement en eau. Elles conduisent souvent à déterminer les travaux spécifiques nécessaires pour rendre constructible un terrain en réduisant les risques objectifs qu'elles ont mis en évidence. Il s'agit d'études souvent coûteuses, mais indispensables avant tout projet d'aménagement d'une certaine envergure. Elles ont leur place dans l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR).

G. B. et P. M.

› Risque naturel.

GÉOTHERMIE → Chauffage ; Énergie et environnement

GHETTO

Mot italien, dérivé de l'hébreu (*ghet :* divorce, séparation) pour désigner les anciens quartiers juifs des villes italiennes lorsqu'au XVI^e^ siècle leurs portes furent obligatoirement fermées la nuit et que les communautés juives furent tenues d'y résider.

Pendant le Moyen Âge, les juifs vivaient, dans les villes européennes, assimilés aux autres habitants. La France et l'Angleterre les expulsèrent au XIII^e^ siècle. L'Espagne, dès le XV^e^ siècle (première *juderia,* en 1412), puis l'Italie (premier *ghetto* à Venise, 1516), les confinèrent dans des enceintes clairement délimitées dont les accès étaient fermés pendant la nuit. La vie dans ces espaces réduits, très souvent insalubres, contribua puissamment à conserver l'intégrité de la communauté juive, en lui faisant parfois prendre du retard sur l'évolution de la vie et de la ville environnante. À la même époque, les pays germaniques et slaves laissèrent plus de liberté aux juifs dans leur vie urbaine.

Au cours de l'histoire, en particulier à partir de la législation napoléonienne, beaucoup de ghettos ont été détruits et ont disparu des villes de l'Europe occidentale. On en retrouve les éléments à Venise, à Florence comme à Amsterdam. En France, ils ne se trouvent que dans les anciens états des papes (Carpentras). La persistance des ghettos, jusqu'aux grandes persécutions raciales nazies, a été plus accentuée dans l'Europe orientale. Aujourd'hui, le terme (encore ignoré par Littré) a pris dans la langue commune un sens général pour désigner toute ségrégation ethnique ou simplement sociale, ayant un support territorial.

Mais il faut souligner que ces nouveaux ghettos ont assez souvent un caractère transitoire car leurs populations les abandonnent au bout d'un certain temps (cf. le ghetto italien de New York, Brooklyn, où les Américains d'origine italienne constituent aujourd'hui une minorité). Dans son livre *The Ghetto,* L. Wirth a bien montré comment le quartier juif de Chicago avait joué un double rôle de ségrégation et d'assimilation progressive.

P. Mo.

→ Acculturation ; Luttes urbaines ; Quartier ; Ségrégation.

GÎTE RURAL → Hébergements touristiques

GLOBALISATION → Mondialisation

GOLF (TERRAIN DE)

À la fois équipement de loisir et équipement sportif, un terrain de golf garde, par ailleurs, un caractère d'espace vert, le plus souvent privé, et il peut utilement faire office d'espace tampon à la périphérie d'une zone résidentielle.

En France, le nombre de joueurs de golf (10 000 licenciés en 2009 et quelque 650 000 pratiquants) a quadruplé en vingt ans, bien qu'il s'agisse encore d'un sport de connotation assez élitiste (à l'inverse de ce que l'on observe dans certains pays comme l'Angleterre et les États-Unis), d'un coût élevé (la cotisation annuelle à un club est couramment de l'ordre de 1 000 €). On comptait 798 par-

cours de golf homologués en 2010, pour la plupart privés.

Pour l'urbaniste, l'implantation d'un terrain de golf présente des caractères assez spécifiques. C'est un équipement de très grande dimension (30 à 60 ha), qui exerce un impact important dans l'organisation de l'espace, avec un flux de fréquentation qui, proportionnellement, reste très faible.

Par ailleurs, on a vu se multiplier au cours des années 1980 les projets d'implantation de « golf-immobiliers » dans des zones naturelles soumises à une forte pression touristique ou urbaine. Il s'est souvent agi d'un moyen de contourner des mesures de défense de l'environnement, le golf, équipement de loisir vert, étant dans un premier temps mieux accepté qu'un projet immobilier, le second n'étant alors présenté que comme l'accompagnement du premier, alors même que toute la marge de l'opérateur se réalise sur lui, le golf pouvant parfois être réalisé à perte. Les études de marchés indiquent que des maisons « sur un golf » peuvent se vendre 15 % à 20 % plus cher qu'ailleurs, bien que moins d'un tiers des acheteurs pratiquent le golf.

J. C.

→ Espace vert.

GRAND ENSEMBLE

Groupe d'immeubles locatifs comportant un nombre élevé de logements.

Le terme « grand ensemble » est apparu dès 1935, dans un article de Maurice Rotival dans la revue *L'Architecture d'aujourd'hui,* comme un des éléments structurants de l'urbanisme moderne, en rupture avec la tradition urbaine, axée sur l'hygiène, l'espace et le soleil. Cet article présentait une théorie, empreinte de moralisme social, de l'implantation des cités à bon marché, aux fonctions et à l'organisation spatiale clairement définis, et de leurs principes de construction à partir de la réalisation d'ensembles de HBM entre les deux guerres.

À partir des années 1950, ce terme s'est répandu pour désigner des groupes de grandes dimensions d'immeubles locatifs, implantés dans des zones d'aménagement ou périmètres d'expansion urbaine spécialement délimités. Ces immeubles ont toujours un minimum de trois niveaux au-dessus du rez-de-chaussée et jusqu'à plusieurs dizaines. Ils peuvent être constitués de blocs continus très allongés, selon le principe du « chemin de grue » (immeubles rideaux ou barres) ou de tours, mais sont souvent disposés en équerre, en quinconce, en étoile, etc., de façon à ménager entre eux des prospects suffisants. Ils peuvent accueillir une population globale de 1 000 à plusieurs dizaines de milliers d'habitants. Les espaces intercalaires sont aménagés en aires de stationnement, en espaces verts ou en terrains de sport. L'expression « grand ensemble » est de moins en moins employée : le vocabulaire administratif préfère parler de « quartiers en difficulté » ou de « zones urbaines sensibles », les habitants de « cités ». Toutes ces expressions sont impropres, puisque les difficultés rencontrées dans beaucoup de ces ensembles (mais pas tous) résultent précisément du fait qu'ils ne sont devenus ni des quartiers ni des cités au sens plein de ces termes.

En fait, il s'agissait de programmes d'urgence, dans le cadre d'une politique officielle de construction visant à réduire la grande crise du logement apparue après la guerre. Ces premiers grands ensembles ont été réalisés en dehors de toute doctrine officielle, de tout texte réglementaire, le terme même employé pour les désigner traduisant ce vide conceptuel et juridique. Les premiers grands ensembles, dans les années 1950, implantés en marge des secteurs d'habitat ancien, ont été accompagnés d'une infrastructure de voirie et d'équipements souterrains qui ont permis de doter les logements de tous les éléments du confort moderne (hormis l'ascenseur dans les immeubles de quatre niveaux et moins). C'est seulement après 1960 que les nouveaux ensembles, dans le cadre des zones à urbaniser par priorité (ZUP), ont commencé à être dotés aussi d'équipements collectifs commerciaux, sociaux ou culturels. Pour briser la monotonie ou l'uniformité, on a même aménagé parfois des centres commerciaux, inclus dans des constructions basses à échelle plus humaine ou imitant de vieux villages. Dans les plus récents, il s'est constitué des galeries marchandes couvertes et des secteurs commerciaux qui forment des pôles d'attraction nouveaux, en concurrence avec ceux des quartiers anciens limitrophes. Mais le grand ensemble, celui des quartiers urbains rénovés

comme celui des banlieues éloignées en secteur semi-rural, tend toujours à constituer un monde à part. Et l'éloignement, l'uniformité, les dimensions démesurées et le caractère impersonnel du cadre de vie ont été souvent mal ressentis par ses habitants, soumis à un complexe d'isolement pénible (baptisé « sarcellite » dans les années 1960, du nom de Sarcelles), et souvent dénoncés comme les principales causes d'une délinquance juvénile particulièrement élevée. La population initiale était en général très jeune, constituée en majorité de jeunes ménages mais, même si elle tend à vieillir sur place, les nouveaux arrivants restent toujours parmi les plus jeunes.

Si la population initiale des grands ensembles correspondait à la moyenne nationale sur le plan des revenus, au point que certains ont cru y voir un creuset uniformisateur de la société française moderne, leur évolution a été très inégale. Certains grands ensembles, généralement bien reliés aux équipements et au milieu urbain, n'ont pas rencontré de problèmes majeurs. Mais beaucoup ont dû faire face à une paupérisation, voire une marginalisation, de leur population. Les plus aisés des locataires, ceux qui bénéficiaient d'une promotion sociale, cherchaient à les quitter, souvent pour un logement en accession à la propriété. Peu à peu, de nombreux grands ensembles sont devenus, la crise économique accélérant l'évolution, de véritables ghettos défavorisés : familles dites lourdes, immigrés, chômeurs, etc. La dégradation – aggravée par le vandalisme – des bâtiments a accru le sentiment du rejet.

À partir de ce constat, que les pouvoirs publics ont commencé à dresser au début des années 1970, ceux-ci ont recherché des solutions. À cette fin, ils ont alterné les actions sur le cadre physique (bâti, environnement) et les dispositifs socioéconomiques, avec une tendance, non continue cependant, à faire passer la priorité des premiers vers les seconds. Au cours de cette génération d'actions curatives, faute d'avoir pris à temps les mesures préventives, les interventions sont passées du niveau local (le grand ensemble, voire une fraction de celui-ci) au niveau global (la commune, la ville, voire l'agglomération) et même national.

Les actions sur le cadre bâti ont commencé dans les années 1970 avec le programme « Habitat et vie sociale » (HVS) qui visait, à titre expérimental d'abord (dès 1972), puis dans le cadre d'un groupe interministériel (à partir de 1977), avec l'aide du Fonds d'aménagement urbain (FAU), à réparer les logements et les immeubles et à améliorer les espaces publics, mais aussi, quoi qu'on en ait dit, à susciter la participation des habitants pour faciliter leur intégration dans le milieu urbain. Par la suite, dans les années 1980, les actions sur le cadre physique furent quelque peu délaissées. On recourut cependant, après les émeutes urbaines de l'été 1981, à des démolitions d'immeubles, dont on attendait un choc psychologique. Parfois au contraire, on profita de la faible densité de certains ensembles pour les remodeler par des constructions nouvelles (à Orly par exemple). Les actions sur le cadre physique ont repris avec le programme « Banlieues 89 » qui a permis, avec des moyens financiers limités (226 millions de F de 1983 à 1989), de mener quelque 400 opérations d'amélioration, en fait modestes et le plus souvent sans grande portée.

Enfin, en 1994, parallèlement à la politique des contrats de ville, furent sélectionnés 13 « grands projets urbains » (GPU) concernant de vastes quartiers, voire des communes entières, où les difficultés étaient graves et persistantes : 9 en région parisienne, 2 dans celle de Lyon, les quartiers nord de Marseille et Roubaix-Tourcoing. Cette politique, qui dépasse les grands ensembles, les concerne cependant au premier chef. Les opérations, qui devaient durer jusqu'à quinze ans, sont de grande envergure, contrairement aux programmes HVS ou à Banlieues 89 : infrastructures routières (désenclavement autoroutier) ou ferroviaire (desserte par le métro), réorganisation de quartiers entiers par création d'un centre ou réduction d'une dalle, aménagements de friches industrielles ou de zones d'activités, etc. Les montants mis en jeu ont été considérables : 10 milliards de F au total (500 à 1 200 millions par GPU) au cours du XI^e plan (1994-1999).

Ces grands projets sont devenus les grands projets de ville (GPV) pendant la période de planification 2000-2006. Le mécanisme a été élargi à des projets lourds de requalification urbaine à l'échelle locale concernant les quartiers les plus dégradés et les conditions de vie de leurs habitants, mais qui doivent favoriser

leur insertion dans l'agglomération où ils sont situés : ce sont les 53 grands projets de ville (GPV) et les 59 opérations de renouvellement urbain (ORU, opérations moins lourdes). Les GPU sont devenus des GPV sur la base d'une nouvelle convention impliquant souvent un élargissement du périmètre. Comme pour les grands projets urbains, le maître d'ouvrage est variable : groupement d'intérêt public (c'est la formule la plus souvent retenue), ville, structure intercommunale, etc. Il était prévu 2,1 milliards d'€ de subventions plus 1,5 milliard d'€ de prêts de la Caisse des dépôts et consignations pour ce nouveau programme. Les interventions prévues concernaient la dimension physique (démolitions, réhabilitations, reconstructions, restructuration des espaces publics, traitement paysager, désenclavement du site) et la dimension économique (implantation d'activités, restructuration de centres commerciaux, création d'équipements majeurs). Quant aux démolitions d'immeubles, qui n'avaient jamais été interrompues, elles sont devenues un des aspects majeurs de l'action sur le cadre bâti à partir de 1998 et surtout de 2002 : le ministre Borloo en a annoncé 30 000 par an, mais il est peu probable que ce rythme soit respecté. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'opportunité d'opérations qui aggravent la stigmatisation des quartiers concernés.

La réhabilitation socioéconomique a reçu la priorité à partir des années 1980, sans que les programmes portant sur le cadre physique soient pour autant abandonnés comme on l'a vu. Des actions expérimentales en ce sens avaient déjà été entreprises par les groupes d'action municipale (GAM) ou à titre ponctuel (Mons-en-Barœul, l'Alma-Gare à Roubaix, le Petit Séminaire à Marseille). Le rapport « Ensemble, refaire la ville » (1982-1983) proposé par la commission présidée par Hubert Dubedout, maire de Grenoble et ancien animateur des GAM, a prôné une action globale en direction des habitants les plus fragiles, en particulier les étrangers et les groupes marginalisés (chômeurs, familles « lourdes », femmes isolées, etc.), bref de lutter contre l'exclusion, de rejeter le spectre de la ville à deux vitesses, de démocratiser la gestion de la ville, de rééquilibrer socialement la population de ces quartiers, d'insérer les jeunes dans la ville et dans la société, de prévenir l'insécurité, de relier le développement social au développement économique local. Le rapport plaçait en exergue le concept d'autodéveloppement. La politique de développement social des quartiers (DSQ) qui en a résulté a concerné 148 quartiers (1,5 million d'habitants) et 350 000 logements avec des financements de l'État, des collectivités territoriales et de partenaires divers. Le bilan qui en a été dressé était clairement positif. Pourtant, en 1989, dans le cadre du X^{e} plan, on a remplacé ce dispositif par celui du développement social urbain (DSU) qui élargissait l'action à l'échelle de la ville, à un nombre plus élevé de quartiers (500 en tout, dont certains en centre-ville). Il n'est pas certain que cet élargissement ait été bénéfique : le dispositif DSU s'est traduit par une dilution des actions en faveur des quartiers en grave difficulté dans une politique dite de la ville (le ministère de la Ville a été créé en décembre 1990) plus diffuse et s'est traduit par un retrait des acteurs locaux (associations, représentants des habitants des quartiers) au profit des élus. La notion d'autodéveloppement a disparu avec les traces d'idéologie autogestionnaire des DSQ.

Dans les années 1990, on a prétendu passer à une politique globale de la ville. En fait, une logique économique et des mécanismes administratifs plus traditionnels l'ont emporté. Ce fut d'abord la généralisation, au XI^{e} plan, des contrats de ville (13 avaient été expérimentés au X^{e} plan) : 214 contrats (plus une convention avec la ville de Paris) ont été signés avec des communes ou des structures intercommunales. En fait, la difficile négociation du programme d'actions entre l'État et les collectivités locales et la mise en œuvre, de fait sous le contrôle de ces dernières, ont encore conduit à élargir les objectifs et la nature des actions entreprises. Les crédits ont cependant été importants (23 milliards de F pour 1998). Au XII^{e} plan (2000-2006), les contrats d'agglomération, à une échelle (les 140 agglomérations inscrites dans les aires urbaines de 50 000 habitants) jugée plus pertinente que celle de la ville, sont venus compléter les contrats de ville. Ils comportent des programmes peu nombreux mais significatifs à l'échelle de l'agglomération dans une perspective à long terme (quinze ans). Cette procédure avait d'abord été expérimentée à Bordeaux et au Creusot-Montceau-les-Mines), puis mise en place en 2001 : 108 contrats d'agglomération (sur 185 agglomérations) ont été signés. Pour la

période 2007-2013, ces contrats ne sont plus que des conventions territoriales signées dans le cadre de contrats de projet État-région.

Le pacte de relance pour la ville, à la suite de la loi du 14 novembre 1996, a créé les « emplois de ville » pour les jeunes de 18 à moins de 26 ans, destinés à « favoriser l'insertion des jeunes résidant dans les grands ensembles et les quartiers d'habitat dégradés », mais leur application fut modeste (12 000 emplois créés en 1996-1997). Le pacte de relance pour la ville créait en outre une hiérarchie de zones en difficulté, où l'on espérait créer des emplois, essentiellement grâce à des incitations fiscales elles-mêmes graduées : 731 zones urbaines sensibles (ZUS), au sein desquelles 350 quartiers ont été érigés en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et 44 ont reçu pour cinq ans (1997-2001) le statut de zones franches urbaines (ZFU). Ces dernières, d'abord contestées parce que les emplois étaient souvent transférés plus que créés et que leur coût était élevé, sont apparues comme un succès sur le plan local (10 000 entreprises nouvelles implantées, 45 000 emplois créés, un quart de ces emplois occupés par des habitants de la zone). Elles ont été prolongées et une nouvelle vague de 41 ZFU a été décidée pour la période 2004-2008. Il y en a, au total, 100 en 2010.

Le gouvernement Jospin, sans supprimer les mécanismes existants, a mis l'accent sur la création d'emplois au plan national avec la création des emplois jeunes qui généralisent et améliorent le dispositif des emplois de ville en lui donnant une autre dimension (350 000 emplois à créer par le secteur public et associatif avant la fin 2000). En fait, seuls les emplois du secteur public et associatif ont été créés, mais le gouvernement Raffarin a refusé leur pérennisation. Une partie seulement de ces emplois concernait les grands ensembles en difficulté, même si l'on y a créé en priorité des emplois jeunes d'assistance aux enseignants, d'animation sportive, sociale ou culturelle, d'accueil et d'assistance (dans les transports publics par exemple), de promotion des nouvelles technologies (cybercafés ou sites multimédias).

La loi pour la ville et la rénovation urbaine (dite loi Borloo) du 1er août 2003 a mis en place le Programme national de rénovation urbaine, qui constitue un effort sans précédent, au moins par l'ampleur des crédits prévus, pour la transformation de ces quartiers : en 2009, 531 ZUS ont été sélectionnés en deux phases. Une Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a été créée pour coordonner ce programme en regroupant les financements publics (État, collectivités territoriales, Caisse des dépôts et consignations) et privés organismes bailleurs des logements sociaux, 1 % logement, etc.). Le programme fixé par la loi de 2003 était excessivement ambitieux, puisqu'il prévoyait, en cinq ans (2004-2008) la démolition de 200 000 logements, la reconstruction de 200 000 unités et la réhabilitation de 200 000 autres, ainsi que la « résidentialisation » de nombreux quartiers, des réalisations (par réhabilitation ou par construction) d'équipements publics et des aménagements d'espaces publics et de loisirs. Les ambitions ont été modérées par la suite : les programmes de l'ANRU, au 1er juin 2009, visent, avant 2013, à démolir 130 000 logements, en construire 124 000 et en réhabiliter 298 000. La loi de 2003 prévoyait 2,5 milliards d'€ venant de l'État pour la période 2004-2008. Plusieurs lois successives (18 janvier 2005, 13 juillet 2006 et 5 mars 2007) ont porté ce montant à 6 milliards pour la période s'étendant jusqu'à fin 2013 (plus 350 millions accordés en décembre 2008 dans la cadre du plan de relance économique). Ils seront abondés par des crédits venant des autres partenaires, et en particulier des organismes bailleurs. L'ANRU avance un total de 42 milliards, dont 38,7 seraient engagés à mi-2009. Il reste à réussir à mener toutes ces opérations, probablement dans un délai plus long, le démarrage du programme ayant été assez lent (l'ANRU elle-même prévoit un achèvement du programme fin 2015). Fin 2008, seuls 45 800 logements avaient été démolis, 17 990 reconstruits, 78 780 réhabilités et 48 490 résidentialisés.

Le risque des politiques suivies depuis 1989, et surtout depuis 1994, était, au nom de la globalisation des problèmes des grands ensembles, de voir se diluer les politiques en faveur de ces quartiers en difficulté dans des politiques globales qui contribueront peu à réduire leurs handicaps. Si un point de vue global était nécessaire, on peut regretter que les politiques centrées sur le quartier se soient souvent insérées dans une politique de la ville qui apparaît trop souvent comme une coquille

vide, où les élus locaux sont devenus les acteurs majeurs – tout en laissant l'État et des institutions nationales comme la Caisse des dépôts et consignations apporter l'essentiel des financements – au détriment de la participation des habitants. Le programme national de rénovation urbaine a le mérite de replacer l'action à l'échelle des ensembles en difficulté. On peut lui reprocher de mettre presque exclusivement l'accent sur les problèmes du cadre physique sans pouvoir répondre aux difficultés économiques et sociales des habitants.

P. M.

→ Banlieue ; Barre ; Contrat d'agglomération ; Contrat de ville ; Développement social des quartiers (DSQ) ; Exclusion ; Fonds d'aménagement urbain ; Grand projet de ville (GPV) ; Grand projet urbain (GPU) ; Pacte de relance pour la ville ; Programme national de rénovation urbaine ; Renouvellement urbain ; Zone à urbaniser par priorité (ZUP) ; Zone franche urbaine (ZFU).

GRAND MAGASIN, GRANDE SURFACE

→ **Magasin ; Urbanisme commercial**

GRAND PARIS

La capitale pose, dans de nombreux pays, des problèmes particuliers quant à son statut et à son administration. Dans les pays fédéraux, il n'est pas rare qu'elle soit indépendante de toute autre entité territoriale (Washington aux États-Unis, Canberra en Australie). Dans d'autres pays, on choisit de bâtir une nouvelle capitale, soit pour arbitrer entre plusieurs villes ou régions rivales (Brasilia au Brésil, Ottawa au Canada, Canberra encore), soit pour des raisons politiques (éviter les villes trop remuantes : Islamabad au Pakistan, Brasilia encore), d'équilibre ethnique (Ibadan au Nigeria) ou stratégiques (Islamabad encore), voire pour servir le prestige d'un dirigeant (Yamoussoukro en Côte-d'Ivoire).

Dans les pays très centralisés, la capitale est le plus souvent la ville principale de la province ou de l'État autour duquel s'est réalisée l'unité nationale (Berlin, Paris). Mais cette capitale est surveillée de près par les autorités nationales et a souvent un statut particulier. Ainsi, Paris n'eut un maire qu'en 1789, en 1848 et, de façon plus durable, depuis 1977 et n'a eu un conseil municipal qu'en 1834. De 1800 à 1977, elle a été administrée par le préfet du département de la Seine au nom de l'État. Elle est devenue elle-même département par la loi du 10 juillet 1964.

Outre ce problème politique, la capitale prend souvent une extension spatiale qui la fait se développer hors de son territoire. On peut étendre celui-ci (création du *Greater London* en 1965, au reste largement débordé par la périurbanisation) ou chercher à coordonner les différentes collectivités locales. Dans le cas de Paris, cette coordination a d'abord été assurée par le préfet du département de la Seine (et le préfet de police pour ce qui le concerne). Mais avec l'extension de la banlieue à la fin du XIX^e siècle, et surtout après la première guerre mondiale, l'agglomération a débordé sur les territoires des départements voisins de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne. Pourtant, les structures administratives n'ont commencé à être modifiées qu'avec l'avènement de la V^e République. Le District de la région de Paris, établissement public regroupant les départements de Seine, Seine-et-Oise et Seine-et-Marne, a été créé par la loi du 2 août 1961. Mais son délégué général (Paul Delouvrier) n'avait qu'un rôle de coordination entre les départements et vis-à-vis des ministères. Il a pourtant su donner à la région une impulsion nouvelle avec l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP, 1965) et avec le lancement notamment du Réseau express régional (RER) et des villes nouvelles proposées par le SDAURP. La loi de 1964 a réorganisé la région parisienne en huit départements : le département de la Seine (légèrement étendu à l'est) a été divisé en quatre départements (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne, ces trois derniers constituant la petite couronne de Paris) et celui de Seine-et-Oise (légèrement amputé à l'est) en trois départements (Yvelines, Essonne et Val-d'Oise), constituant avec la Seine-et-Marne, demeurée inchangée, la grande couronne. C'est cette loi de 1964 qui a conféré au délégué général au district le titre de préfet de région et la loi du 6 mai 1976 qui a créé la région d'Île-de-France avec le même statut (à quelques exceptions près) que les autres régions (qui avaient été instituées en 1972), le préfet de région devenant également préfet de Paris. Enfin, la loi du 31 décembre 1975 a rapproché le statut de la ville de Paris (dont le territoire constitue en même temps un département, le conseil municipal étant égale-

ment conseil général) de celui des autres communes avec un maire (également président du conseil général). Celui-ci a été élu pour la première fois en 1977.

Le problème de la gestion de l'agglomération parisienne, qui réunit la plus grande part de la région Île-de-France, a été reposé dans les années 2000. Plusieurs élus parisiens et divers spécialistes ont alors avancé l'idée de créer un Grand Paris. Ni le statut (on parlait de département ou plus modestement de communauté urbaine), ni les limites (certains évoquaient la petite couronne, d'autres une agglomération plus étendue) n'étaient clairement définis. Les inégalités, notamment de ressources fiscales, entre Paris et les communes de la première couronne et la nécessité de coordonner les politiques d'aménagement (logement et transports en particulier) ont conduit la nouvelle municipalité de gauche à nouer des contacts avec les communes proches, puis à proposer la création d'une structure de concertation, le syndicat Paris Métropole (devenu syndicat mixte d'études en 2009), qui réunit en une conférence métropolitaine les collectivités territoriales (87 au 1er mai 2009, en majorité de gauche, mais certaines également de droite) sur une base d'adhésion volontaire. Le syndicat a vocation à concerner l'ensemble de l'agglomération (il comprend déjà les villes nouvelles). Les Hauts-de-Seine ont décidé, en 2010, d'y adhérer.

En 2007, le président de la République Nicolas Sarkozy a créé un secrétariat d'État au développement de la région capitale. Cette nomination a été effectuée dans un contexte de conflit entre l'État et la région, le gouvernement ayant refusé d'approuver le projet de nouveau schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) adopté par le conseil régional en février 2007. Le secrétaire d'État (Christian Blanc) a préparé ses propositions sans concertation avec la région et les premières options évoquées (métro souterrain de rocade à 20 km du centre parisien, développement privilégié du plateau de Saclay autour des établissements scientifiques qui y sont déjà installés) ne correspondaient pas aux projets du SDRIF.

Dans le même temps, le comité pour la réforme des collectivités territoriales (dit comité Balladur proposait (5 mars 2009) de créer une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » (Paris et les trois départements de la petite couronne). Ses compétences auraient été celles du département augmentées de celles des intercommunalités les plus importantes, les communes demeurant des collectivités locales. Les conseillers du Grand Paris auraient été élus en même temps que les conseillers régionaux au scrutin de liste, à la proportionnelle à deux tours avec prime majoritaire, les premiers élus étant conseillers régionaux et du Grand Paris et les élus suivants seulement conseillers du Grand Paris.

Par ailleurs, le président Sarkozy avait chargé dix équipes d'architectes (et non d'urbanistes) de faire des propositions d'aménagement du Grand Paris. Leurs projets, souvent intéressants, manquent cependant d'études de base : il s'est en fait agi d'un concours d'idées. Christian Blanc n'a d'ailleurs pas cherché à travailler en concertation avec elles. Tandis que certains (Jean Nouvel) dénonçaient ses méthodes, les neuf autres équipes ont constitué, autour de Christian de Portzamparc, un « Groupement international pour le Grand Paris » sans obtenir pour autant un véritable dialogue.

Sur le plan de la gouvernance :

— il paraît difficile tant de créer, même dans le seul cas du Grand Paris, un nouvel échelon administratif (chacun s'accorde à penser qu'il y en a déjà trop en France) : une éventuelle réforme de la gouvernance du Grand Paris a été repoussée à une date ultérieure ;

— dans cette hypothèse, se poserait le problème du partage de compétences avec la région qui subsisterait en tout état de cause ;

— de plus, il paraît pour le moins peu judicieux de recréer, à peu de choses près, l'ancien département de la Seine, créé en 1790 et supprimé en 1966 (par la loi de 1964) ;

— enfin, un département du Grand Paris recréerait une barrière fâcheuse entre son territoire et la grande couronne, analogue à celle qui existe actuellement entre Paris et la banlieue.

Sur le plan de l'aménagement :

— on peut mettre en sérieux doute la pertinence d'un métro souterrain de rocade de 130 km, surtout à cette distance du centre (20 km en moyenne) : il serait très coûteux (estimé à environ 22 milliards d'€) et interdirait tout autre projet d'envergure de transport dans la région pendant plusieurs décennies ; enfin, sa clientèle limitée (les déplacements

de rocade, s'ils sont nombreux, nécessiteraient presque toujours au moins deux correspondances, ce qui serait très dissuasif) ;

— le choix d'un pôle privilégié de développement économique (le plateau de Saclay) ne ferait, comme l'opération de La Défense un demi-siècle plus tôt, qu'accentuer le déséquilibre de la région (entre la moitié sud-ouest, prospère, et la moitié nord-est, en voie de paupérisation, voire de marginalisation).

Le gouvernement a cependant créé, le 30 mars 2009, une opération d'intérêt national (OIN) pour ce projet et fait adopter la loi du 3 juin 2010 qui reprend le projet de métro automatique souterrain de 130 km (le « Grand Huit »). Dépossédant le conseil régional et le Syndicat des transports de l'Île-de-France de leurs attributions, cette loi crée également une Société du Grand Paris (où l'État est majoritaire), chargée de réaliser cette rocade de métro avec une quarantaine de stations, de diriger (éventuellement par contrat en liaison avec les collectivités locales) l'aménagement des terrains autour de ces stations en espérant récupérer les plus-values induites par le métro et de développer neuf pôles économiques (le plateau de Saclay et La Défense, mais aussi Achères, Plaine-commune autour de Saint-Denis, Le Bourget, Roissy-CDG-Villepinte, Noisy-cité Descartes, Orly et Évry). La construction de la rocade de métro devrait débuter fin 2013 (après qu'un décret en Conseil d'État eut arrêté le tracé et l'emplacement des stations défini) et être achevé vers 2025. Le financement serait apporté par l'État (4 milliards d'€) et pour le reste par un emprunt sur une période de quarante ans). Conscient de ces difficultés, le gouvernement a dû accepter que le projet du « Grand Huit » et celui de la rocade « Arc Express », plus proche de Paris et trois fois moins chère, prônée par le conseil régional, soient tous deux soumis au débat public, en principe dès l'automne 2010.

La constitution de la Société du Grand Paris et le projet de métro souterrain de rocade ont soulevé de multiples objections de la part de nombreux élus et de la quasi-totalité des spécialistes. On peut, en tout état de cause, s'interroger sur le trafic de ce métro comme sur les possibilités de réunir le financement nécessaire et sur les délais de réalisation.

En fait, le développement de la région suppose une véritable stratégie d'ensemble (économique, sociale, environnementale et surtout spatiale) pour la renforcer et réduire les inégalités et non les accroître. Ce ne sont pas des idées d'architectes, si brillantes soient-elles, ni un projet établi sans étude sérieuse par un organe ministériel, mais une étude d'urbanisme régional (comme le projet de SDRIF de 2007, éventuellement amendé pour prendre en compte certaines des objections de l'État) qui le permettra. Le Grand Paris a eu, à deux reprises dans son histoire (sous le Second Empire avec Georges Haussmann et sous la présidence du général De Gaulle avec Paul Delouvrier) une telle politique. Il convient, un demi-siècle après le second (et un siècle et demi après le premier) de redonner un tel souffle à l'aménagement du Grand Paris et non de recourir à des astuces de gouvernance et à des idées ponctuelles d'aménagement.

P. M.

→ Capitale ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme ; Statut de la ville et de la région de Paris ; Ville nouvelle.

GRAND PROJET DE VILLE (GPV)

Le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a décidé, pour la période de planification 2000-2006, un programme de renouvellement urbain concernant les quartiers les plus dégradés et les conditions de vie de leurs habitants. Comme pour le programme des grands projets urbains (GPU) qui l'avait précédé, il s'agit de projets lourds de requalification urbaine à l'échelle locale, mais qui doivent favoriser leur insertion dans l'agglomération où ils sont situés.

Dans ce cadre, 50 grands projets de ville (en fait, 51 GPV effectifs plus 2 dans les DOM) et 70 opérations de renouvellement urbain (ORU), opérations moins lourdes que les GPV, ont été retenus. Les GPU sont devenus des GPV sur la base d'une nouvelle convention impliquant souvent un élargissement du périmètre. Ces projets ont été négociés et financés en dehors des contrats de plan et sont venus s'intégrer au projet qui sous-tendait le contrat de ville. Certains concernaient des sites qui avaient fait l'objet d'un grand projet urbain au cours de la période 1994-1999.

Comme pour les grands projets urbains, le maître d'ouvrage était variable : groupement d'intérêt public (c'est la formule la plus souvent retenue), ville, structure intercommunale, etc.

Les crédits mis à la disposition de ce nouveau programme se sont élevés à 2,104 milliards d'€ de subventions (1,190 de l'État, 0,457 du fonds de renouvellement urbain créé par la Caisse des dépôts et consignations et autant du 1 % logement), auxquels se sont ajoutés 1,5 milliard d'€ de prêts de la CDC, ce qui représente environ 30 millions de subvention ou de prêt par opération, soit sensiblement moins que pour les grands projets urbains de la période précédente.

Chaque site devait définir son projet urbain. Le périmètre devait être cohérent avec la problématique retenue. Dans la plupart des cas, le projet est global, ne se limitant pas à la réhabilitation du patrimoine. La plupart comportent un aspect de conception urbaine, visant à améliorer la qualité urbaine. Les interventions prévues sont multiples dans chaque projet, mais comportent toujours une intervention sur le bâti (démolitions, réhabilitations, reconstructions), le plus souvent une restructuration des espaces publics, un traitement paysager ou des interventions sur le maillage ou le désenclavement du site. Enfin, ils concernent les fonctions économiques du quartier (implantation d'activités, restructuration de centres commerciaux, création d'équipements majeurs).

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 a transformé les grands projets de ville en opérations de rénovation urbaine, automatiquement pour ceux situés en zone urbaine sensible, par dérogation et sur demande pour les autres.

P. M.

→ Banlieue ; Contrat de ville ; Développement social des quartiers (DSQ) ; Grand projet urbain (GPU) ; Pacte de relance pour la ville.

GRAND PROJET URBAIN (GPU)

Mécanisme mis en place, en 1994, dans le cadre de la redéfinition de la politique de la ville, parallèlement aux contrats de ville, pour faire face à des difficultés de grande ampleur dans des quartiers d'une certaine dimension, voire dans des communes entières faisant déjà l'objet d'un contrat de ville. Douze sites ont été sélectionnés, dont huit en région parisienne (Plaine Saint-Denis, Gennevilliers, Épinay-sur-Seine, Argenteuil, Aulnay-sous-Bois, Clichy-Montfermeil, Grigny, le Mantois), deux en région lyonnaise (Vaulx-en-Velin et Les Minguettes à Vénissieux), les quartiers nord de Marseille et l'ensemble de Roubaix et de Tourcoing. Un treizième GPU a été créé à Meaux, puis un quatorzième à Chanteloup-les-Vignes.

Si une mission nationale des grands projets urbains (GPU) a été créée, les montages opérationnels des différents projets sont variables. Le maître d'ouvrage peut être un établissement public d'aménagement (le Mantois/Val de Seine), une société d'économie mixte nationale (Clichy-Montfermeil), un syndicat mixte (Gennevilliers), un groupement d'intérêt public (Argenteuil, Aulnay-sous-Bois). Dans certains cas, la volonté des collectivités locales d'assurer le pilotage des opérations, bien qu'elles ne participent que de façon minoritaire à leur financement, a conduit à un pilotage informel (quartiers nord de Marseille).

Les travaux programmés sont importants et concernaient :

— les infrastructures (désenclavement routier à Grigny ou dans les quartiers nord de Marseille, desserte par le métro des Minguettes, etc.) ;

— la réorganisation de quartiers entiers : réduction de la dalle et démolition d'immeubles à Argenteuil (Le Val d'Argent) ou à Vaulx-en-Velin, création d'un centre commercial au Val Fourré (à Mantes), réalisation d'un nouveau centre à La Grande Borne (à Grigny), démolition de tours à Clichy-Montfermeil ;

— aménagements fonciers pour traiter des friches industrielles (Roubaix-Tourcoing) ou créer des zones d'activités (Buchelay dans le Mantois), créer des espaces verts, etc.

Ces travaux lourds n'excluaient pas des travaux plus légers (démolition d'immeubles, construction dans des espaces sous-occupés, réalisation d'équipements. Un volet socio-économique était prévu parallèlement dans le cadre du contrat de ville.

Les crédits mis en jeu ont été à la mesure de ces travaux, dont certains dépassent la durée du XIe plan : plus de 10 milliards au total, soit de 500 à 800 millions pour la plupart des GPU (1,2 milliard à Argenteuil). L'État s'est engagé à apporter son aide pendant quinze ans. Des participations financières proviennent également du Fonds d'aménagement de la région Île-de-France, du conseil régio-

nal, des collectivités locales et d'organismes publics divers (offices de HLM, Société centrale pour l'équipement du territoire, AFTRP, etc.) et même d'investisseurs privés.

Le programme des GPU a été prolongé et élargi au cours de la période du XII[e] plan (2000-2006) à travers celui des grands projets de ville (GPV). Les GPU ont été transformés en grand projet de ville (GPV) pour cette période, éventuellement après extension de leur périmètre (élargissement à d'autres quartiers ou d'autres communes).

P. M.

→ Banlieue ; Contrat de ville ; Développement social des quartiers (DSQ) ; Grand projet de ville (GPV) ; Pacte de relance pour la ville.

GRANDS AMÉNAGEMENTS RÉGIONAUX

Programme d'envergure visant à une restructuration en profondeur d'un espace régional par des actions concernant à la fois les infrastructures, les modes de production et la répartition des hommes et des activités, ou seulement certains de ces aspects.

Les grands aménagements régionaux ont été une des premières formes de l'aménagement du territoire, avant même que le terme ne soit employé : ainsi des vallées du Tennessee (États-Unis) ou du Rhône. Le plus souvent, une institution spécifique, à caractère opérationnel, est créée (*Tennessee Valley Authority*).

Dans le cas français, on peut citer :

— les grands aménagements fluviaux : Rhône (Compagnie nationale du Rhône, créée en 1932) ; canal de Provence (société du même nom, 1957, qui a étendu son activité du bassin de la Durance à l'ensemble de la haute et de la basse Provence) ; bas Rhône-Languedoc (compagnie nationale créée en 1955). Dans ces trois cas, il s'agit de travaux visant à améliorer la navigation fluviale, à irriguer des terres agricoles, à assurer l'alimentation en eau de zones urbaines et (cas du Rhône) la réalisation de barrages hydroélectriques ;

— les opérations d'aménagement touristique, en particulier les stations de sports d'hiver du plan Neige (1961-1975) et l'aménagement de côtes jusque-là peu mises en valeur : littoral Languedoc-Roussillon (de 1963 à 1982) ; côte d'Aquitaine (de 1967 à 1988) ;

— l'aménagement de la Corse (transféré à la région dans le cadre de la décentralisation) a des aspects plus divers : tourisme, mais aussi agriculture, industrie (Ajaccio, Bastia, Porto Vecchio), hydroélectricité, aménagement urbain (Ajaccio, Bastia), création de l'université de Corte, etc.

— de même, le plan du grand Sud-Ouest est un plan global de développement.

Si pour les grands aménagements fluviaux la formule de la société d'économie mixte paraît la mieux adaptée (canal de Provence, bas Rhône-Languedoc), dans d'autres cas (aménagement de la côte Languedoc-Roussillon, technopôle de Sofia-Antipolis par exemple, une mission interministérielle a été créée, ce qui souligne le rôle initiateur et financier joué par l'État.

Certaines opérations d'aménagement plus localisées ont des conséquences importantes au plan régional. Ainsi :

— de l'aménagement industrialo-portuaire du golfe de Fos ;

— de la réalisation des villes nouvelles ;

— du parc d'activités de Sophia-Antipolis à Valbonne.

À l'inverse, les grands programmes nationaux d'infrastructures, bien que sectoriels, contribuent à remodeler l'espace. C'est la raison de la grande importance que leur a accordée la DATAR, au moins jusqu'en 1975 :

— modernisation et extension des grands sites portuaires ;

— schéma directeur des voies navigables (1970) ;

— schéma directeur routier de 1971, qui corrige celui de 1960, notamment en prévoyant des liaisons transversales ne passant pas par la région parisienne (il s'y ajoutait le plan routier breton et celui du Massif central) ;

— schéma directeur de l'équipement aéronautique (1972), qui privilégiait aussi les liaisons transversales (dont l'exploitation peut être aidée par le FIAT) ;

— schéma directeur des télécommunications (1971) ;

— les liaisons ferroviaires à grande vitesse (TGV) Paris-Lyon (mise en service 1982-1983), Atlantique (1989-1990), puis Nord (1993 et 1994 jusqu'à Londres) et Est 2007.

Une seconde génération de schémas nationaux d'infrastructure a été entreprise à la fin des années 1980 et dans les années 1990. Le schéma directeur routier a été révisé à plu-

sieurs reprises, notamment en 1984, 1988 et 1992 (l'accent est désormais placé sur les liaisons transversales est-ouest et nord-sud) : on a alors prévu un réseau de 10 000 km vers 2007 (il y en a 11 000, y compris les voies express sans péage, en 2009). Après les réalisations des TGV Paris-Lyon (mis en service en deux étapes en 1982-1983), Atlantique (1989-1990), un schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse a été approuvé en 1991. Depuis, ont été ouvertes les liaisons Paris-Lille (1993), Paris-Londres par le tunnel sous la Manche (1994, puis une ligne nouvelle construite par l'Angleterre en 2007), le contournement est de Paris et celui de Lyon et le prolongement de la ligne Paris-Lyon à Valence (1994), puis à Marseille et Nîmes (TGV Méditerranée en 2001), le TGV Est jusqu'à la station lorraine entre Metz et Nancy (2007). Le TGV Est a été décidé en 1998. L'ouverture a eu lieu en 2007 jusqu'à la station lorraine (entre Metz et Nancy) avant un prolongement ultérieur jusqu'à Strasbourg.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (loi Pasqua) prescrit l'élaboration, dans un délai de dix-huit mois (donc pour 1996), de schémas pour :

— l'enseignement supérieur et la recherche ;
— les équipements culturels ;
— l'organisation sanitaire ;
— les ports ;
— les aéroports ;
— la desserte terrestre des ports ;
— les réseaux terrestres (routes, chemin de fer, voies navigables, plates-formes logistiques) ;
— les télécommunications.

Ces schémas sectoriels n'ont jamais été établis. La loi Voynet du 25 juin 1999 les a remplacés par des schémas de services collectifs. Elle en a ajouté trois supplémentaires concernant respectivement l'énergie, les espaces naturels et ruraux et le sport. Ces schémas de services collectifs ont été approuvés ensemble par décret du 18 avril 2002 et publiés peu après. Ils sont au nombre de huit, les deux schémas concernant les transports (voyageurs et marchandises) ayant été regroupés en un seul. Plusieurs de ces documents sont plutôt décevants. Ceux qui concernent le sport d'une part et les espaces naturels et ruraux se sont limités à un diagnostic et à des orientations générales. Les schémas relatifs à l'enseignement supérieur et à la recherche, aux équipements sanitaires et aux équipements culturels y ont ajouté les seuls projets du XII[e] plan (2000-2006), ce qui constitue un horizon très réduit par rapport à celui prévu par la loi Voynet (vingt ans). Seuls les schémas des transports, de l'énergie, et de façon très sommaire celui de l'information et de la communication, présentent une véritable prospective et des programmes à l'horizon 2020.

La lutte contre l'émission de gaz à effet de serre (cf. Grenelle Environnement) et l'ouverture du réseau ferroviaire à la concurrence (en 2003 pour le fret et en 2009 pour les voyageurs) ont conduit à accélérer la réalisation de lignes ferrées à grande vitesse. Un nouveau schéma national des infrastructures de transport a été rendu public le 12 juillet 2010. En ce qui concerne le réseau TGV, celui-ci serait doublé vers 2020 et assurerait la continuité des liaisons vers l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, ainsi que la desserte de toutes les grandes villes françaises (seules Brest, Nantes, Grenoble et Clermont-Ferrand ne seraient atteintes qu'indirectement). Il prévoit notamment l'ouverture en 2011 des tronçons (en cours de travaux) Perpigan-Figueras et Dijon-Mulhouse. En outre, de nouvelles liaisons TGV, portant le réseau de voies rapides à 2 300 km, devraient être réalisées (avant 2020 sous réserve d'un accord entre l'État, les collectivités territoriales et les autres acteurs pour leur financement et d'une décision sur le choix du tracé) : prolongement du TGV Est à Strasbourg (avant 2015), du TGV Méditerranée à Nice (ligne Provence-Côte d'Azur) et de Nîmes à Perpignan, du TGV Atlantique à Rennes (prévu en 2014) et à Bordeaux (2016), puis à Toulouse, à Limoges (à partir de Poitiers) et à la frontière espagnole, achèvement des lignes Paris-Mulhouse et Rhin-Rhône (se rejoignant à l'est de Dijon), liaison Lyon-Turin, ligne Paris-Normandie, contournement sud de Paris, voire ligne Paris-Amiens-Calais pour raccourcir le trajet vers Londres. Le coût de ces lignes est de l'ordre de 20 millions d'€ par kilomètre, mais certaines lignes nécessitant des ouvrages d'art importants, telles que Lyon-Turin (le tunnel sous les Alpes coûtera près de 150 millions par kilomètre) ou Provence-Côte d'Azur peuvent être sensiblement plus coûteuses : le coût total de ce plan est de ce fait estimé à 65 milliards d'€. Pour le transport de marchandises, on prévoit de renforcer l'« autoroute ferroviaire » Perpignan-Bettembourg et de mettre

au gabarit européen la ligne Paris-Hendaye et le contournement de Lyon. Le transport fluvial (liaisons Seine-Nord et Seine-Moselle) recevrait 15 milliards d'€ et les équipements portuaires (Dunkerque, Le Havre, Nantes) 2,7 milliards. La réalisation du métro souterrain de grande rocade en Île-de-France représenterait un autre type de grand aménagement régional, évalué à 22 milliards d'€. Les autres projets de transport urbain (tramway, autobus à haut niveau de service, métros automatiques) devraient recevoir 53 milliards d'€ d'ici 2030. Les réseaux des transports en site propre passeraient de 329 km à 1 800 km en 2025.

Les évolutions technologiques et sociales déplacent les enjeux. Les infrastructures immatérielles (circuits financiers, services informatiques, milieu de recherche et potentiel de formation, etc.) apparaissent comme des facteurs déterminants de l'environnement économique. Les futures politiques d'aménagement du territoire auront à se préoccuper, plus que des infrastructures, d'améliorer ou de créer cet environnement. Tel est notamment l'objet du schéma de services collectifs relatif à l'information et à la communication.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Aménagement régional ; Aménagement rural ; Aménagement touristique ; Chemin de fer ; Infrastructure ; Schéma national d'aménagement et de développement du territoire.

GRATTE-CIEL → **Immeuble de grande hauteur**

GRENELLE-ENVIRONNEMENT → **Effet de serre ; Énergie et environnement ; Environnement ; Taxe carbone**

GRILLE D'ÉQUIPEMENTS → **Carte sanitaire ; Carte scolaire ; Équipements collectifs ; Programmation des équipements collectifs**

GROS ŒUVRE

On désigne par gros œuvre les fondations, la structure et parfois aussi l'enveloppe du bâtiment. Cette notion est généralement associée à la maçonnerie et au béton dont la précision de mise en œuvre est grossière, comparée à celle d'autres techniques plus fines. On parle d'entreprise de gros œuvre pour désigner une entreprise de maçonnerie et/ou béton armé.

Le gros œuvre est souvent opposé au second œuvre qui regroupe l'ensemble des ouvrages tels que cloisons, revêtements intérieurs, équipements de chauffage et de plomberie, installations électriques, menuiseries, peintures, etc., et réalisé par divers corps de métiers ou corps d'état.

La structure d'un bâtiment est l'ensemble des ouvrages dont le rôle est de transmettre aux fondations, donc au sol, les sollicitations dues au poids du bâtiment, aux charges d'occupation, aux actions exercées sur le bâtiment par divers agents tels que le vent, la neige, les secousses sismiques, etc. La structure assure l'équilibre ou la stabilité du bâtiment. Elle comprend des ouvrages verticaux (murs, poteaux), des ouvrages horizontaux (planchers) et des ouvrages de liaison tels que les volées d'escaliers.

Les murs qui ne sont pas à la périphérie du bâtiment sont souvent appelés murs de refend. Les dispositions prises pour résister aux actions exercées par les forces horizontales telles que le vent s'appellent le contreventement : celui-ci est souvent constitué par les murs de refend, les cages d'escalier et les gaines d'ascenseur, combinés avec les planchers.

Lorsque la structure comprend des poteaux, des poutres et des planchers on parle souvent d'ossature, par opposition à structure à murs porteurs lorsque les transmissions verticales se font par des murs. Les murs périphériques (façade et pignon) peuvent faire partie de la structure, mais peuvent aussi être distincts s'ils ne contribuent pas à transmettre les charges et jouent seulement le rôle de paroi d'enveloppe. Il existe des règles détaillées pour le calcul des structures en béton, en acier ou mixtes.

Une attention toute particulière doit être accordée aux assemblages qui relient les différents éléments de la structure : ils doivent être en mesure d'assurer la transmission des efforts. Il faut également tenir compte de la déformabilité d'une structure. Dans un bâtiment, la structure peut être visible et constituer un élément de l'architecture. On parle alors de structure apparente. Elle peut au contraire être dissimulée, en tout ou partie, par l'enveloppe (façade, par exemple) et par les aménagements intérieurs (plafonds et cloisons, par exemple).

L'enveloppe est l'organe dont la fonction est de séparer l'intérieur d'un bâtiment de l'exté-

rieur et de le protéger contre les sollicitations de divers agents : la pluie, le vent, la chaleur, le froid, la neige, le bruit, la lumière solaire, la pénétration de personnes ou d'animaux. Elle permet aussi les relations nécessaires avec le milieu extérieur : éclairement, vue, ventilation, captage éventuel de rayonnement solaire. L'enveloppe remplit donc de très nombreuses fonctions. Elle est constituée de la façade, des pignons et de la toiture et peut participer pour partie à la structure (façade porteuse). Il existe des façades lourdes, en maçonnerie ou en béton, et des façades légères, généralement constituées de panneaux sandwiches à parements de bois, de métal ou de matériau plastique. Les façades légères sont de deux types :

— mur rideau, si elle passe devant les poteaux et planchers de la structure et est accrochée à eux ;

— à éléments de remplissage, si elle est constituée de panneaux reposant sur les planchers avec deux variantes, selon qu'ils passent ou non devant les poteaux ou les murs.

Les pignons sont généralement lourds, en maçonnerie ou en béton. La toiture peut être de deux types : toiture terrasse, à pente nulle ou faible, constituée d'un support en béton ou en métal sur lequel sont placés un matériau étanche à l'eau, un isolant thermique et une protection de surface ; ou toiture en pente comportant une charpente et une couverture.

Les mesures prises pour économiser l'énergie et réduire les besoins de chauffage ont fait jouer à l'enveloppe un rôle fondamental, puisqu'un des premiers objectifs poursuivis a été d'améliorer son isolation thermique (les techniques les plus performantes sont celles qui consistent à placer l'isolant vers l'extérieur).

Pour désigner l'enveloppe on parle parfois du « clos et couvert », dont l'achèvement marque toujours une étape importante d'un chantier, car il permet de travailler à l'abri, hors des intempéries.

P. Ch.

→ Construction.

GROUPE CENTRAL DES GRANDES OPÉRATIONS D'URBANISME

Organe de coordination, au niveau national, des grandes opérations d'urbanisme qui a été institué par décret du 26 juillet 1999, succédant au groupe central des villes nouvelles et organisé sur le modèle de celui-ci. Il est rattaché au Premier ministre, mais inséré au sein du ministère chargé de l'équipement. Il est présidé par un président nommé par lui et dirigé par un secrétaire général qui met en œuvre ses orientations.

Son champ d'action est celui des établissements publics d'aménagement, y compris ceux des villes nouvelles non achevées. Outre celles-ci, cela inclut l'opération de La Défense (et son prolongement vers l'ouest conduit par l'EPA Seine-Arche, créé en 2000), les territoires en redéveloppement, pour lesquels des EPA ont été créés plus tardivement : Euroméditerranée à Marseille (1995), Mantois-Seine aval (1996), Plaine de France (2002), Saint-Étienne (2007), Orly-Rungis-Seine-amont (2007) et plaine du Var (2008). Il assure aussi le suivi de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), créée dès 1962. De façon plus précise, le groupe central :

— propose les principes de réalisation et de financement des grandes opérations d'urbanisme ;

— définit les conditions d'attribution des aides spécifiques à leur financement et leur répartition entre les collectivités locales concernées ;

— est consulté sur les politiques contractuelles, notamment les contrats de plan ;

— émet un avis sur la transformation des statuts ou la suppression des organismes d'aménagement qui réalisent ces opérations ;

— assure la tutelle des établissements publics d'aménagement, notamment sur le plan financier ;

— coordonne les relations avec les collectivités locales ou leurs groupements.

P. M.

→ Établissement public d'aménagement (EPA) ; Groupe central des villes nouvelles.

GROUPE CENTRAL DES VILLES NOUVELLES

Organe qui a assuré la coordination, au niveau national, de la politique des villes nouvelles et de leur financement. Il a été remplacé, en 1999, par le Groupe central des grandes opérations d'urbanisme, qui couvre aussi les opérations de restructuration urbaine assurées par un établissement public d'aménagement.

Créé en 1970 à la suite de la loi Boscher du 10 juillet 1970, le Groupe central des villes nouvelles était rattaché au Premier ministre et rassemblait les représentants des ministères concernés par la réalisation des villes nouvelles et les préfets des régions et départements où celles-ci sont situées. Il avait été précédé, depuis 1966, par un Groupe de travail interministériel des villes nouvelles. Il a absorbé, en 1998 le Bureau des opérations d'intérêt national et des villes nouvelles du ministère de l'Équipement. Son rôle, défini par le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 26 mai 1970, a été :

— de veiller au respect de la cohérence des programmes de financement sur crédits publics (échéancier de réalisation en particulier) ;

— de répartir les aides financières de l'État ;

— de donner un avis sur les perspectives d'équilibre financier des opérations en ville nouvelle et de proposer les mesures nécessaires pour l'atteindre ;

— de faire toute proposition concernant la politique des villes nouvelles (plans quinquennaux, préparation et mise en œuvre des lois sur les villes nouvelles, etc.).

Le secrétaire général préparait les travaux du Groupe central et mettait en œuvre ses orientations. Le secrétariat général du Groupe central des villes nouvelles était, en fait, la plaque tournante de la réalisation des villes nouvelles grâce à une équipe légère et pluridisciplinaire (30 personnes), une organisation souple et de nombreux contacts avec les services administratifs, les cabinets ministériels et les organismes des villes nouvelles dont il assurait la coordination.

P. M.

→ Établissement public d'aménagement de ville nouvelle ; Groupe central des grandes opérations d'urbanisme ; Syndicat communautaire d'aménagement ; Syndicat d'agglomération nouvelle ; Ville nouvelle.

GROUPE D'ÉTUDES ET DE PROGRAMMATION → Département

GROUPE DE PRESSION → Association ; Luttes urbaines

GROUPE SCOLAIRE → École

GROUPEMENT DE COMMUNES

Le morcellement des communes françaises (36 782, départements et territoires d'outre-mer compris, au 1er janvier 2010) constitue un obstacle à l'exercice, par celles-ci, de leurs compétences, notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement. La cellule communale française, qui n'a pratiquement pas été modifiée depuis la Révolution, demeure le reflet d'un pays à dominante rurale : elle a une étendue (et une population) en moyenne beaucoup plus faible que dans les autres pays européens. Un peu plus de 1 800 (1 sur 20) dépassent 5 000 habitants, mais plus des trois quarts (77 % au recensement de 1990) en ont moins de 1 000 et un dixième (11 % en 1990) moins de 100.

Face à cette situation, de nombreuses tentatives ont été entreprises pour favoriser la fusion de communes. La dernière en date, la loi Marcellin du 16 juillet 1971, a prévu l'élaboration, dans chaque département, d'un projet de plan de fusion et de regroupement, par une commission d'élus locaux. Le plan définitif était élaboré par l'administration et soumis à la consultation des communes intéressées. La loi prévoyait la création de nouvelles communes (et non l'absorption d'une commune par une autre) et la possibilité de maintenir une « commune associée », en fait simple circonscription sans personnalité morale, mais dotée d'une mairie-annexe et d'un maire-adjoint, sur le territoire des anciennes communes (à l'exception du nouveau chef-lieu). L'application de cette loi a été lente et hésitante en raison de l'opposition de nombreux élus et des échéances électorales successives. Son bilan est mince : entre 1979 et 1985, 820 fusions de communes (plus la création de 312 syndicats à vocation multiple et de 47 districts) ; depuis 1975, quelques dizaines de suppressions de ces fusions. Devant cet échec, les pouvoirs publics ont encouragé diverses formes de regroupement en unités de l'ordre de 5 000 habitants constituant, selon le rapport Guichard (1976), le préalable à une décentralisation de certaines compétences de l'État, assorti d'un accroissement des ressources communales. Mais la très forte résistance des élus a empêché toute solution d'ensemble.

Cette impuissance des communes n'a pas conduit à mener, sous la responsabilité du gouvernement, une politique autoritaire de fusion ou de refonte des communes, comme cela a été pratiqué dans les pays voisins, et

en particulier à deux reprises en Grande-Bretagne. Les gouvernements successifs ont préféré s'engager dans la voie de regroupement de communes par association volontaire dans diverses structures de compétences variables : association, groupement d'urbanisme, syndicats intercommunaux de divers types, district, communauté urbaine, puis communauté de villes et de communes, etc.

L'*association* de droit privé (loi de 1901) constitue la structure la plus légère, par exemple pour mener des études ou pour la gestion d'un service public (ni industriel ni commercial). Elle peut constituer une étape de regroupement avant une forme plus lourde. L'association mixte comprend, outre des communes, d'autres personnes publiques (y compris l'État) ou privées : tel est le statut des agences d'urbanisme, en particulier des agences d'agglomération.

Le *périmètre d'agglomération* est une notion qui intervient dans des domaines divers (Code de la route, évaluation des terrains à bâtir en matière d'expropriation, etc.). Il n'est défini par une procédure précise qu'en matière d'agglomération nouvelle, quelle qu'en soit la formule d'association des communes retenue. Si ce périmètre est compris à l'intérieur d'une communauté urbaine, celle-ci peut prendre en charge l'aménagement de la ville nouvelle : ce fut le cas pour Lille-Est.

Le *groupement d'urbanisme* pouvait regrouper plusieurs communes en vue de l'élaboration d'un plan d'occupation des sols : sa constitution se faisait, avant les lois de décentralisation, par arrêté préfectoral, après avis des maires des communes concernées. Le groupement d'urbanisme était une structure de coopération très faible et limitée qui ne constitue pas une personne morale. Depuis la loi du 7 janvier 1983 (dite de répartition des compétences), sa constitution n'est plus obligatoire. En revanche, pour l'élaboration (ou la révision) d'un schéma directeur, la forme normale de regroupement des communes concernées était un syndicat intercommunal d'études et de programmation (SIEP) qui avait un statut d'établissement public intercommunal dont la durée est limitée à cinq ans (sauf reconstitution).

Le *syndicat intercommunal,* établissement public, créé à l'initiative des communes, est la forme la plus courante de regroupement communal, surtout en milieu rural. Il permet, depuis la loi de 1884, de poursuivre une activité précise tout en sauvegardant l'égalité et l'autonomie maximale des communes. Il a permis, par exemple, d'organiser en milieu rural des services devenus financièrement inassumables par des communes isolées (tels le « ramassage » scolaire ou la protection des massifs forestiers). Mais il supposait une dimension comparable et des intérêts communs simples : deux conditions que l'urbanisation a rendu très vite impossibles à satisfaire, en particulier dans les agglomérations. Le syndicat intercommunal peut être soit à vocation unique (une compétence spécialisée), soit à vocation multiple (SIVOM), soit mixte (associant des communes à d'autres organismes publics, par exemple le département).

La création d'un syndicat intercommunal suppose :

— soit une délibération concordante des communes concernées (car le plus fréquent) ;

— soit, à l'initiative d'une ou de plusieurs communes, après avis conforme du conseil général, l'accord des deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou de la moitié des communes représentant les deux tiers de la population (y compris nécessairement les communes dont la population dépasse le quart de la population totale).

Le syndicat intercommunal est administré par un comité constitué d'un nombre égal (deux en général) de délégués par commune. Ce comité perçoit les taxes correspondant aux services rendus aux usagers ou les contributions des communes. Il existe, en 2009, 15 207 syndicats intercommunaux, chiffre en diminution (il y en avait 18 504 en 1999) en raison du succès remporté par les communautés de communes. Parmi ceux-ci, on comptait 10 677 SIVU (14 885 en 1999), 1 467 SIVOM (2 165 en 1999) et 3 063 syndicats mixtes (1 454 en 1999).

Le syndicat communautaire d'aménagement (mis en place pour les villes nouvelles par la loi Boscher du 10 juillet 1970) et le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) qui lui a fait suite (loi Rocard du 13 juillet 1983) sont des syndicats intercommunaux à vocation multiple, obligatoirement investis de toutes les compétences d'une communauté urbaine. Il y a eu neuf SAN, dont deux pour chacune des villes nouvelles de Marne-la-Vallée et de Melun-Sénart, regroupant 51 communes, dont la population totale atteint aujourd'hui 800 000 habitants environ. La loi

Rocard a prévu que, lorsque la ville nouvelle sera achevée, le SAN se transformerait en communauté urbaine, sauf si les communes concernées décident de fusionner. De fait, les SAN d'Evry, de Cergy-Pontoise, de Saint-Quentin-en-Yvelines et de l'Isle d'Abeau se sont transformés en communautés d'agglomération à la dissolution des établissements publics d'aménagement de ces villes nouvelles ; seul celui des Rives de l'Étang de Berre a été maintenu en tant que SAN. Il subsiste donc, en 2009, cinq SAN regroupant 34 communes et 319 000 habitants.

Le *district* (district urbain, créé par l'ordonnance du 5 janvier 1959, devenu district selon la loi du 31 décembre 1978) était également un établissement public de groupement intercommunal, qui concernait surtout le milieu urbain. Mais il pouvait être créé à la demande des communes concernées (à la même double majorité que le syndicat) ou imposé, après avis du conseil général, par l'administration : dans les deux cas, la décision prenait la forme d'un arrêté préfectoral. Il était administré par un conseil comprenant des délégués élus par les conseils des communes membres, en nombre fixé selon la population de chacune (alors qu'il y a égalité de représentation des communes dans le comité du syndicat). Son objectif était de satisfaire aux besoins communs des communes concernées : il exerçait de plein droit les attributions des communes en matière de logement, de lutte contre l'incendie et dans les domaines précisés par l'arrêté de création (urbanisme en particulier). Le district avait obligatoirement une fiscalité propre. Il existait, au 1er janvier 1998, 310 districts, réunissant 3 502 communes et une population de 10 millions d'habitants environ. Il a disparu après la loi du 12 juillet 1999.

La *communauté urbaine* est une forme de regroupement instituée par la loi du 31 décembre 1966 pour les agglomérations grandes ou moyennes (plus de 50 000 habitants). Elle est créée par décision des communes ou par décision de l'État. Il y en a 16 seulement. Celles de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg, grandes agglomérations, ont été imposées par la loi. Celles de Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines et Le Mans, de création ancienne, et celles de Nancy, d'Arras et du Grand Alençon, de création plus récente (1996-1997), résultent de décisions volontaires des communes concernées. Celles de Marseille et de Nantes ont fait suite à la loi du 12 juillet 1999, celles de Toulouse et de Nice en 2008. Les communes sont représentées au conseil de communauté au prorata de leur population (comme pour le district). Ce conseil dispose d'un pouvoir fiscal propre. La communauté urbaine a des compétences propres, celles des communes, dans les domaines de l'urbanisme, de la politique foncière (en particulier création de zones d'habitations ou d'activités, de ZAC, etc.), du logement, des transports, de la voire et du stationnement, de l'eau, de l'assainissement et des abattoirs. D'autres compétences peuvent être transférées par délibération du conseil de la communauté : les équipements, les espaces verts, l'éclairage public, etc. La communauté urbaine est la forme la plus poussée de coopération intercommunale, adaptée au cas des agglomérations urbaines d'une certaine taille et morcelées sur le plan communal. Les 16 communautés urbaines existantes regroupent 409 communes, dont la population est de 7,4 millions d'habitants.

L'*ensemble urbain* était un organisme soumis au régime juridique, administratif, financier et fiscal des communes, qui pouvait être créé en ville nouvelle lorsque les communes concernées souhaitaient une séparation complète entre l'agglomération nouvelle et la partie de leur territoire non concernée par celle-ci. Le conseil provisoire, composé notamment de conseillers généraux, cédait la place progressivement, au fur et à mesure de l'arrivée des habitants de l'agglomération nouvelle, aux élus de ceux-ci. Le budget était étroitement contrôlé par l'administration. L'ensemble urbain était donc une commune avec un statut transitoire : seules les communes de la ville nouvelle du Vaudreuil ont préféré cette formule, jusqu'en 1981, à celles du syndicat communautaire d'aménagement ou de la communauté urbaine, dans l'application de la loi du 10 juillet 1970. L'ensemble urbain du Vaudreuil est devenu la commune de Val-de-Reuil.

Toutes les formes précédentes de coopération intercommunale sont anciennes, créées avant la décentralisation en tout cas. Celle-ci n'a, contrairement à ce qui avait été espéré par ses promoteurs, ni accéléré les fusions de communes ni multiplié les formes de groupe-

ment. Le gouvernement a tenté d'en tirer les conséquences en proposant, dans le cadre de la loi du 6 février 1992, deux nouvelles formules de coopération : la communauté de villes et la communauté de communes. Une commission départementale de coopération intercommunale, présidée par le préfet et composée d'élus, a été mise en place dans chaque département. Elle a établi un « schéma départemental de coopération intercommunale » proposant des créations de communautés de villes ou de communes qui doivent ensuite être acceptées par les communes selon la règle de la double majorité. Les communes ont pu, dans un délai de six mois, formuler leurs propres propositions qui s'imposent alors à la commission.

La *communauté de communes* est un établissement public destiné à l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural. Elle est automatiquement compétente pour l'aménagement de l'espace et pour les actions de développement économique. Elle choisit des compétences supplémentaires, dont une au moins parmi quatre énoncées par la loi : environnement, politique du logement et du cadre de vie, voirie, équipements culturels, sportifs et scolaires. Mais la loi laisse à la communauté de communes le soin de préciser les compétences transférées dans chacun des domaines choisis. La communauté de communes est dotée d'une fiscalité propre. Elle peut aussi instituer une taxe professionnelle de zone à taux unique dans les zones d'activités qu'elle gère ou mettre en commun la taxe professionnelle à taux unique pour tout leur territoire. La formule a connu un succès certain. Au 1er janvier 2010, 2 409 communautés de communes ont été mises en place. Elles regroupent plus de 30 000 communes et 27 millions d'habitants. Elles exercent en moyenne 7,7 compétences (8,2 pour les districts), soit nettement plus que le minimum prévu par la loi (trois). Bien que cette formule ait été conçue pour les communes rurales, des villes importantes (Marseille, Grenoble, Clermont-Ferrand), qui ne faisaient pas partie d'une communauté urbaine, ont choisi de faire partie d'une communauté de communes : à la suite de la loi du 12 juillet 1999, Marseille est devenue communauté urbaine. Les communautés de communes sont cependant surtout nombreuses dans le nord et dans l'ouest, mais il y en a très peu en Île-de-France.

La *communauté de villes* avait pour objet le développement concerté des agglomérations de plus de 20 000 habitants. Elle avait des compétences définies selon les mêmes principes que la communauté de communes, mais avec précision. Dans le domaine de l'urbanisme, il s'agissait du schéma directeur (et des schémas de secteur), des chartes intercommunales, des programmes locaux de l'habitat et des ZAC. La fiscalité propre était obligatoire : les communautés de villes votaient et percevaient la taxe professionnelle sur la totalité du territoire des communes associées. À l'inverse de la communauté de communes, la communauté de villes a rencontré très peu de succès. Seules cinq se sont constituées : autour d'Aubagne (Garlaban), de Cambrai, de Flers-de-l'Orne, de La Rochelle et dans la banlieue sud-est de Toulouse (Sicoval). Elles regroupaient 87 communes et environ 350 000 habitants. Cette forme de regroupement a été supprimée par la loi du 12 juillet 1999. On peut cependant regretter le faible succès des communautés de villes, puisqu'il s'agissait là d'une forme de coopération très poussée, y compris sur le plan financier et fiscal, qui n'est pas sans rappeler celle (le SAN) qui fonctionne avec succès depuis plus de vingt ans dans les villes nouvelles. Avec la mise en œuvre de ces nouvelles formules de coopération, l'intercommunalité a franchi un pas important, surtout en milieu rural.

La loi Chevènement du 12 juillet 1999 constitue la tentative la plus récente pour renforcer l'intercommunalité. Elle tend d'abord à simplifier les possibilités en réduisant à trois les structures à fiscalité propre : la communauté urbaine (agglomérations de plus de 50 000 habitants avec taxe professionnelle unique et possibilité d'un prélèvement additionnel sur les ménages) et la communauté de communes (sans seuil démographique, avec taxe professionnelle unique ou fiscalité additionnelle concernant ou non la taxe professionnelle), qui sont maintenues, et la communauté d'agglomération, formule nouvelle.

Une *communauté d'agglomération* doit compter au moins 50 000 habitants avec une ville-centre de plus de 15 000 habitants (ou le chef-lieu du département). Comme la commu-

nauté urbaine, elle est soumise à la taxe professionnelle unique avec possibilité d'un prélèvement additionnel sur les ménages. Le préfet peut proposer des périmètres cohérents et être à l'origine de regroupements, mais ceux-ci ne peuvent se faire qu'avec l'accord des conseils municipaux selon la règle de la double majorité. L'élection de leur conseil au suffrage universel n'a pas été retenue. Les compétences des communautés d'agglomération sont de plein droit celles des communes en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'urbanisme et de transports (schéma directeur, ZAC, transports urbains), d'équilibre social de l'habitat (programme local de l'habitat, politique du logement) et de politique de la ville. Elle doit y ajouter trois compétences au moins parmi les cinq suivantes : voirie et stationnement à l'échelle de la communauté, eau, assainissement, lutte contre les pollutions, équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Pour inciter les communes à constituer des communautés d'agglomérations, il a été prévu que, pour celles qui auront été créées au plus tard en 2004, la dotation globale de fonctionnement comporte une dotation d'intercommunalité de 250 F par habitant, ce qui est plus du double de ce qu'elle était (120 F) pour les communautés de villes (cette somme était de 500 F dans les communautés urbaines et de 175 F dans les communautés de communes à taxe professionnelle unique) : cette disposition, valable de 2000 à 2004, a coûté 500 millions de F par an. Le district et la communauté de villes ont donc disparu et se sont transformées, avant la fin de 2001, dans la majorité des cas en communautés d'agglomérations, ou en communautés de communes. Les syndicats d'agglomération nouvelle des villes nouvelles peuvent se transformer en communautés d'agglomération. Les syndicats de communes couvrant le même périmètre qu'une communauté d'agglomération ou inclus dans celui-ci sont supprimés au profit de celle-ci. On espérait que l'incitation financière et le relatif consensus qui s'est établi lors de la discussion de la loi assurerait un certain succès à la communauté d'agglomération. De fait, 181 communautés d'agglomération (c'est-à-dire presque toutes les agglomérations remplissant les critères) ont été comptabilisées par le ministère de l'Intérieur au 1er janvier 2010. Elles regroupent quelque 3 150 communes et plus de 22 millions d'habitants (plus du tiers de la population française).

Après la loi de 1992, celle de 1999 a permis une nouvelle progression importante des groupements de communes à fiscalité propre. Au 1er janvier 2010, on en comptait 2 611, réunissant 34 773 communes (95 %) et plus de 60 millions d'habitants (89 % de la population française), dont 1 224 à taxe professionnelle unique (16 336 communes et 42,4 millions d'habitants, soit 66 % de la population). Parmi les 8,4 millions d'habitants (3 047 communes) non concernés par un EPCI à fiscalité propre, la plus grande part était située en Île-de-France (5,7 millions dans 394 communes, dont la ville de Paris).

La loi sur les libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 facilite la constitution et assouplit le fonctionnement des groupements de communes sans le bouleverser. Elle prévoit en outre la possibilité de transfert de certaines compétences des départements ou des régions aux EPCI qui en font la demande.

Jusqu'ici la barrière de l'égoïsme communal n'a guère été renversée en milieu urbain : les communes restent jalouses de leurs prérogatives et les plus riches, surtout en matière de taxe professionnelle, ne veulent pas partager leurs privilèges. Le principe de cette taxe était absurde : en effet, outre qu'elle pénalisait les entreprises qui investissaient, les communes les plus riches, souvent parce qu'elles ont plus d'activités sur leur territoire et perçoivent donc plus de taxe professionnelle, peuvent en abaisser le taux et devenir ainsi encore plus attractives. Au contraire, les communes les plus pauvres doivent, pour se procurer des ressources, pratiquer des taux élevés qui découragent les entreprises. Il faudra bien en venir soit à une réforme imposant des regroupements avec fiscalité propre, soit à une réforme de la taxe professionnelle pour en faire une taxe d'agglomération ou de bassin d'emploi. Celle-ci pourrait être en partie redistribuée en fonction des besoins et des ressources des communes et, pour le reste, utilisée pour des équipements d'intérêt supracommunal. Le remplacement de la taxe professionnelle par divers impôts nouveaux, et notamment par la contribution économique territoriale (CE, qui est composée d'une coti-

sation foncière des entreprises (CFE, destinée en totalité au « bloc communal » : communes et aux EPCI) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE, dont 26,5 % reviendra au bloc communal), a été voté en décembre 2009 et est entré en application dès le début de 2010. Il ne résout que partiellement ces problèmes, en tout cas pas celui des inégalités territoriales.

Le comité pour la réforme des collectivités locales (dit comité Balladur, a proposé le 5 mai 2009, plusieurs réformes qui concernent l'intercommunalité :

— achever avant 2014 (date des prochaines élections municipales) la carte de l'intercommunalité, notamment en Île-de-France et en Corse, où les structures intercommunales ne couvrent qu'une minorité de communes ;

— rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes, notamment par absorption par les groupements de communes de ceux qui couvrent le même territoire ;

— ne plus créer de pays ;

— instaurer l'élection des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au suffrage universel direct en même temps, sur les mêmes listes et donc avec le même mode de scrutin (proportionnelle à deux tours avec prime majoritaire) que les conseils municipaux ;

— créer, dès 2014, onze métropoles (et d'autres éventuellement ensuite sur la base du volontariat, ayant certaines compétences des communes et les compétences sociales du département (les conseillers métropolitains étant élus sur les mêmes listes que les conseillers municipaux) ;

— créer un Grand Paris, collectivité locale à statut particulier réunissant Paris et les départements de la petite couronne ;

— permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes ;

— réduire les effectifs des exécutifs intercommunaux ;

— compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique reposant notamment sur les valeurs foncières et la valeur ajoutée de l'entreprise.

Ces propositions, quelque peu modifiées après une brève phase de concertation, ont été intégrées dès 2009 à un des projets de loi constituant la réforme des collectivités territoriales, dont la discussion parlementaire devait aboutir à un vote à l'automne 2010 (la suppression de la taxe professionnelle étant entrée en vigueur dès le début 2010). Cette loi devrait entrer en vigueur définitivement en 2014, date des prochaines élections locales. La création des métropoles se ferait par transformation d'EPCI à fiscalité propre ou *ex nihilo*. Celle-ci serait un groupement de communes d'au moins 450 000 habitants constitué avec l'accord des conseils municipaux. En outre, une structure plus souple, le pôle métropolitain, pourrait regrouper, avec les accords du EPCI récemment validé, 450 000 habitants (dont au moins un de plus de 200 000 habitants). Seule la création d'une institution du Grand Paris nécessitera une réflexion plus longue en raison des nombreux désaccords qu'elle suscite. La généralisation de l'intercommunalité serait réalisée par concertation entre les collectivités territoriales, qui établiraient un schéma départemental de coopération intercommunale. Le préfet disposerait, pendant les années 2012 et 2013, de pouvoirs temporaires pour régler le cas des communes non intégrées à une structure intercommunale. Ainsi, la carte de l'intercommunalité serait achevée avant le 1er janvier 2014.

P. M. et Y. P.

→ Commune ; Contribution économique territoriale ; Ensemble urbain ; Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ; Fiscalité directe des établissements publics de coopération intercommunale ; Fiscalité directe locale ; Syndicat communautaire d'aménagement ; Syndicat d'agglomération nouvelle ; Taxe professionnelle unique (tpu).

GROUPEMENT D'URBANISME

→ Groupement de communes ; Plan d'occupation des sols (POS) ; Schéma directeur

GROUPEMENT FONCIER AGRICOLE

Un groupement foncier agricole (GFA) est une société civile immobilière, constituée exclusivement de personnes physiques, qui a pour objet de donner à bail des terres agricoles.

Créé en France par une loi de 1962, étendu en 1970, le GFA est une forme de propriété sociétaire de la terre agricole dont l'objectif premier est de surmonter l'obstacle majeur de l'accès au foncier pour un jeune agriculteur, en évitant l'investissement initial souvent trop lourd.

On peut en distinguer différents types :

— le GFA familial, ou successoral, constitué entre membres d'une même famille, a pour objet premier de permettre à un fils de reprendre l'exploitation de son père en évitant les deux inconvénients que sont le morcellement de l'exploitation ou le rachat sous forme de soultes versées aux cohéritiers ;

— le GFA investisseur, dont l'objectif est plus large, consiste à regrouper des personnes physiques pour investir dans un ensemble de terres agricoles qui seront alors mises en fermage ;

— le GFA exploitant, enfin, a été rendu possible par une loi autorisant le GFA à exploiter ses terres en faire-valoir direct. Il n'y a plus alors de fermier, mais un ou plusieurs gérants d'une entreprise agricole.

V. R.

→ Location des sols ; Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer).

GYMNASE → Salle de sport

H

HABITANT

Originellement « celui qui habite, qui fait sa demeure fixe en un lieu ». Ce vieux mot français a ultérieurement été utilisé pour désigner, de façon poétique, les animaux qui peuplent un milieu. Cette acception a été retenue aujourd'hui par le vocabulaire écologique, sans connotation poétique.

En ce qui concerne les sociétés humaines, l'importance prise par l'espace dans la réflexion contemporaine a conduit à enrichir considérablement cette définition.

En s'appuyant sur une analyse philologique facilitée par la richesse terminologique de la langue allemande, le philosophe allemand M. Heidegger a fait de l'habiter (« Bauen, wohnen, denken », 1951) une activité constructive et constitutive de l'être humain. Même si la dimension philosophique de son approche n'a pas été assimilée, c'est à lui qu'on doit la distinction désormais admise entre habiter et se loger.

Par ailleurs, le philosophe français G. Bachelard a montré dans de fines analyses phénoménologiques (*La poétique de l'espace,* Paris, 1957) que l'on peut habiter l'univers, mais que l'imagination habitante travaille avant tout sur les notions de protection et de sécurité.

Depuis la fin des années 1960, les travaux de Heidegger et de Bachelard ont suscité des émules et ont contribué dans l'ensemble des sociétés occidentales à une prise de conscience de l'importance de la relation à l'espace bâti et, en particulier, celui de la demeure. Ces travaux sont aujourd'hui cités dans les ouvrages théoriques des architectes et des urbanistes. Ils ont également eu une incidence importante sur le travail des sociologues qui s'intéressent à l'espace domestique.

S. J.

→ Habitat ; Quartier.

HABITAT

Cadre et conditions de vie d'une population en général, et en particulier mode de groupement des établissements humains. En milieu urbain, part d'un tissu bâti spécialement affecté au logement des habitants, et qui constitue en général la fonction principale des villes, associée ou non avec d'autres fonctions. La fonction de résidence revêt des formes extérieures, une structure interne et des modes d'occupation du sol extrêmement variés selon les régions, les villes, les quartiers.

Dans les pays latins du Bassin méditerranéen, l'habitat constitue dans les villes anciennes des alignements ininterrompus de bâtiments élevés bordant des voies étroites. Au revers, les maisons s'ouvrent sur des cours intérieures et des jardins dont le calme contraste avec le bruit des rues. D'une façon générale, ce type d'habitat en bordure de rue a été dominant dans toutes les villes d'Europe occidentale et a prévalu aussi dans le développement de l'urbanisation au XIX^e^ siècle (type haussmannien) et au début du XX^e^.

Avec la création de grands ensembles d'habitations, en France et ailleurs, on a vu ce système éclater, la cour intérieure s'ouvrir et s'éclairer davantage. Mais, à partir des années 1950, les urbanistes et les promoteurs ont commencé à détacher l'habitat de la rue, voire à l'entourer d'espaces de verdure de tous

côtés. La construction est restée généralement élevée, avec un nombre de plus en plus grand de niveaux, qui a atteint son paroxysme avec la multiplication de tours d'habitation dans les secteurs d'aménagement et de rénovation, entre 1960 et 1975. Simultanément, la réglementation en matière de prospects a dû évoluer, surtout depuis les années 1960, pour assurer à l'habitat nouveau des conditions d'éclairement et d'ensoleillement suffisantes.

Mais dans les pays anglo-saxons, l'habitat a pris des formes totalement différentes dès la fin du XIX^e siècle, avec la formation de larges secteurs d'habitat individuel, maisons d'un ou deux niveaux seulement, séparées par des espaces gazonnés ouverts. En France, si ce type d'habitat s'est aussi largement répandu (villas et hameaux à Paris, lotissements de banlieues), il reste toujours cloisonné par des grilles, des barrières, des clôtures.

L'évolution de l'habitat s'inscrit aussi dans l'aspect extérieur de la construction. Les modes et styles d'architecture successifs permettent une datation assez précise de la construction. Mais c'est à travers sa structure interne, c'est-à-dire l'agencement de l'habitation et ses éléments de confort, que l'habitat a surtout évolué depuis la fin du XIX^e siècle : développement de l'électricité, du chauffage central, des salles d'eau et salles de bains, des ascenseurs (qui ont restitué une certaine égalité des différents étages d'un immeuble), et plus récemment, de l'équipement ménager, de plus en plus poussé, des cuisines. Ces équipements sont apparus peu à peu, depuis quelques décennies, comme indispensables, et ont nécessité l'adaptation de l'habitat ancien qui en était totalement dépourvu.

À ces formes d'habitat en dur, s'opposent aussi celles, encore très répandues à travers le monde, de l'habitat précaire et léger, en paille, de larges secteurs d'Afrique noire, et de l'habitat des populations très pauvres, spontanément formé en marge de nombreuses grandes villes dans les pays en voie de développement (bidonvilles). Ainsi, la morphologie et l'évolution de l'habitat reflètent très largement celles des mentalités, des moyens d'existence et des modes de vie.

B. R.

→ Établissement humain ; Grand ensemble ; Habitant ; Logement ; Parc de logements ; Tissu urbain.

HABITAT COLLECTIF → Appartement ; Habitat

HABITAT ET VIE SOCIALE → Banlieue ; Développement social des quartiers (DSQ)

HABITAT INDIVIDUEL → Habitat ; Maison individuelle

HABITAT OUVRIER

La notion d'habitat ouvrier ne recouvre pas un phénomène unique et homogène. Elle peut, en outre, prendre des significations particulières selon l'approche ethnographique ou sociologique à laquelle on se réfère.

L'habitat ouvrier peut être considéré simplement comme l'ensemble des lieux dans lesquels les populations ouvrières se trouvent logées, de manière privilégiée ou exclusive. En ces lieux se développent des pratiques de consommation, de relation sociale, etc., dont plusieurs apparaissent, par leur forme ou leur signification, comme caractéristiques des groupes ouvriers. Mais certains ont voulu définir l'habitat ouvrier comme un ensemble homogène de formes spatiales et de pratiques sociales propres à la classe ouvrière, relevant d'une culture spécifique. L'habitat ouvrier se confond alors avec l'idée d'un mode ouvrier d'habiter.

L'histoire de l'habitat ouvrier commence avec la proto-industrialisation. Au XVIII^e siècle, des bâtiments réservés au logement des employés accompagnèrent parfois les ateliers situés en milieu rural. Cette situation restait cependant proche de celle des grosses fermes. De grandes manufactures se dotèrent également de logements, formant des ensembles architecturaux parfois remarquables (Salines royales d'Arc-et-Senans). Dans les agglomérations où l'industrialisation a été précoce, les concentrations ouvrières donnèrent lieu à des usages particuliers de l'espace (*courées* du Nord, *traboules* à Lyon...).

Au XIX^e siècle, le développement de la grande usine et l'afflux de populations vers les centres urbains induisirent de nouvelles formes d'habitat. Au cœur des villes, la bourgeoisie réagit à l'accumulation ouvrière en définissant ses propres espaces. Les ouvriers

furent alors refoulés dans un habitat ancien souvent insalubre, soumis aux fluctuations des loyers et de leurs revenus. Aux franges de la ville, ont crû les *faubourgs ouvriers,* auxquels firent suite les *banlieues « pavillonnaires »* lors de la multiplication des lotissements après la seconde guerre mondiale. Les mines et les usines éloignées des villes suscitèrent, ou prirent directement en charge, la réalisation de logements : *corons* et *cités ouvrières* marquèrent bientôt des régions entières.

Le milieu du XIX^e^ siècle vit ainsi naître et se développer, d'une part, une tendance à la ségrégation des groupes sociaux dans l'espace urbain ; d'autre part, des actions spécifiques et massives destinées à assurer le logement des populations ouvrières. Ce double mouvement a ouvert l'histoire de l'habitat ouvrier.

Les actions de logement des ouvriers qui se firent jour dès le second quart du XIX^e^ siècle sont à l'origine du phénomène du *« logement social »*. Ce dernier a été ensuite orienté vers l'ensemble des populations salariées, et non plus seulement vers les ouvriers. Il est né de la conjonction de deux types de préoccupations.

Les premiers émanaient des propriétaires de mines ou d'industries, désireux de loger leur main-d'œuvre à proximité de l'usine, dans des conditions décentes, bien contrôlées socialement et économiquement. Les premières « cités ouvrières » combinaient dans ce but une série de dispositifs : d'une part, une organisation spatiale quasi militaire (maisonnettes alignées au long de voies rectilignes débouchant sur l'usine, l'église ou la maison du directeur), associée aux premiers « équipements » (bains, lieu de culte, etc.), d'autre part, un contrôle de fait de la consommation (logement et coopérative d'achat appartenant à l'usine, rendant l'ouvrier totalement dépendant de son salaire) et l'intervention de travailleurs sociaux (visiteuses à domicile, etc.). En France, la cité réalisée par Étienne Dollfüss à Mulhouse en fut un des premiers exemples.

Le second courant fut animé, notamment, par les médecins hygiénistes dénonçant les conditions de vie dans les taudis, ou par les philanthropes désireux d'améliorer la condition matérielle et morale des miséreux. Il puisait également aux racines de l'utopie (cf. le Phalanstère de Fourier et son application dans le cadre du Familistère de J.-B. Godin), ainsi que dans des conceptions économiques à vocation sociale (Saint-Simon). Napoléon III, très influencé par le saint-simonisme, fit ainsi réaliser l'immeuble collectif de la « cité Rochechouart » à Paris.

Parallèlement, se développèrent des actions coopératives, destinées à faire des ouvriers eux-mêmes les responsables de leur logement. Des *coopératives ouvrières* furent créées, comme sociétés de construction ou pour aider à l'autoconstruction. Une partie de ces mouvements devait être intégrée à la tradition du logement social, tandis que l'autoconstruction (qui oppose l'habitat construit *par* les ouvriers et celui construit *pour* les ouvriers) se maintenait jusqu'à nos jours sous des formes marginales, dont la plus connue est le mouvement des « castors ».

La fin du XIX^e^ siècle et le début du XX^e^ furent marqués par un âpre débat entre les partisans d'une prise en charge publique du « logement social » (intervention de l'État ou des municipalités) et ceux qui entendaient le laisser à l'action privée. La victoire des premiers ouvrit la voie aux « politiques du logement social », fondées principalement sur l'aide financière à la construction (« aide à la pierre ») et sur un réseau d'organismes spécialisés de construction et de gestion : les HBM (habitations à bon marché), devenus ensuite HLM (habitations à loyer modéré).

Longtemps lieu de focalisation des théories architecturales et urbanistiques, particulièrement en France où la « commande publique » concentre les débats des concepteurs, et grand distributeur de crédits de construction, le logement social est indissociable de l'histoire de l'urbanisme. Nourri par un échange international d'idées et d'expériences, il a largement contribué, et contribue encore, à façonner notre paysage urbain et les pratiques sociales. *Cité ouvrière* (formes très élaborées en Allemagne, *Siedlungen*), *cité-jardin* née en Grande-Bretagne *(garden city)* et adoptée par la Belgique, *grand ensemble* (particulièrement systématisé en France, par la reconstruction d'après la seconde guerre mondiale), furent les grands paradigmes d'une histoire maintenant tournée vers des réalisations de moindre ampleur, mais plus diversifiées (habitat individuel, petits immeubles collectifs, « maisons de ville », « habitat intermédiaire », etc.).

Devenu synonyme de production de masse d'une faible qualité, telle que l'illustre la France des années 1950, le logement social

cependant, tout au long de son histoire, a joué un rôle innovateur du point de vue de la technique de construction comme de l'architecture et donné lieu à certaines réalisations remarquables.

Mais, en fondant une politique « sociale » du logement sur des procédures de localisation, de financement et de conception spécifiques, les politiques du logement social furent, et sont encore, un facteur puissant de la ségrégation sociale de l'espace.

P. N.

→ Coron ; Habitat ; Maison individuelle.

HABITAT TROGLODYTIQUE → Architecture vernaculaire

HABITATION À LOYER MODÉRÉ (HLM)

Logements à loyer modéré, qui constituent la principale forme de logement social en France, construits avec l'aide de l'État et de diverses collectivités, et notamment de prêts à taux inférieur à ceux du marché, dont les caractéristiques ont évolué (prêts HLM, prêts locatifs aidés à partir de 1978, prêts locatifs à usage social à partir de 1999, etc.). Les logements construits en HLM ont trois caractéristiques communes :

— ils sont destinés à des ménages, considérés comme socialement intéressants, qui doivent justifier (à l'entrée et, en principe, par la suite) de conditions d'occupation et de ressources maximales ;

— ils respectent des normes de surface, de prix de revient et d'équipement ;

— les loyers, ou les annuités de remboursement, sont limités.

Les logements HLM peuvent être des maisons individuelles ou des appartements, sont en location mais parfois en accession à la propriété.

La dénomination de HLM s'est substituée en 1950 à celle de HBM (habitations bon marché), utilisée depuis les origines du logement social (1889). Le mouvement des HBM, né à la fin du XIX^e siècle, est inspiré par le courant hygiéniste (loi de 1850 sur l'assainissement des logements insalubres) et paternaliste de la bourgeoisie moderniste du Second Empire. Il réunit une tendance conservatrice et moralisante, qui voit dans le logement des classes pauvres un moyen de les détourner des luttes révolutionnaires (Paul Leroy-Beaulieu) ; la tendance du catholicisme social ; et surtout celle du protestantisme. Le mouvement fondé par F. Le Play (*La réforme sociale,* 1864), a été à l'origine de la création en 1889 de la Société française des HBM (animée par Jules Siegfried et Georges Picot) qui privilégiait la maison individuelle et la propriété de celle-ci. L'objectif politique « entraver la propagation des idées socialistes dans la classe ouvrière » était clairement avoué et ses conséquences spatiales tirées : « Les plans seront conçus dans la pensée d'éviter toute occasion de se rencontrer entre locataires » (résolution du Congrès international des HBM, Paris, 1889). L'aspect populationniste doit aussi être souligné : « Il est indispensable d'aider les familles nombreuses, d'autant plus qu'en les soutenant, on en accroîtra le nombre, et de prendre soin de leur précieuse progéniture. » À cette époque, l'aide de l'État n'intervenait pas, n'était même pas sollicitée : la charité devait être le moteur financier. Le logement était sommairement équipé et le loyer devait permettre des bénéfices (ce fut parfois le cas).

L'aide de l'État fut cependant utilisée de façon indirecte à partir de la loi Siegfried (1894) qui rendit possible (mais non obligatoire) une aide aux sociétés de HBM par le canal des caisses d'épargne. Pourtant, en douze ans (1894-1906), les quelque 100 sociétés de HBM constituées n'auront construit qu'un peu plus de 3 000 logements (trois quarts de maisons individuelles, en majorité vendues). La loi Strauss (1906) rendit obligatoires les « comités de patronage des HBM et de la prévoyance sociale » et réglementa la qualité des constructions, mais les subventions reçues par ces comités furent symboliques (sauf dans la Seine où le département et la ville de Paris vendirent aux sociétés de HBM des terrains à prix préférentiel). Le financement des caisses d'épargne fut très limité. Avant la première guerre mondiale, malgré la loi Ribot, étendant les possibilités d'aide de l'État, 20 000 logements HBM seulement ont été construits. Les loyers des premières HBM étaient inférieurs de près de moitié à ceux du marché.

L'intervention directe de l'État dans le financement du logement a été rendue possible par la loi Bonnevay (23 décembre 1912) dont les effets ne se firent sentir qu'après la

guerre : elle créa les offices publics de HBM. Mais ceux-ci n'empêchèrent pas que le blocage des loyers détourne les capitaux de la construction locative et que les candidats au logement se tournent en priorité vers les lotisseurs qui achetaient des terrains agricoles et les recédaient sans effectuer les travaux de viabilisation, bafouant les lois de 1919 et 1924 sur les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des communes. La loi Loucheur (1928) a bien prévu le financement en cinq ans de 280 000 logements et le bureau des HBM de la Seine, animé par Henri Sellier, réalisa des immeubles collectifs sur la zone *non aedificandi* des anciennes fortifications, ainsi que 15 cités-jardins en banlieue : à Châtenay-Malabry (la Butte-Rouge), Le Plessis-Robinson, Suresnes, Stains, Drancy, etc. Au total, ce sont environ, 300 000 logements HBM (dont un tiers par les offices publics) qui ont été construits entre les deux guerres : en région parisienne, on estime que furent construits près de 100 000 HBM locatifs, 60 000 pavillons aidés (dans le cadre de la loi Loucheur) en accession à la propriété et près de 200 000 pavillons non aidés.

La crise du logement créée par la seconde guerre mondiale conduisit à une intervention massive de l'État : la loi de 1948 rendit la liberté des loyers (qui sera encadrée par la loi Quilliot de 1982 et les lois postérieures : Méhaignerie de 1985 et Mermaz-Malandrin de 1989) aux logements construits à partir de 1949, afin d'attirer les capitaux vers la construction locative. Les organismes de HLM (qui ont succédé aux HBM) se multiplièrent. Le financement de l'État devint massif : 95 % du prix plafond couverts par l'État et la Caisse des dépôts et consignations sous forme de prêts à quarante-cinq ans à 1 %, avec différé d'amortissement de trois ans pour les opérations locatives. En 1966, la création de la Caisse nationale de prêts aux HLM permit de réunir les financements de l'État et de la CDC en un prêt unique.

Les organismes de HLM sont au nombre de 800 environ :

— Les offices publics de HLM (OPHLM), établissements publics à caractère administratif, émanant des collectivités locales (commune, département) ou de leurs groupements : soumis aux règles de la comptabilité publique et au contrôle des tribunaux administratifs, ils disposent du droit d'expropriation. Ils ont été transformés en OPAC et, depuis le 1er février 2007, en offices publics de l'habitat (OPH) ;

— Les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), institués par la loi du 16 juillet 1971 pour remplacer les OPHLM concessionnaires d'opérations d'urbanisme, devenus des offices publics de l'habitat (OPH) le 1er février 2007, sont des établissements publics à caractère industriel et commercial, soumis à un régime mixte entre le droit privé et le droit public, ce qui leur confère une grande souplesse, en raison de l'allègement de la tutelle. On compte, en 2009, 276 OPH (dont 1 interdépartemental, 91 départementaux, 32 intercommunaux, dont 25 liés à un EPCI, et 152 communaux).

— Les sociétés de HLM (501) sont des sociétés commerciales, soumises au contrôle des tribunaux commerciaux, mais dont les possibilités de bénéfices sont limitées. Ces sociétés, devenues entreprises sociales de l'habitat (ESH) depuis 2007, doivent respecter des statuts types qui comportent des dispositions exorbitantes du droit commun. Parmi elles, il faut distinguer :

- les sociétés anonymes (à capital fixe) appelées entreprises sociales pour l'habitat (ESH) (281 en 2009) ;
- les sociétés coopératives (à capital variable) (164 en 2009) ;
- 56 sociétés de crédit immobilier.

— Les fondations de HLM, établissements d'utilité publique, soumises à la réglementation des sociétés anonymes de HLM.

Les offices publics et les sociétés anonymes ont construit et gèrent la plus grande part du patrimoine des organismes de HLM. Tous ces organismes, regroupés en fédérations, se sont dotés dès 1925 d'une structure commune de réflexion et de concertation, l'Union nationale des fédérations d'organismes de HLM (UNFOHLM), rebaptisée Union sociale pour l'habitat (USH). Par ailleurs, la loi a institué des comités départementaux de HLM et un Conseil supérieur des HLM.

Les offices publics et les sociétés anonymes de HLM (puis de l'habitat) peuvent entreprendre notamment :

— la construction et la gestion de logements locatifs, collectifs et individuels, et les équipements d'accompagnement ;

— l'acquisition-amélioration de logements anciens ;

— la construction de logements (répondant aux normes HLM) en accession à la propriété.

Sur le plan de l'urbanisme, les offices publics de l'habitat et les entreprises sociales de l'habitat peuvent aménager des ZAC et, sous certaines conditions, se voir confier des opérations de rénovation ou de réhabilitation. Les OPH peuvent réaliser toute opération d'urbanisme.

Les sociétés de crédit immobilier ont pour objet l'octroi de prêts hypothécaires individuels et, depuis 1971, peuvent construire (ou faire construire) des logements destinés à l'accession à la propriété.

Les sociétés coopératives avaient pour objet initial la construction, au bénéfice de leurs associés, de logements en accession à la propriété. Depuis 1971, les sociétés coopératives de production ont une vocation très voisine de celle des sociétés de crédit immobilier et restent orientées vers l'accession à la propriété. Les autres sociétés coopératives (location attribution ou location coopérative) ont été soumises à des dispositions transitoires et n'ont plus d'activité de construction. Enfin, les fondations de HLM, peu nombreuses, gèrent des patrimoines constitués avant la création des offices de HBM.

Les logements qualifiés de HLM sont en fait de plusieurs types selon les normes et le régime de financement sous lesquels ils ont été construits :

• *En location :*

— les HBMO (habitations à bon marché ordinaires) ;

— les HBMA (HBMaméliorés) : loi Loucheur de 1928 ;

— les ILM (immeubles à loyer moyen) : loi Loucheur et arrêtés de 1957 et 1970 ;

— les HLM ordinaires (HLMO) ayant succédé aux HBM;

— les ILN (immeubles à loyer normal) : arrêté de 1961 ;

— les LEN (logements économiques normalisés) : arrêté de 1952 ;

— les LPN (logements de première nécessité) : arrêté de 1954 ;

— les LOPOFA (logements populaires et familiaux) : arrêté de 1955 ;

— les PSR (programme social de relogement) : arrêté de 1961 ;

— les PLR (programme à loyer réduit) ;

— les PSS (programme social spécial) : loi de 1964 ;

— les PRI (programme de résorption de l'habitat insalubre) : circulaires de 1970 ;

— les logements « prêt à construire » : circulaire de 1970 ;

— les logements-foyers : arrêtés de 1960 et après ;

— les PLA (prêts locatifs aidés), créés par la loi du 4 janvier 1977 et le décret du 27 juillet 1977 ;

— les PLI (prêts locatifs intermédiaires) créés en 1987, dont le caractère de logement social peut être discuté ;

— les PLA-TS (prêts locatifs aidés très sociaux) qui comprennent les PLA-I (prêts locatifs aidés d'insertion) et les PLA-LM (prêts locatifs sociaux à loyer minoré), créés par la loi du 30 mai 1990) ;

— les PCL (prêts conventionnés locatifs) ;

— les PLS (prêts locatifs sociaux), mis en place le 1er octobre 1996 ;

— les PLUS (prêts locatifs à usage social) : décret du 14 septembre 1999.

— les PLAI (prêts locatifs aidés d'intégration, appelés PLA-I en 2000).

• *En accession à la propriété :*

— les HBM-accession, avant la deuxième guerre mondiale ;

— les HLM-accession, construits après la deuxième guerre mondiale jusqu'à fin 1977, y compris diverses expériences (concours de la maison individuelle, dit Chalandon, de 1969-1970 ; modèles-innovation de 1972-1974, etc.) ;

— les PAP (prêts aidés à l'accession à la propriété), créés par la loi du 4 janvier 1977 ;

— les PTZ (prêts à taux zéro), institués par décret du 29 septembre 1995, remplacés depuis le 1er février 2005 par les nouveaux prêts à taux zéro ;

— les PAS (prêts d'accession sociale), créés en 1994.

Depuis la réforme du financement du logement (loi du 3 janvier 1977), qui a visé à donner une priorité à l'aide à la personne (aide personnalisée au logement, dite APL) sur l'aide à la pierre, les nouvelles catégories de logements aidés par l'État sont devenus :

— les PLA (prêts locatifs aidés : décret du 27 juillet 1977) destinés aux ménages à revenus modestes ou moyens (l'objectif est d'éviter une excessive ségrégation économique) pouvant bénéficier de l'APL. Il s'y est ajouté les prêts locatifs intermédiaires (PLI), puis les prêts locatifs très sociaux (PLA-TS) respective-

ment pour les catégories à revenus plus élevés ou très modestes ; les PLA et les PLA-TS ont été remplacés par les prêts locatifs à usage social (PLUS, créés en 1999-2000 et par les prêts locatifs sociaux (PLS, créés en 1996), les PLI et les PLA-I (prêts locatifs sociaux d'intégration, sous-catégorie des PL-TS) étant maintenus ;

— les PAP (prêts aidés à l'accession à la propriété : décret du 27 juillet 1977) destinés à des ménages à revenus modestes ou moyens (mais les plafonds de revenus sont plus faibles que pour les PLA) ; depuis le 1er octobre 1995, les PAP sont remplacés par les prêts à taux zéro puis, depuis le 1er février 2005, par les nouveaux prêts à taux zéro ; il s'y ajoute depuis 1994 les PAS (prêts d'accession sociale), où l'aide de l'État se limite à une garantie d'emprunt.

Au total, on compte, d'après le recensement de 2006, 4,2 millions de logements locatifs sociaux (HLM ou autres, non comprises les filiales de la CDC), soit 42 % du parc locatif et près de 16 % du parc total de résidences principales, presque tous (plus de 95 %) construits après 1948 en communes urbaines (97 %), surtout des appartements (85 %). Ce parc se partage presque par moitié entre les OPH (2 115 000 logements, plus de 197 500 places de foyer correspondant à 107 000 logements) et les ESH (1 850 000 logements plus 213 000 places de foyer équivalant à 115 000 logements), les sociétés coopératives ne gérant que 20 500 logements et 1 800 logements-foyers. Le taux de rotation des locataires est de l'ordre de 10 % et celui des vacances de 3,5 % (4,0 % dans le parc des OPH et de 2,9 % dans celui des ESH). Dans les attributions de logements, les relocations l'emportent largement sur les locations de nouveaux logements (93 % dans les OPH et 80 % dans les ESH), ce qui traduit la diminution des constructions. Les loyers, dans les OPH, sont en moyenne de 35 € par an par m^2 de surface corrigée. Ils sont dotés de tout le confort (w.-c. intérieur, baignoire ou douche, chauffage central). Leur taille moyenne est de 3,3 pièces (71 m^2). Mais le caractère majeur de ce parc est son vieillissement qui crée des problèmes d'équilibre social, traités par diverses procédures depuis 1975 (Habitat et vie sociale, puis Développement social des quartiers en 1984, Développement social urbain en 1989, pacte de relance pour la ville en 1996, programme national de rénovation urbaine en 2003), aggravés du fait que les prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP), puis prêts à taux zéro (PTZ), ont permis aux classes à revenus moyens de quitter les HLM locatifs, laissant dans les HLM une majorité de familles pauvres et une proportion élevée d'immigrés.

Un sujet récurrent de débat est la capacité du parc HLM à faire face aux besoins des catégories les plus défavorisées. En fait, la population des HLM est devenue, au cours de la dernière génération, beaucoup plus populaire qu'auparavant : plus des deux tiers des ménages logés en HLM ont des revenus inférieurs à la moyenne contre un tiers dans les années 1960 ; alors que le revenu moyen des locataires HLM était supérieur à celui de l'ensemble des ménages jusque vers 1975, il est actuellement voisin des deux tiers de celui-ci. La moitié des ménages bénéficient d'une aide au logement (APL dans presque tous les cas puisque 95 % du parc est conventionné). 60 % ont un revenu inférieur à 60 % du plafond. Malgré cette évolution, la proportion d'occupants du parc HLM dont les revenus sont devenus supérieurs aux plafonds exigés à l'entrée augmente et dépasse 30 % (et même 40 % en région parisienne), largement parce que les plafonds de ressources n'ont pas suivi l'évolution du coût de la vie. Ceci pose cependant la question des surloyers, que les organismes de HLM ont la possibilité d'appliquer à ces ménages dont les ressources dépassent les plafonds, mais que la plupart sont réticents à mettre en œuvre.

La possibilité de vendre les logements sociaux locatifs à leurs occupants a été abordée en France de façon beaucoup plus timide que dans certains autres pays, et en particulier que dans la Grande-Bretagne des années 1980. La première loi sur ce thème remonte à 1965, mais le volume des ventes est resté modeste en raison des difficultés réglementaires et d'une réticence certaine des organismes de HLM. La loi Méhaignenie du 23 décembre 1986 a cherché à les faciliter, mais en maintenant l'initiative de vente entre les mains des organismes HLM. Depuis la loi du 21 juillet 1994, qui a fait suite à un protocole d'accord avec l'Union nationale des organismes de HLM, les contraintes ont été assouplies. En particulier, l'acquéreur, qui peut être un proche parent de

l'occupant, n'est plus tenu d'occuper le logement à titre de résidence principale. Les organismes ne sont plus tenus de rembourser le prêt aidé par anticipation, ni de consentir un prêt aux acquéreurs. Les ressources tirées des ventes doivent être réinvesties dans de nouvelles opérations. Le nombre de ventes à des particuliers (en général le locataire) demeure modeste : environ 4 000 par an (4 600 en 2008, dont 1 900 par les OPH et 2 700 par les ESH). On est loin de l'objectif de 30 000 qui a été fixé et porté à 40 000 en 2007. Par ailleurs, les démolitions de logements locatifs sociaux, pour cause de dégradation et d'obsolescence, a crû : 14 700 logements (dont 10 300 des OPH et 4 400 des ESH en 2008, rythme encore très inférieur à celui prévu par le programme national de rénovation urbaine de 2003 (200 000, objectif réduit par la suite à 123 000, avant 2013).

La part des logements sociaux, et notamment des logements locatifs sociaux, tend à diminuer dans le parc français de logements du fait de ces ventes, mais surtout du ralentissement de la construction de ce type de logements : celle-ci atteignait, au milieu des années 1990, 70 000 en moyenne, conséquence de la réforme du financement du logement mise en place en 1978, mais s'est établie autour de la moitié de ce chiffre après 1999 et est remontée à environ 100 000 de 2006 à 2008. De ce fait, leur part dans le parc locatif diminue depuis une trentaine d'années. Les réticences des collectivités locales, accrues depuis la décentralisation qui leur a confié la responsabilité des autorisations de construire, sont la cause principale de cette baisse de la construction locative sociale. Les maires des communes qui ont un parc social important, confrontés aux problèmes économiques et sociaux que posent certains de leurs occupants, sont réticents à l'augmenter. Quant à ceux des villes qui en ont peu, ils sont, avec l'appui de leur électorat, très hostiles à la construction sociale. La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 avait institué un mécanisme pour inciter vivement ces dernières à y recourir (à défaut, elles devaient payer une participation à la diversité de l'habitat), mais la loi du 21 janvier 1995 l'a vidée de sa substance. Cependant, la loi SRU du 13 décembre 2000 a institué à nouveau un mécanisme de ce type : les communes qui ont moins de 20 % de logements locatifs sociaux doivent atteindre ce taux dans un délai de vingt ans et payer une contribution de solidarité pour les logements manquants, dont sont déduits leurs investissements destinés à atteindre ce seuil. Ce dispositif est applicable aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) situées dans une agglomération (un EPCI depuis la loi de 2007 sur le droit opposable au logement) de plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants. Sera-ce suffisant? Sur 730 communes concernées, près de la moitié (330 entre 2005 et 2007, ont préféré payer la contribution de solidarité, il est vrai peu dissuasive (150 € par an par logement social manquant) plutôt que de mettre en chantier des logements sociaux, même si la définition de ces derniers a été élargie aux logements à loyer conventionné, aux foyers, etc.

P. M.

→ Aide à la pierre ; Grand ensemble ; Logement ; Loi d'orientation pour la ville.

HABITATION BON MARCHÉ (HBM)
→ Habitation à loyer modéré (HLM)

HALLE → Marché ; Place marchande

HALTE DE SPORTS → Salle de sports

HALTE-GARDERIE → Crèche

HÉBERGEMENTS TOURISTIQUES

Le tourisme fait appel à des hébergements qui soit sont construits spécialement à cette fin (hôtels, villages de vacances), soit utilisent des bâtiments construits comme résidences principales (devenus résidences secondaires ou hébergeant des vacanciers), soit construites comme résidences secondaires. On estime en 2008 à 18,5 millions le nombre de lits touristiques offerts en France. Cette estimation inclut les hôtels homologués (sur la base de 2 personnes par chambre), les villages de vacances, les auberges de jeunesse, les gîtes (sur la base de 4 personnes par gîte), les

chambres d'hôte, les résidences de tourisme, les meublés touristiques, les résidences secondaires (5 personnes par logement) et les terrains de camping et de caravanage classés (3 lits par emplacement), mais pas les colonies de vacances. Cet effectif n'augmente que lentement (moins de 10 % en une génération).

Il y a 17 700 hôtels homologués, offrant 1 230 000 lits, soit 6,7 % de la capacité totale d'accueil. La tendance est à une élévation du niveau de confort, au développement des hôtels (d'abord les grands hôtels, puis les établissements moyens, enfin les plus modestes) gérés par des chaînes (qui peuvent être des regroupements d'hôteliers partageant certains services) et à la distinction de la fonction hôtelière de celle de restauration. La fréquentation de ces hôtels s'est élevée, en 2007, à 199 millions de nuitées (167 par lit, soit un taux moyen d'utilisation de 46 %), dont 72 millions pour des étrangers et 127 millions pour les Français, dont 115,5 millions pour les séjours personnels, soit 11,6 % (pensions de famille comprises) du nombre total de leurs nuitées de vacances et de courts séjours. La concentration géographique de ces hôtels est forte : l'Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes abritent 38 % des hôtels, 47 % des lits (24,5 % pour la seule Île-de-France) et 54 % de la fréquentation (34 % pour la seule Île-de-France). La durée moyenne des séjours n'est que de 1,84 nuitée en moyenne. On peut ajouter aux hôtels les 1 600 résidences de tourisme qui offrent 560 000 lits (3 % de la capacité d'hébergement) et assurent 24 millions de nuitées (2,4 % de celles des Français). Ces résidences sont encore plus concentrées en Rhône-Alpes (31 %) et en Provence-Alpes-Côte d'Azur (24 %).

Les hébergements à caractère social sont notamment les quelque 900 villages de vacances (offrant 245 000 lits), les maisons familiales de vacances (non recensées), les centres de vacances pour enfants (colonies de vacances, en nombre également inconnu), les 191 auberges de jeunesse (13 400 lits). Ils ont assuré environ 71 millions de nuitées, presque exclusivement à des Français (7 % du total). Les villages de vacances se trouvent surtout dans le sud du pays : Provence-Alpes-Côte d'Azur (15,2 %), Aquitaine (14,2 %), Rhône-Alpes (13,6 %), Languedoc-Roussillon (11,4 %), Corse (6,9 %) et Midi-Pyrénées (6,6 %).

Les hébergements de plein air (environ 8 000 terrains de camping et de caravanage classés) offrent 922 000 emplacements (soit l'équivalent de 2 766 000 lits et 15 % de la capacité totale d'hébergement), dont une petite minorité dans les aires naturelles d e camping ou en camping à la ferme. Ils assurent 98 millions de nuitée, dont 35 millions à des étrangers et 63 millions à des Français (soit 6,3 % du total), sans compter les nuitées dans des espaces non homologués (camping sauvage) : la part totale du camping-caravanage serait de 8 % des nuitées des Français. La durée moyenne sur un emplacement est de 5,6 nuits (mais de 7,7 sur ceux qui offrent un hébergement léger : chalet, bungalow, *mobil-home*). Ce type d'hébergement est évidemment marqué par une forte saisonnalité et par une forte concentration géographique (62 % des emplacements et 71 % des nuitées dans six régions : dans l'ordre des capacités, Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bretagne, Pays de la Loire, Rhône-Alpes).

Les résidences privées et locatives sont également mal connues statistiquement. Les 169 000 meublés touristiques (dont 68 000 seulement labellisés) offrent 752 000 lits (4 % de la capacité totale) et les 38 000 chambres d'hôte en proposent 76 000 (0,4 %). Ils assurent respectivement 8,7 % et 3,5 % des nuitées de vacances et de courts séjours des Français. Ils sont encore plus concentrés géographiquement en Rhône-Alpes (24,7 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (12,5%), Aquitaine (10,1 %), Midi-Pyrénées (7,9 %), Bretagne (7,7 %), Languedoc-Roussillon (6,9 %), etc.

Mais l'essentiel est constitué par les résidences particulières. Les services du tourisme évaluent avec une précision illusoire les résidences secondaires à 2 568 000, ce qui représente plus de 12,8 millions de lits (sur la base citée de 5 par résidence), soit près de 70 % de la capacité totale d'hébergements. Elles sont plus nombreuses dans les régions les plus touristiques : surtout Provence-Alpes-Côte d'Azur (15,3 %), Rhône-Alpes (12,6 %), Languedoc-Roussillon (10,7 %), puis Île-de-France, Bretagne, Pays de la Loire, Aquitaine, Midi-Pyrénées, etc. Elles accueillent seulement 147 millions de nuitées de leurs propriétaires (15 % du total). En fait, la plus grande part des vacances des Français (près de 440 millions de nuitées, soit 44 % du total) se déroule chez des

parents (35 ,8 %) ou des amis (8,2 %), dans leur résidence principale ou secondaire.

Au total, les hébergements touristiques français sont caractérisés par la prépondérance des résidences secondaires en termes de lits (69,4 %) et des hébergements non marchands en termes de nuitées (résidences secondaires, parents et amis : 59 % des nuitées des Français, 71 % avec les locations). Ils sont aussi caractérisés, mais ce n'est pas propre au parc français, par la saisonnalité : 46 nuitées de Français à peine par lit (en fait à peine une cinquantaine car certaines ont lieu hors des lits recensés par les services du tourisme) et 27 nuitées d'étrangers.

P. M.

→ Aménagement touristique ; Économie du tourisme ; Tourisme.

HÉLICOPTÈRE → Transport aérien

HÉLIPORT → Aéroport

HEURE DE POINTE

Heure de la journée où le nombre de déplacements est le plus élevé. On parle d'heure de pointe pour la mobilité globale (vers 18 heures en France) ou pour chaque motif, d'heure de pointe pour un moyen de transport (ou une ligne) particulier. On distingue souvent une heure de pointe du matin et une heure de pointe du soir. On parle aussi de période de pointe pour la période plus étalée (7 à 9 heures le matin, 17 à 19 heures le soir) où ont lieu la majorité (les deux tiers environ) des migrations alternantes ; au contraire de superpointe pour la période très courte (un quart d'heure) la plus chargée.

Il est capital de souligner que c'est la demande aux heures de pointe qui conditionne la capacité que les réseaux de transport doivent offrir. C'est donc cette demande de pointe que le planificateur cherche à déterminer et la capacité (débit maximum en heure de pointe) des infrastructures de transport qui caractérisera leur efficacité : le débit journalier n'a, de ce point de vue, pas d'intérêt.

Les transports en commun offrent, par rapport à leur coût d'investissement et à l'espace qu'ils consomment, une capacité beaucoup plus élevée. C'est à eux que revient, surtout dans les très grandes villes et sur les axes radiaux et dans le centre, le rôle d'acheminer l'essentiel des migrations alternantes si on veut éviter un surinvestissement, très coûteux en capitaux et en espace, dans le réseau routier. En simplifiant, on peut affirmer que la capacité des réseaux de transport en commun doit être ajustée à la demande de pointe et celle du réseau routier à la demande des heures creuses. Ceci permet une répartition du coût élevé d'investissement dans ce dernier réseau sur une longue période de la journée mais, à l'inverse, place les transports en commun dans une situation d'exploitation très difficile, puisque leur capacité n'est utilisée à plein que pendant les heures de pointe.

P. M.

→ Capacité (d'un moyen de transport) ; Coût d'investissement des transports ; Déplacement ; Migrations alternantes.

HIÉRARCHIE DES VOIES → Voirie

HIÉRARCHIE URBAINE → Armature urbaine ; Ville

HISTOIRE → Architecture ; Art ; Épistémologie ; Modernisme ; Patrimoine ; Urbanisme

HÔPITAL

Établissement qui dispense des soins médicaux et chirurgicaux et peut héberger les malades si leur état le rend souhaitable.

La tendance générale actuelle à la modernisation des établissements de soins, à la réduction du nombre des lits et au regroupement des établissements afin de les doter de tous les équipements nécessaires, ce qui peut supposer la réalisation de nouvelles constructions, d'autant que la surface par lit a doublé en une génération, et à la diminution des durées de séjours hospitaliers, notamment en développant des techniques moins invasives en chirurgie et en recourant à des accompagnements en hospitalisation à domicile (personnes âgées, handicapés divers). Dans certains domaines

(psychiatrie), la modernisation des méthodes thérapeutiques peut même conduire à abandonner, en dehors des périodes de crise, le recours à l'hospitalisation.

On compte (DOM compris), en 2006, 2 877 établissements hospitaliers, dont 1 006 publics (31 centres hospitaliers régionaux – CHR – ou urbains – CHU –, 520 centres hospitaliers généraux, 91 centres psychiatriques, 346 hôpitaux locaux et 18 autres établissements), 565 établissements privés non lucratifs participant au service public hospitalier, 239 autres établissements privés à but non lucratif et 1 067 établissements à but lucratif (les cliniques privées).

La consommation de services hospitaliers s'est élevée, en 2007, à 72,7 milliards d'€, dont 56,4 dans le secteur public et 16,3 (22,4 %) dans le secteur privé.

En France, la capacité totale d'accueil s'élève, au 1er janvier 2007, à 448 505 lits et 53 136 places d'hospitalisation partielle. Parmi cet effectif de lits, 291 483 ressortissent au secteur public, 50 791 aux établissements privés non lucratifs participant au service public hospitalier et 106 231 aux autres établissements privés (autres établissements à but non lucratif et cliniques à but lucratif). La répartition de l'ensemble des lits est de 68 602 pour les hospitalisations de longue durée, 227 677 pour les hospitalisations de courte durée, 94 442 lits pour soins de suite ou de réadaptation et 57 784 lits en établissements psychiatriques.

Dans le domaine proprement hospitalier, le nombre de lits pour les soins aigus est de 3,6 par millier d'habitants en 2007 (3,8 dans les pays de l'OCDE). La surface moyenne par lit varie selon la nature de l'établissement : la moyenne s'établit à 120 m^2 de surface dans œuvre par lit dans un CHU, à 100 m^2 dans un CH à 90 m^2 dans un établissement privé.

La consommation de surface au sol est fonction du contexte urbain. Dans Paris intra-muros, la consommation est en moyenne de 50 m^2 de terrain par lit (sans places de stationnement spécifique). Dans le reste de l'Île-de-France, la norme est de 100 m^2 pour un fonctionnement autonome optimal (deux places de stationnement par lit). En l'absence de tout mode de transport en commun le desservant, le stationnement impose un étalement encore supérieur (150 m^2 pour prendre en compte deux places supplémentaires de stationnement par lit).

L'insertion d'un équipement hospitalier doit faire l'objet d'une étude d'impact en termes de transports et de services urbains (déchets, livraison, logement). Les centres hospitaliers peuvent accueillir plusieurs centaines de lits. À raison de trois emplois et d'un à deux visiteurs par lit par jour, de 250 consultations et de 120 urgences par lit et par an, ils constituent un point de très forte activité et d'importante circulation.

Compte tenu du coût unitaire des gros équipements dont ils disposent et de la spécialisation croissante des soins, les établissements publics sont toujours de grande dimension : parfois plusieurs milliers de lits dans les CHU (centre hospitalier universitaire, où la fonction de formation des futurs médecins s'ajoute à celle de soin des malades), et généralement plus de 250 ou 300 lits dans les centres hospitaliers ordinaires, avec pour exception les hôpitaux locaux qui, dans les régions à faible densité de peuplement, peuvent n'avoir qu'une centaine de lits afin de ne pas étendre outre mesure les aires de desserte.

Les cliniques privées, qui disposent ordinairement de beaucoup moins de gros équipements, ont des tailles minimales beaucoup plus basses (25 lits en chirurgie ou en obstétrique, 30 lits en médecine).

J. C., V. S.-M. G. et P. M.

→ Carte sanitaire ; Maison de retraite.

HORS ŒUVRE (SURFACE) → Surface de plancher

HOSPICE → Foyer ; Hôpital ; Maison de retraite

HÔTEL DE VILLE → Bâtiments administratifs

HÔTEL INDUSTRIEL

L'industrie exige une certaine surface. Or, dans les villes, le sol est rare et donc cher, et toutes les activités industrielles et artisanales ne peuvent pas faire face à ces coûts. En outre, elles sont fréquemment bruyantes et polluantes et mal supportées par la population résidente voisine. Elles sont donc refoulées à

la périphérie urbaine, et même en dehors de la ville, et bon nombre d'entre elles sont ainsi contraintes à la disparition.

Pour lutter contre cette fâcheuse tendance qui aboutit à l'élimination du secteur productif, certaines villes construisent des bâtiments spécialement conçus pour accueillir ce type d'activités. La ville de Paris en a construit plusieurs dizaines. Leur hauteur est en moyenne de cinq étages avec, si besoin est, des sols renforcés pour supporter le poids des machines éventuelles. On compte environ un emploi pour 100 m^2. Seules des petites entreprises peuvent adopter cette solution ; quand elles grandissent, il leur faut trouver une autre localisation.

Certaines de ces constructions appliquent un régime spécial destiné à favoriser la naissance et le développement de nouvelles entreprises. Elles constituent alors ce que l'on appelle une « pépinière industrielle ». Sélectionnés au départ, assistés au point de vue technique financier et commercial, les bénéficiaires ne peuvent rester plus de vingt-trois mois et sont ensuite invités à voler de leurs propres ailes. Ces procédés montrent l'intérêt que les organismes publics attachent à la conservation de l'industrie dans le tissu urbain.

J. B.-G.

→ Industrie ; Localisation des activités ; Parc d'activités ; Pépinière d'entreprises ; Zone industrielle.

HÔTELLERIE → Hébergements touristiques

HYDROCARBURE → Énergie et environnement ; Pollution atmosphérique ; Pollution des mers

HYDROGRAPHIE, HYDROLOGIE → Bassin hydrographique ; Cours d'eau ; Mer

HYDROTHÉRAPIE

Usage de sources thermales dans le traitement des maladies, la rééducation et la convalescence.

La France est l'un des pays où l'hydrothérapie est particulièrement développée, grâce à un exceptionnel réseau de plus de 400 « stations thermales » possédant des caractéristiques variées et réparties sur tout le territoire.

Les traitements hydrothérapiques sont remboursés par l'assurance maladie, lorsqu'ils représentent des indications médicales reconnues. Les propriétés thérapeutiques des eaux thermales sont dues en partie aux sels minéraux qu'elles contiennent, à la chaleur naturelle d'origine tellurique, et à un environnement médicalisé (consultations, massages, rééducation, etc.).

L'enseignement de l'hydrothérapie fait partie normalement du cursus des études médicales, mais il tend à être délaissé, tandis que le caractère touristique des stations d'hydrothérapie est, au contraire, exploité de plus en plus intensément : ainsi, Vichy est devenu un important centre de congrès et de loisirs, avec l'installation du Club Méditerranée, tandis que plusieurs stations pyrénéennes ont formé une « chaîne du soleil » grâce à l'animation du célèbre chef cuisinier Michel Guérard.

J.-F. L.

→ Tourisme.

HYGIÈNE PUBLIQUE

Ensemble des règles collectives destinées à préserver la santé (grec *hygieinon*, « santé »). Pendant longtemps le pouvoir religieux a assuré la tutelle de l'hygiène. Mais peu à peu, et notamment en Occident, les conseils donnés par les médecins attachés aux princes ont pris le pas sur les pratiques sacrées. Les œuvres d'Hippocrate ont joué un rôle fondamental dans la diffusion de l'hygiène individuelle. Copiées et transmises à l'époque romaine qui en appliqua les préceptes à l'espace public (aqueducs, thermes, égouts), elles furent écoutées dans les sociétés médiévales islamique et chrétienne (implantation des hôpitaux, construction des hammans et des étuves, aération des bâtiments), mais mal appliquées à la Renaissance et sous l'Ancien Régime. L'hygiène, que Jean-Jacques Rousseau assimilait plus à une vertu qu'à une science, prend toute sa puissance dès la seconde moitié du XVIII^{e} siècle lorsque les philosophes et les scientifiques se fédérèrent pour lutter contre le méphitisme, émanations mortelles, voire contagieuses, venant des eaux stagnantes, des dépôts viaires, de la putréfaction des corps. La

création de l'Académie de médecine à Paris encouragea la rédaction des « topographies médicales » qui mettaient en évidence le rôle fondamental joué par l'environnement urbain dans le développement des épidémies, tandis que la Révolution créait en 1794 trois chaires d'hygiène dans les facultés de médecine (Paris, Montpellier, Strasbourg) et instituait, un peu plus tard, un Conseil de salubrité pour le département de la Seine (mesure généralisée au début du Second Empire par la création des conseils d'hygiène départementaux et des commissions municipales d'hygiène publique) placé sous l'égide du préfet de police dont la fonction, héritée de l'Ancien Régime, avait à charge la salubrité de la capitale. Dès 1804, Napoléon demandait à l'Institut « si les manufactures qui exhalent une odeur désagréable peuvent être nuisibles à la santé », pour établir un projet de loi sur les enquêtes *commodo incommodo* (décrets du 15 octobre 1810 et 14 janvier 1815), tandis que la loi du 16 décembre 1807 relative aux dessèchements des marais, aux travaux de navigation et des routes, régissait (jusqu'en 1890) les grands travaux de salubrité.

Les épidémies de choléra de 1832 et 1847 devaient sensibiliser l'opinion publique à l'hygiène sociale et à son corollaire, l'hygiénisme. En Grande-Bretagne, la *Poor Law Commission*, instituée en 1834, y amenait la création d'un ministère de la Santé publique en 1848. En France, cette même année, le Conseil supérieur de santé devenait Comité consultatif d'hygiène publique puis Conseil supérieur d'hygiène publique de France, qui devait épauler la lutte contre les logements insalubres (loi du 22 avril 1850) et soutenir plus tard le mouvement des habitations bon marché, voire étayer la notion de « confort ».

Les recherches de Pasteur, Koch et Bernard mirent en évidence le rôle des vecteurs (microbes) et du milieu infectieux et les moyens d'y remédier (vaccination, assainissement des villes, purification de l'eau domestique, inspection des aliments, etc.), grâce à la physiologie, la bactériologie et la parasitologie. La loi du 30 novembre 1892 rendait obligatoire la déclaration des maladies contagieuses par le médecin, tandis que la première convention sanitaire internationale engageait la responsabilité des États face aux mesures de protection contre les épidémies. Cette convention et la puissance du mouvement hygiéniste permirent la création de l'Office international d'hygiène publique puis, plus tard, l'Organisation d'hygiène de la Société des Nations et, en 1948, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui a pour but d'« amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible ».

En France, des décrets en Conseil d'État, pris après consultation du Conseil supérieur d'hygiène publique, fixent les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme (décret n° R 531001 du 5 octobre 1953 relatif au Code de la santé publique).

Depuis un siècle, les efforts déployés par les états industrialisés, notamment dans les domaines de l'éducation, de la médecine préventive et du génie sanitaire, ont eu raison des nombreuses maladies infectieuses dont le milieu urbain est un véritable bouillon de culture (tuberculose, fièvres paludéennes et typhoïde, choléra, diphtérie, syphilis, grippe, etc.), mais ils restent précaires face aux mutations biologiques des vecteurs, dont la forme la plus impalpable est le virus du SIDA, et face aux maladies non contagieuses engendrées par la pollution et l'activité citadine, et insuffisants aux portes même des pays développés : dans les villes du tiers monde, l'équipement sanitaire et hospitalier est parfois inexistant, l'eau potable et l'assainissement réservés aux nantis, la vaccination coûteuse et impopulaire malgré les aides internationales gouvernementales (UNICEF, OMS) ou non.

A. Gu.

→ Architecture fonctionnelle ; Épidémiologie ; Hygiénisme ; Insalubrité ; Progressisme ; Propreté.

HYGIÉNISME

À la fin du XIX^e siècle, les préoccupations liées à l'hygiène s'élargirent et se systématisèrent. En France, l'Alliance d'hygiène sociale, créée après l'Exposition universelle de 1889, se donna ainsi pour objectif de « lutter contre tous les fléaux sociaux » : la bataille contre l'alcoolisme rejoignait, ce faisant, les actions de prévention contre les épidémies dans le champ des préoccupations de l'hygiène. Par ailleurs, le détail accru des prescriptions en matière de police des constructions, puis la première législation de l'urbanisme, associaient

très étroitement à la gestion de l'ensemble du milieu urbain des réflexions sur l'hygiène collective visant, en particulier, l'assainissement, les espaces libres et l'agencement des « bâtiments sociaux ». C'est en ce sens qu'on peut parler *a posteriori* du développement d'un « hygiénisme » caractérisable par certains éléments de doctrine ou par le souci de généralisation de quelques principes à de multiples aspects de la vie quotidienne.

Mais au tournant du siècle, on parlait moins d'hygiénisme que d'hygiénistes (cf. la création en 1905 de l'Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux), signe d'un relatif flottement conceptuel, mais indice surtout qu'il s'agit moins d'un nouveau champ théorique que d'un lieu de la pratique où s'affrontent différentes familles de professionnels. La prééminence ancienne des médecins fut, en effet, concurrencée par le rôle nouveau des architectes et des ingénieurs dans l'aménagement urbain. La loi sanitaire de 1902 et les premières aides aux habitations bon marché, avant la loi d'urbanisme de 1919, offrirent la perspective de marchés de travaux en matière d'adduction, d'assainissement et de « construction hygiénique ». Les préoccupations proprement médicales étaient donc recoupées par les arguments « sanitaires » des constructeurs d'équipements et par les propositions « salubristes » des architectes les plus imprégnés des théories néo-hippocratiques.

Ce dernier point de vue fut largement repris et orchestré par le « mouvement international » en architecture, qui célébra le rôle primordial de la circulation de l'air et de l'ensoleillement dans la conception de l'habitation. Néanmoins, cette approche apparaissait très généralement partagée dans l'entre-deux-guerres, y compris par les tenants d'un urbanisme culturaliste, dès qu'il n'est plus question des noyaux historiques anciens. L'empreinte concrète de l'état d'esprit hygiéniste a été particulièrement profonde après la seconde guerre mondiale en France, dans l'urbanisme des grands ensembles, et dans la majorité des pays de l'Est ; alors même que les pays qui, comme l'Allemagne, avaient été initiateurs de bien des principes d'assainissement urbain et de salubrisme à l'échelle des quartiers collectifs nouveaux, avant le milieu du siècle, mettaient moins solennellement en avant le principe ternaire : air, nature, lumière.

J.-P. G.

→ Hygiène publique ; Progressisme.

HYPERCENTRE → Centre des affaires

HYPERMARCHÉ → Magasin ; Urbanisme commercial

HYPOTHÈQUE → Crédit immobilier

I

ÎLE-DE-FRANCE → Grand Paris, statut de la ville et de la région de Paris ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme

ÎLOT

C'est la plus petite unité de l'espace urbain, entièrement délimitée par des voies (souvent appelée « pâté de maisons » dans le français courant, *block* dans les pays anglo-saxons et germaniques, *cuadras* d'Amérique du Sud, etc.). Dans les villes de formation ancienne et continue, la forme et la dimension des îlots qui les constituent sont très variables, mais dans les villes à plan régulier (bastides du Moyen Âge, agglomérations et métropoles à développement rapide de l'époque moderne), des îlots, délimités dans la grille uniforme du réseau des voies, se succèdent de façon régulière et présentent des formes le plus souvent rectangulaires, comme dans les villes nord et sud-américaines à plan géométrique.

Au plan théorique, la première réflexion sur le rôle de l'îlot et sur la division de l'espace urbain est due à Cerda qui, dans son projet de plan d'extension de Barcelone (1859) puis dans sa *Teoria general de la urbanización* (1867), en fait le domaine de la résidence, relié au monde extérieur, à la nature et à la société par les voies. Dans le plan de Barcelone, ce « système » prend la forme d'un quadrillage avec des îlots carrés à pans légèrement coupés, le centre de l'îlot étant planté. Cerda voyait, dans ce quadrillage systématique, non un moyen de faciliter les lotissements, comme cela fut dans les villes américaines, mais le seul capable de permettre l'égalité sociale (les axes étant orientés nord-est/sud-ouest et nord-ouest/sud-est pour égaliser l'ensoleillement) et d'optimiser les relations entre deux points de la ville, en évitant le caractère centralisateur des plans radio-concentriques.

L'îlot est lui-même divisé en parcelles, unités de propriété de tailles variables mais de formes le plus souvent quadrangulaires, et dont les limites sont normalement perpendiculaires aux limites de l'îlot, en bordure de voie, sauf dans le cas des villes anciennes, où le réseau viaire, et par conséquent les limites d'îlots, ont pu être modifiés au cours des temps sans entraîner de modifications des limites parcellaires à l'intérieur des îlots. Ces limites servent elles-mêmes de cadre très contraignant aux différents éléments de l'occupation du sol de l'îlot : bâtiments, cours, jardins. Un îlot sera dit à tissu dense ou serré, si les bâtiments, compris dans ses différentes parcelles, sont jointifs et constituent des agglomérats continus, placés en général en bordure de l'îlot, le long des voies. Un îlot peut, au contraire, présenter un tissu lâche lorsque les bâtiments, disposés sans continuité et dans des orientations diverses dans les différentes parcelles, y occupent des surfaces moindres que les espaces intercalaires non bâtis. L'occupation du sol d'un îlot peut donc revêtir des aspects très variés : espaces verts, tissus denses, tours d'habitations ou de bureaux entourées de bâtiments bas ou d'espaces verts, monument ou bâtiment public isolé, etc. Chacun de ces types reflète les modes d'occupation du sol urbain à un moment donné ou une certaine étape de son évolution. Plus un îlot est étendu, moins sa structure interne risque d'être homogène.

Cependant, l'îlot est de plus en plus considéré comme une unité statistique. À Paris, les données des recensements concernant la population et le bâti sont publiées depuis 1946 sur la base de l'îlot : il représente une entité géographique très précise et permet la constitution de banques de données pour les études et opérations d'urbanisme et d'aménagement (telle la banque de données urbaines, gérée par l'Atelier parisien d'urbanisme).

B. R.

→ Densité ; Parcellaire ; Tissu urbain.

ÎLOT INSALUBRE → Hygiène publique ; Insalubrité ; Réhabilitation ; Rénovation urbaine

IMAGE DE LA VILLE

Des années 1970 aux années 1980, deux acceptions de l'expression image de la ville se sont succédé.

Dans un premier temps, la géographie et la sociologie urbaines ont analysé les images mentales par lesquelles les réalités matérielles sont appréhendées et appropriées par les citadins. Ce type d'approche a tenté de définir les figures spatiales qui composent l'image globale d'une agglomération, ainsi que les connotations qui alimentent l'identité attribuée à un lieu. L'image de la ville apposée sur des dispositifs bâtis les dote d'une valeur symbolique et pratique.

Les auteurs qui analysaient la ville en de tels termes se détournaient des interrogations alors dominantes sur les déterminations structurelles de la production de l'espace. Ils orientèrent leurs recherches vers la question de la ville en tant qu'espace vécu et perçu. Se situant dans la ligne des travaux de la psychologie de la forme et de la sémiotique, ces travaux valorisaient les modalités de subjectivation des individus et des groupes face au réel. De ce fait, des micro-objets d'étude furent privilégiés, auxquels il fut appliqué des analyses en termes de valeurs et de représentations sociales. Ces approches ont participé d'un mode de pensée subjectiviste qui réhabilite les formes sensibles.

Pour sa part, l'urbanisme fut affecté, notamment au travers de l'œuvre de Kevin Lynch, par le thème de l'image de la ville selon une perspective comportementaliste qui tentait de discerner des agencements spatiaux et des figures architecturales emblématiques susceptibles d'être perçus, reconnus et utilisés par les citadins dans la pratique quotidienne de leur environnement.

Puis, durant les années 1980, l'expression « image de la ville » ou du quartier s'est largement répandue. Actuellement, elle désigne des connotations attribuées soit à la réputation d'un quartier ou au prestige d'une ville, soit à la notoriété d'un architecte ou à la renommée d'un équipement ou d'une manifestation culturelle. Ainsi entendu, le terme d'image occupe une place centrale dans l'argumentation des opérations d'urbanisme, au point que l'amélioration de l'image du lieu apparaît comme un des objectifs privilégiés de chaque « projet urbain ».

La faveur dont jouit ce terme peut être expliquée par un infléchissement des pratiques politiques dû au développement des classes moyennes et à la décentralisation, ce qui entraîne la montée d'une démocratie fondée sur la communication et les sondages d'opinion. D'autre part, le ralentissement de la croissance économique et urbaine induit la concurrence entre les villes. En conséquence, les édiles conçoivent les territoires comme des marchandises, qui paraissent alors justiciables de techniques de commercialisation. En outre, l'engouement pour la sémiotique introduisit dans l'esprit des aménageurs la conviction qu'il est possible et nécessaire d'agir sur la vie sociale au moyen de la dimension plastique des dispositifs spatiaux. Ceux-ci, par leur visibilité et leur lisibilité, sont censés être producteurs d'affects chez leurs spectateurs, et donc d'effets psychologiques et de comportements sociaux. Ainsi se trouve théoriquement justifiée la réintroduction d'une problématique formaliste dans l'urbanisme et dans l'architecture.

Cependant, l'hypothèse sur laquelle reposent ces stratégies symboliques reste fragile, car l'actuel foisonnement des signes et des images entraîne leur indétermination sémantique et incite leurs récepteurs à une relative indifférence. Or, si les formes n'ont pas de significations claires et univoques, la recherche de production du lien social par la manipulation d'emblèmes ou de symboles paraît assez illusoire. L'image de la ville peut-elle alors être un

des objets centraux de l'action urbanistique, comme c'est le cas aujourd'hui?

P. G.

→ Décentralisation; Mercatique urbaine; Projet de quartier; Projet urbain; Monument.

IMMEUBLE → Construction; Immeuble de grande hauteur

IMMEUBLE DE BUREAUX → Bureaux

IMMEUBLE DE GRANDE HAUTEUR

Corps de bâtiment dont le plancher bas du dernier niveau est situé à plus de 28 m (50 m pour les immeubles d'habitation) du sol le plus haut utilisable par les engins des services publics de secours et de lutte contre l'incendie (décrets du 15 novembre 1967 et du 15 juin 1976).

Cette définition réglementaire ne recouvre pas exactement l'acception usuelle de tour ou de gratte-ciel. Ce dernier terme, traduit de l'américain, désigne les immeubles de très grande hauteur apparus aux États-Unis dans les années 1880 (immeuble de la Home Insurance à Chicago par William Le Baron Jenney en 1885, reposant sur le principe des piliers verticaux en maçonnerie).

Les immeubles de grande hauteur posent des problèmes particuliers de sécurité et font, pour cette raison, l'objet d'une réglementation particulière. Celle-ci concerne en France :

— l'implantation : moins de 3 km d'un centre principal de secours et de lutte contre l'incendie ;

— l'occupation : pas d'établissements classés et une occupation limitée à une personne par 10 m^2 hors œuvre en moyenne ;

— la qualité des matériaux (résistance au feu) et la division en compartiments isolés entre eux ;

— les possibilités d'évacuation (dégagements horizontaux et verticaux) ;

— l'autonomie de l'immeuble (électricité, alarme, réserve d'eau, etc.).

Le permis de construire, qui permet de vérifier le respect de cette réglementation, n'est délivré qu'après enquête publique et consultation de la commission départementale de protection civile (et, si l'immeuble dépasse 100 m, d'une commission technique interministérielle).

Le contrôle est de la compétence de la commission consultative départementale de protection civile qui peut effectuer des visites sur place pendant la construction. Sur son avis, le maire peut demander au constructeur de procéder à des vérifications des éléments de construction. Le propriétaire est tenu de maintenir les installations en conformité avec les dispositions réglementaires, d'organiser un service de sécurité, de faire procéder à des exercices périodiques d'évacuation. En cas de non-conformité aux dispositions prévues par le permis de construire ou en cas d'urgence, le maire peut faire procéder à la fermeture provisoire.

Par ailleurs, pour des raisons d'urbanisme, la circulaire du 16 mars 1977 vise à réduire la construction des tours (en particulier d'habitation).

P. M.

→ Bureaux; Construction; Tour.

IMPOSITION DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES

Les plus-values immobilières sont constatées à l'occasion des mutations d'immeubles bâtis ou non bâtis (ventes, expropriations, successions, etc.). La plus-value est obtenue par différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition. Des déductions sont opérées au titre des intérêts des emprunts contractés, des travaux d'amélioration et de réparation et de l'érosion monétaire. Lorsque la détention du bien a excédé deux ans, une réduction proportionnelle à la durée est appliquée. On obtient ainsi la plus-value nette réalisée. L'abattement pour durée de détention est de 10 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième année pour les immeubles et les parts de sociétés à prépondérance immobilière.

Diverses situations d'exonération sont prévues : les immeubles qui constituent l'habitation principale du cédant ; les immeubles pour lesquels une déclaration d'utilité publique a été prononcée en vue d'une expropriation ; les immeubles échangés dans le cadre d'opérations de remembrement ou assimilées ; les

immeubles dont le prix de cession est inférieur ou égal à 15 000 € ; les immeubles détenus depuis plus de quinze ans (en raison du cumul des abattements de 10 %).

Depuis 2004 la déclaration et le paiement de l'impôt est effectué par le notaire lors de la publicité foncière. Ainsi, il acquitte, lors d'une même formalité, les droits d'enregistrement dus par l'acquéreur et l'impôt sur le revenu afférent à la plus-value immobilière dû par le vendeur.

Le contribuable qui cède un immeuble est imposable à l'impôt sur le revenu afférent à la plus-value au taux proportionnel de 16 % et non plus comme auparavant au taux marginal de l'impôt sur le revenu, qui pouvait être largement supérieur. Mais les plus-values sont également assujetties aux prélèvements sociaux (CSG et CRDS) de 12,1 % en 2010, soit un taux global de 28,1 %.

La législation de l'imposition des plus-values est dont plutôt bienveillante envers les propriétaires d'un patrimoine restreint et familial par le jeu des exonérations et abattements.

Le nouveau régime d'imposition s'applique aux plus-values réalisées par les particuliers, mais ne s'applique pas, en principe, aux profits tirés d'une activité professionnelle imposables au titre des bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles et bénéfices non commerciaux. Ainsi, les profits réalisés par les marchands de biens et lotisseurs ayant cette qualité, ainsi que les profits de construction réalisés à titre habituel, ne sont pas concernés par l'imposition des plus-values immobilières des particuliers.

V. C.

→ Spéculation.

IMPÔT DE SOLIDARITÉ SUR LA FORTUNE (ISF)

Impôt annuel sur le capital possédé par les particuliers, créé par la loi du 23 décembre 1988. Il remplace l'impôt sur les grandes fortunes (IGF), créé en 1982 et appliqué de 1982 à 1986. Le dispositif qui a institué l'IGF, puis l'ISF, comprend des mesures tendant d'une part à combattre l'évasion fiscale et d'autre part à permettre une meilleure connaissance par l'administration de la fortune des particuliers.

Toutes les personnes domiciliées en France détenant un patrimoine d'au moins 790 000 € (2009) sont imposables à l'ISF. Le patrimoine comprend tous les biens, droits et valeurs taxables à l'exclusion des biens professionnels (notamment les actions des gérants minoritaires de SARL), les biens ruraux donnés à bail à long terme, les objets d'antiquité ou d'art, les droits de la propriété littéraire et artistique, les rentes viagères et les bois et forêts (aux trois quarts de leur valeur), que ces biens soient situés en France ou à l'étranger.

Les biens sont évalués à leur valeur vénale appréciée au 1er janvier de l'année d'imposition. Ils font l'objet d'une déclaration du contribuable sous peine de sanction. Le tarif de l'ISF est progressif. En 2009, il s'établit à 0,55 % du patrimoine pour la tranche comprise entre 0,79 et 1,28 million d'€ et atteint 1,8 % au-dessus de 15 millions d'€.

Pour 2009, le produit de l'ISF a été d'environ 5 milliards d'€, l'impôt sur le revenu rapportant 59,2 milliards d'€ à l'État.

L'exclusion des biens professionnels et des objets d'art a pu modifier le comportement des personnes concernées par l'impôt sur la fortune (IGF puis ISF) et qui avaient probablement une part importante de leur patrimoine dans l'immobilier. Une partie d'entre elles a certainement cédé une fraction de son parc immobilier pour le remplacer par des valeurs moins apparentes ou exonérées. Cependant, les cycles de l'immobilier ont plus d'impact que l'ISF. Le nouveau cycle haussier des prix de l'immobilier depuis 2000 n'est en rien freiné par les conséquences sur l'ISF. Cet impôt apparaît finalement, pour la majorité des contribuables qui ont des patrimoines inférieurs à 2 millions d'€, comme un impôt supplémentaire sur l'immobilier. Pour les vraies grandes fortunes, la tentation de la délocalisation est grande et réelle. C'est d'ailleurs pour freiner ces départs de fortunes à l'étranger qu'a été institué un « bouclier fiscal » qui limite, depuis 2008, les impôts payés par un contribuable. Il s'agit d'un droit à restitution des impôts directs qui excèdent 50 % du total représenté par l'ISF, l'IRPP, la CSG et la CRDS. Le bouclier fiscal a été jugé conforme aux dispositions constitutionnelles par le Conseil constitutionnel, mais reste controversé quant à son utilité et à sa justification.

L'avenir de l'ISF est incertain. Son image est socialement forte, mais sa rentabilité est faible, trop centrée sur l'immobilier, et ses

conséquences économiques restent néfastes. D'autres solutions d'imposition du patrimoine sont encore à l'étude.

V. C.

→ Fiscalité.

IMPÔT SUR LES GRANDES FORTUNES

→ Impôt de solidarité sur la fortune

IMPÔT FONCIER

Impôt annuel sur les terrains bâtis et non bâtis.

L'impôt foncier constitue une des ressources des collectivités locales, directement perçue par elles auprès du propriétaire des biens fonciers et immobiliers, au même titre, en France, que la taxe d'habitation (pour les logements) et que la taxe professionnelle (pour les activités), perçues auprès des occupants des bâtiments.

L'assiette de l'impôt foncier (parfois appelé taxe foncière) peut être :

— soit estimée par des experts ou par les services de la collectivité locale en fonction de la valeur vénale ou de la valeur locative du bien ;

— soit déclarée par le propriétaire qui en estime la valeur et peut se voir opposer celle-ci en cas d'expropriation ou de préemption : dans ce cas, la collectivité locale dispose en général d'une possibilité d'appel pour éviter les sous-déclarations.

Le taux de l'impôt foncier est voté par les collectivités locales lors du vote de leur budget et peut varier selon la nature du bien taxé (par exemple, exemption partielle ou totale, définitive ou temporaire, en faveur du logement social ou d'activités productrices d'emploi).

Un impôt foncier perçu par la commune peut faire l'objet de taxes complémentaires visant à couvrir les frais de fonctionnement d'équipements supracommunaux (jusqu'au niveau régional). Dans ce cas, la définition de l'aire de perception de ces taxes additionnelles, qui revient à définir les bénéficiaires de l'équipement considéré, peut être délicate (réseaux de transport en commun par exemple). Ces taxes sont d'autant mieux acceptées que le lien paraît plus étroit entre l'impôt et son affectation. Les grands débats qui ont marqué aux États-Unis la détermination de l'assiette de l'impôt foncier comme de son pourcentage (amendement 13 réduisant à 25 % le taux de l'impôt foncier en Californie), en renvoyant une part du financement des réseaux de transport (BART dans la zone de San Francisco) à l'échelon fédéral, marquent l'actualité de cette question.

L'impôt foncier peut aussi être conçu comme un moyen au service d'une politique d'urbanisme et d'une politique foncière :

— un taux élevé sur les terrains constructibles encourage les propriétaires à ne pas les retenir trop longtemps ;

— la fixation de la valeur de l'assiette peut être un moyen pour la collectivité de récupérer les plus-values occasionnées par la réalisation d'équipements publics et par celles nées de l'autorisation de construire.

L'expérience montre que le maniement de cet outil est délicat et peut conduire à des effets pervers, comme la répercussion des taxes sur les prix des terrains. Ces effets se manifestent essentiellement dans une situation économique de rareté et beaucoup moins en période de stagnation ou de crise.

L'impôt foncier, de nature annuelle, peut, mieux que des impôts perçus une seule fois à l'occasion d'une mutation (décès, vente, construction), permettre à la collectivité de programmer sur plusieurs années ses dépenses d'investissement (y compris le service de ses emprunts) et de fonctionnement.

M. S.

→ Fiscalité directe locale ; Maîtrise foncière ; Taxe foncière sur les propriétés bâties ; Taxe foncière sur les propriétés non bâties.

IMPÔTS FORFAITAIRES DE RÉSEAU

Ce sont de nouveaux impôts créés à l'occasion de la suppression de la taxe professionnelle (TP) et de la mise en place de la contribution économique territoriale (CET). En effet, celle-ci représentant un pouvoir fiscal inférieur d'un tiers par apport à la TP, le manque à gagner pour les collectivités devait être comblé. Comme des entreprises grandes contributrices de la TP et non (ou peu) soumises à la concurrence internationale allaient être très favorisées par la nouvelle CET (EDF, SNCF, etc.), les impôts forfaitaires de réseau (IFR) ont été institués pour récupérer, à partir

de 2010, une partie de l'avantage fiscal dont vont bénéficier ces entreprises.

Les IFR concernent :

— les installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent (éoliennes) ou utilisant l'énergie mécanique hydraulique des courants situées dans les eaux intérieures ou dans la mer territoriale (usines marémotrices) : le montant de l'imposition forfaitaire est fixé à 2,913 € par kW de puissance installée ;

— les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme (au même taux) ;

— les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique (barrages) : au même taux ;

— les transformateurs électriques : le montant de l'imposition est fixé en fonction de la tension selon un barème fonction de la tension en amont ;

— les stations radioélectriques ; le montant de l'imposition forfaitaire est fixé à 1 530 € par station radioélectrique ;

— le matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour des opérations de transport de voyageurs : le montant de l'imposition forfaitaire est établi pour chaque matériel roulant en fonction de sa nature et de son utilisation selon un barème (par exemple, 35 000 €, pour une motrice TGV, 23 000 € pour une automotrice) ; il est ensuite réparti entre les régions en fonction de l'utilisation de sillons-kilomètres réservés par région (un sillon-kilomètre correspond au trajet réservé sur une ligne ferroviaire à un horaire donné auprès de l'établissement public Réseau ferré de France par une entreprise de transport ferroviaire) ;

— les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre : le montant de l'imposition de chaque répartiteur principal est fonction du nombre de lignes.

En outre, a été également instituée une taxe additionnelle aux installations nucléaires de stockage. Le montant de cette taxe additionnelle est déterminé, selon chaque catégorie d'installation destinée au stockage définitif de substances radioactives, par application d'un coefficient multiplicateur appliqué à une somme forfaitaire.

Les IFR ont été répartis en tenant compte des compétences des collectivités (par exemple celles liées au matériel roulant aux régions) et afin de compenser au mieux les manques à gagner de chaque catégorie de collectivités. Les attributions sont les suivantes :

— au bloc communes-intercommunalités : 50 % de l'éolien, 50 % des entreprises de production d'électricité nucléaire, 50 % des entreprises de production d'électricité photovoltaïque, la totalité des entreprises de réseaux relatives aux transformateurs électriques, 66 % des stations radioélectriques et la totalité de taxes sur les surfaces commerciales (TASCOM), ainsi que la taxe additionnelle à la taxe sur les installations de stockage nucléaire ;

— aux départements : 50 % des taxes provenant de l'éolien, 50 % de celles des entreprises de production d'électricité nucléaire, 33 % de celles des stations radioélectriques ;

— aux régions : la totalité des IFR provenant du matériel roulant et des répartiteurs.

V. C.

→ Contribution économique territoriale ; Réseaux ; Taxe professionnelle.

INCENDIE (lutte contre l') → Eau

INCINÉRATION DES DÉCHETS → Déchets

INCONFORT → Confort (d'un moyen de transport) ; Coût généralisé de déplacement ; Modèle de choix modal

INDEMNITÉ D'EXPROPRIATION → Expropriation

INDICES

On dit aussi nombres-indices. Soit une grandeur économique quelconque G, prenant différentes valeurs G, G_1, ..., G_t, au cours du temps. On appelle indice de la grandeur G au temps t le rapport :

$$I_{t/0} = \frac{G_t}{G_0} \times 100.$$

Un tel indice est un indice simple, par opposition aux indices composites qui font intervenir plusieurs grandeurs différentes, par exemple les prix de différents articles dans l'indice des prix des fruits et légumes.

Il se pose alors un problème de choix de la moyenne et du système de pondération. Chaque article peut avoir un poids comparable, c'est-à-dire une égale importance : la moyenne est dite simple. Elle est pondérée lorsque tout ou partie des articles se voit attribuer un coefficient de pondération particulier. Il existe quatre types de moyennes. La moyenne arithmétique est la plus usuelle, mais n'offre pas les propriétés les plus commodes. Ainsi la moyenne des indices ne conduit pas au même résultat que l'indice de la moyenne. Il existe aussi une moyenne géométrique (qui est réversible et permet aisément de changer de base), ainsi qu'une moyenne quadratique et une moyenne harmonique, plus rarement utilisées.

Le choix des pondérations pose d'autres problèmes. Soit à construire un indice des prix. La pondération peut se faire à partir des quantités de l'époque actuelle (indice de Paasche, qui déforme peu les évolutions récentes) ou de l'époque de base (indice de Laspeyres, qui déforme peu les évolutions anciennes). On retient plus rarement les quantités d'une époque intermédiaire. Une bonne solution consiste à prendre la moyenne géométrique de ces deux indices (indice de Fisher). Comme on le voit, la technique de confection d'un indice n'est pas entièrement neutre par rapport aux résultats qu'il permet de mesurer.

P.-H. D.

INDIVIDUEL (LOGEMENT) → Maison individuelle

INDUCTION → Activité induite

INDUSTRIAL DEVELOPMENT CERTIFICATE **→ Agrément ; Décentralisation (des activités) ; Industrie**

INDUSTRIALISATION

Processus de structuration (d'une économie et d'une société) par l'emploi croissant de machines, d'énergie et de technologie. On parle de désindustrialisation pour la disparition d'activités industrielles, soit dans une région, soit dans un secteur d'activité. Dans les pays développés, l'industrialisation date de la (première) révolution industrielle (XIX^e siècle) ; elle est beaucoup plus tardive, et n'est souvent encore qu'un objectif, dans les pays en voie de développement ; à l'inverse, certains progrès techniques (électronique, informatique, automatisation de la production, robotique, etc.) ont bouleversé les conditions de production dans de nombreux secteurs au cours du dernier quart de siècle, ce qui a conduit à parler de seconde (certains parlent de la troisième) révolution industrielle, encore en cours.

L'importance de l'industrie pour l'économie est plus large que sa part dans l'emploi ou la valeur de la production, parce qu'elle induit d'autres activités (sous-traitance, services aux entreprises), attire la population qui induit elle-même d'autres activités (dites résidentielles). C'est ce qui explique la priorité accordée par les villes et les régions au développement des industries.

Les pays d'industrialisation ancienne ont à faire face aux problèmes de restructuration de branches industrielles entières (en France : sidérurgie, chantiers navals, textile, etc.), voire à mettre en œuvre la reconversion ou réindustrialisation de régions touchées par la crise de leurs industries dominantes (Nord, Lorraine, bassins miniers du sud du Massif Central, etc.). C'est le rôle de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) sur le plan géographique et de l'Institut de développement industriel (IDI) créé en 1970, sur celui des entreprises : celui-ci concentre son activité sur les entreprises moyennes et les secteurs de pointe, assure des prêts aux entreprises en difficulté ou y prend des participations (en principe temporaires), voire favorise les restructurations et les fusions d'entreprises.

Le coût de la main-d'œuvre est devenu un facteur de localisation de plus en plus décisif des productions industrielles et même de certains services. De nombreuses industries de main-d'œuvre, comme le textile et l'habillement, se sont ainsi délocalisées dans des pays à bas salaires. Dans une seconde étape, des industries exigeant une main-d'œuvre qualifiée (électronique, appareils ménagers, matériel informatique, etc.) se sont délocalisées dans des pays ayant su former une main-

d'œuvre adaptée, notamment les « dragons du sud-est asiatique (la Corée du Sud, Taiwan, Hong-Kong, Singapour, puis la Thaïlande, les Philippines, la Malaisie, l'Indonésie, etc.). La Chine accueille aujourd'hui des unités de production de plus en plus variées. Cette vague de délocalisations atteint désormais les services : centres d'appel téléphonique (au Maroc par exemple pour ceux qui répondent en français), traitement informatique en Inde, etc. Les anciens pays industrialisés conservent encore le plus souvent le contrôle financier et capitalistique et le pouvoir de commandement sur ces activités délocalisées, mais sur ce plan également une évolution se fait jour, d'autant que les pays d'accueil négocient souvent des transferts de technologie à l'occasion des transferts d'activités de production ou de services.

P. M.

→ Délocalisation des activités ; Industrie ; Localisation des activités.

INDUSTRIALISATION DU BÂTIMENT

Processus qui vise, par une innovation technique, à remplacer le travail de l'homme par la machine, soit pour réduire les coûts ou les délais, soit pour fabriquer des produits nouveaux. La machine peut fonctionner dans une usine, mais elle peut aussi fonctionner sur le chantier : coffrages perfectionnés pour le coulage du béton sur le site, etc. La forme d'industrialisation qui a été la plus poussée dans le bâtiment est celle qui a reporté des tâches en usine pour y fabriquer des produits plus ou moins élaborés, transportés ensuite sur le chantier pour y être mis en œuvre par l'entrepreneur. L'usine peut être celle de l'entrepreneur, travaillant ainsi pour ses propres chantiers : c'est ce qu'on appelle la préfabrication. Mais l'usine peut être celle d'un fabricant qui vend ses produits à divers entrepreneurs, ce qui implique une démarche commerciale. Si ces produits sont assez élaborés, on les appelle composants. L'usine peut être mobile ou installée provisoirement à proximité du chantier, si la taille et la durée de celui-ci le justifient : usine foraine, très utilisée dans les années 1960 et 1970 pour l'emploi de procédés de préfabrication dans les grands programmes de construction de logements. Lorsqu'il est possible de concevoir et de réaliser un projet de bâtiment en utilisant des composants provenant de fabricants différents, indépendants les uns des autres, on dit qu'on pratique l'industrialisation ouverte ou que l'on est en système ouvert. Ceci suppose que les projets et les composants respectent certaines règles de compatibilité.

On appelle parfois industrialisation fermée la production de composants non compatibles entre eux et telle que l'on ne puisse réaliser un bâtiment qu'avec des composants provenant d'un même fabricant.

Industrialisation ne veut pas dire fabrication en série : on peut avoir, en effet, une fabrication industrialisée de produits différents les uns des autres ; ce qui est essentiel, c'est que l'outil de fabrication soit le même et que son réglage, pour passer d'un produit au suivant, se fasse industriellement, c'est-à-dire avec peu de temps de main-d'œuvre. L'automation, ou automatisation, ou réglage automatique des machines, favorise de ce point de vue la fabrication industrielle de produits différents et ouvre de très intéressantes perspectives dans le bâtiment car elle permet de concilier industrialisation et diversité architecturale. Il existe déjà des fabrications automatisées pour des composants simples.

P. Ch.

→ Chantier ; Composant.

INDUSTRIE

Ensemble des activités collectives de production de biens à partir de matières brutes, à l'aide de travail et de capital : ce sont celles qui correspondent au secteur secondaire, y compris l'industrie du bâtiment et des travaux publics. Bien qu'on parle parfois d'industries extractives (par opposition aux industries de transformation), les activités minières font partie du secteur primaire (production de matières premières ou brutes) et ne ressortissent pas à l'industrie. De même, l'artisanat se distingue de l'industrie en ce qu'il ne concerne que des activités individuelles ou familiales. Ces distinctions ne sont toutefois pas toujours nettes.

On peut distinguer dans l'ensemble des activités industrielles :

— selon la taille des entreprises (effectifs, chiffre d'affaires) et leur degré de concentration : grande, moyenne et petite industrie ;

— selon le caractère pondéreux des produits traités et livrés : industrie lourde, semi-lourde et légère ; ce critère est parfois confondu à tort avec le précédent ;

— selon la finalité des productions : industries de biens de production ou de biens de consommation ;

— selon la place dans le processus de transformation des produits industries de base (ex. : sidérurgie, chimie lourde, etc.) qui produisent des produits semi-finis (semi-ouvrés) et industries de produits finis ;

— selon le niveau technologique : industries traditionnelles et industries de pointe, très liées au progrès technique ;

— selon le type de fabrication : cf. nomenclature des activités ;

— selon le degré de contrainte quant à l'implantation géographique industries liées aux ressources naturelles (ex. : industries qui ne peuvent se développer favorablement que sur un bassin minier), industries libres, peu dépendantes des coûts de transports (ex. : électronique, textiles artificiels) et industries induites par une autre industrie dont elles doivent être proches pour des raisons techniques ou commerciales (ex. : activités de sous-traitance).

Toutes ces distinctions ne sont en rien absolues et ont tendance, avec le temps, à s'estomper.

L'importance de l'industrie est souvent considérée comme un des meilleurs indices de la puissance économique d'un pays ou d'une région (cf. l'expression « pays industriels » souvent opposée à « pays sous-développés »). Pourtant, paradoxalement, on constate que, dans les pays (ou les régions) les plus développés, l'importance de l'industrie tend à diminuer en raison des gains de productivité, mais aussi en vertu d'une division géographique, voire internationale, du travail. En France, l'industrie (énergie et bâtiment et génie civil compris) représentait encore 35,4 % des emplois en 1960 et 30,1 % en 1990, mais seulement 16,0 % en 2005 ; 41 % de la production intérieure brute en 1960 et 31 % en 1990 et à peine plus de 15 % actuellement. Cette baisse d'importance de l'emploi et de l'activité industrielle n'est pas sans inquiéter les responsables des pays les plus avancés : en France, l'impératif industriel, proclamé dès 1969 (Stoléru), n'est devenu une priorité gouvernementale qu'à partir de 1983.

Les industries peuvent s'implanter dans le tissu urbain ou rural (diffus) ou dans des zones d'activités industrielles. Selon leur taille, le permis de construire de locaux industriels est accordé par le maire (jusqu'à 1 000 m^2) ou par le préfet. Aucune norme précise et valable de densité d'emplois industriels n'existe, mais seulement des ordres de grandeur : 50 à 200 emplois à l'hectare le plus souvent et de 20 à 50 m^2 de plancher hors œuvre par emploi, selon la nature des activités.

L'implantation des locaux industriels doit, en outre, tenir compte des considérations d'environnement. Les usines sont souvent génératrices de nuisances : bruit, pollution de l'air, des eaux et du sol, déchets industriels, etc. C'est, en particulier, afin de réduire les nuisances pour la population qu'on regroupe souvent les activités industrielles dans des zones industrielles. Les installations dangereuses, incommodes ou insalubres sont même classées et doivent satisfaire à une réglementation particulière quant à leur implantation et aux dispositifs de prévention des nuisances.

Les localisations industrielles peuvent être soumises, pour des raisons d'aménagement du territoire, à une procédure d'accord préalable. Tel a été, en France, le rôle de l'agrément, institué en 1955 pour diminuer le poids de l'agglomération parisienne et attirer des industries en province. À partir de 1967, il a surtout été utilisé pour orienter, à l'intérieur de la région Île-de-France, les activités vers les secteurs prioritaires, en particulier vers les villes nouvelles. Sauf pour les services de l'État ou soumis à son contrôle, il est, depuis 2000, délivré par le préfet de région Île-de-France, ce qui le confine à ce rôle intrarégional.

Les industries sont en outre, depuis une génération au moins, soumise à un processus de délocalisation vers les pays à bas coût de main-d'œuvre. Cette évolution a d'abord concerné des industries nécessitant une main-d'œuvre nombreuse et peu qualifiée (textile, habillement), puis des industries de main-d'œuvre plus qualifiée (électronique, construction automobile, appareils ménagers,

etc.), enfin des services (gestion informatique, centres d'appel téléphonique).

P. M.

→ Activité économique ; Agrément ; Architecture industrielle ; Décentralisation (des activités) ; Délocalisation des activités ; Desserrement ; District industriel ; Hôtel industriel ; Industrialisation ; Installations classées ; Nuisance ; Parc d'activités ; Prime d'aménagement du territoire ; Redevance ; Technopôle ; Technopole ; Zone industrielle.

INFLATION

L'inflation est un processus protéiforme qui ne se ramène pas seulement à son aspect le plus connu, la hausse du niveau général des prix. On peut la définir comme « l'excès des flux de demande de biens par rapport aux possibilités de l'offre, excès provoquant un mouvement auto-entretenu et irréversible de hausse des prix ainsi qu'un épuisement progressif des ressources en devises étrangères » (Émile James). L'inflation se caractérise donc à la fois par une insuffisance de l'offre par rapport à la demande, une hausse des prix qui se généralise progressivement et une perte de substance de la monnaie nationale, qui épuise les réserves d'or et de devises du pays et menace son indépendance.

L'inflation peut se caractériser par son intensité croissante (situation de tensions inflationnistes, inflation rampante, inflation déclarée, hyperinflation), par l'étendue du contrôle des pouvoirs publics (inflation ouverte ou contenue), par ses causes structurelles plus ou moins permanentes ou conjoncturelles, donc transitoires.

L'explication de l'inflation a longtemps été strictement monétaire. On incriminait l'émission excessive de moyens monétaires : billets, crédits bancaires. C'était prendre l'effet pour la cause. En réalité, une situation inflationniste peut provenir de causes multiples : insuffisance passagère de l'offre (mauvaise récolte ou sécheresse dans un pays agricole peu développé), excès de dépenses publiques improductives (guerre, armement ; le déficit public n'est pas en soi facteur d'inflation mais peut aggraver une situation de tensions inflationnistes), consommation excessive, investissements supérieurs aux fonds d'épargne disponibles à long terme, renchérissement du coût des matières premières étrangères (inflation importée) ou encore attitude de certains groupes sociaux qui entendent profiter du climat inflationniste pour majorer leurs prix ou leurs marges.

Les moyens classiques de lutte contre l'inflation sont la hausse des taux d'intérêt, le freinage des dépenses improductives, la limitation des déficits publics, l'encadrement du crédit et la surveillance des rythmes de progression de la masse monétaire. Davantage que la mise en œuvre d'un instrument unique, la maîtrise de l'inflation suppose un dosage habile de moyens d'intervention complémentaires. Au demeurant, une action trop vigoureuse de lutte contre l'inflation peut entraîner des effets néfastes par ralentissement de l'activité économique et relance du chômage.

La concentration urbaine permet d'offrir aux consommateurs un assortiment plus complet de biens et services, disponibles à des coûts de transport et de commercialisation moins élevés, ce qui devrait exercer une pression à la baisse des prix de vente au détail. En sens inverse, l'importance des patrimoines et des revenus urbains, la masse du pouvoir d'achat disponible, les effets d'imitation des niveaux de consommation de la classe aisée font probablement plus qu'annuler cet effet dépressif. Aux États-Unis, l'indice du coût de la vie apparaît 10 % plus élevé dans les villes millionnaires que dans les petites villes de 50 000 habitants. Il en va de même en France. La sensibilité des prix à la taille des villes est surtout marquée dans le domaine des coûts de transport et des services. Elle est moindre ou nulle et, quelquefois, négative, dans le cas des produits manufacturés.

P.-H. D.

→ Intérêt.

INFORMATION

Aujourd'hui, dans la « société de communication » contemporaine, les échanges d'information connaissent un développement sans précédent, à la faveur de nouvelles technologies. L'information succède ainsi à l'énergie, facteur principal du développement au cours du XIX^e^ siècle.

La notion d'information comprise comme ensemble de données, d'instructions, voire de programmes, s'est développée avec l'informatique et la théorie de l'information, née des travaux sur la transmission de l'information

dans les systèmes physiques dans les années 1950. Pour cette dernière, l'information est définie comme l'identification d'un ou de plusieurs événements parmi un ensemble d'événements possibles. L'information est d'autant plus riche qu'elle réduit l'indétermination. L'*originalité* d'un message d'une longueur donnée est le maximum d'information qu'il peut contenir ; la *redondance* mesure la répétition ou encore le manque par rapport à l'originalité ; les *bruits* sont les phénomènes qui provoquent une perte d'information. Une équivalence a été établie entre l'entropie, quantité qui « mesure » l'état de dégradation de l'énergie d'un système et l'information nécessaire à décrire ce système : à la dégradation de l'énergie de tout système isolé (deuxième loi de la thermodynamique), correspond un accroissement du désordre ou encore une perte d'information. La théorie de l'information présente une approche purement quantitative, puisque la notion d'identification d'un événement par un code n'aborde pas la question du sens ou de la compréhension d'un message en général. Cette théorie, qui correspond à l'approche cybernétique, est reprise aujourd'hui par l'analyse des systèmes complexes ou systémique.

La ville est traditionnellement considérée comme un lieu d'échanges au cours desquels se nouent les liens sociaux et se forme un esprit d'émulation et de créativité. Malgré son caractère quantitatif, la théorie de l'information a été utilisée pour comprendre ces échanges avec l'espoir d'accroître leur contenu et donc d'éliminer leur redondance, facteur d'inflation (R. Meier).

Aujourd'hui, les nouvelles technologies de communication, en particulier Internet et les appareils photographiques reliés au réseau téléphonique ou à Internet, abolissent les difficultés de transmission et autorisent de nouvelles organisations de gestion et de production (organisation en flux tendus par exemple). Les principes d'agglomération et de proximité géographique sur lesquels repose la maximisation des échanges dans la ville traditionnelle semblent donc remis en cause. Cependant, d'un point de vue économique, si ces technologies permettent bien de nouvelles organisations spatiales, il semble que l'organisation de la production reste déterminée en partie par des facteurs classiques : présence d'infrastructures de transport, coût de la main-d'œuvre, voire proximité géographique. L'effet à mettre au compte de ces technologies serait plutôt appréciable en termes de changement d'échelle et de brouillage des territoires.

D'un point de vue sociologique, les nouvelles technologies de communication ont permis une pluralisation des réseaux d'information. La ville apparaît non pas comme une sorte d'agora informationnelle reproduisant l'ancienne place villageoise, mais comme le lieu d'une multiplication de sous-cultures.

M. D.

→ Informatique et urbanisme ; Système ; Télématique ; Urbanité.

INFORMATION DU PUBLIC → Participation ; Sensibilisation de l'opinion

INFORMATIQUE ET URBANISME

L'introduction de l'informatique, depuis le milieu des années 1950, dans la gestion des villes françaises n'a pas seulement accéléré les tâches administratives, mais les a transformées, et surtout a commencé à altérer profondément les rôles et les responsabilités.

• *L'informatique dans les grandes villes :*
Les villes les plus grandes se sont équipées les premières, l'APUR (Atelier parisien d'urbanisme) jouant un rôle exemplaire, mettant au point, vers 1970, la première banque de données urbaines (BDU) pour la région parisienne (en association avec l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne et l'INSEE). Jusqu'au début des années 1980, l'informatisation a progressé vers le bas de la pyramide urbaine, assez lentement : cet équipement atteignait à peu près le niveau des villes de 200 000 habitants (Nantes, Montpellier, Grenoble, etc.).

Ces systèmes assurent la gestion urbaine (manipulation des grands fichiers : fichier électoral, santé publique, paie, gestion du personnel, etc.). Certaines municipalités ont essayé, depuis une dizaine d'années, de constituer des *banques de données urbaines,* décrivant la population, le bâti, le sol, les activités, l'équipement urbain, l'histoire à l'échelle des îlots, parfois de la parcelle. Il a fallu, pour cela, informatiser le cadastre,

l'enrichir des données fournies par les recensements et par les archives urbaines, prévoir des sorties graphiques (cartes thématiques dessinées automatiquement).

C'est une tâche immense qui n'a été menée à bien que dans quelques grandes villes : Lille, Marseille, où le cadastre informatisé fournit des résultats exemplaires. Il reste que le coût de telles expériences est très élevé : il a fallu plus de dix ans pour saisir les données à Marseille, et l'effort régulier de mise à jour est également considérable.

On peut estimer approximativement que le coût de la création d'une BDU dans une grande ville est formé de la façon suivante :

— 5 % de frais d'études préliminaires ;

— 15 % pour l'achat du matériel et des logiciels ;

— 80 % pour la saisie, la vérification et la correction des informations.

Le développement de méthodes modernes (scanner) permet de diminuer ces coûts. Il restera à assurer la mise à jour régulière de la BDU, tâche immense et délicate.

• *La révolution de la micro-informatique :*

La progression de l'informatisation vers le bas de la pyramide urbaine est compliquée après 1980 par l'arrivée sur le marché des micro-ordinateurs, aussi puissants que certaines machines importantes de la décennie précédente et d'autant moins coûteux que leurs prix sont en baisse continue et rapide. En conséquence, les communes petites et moyennes (de 2 000 à 20 000 habitants) s'informatisent, ce qui provoque des changements considérables :

— La forme particulière de la pyramide urbaine française (97 % des communes ont moins de 5 000 habitants) explique l'élargissement immense et soudain du marché de l'informatique municipale. Les grands fabricants (IBM, Bull, etc.) y perdent une partie de leur influence : le grand renom de IBM, acquis principalement en formant des informaticiens professionnels, joue désormais un rôle plus faible. Des fabricants français (Leanord, Add-X, Normerel, Logabax) et des sociétés de service, petites mais implantées localement, commencent à fournir ce marché en expansion. Cependant, leur répartition sur le territoire est encore irrégulière et la qualité de leurs services inégale.

— Les utilisateurs de ces systèmes informatiques ne sont plus des spécialistes : il leur faut des équipements faciles à entretenir et d'un fonctionnement clair et aisé.

— *Les logiciels,* sans lesquels ces machines restent inutiles, sont encore rares. Les premiers, écrits par et pour les services techniques de l'équipement, qui se sont informatisés très tôt, ne sont plus adaptés au matériel moderne, ni aux besoins des collectivités locales. La plupart des micro-ordinateurs ne servent encore qu'à la gestion financière et à la manipulation des fichiers (gestion de la paie, du personnel, du fichier électoral). Les communes ont souvent trop de matériel et trop peu de logiciels.

Les programmes spécialisés dans les tâches d'urbanisme (gestion des permis de construire, des ordures ménagères, du parc automobile, de la santé publique, etc.) sont encore peu nombreux (cf. le catalogue détaillé tenu à jour par le CXP).

Une seconde génération de logiciels pour micro-ordinateurs est indispensable afin d'ouvrir aux autorités locales le champ immense de l'aide à la décision (simulation des effets d'une décision, d'une politique, recherche de solutions optimales, comparaison de stratégies différentes).

— *L'informatisation des communes de taille moyenne* pose des problèmes nouveaux :

- le choix du matériel ;
- celui des logiciels ;
- la réorganisation parfois profonde du service informatisé ;
- la réorganisation des relations entre les différents services de la ville.

Le second point et surtout le premier accaparent trop souvent l'attention des autorités locales, alors que ce sont les deux derniers qui posent les questions les plus délicates et les plus intéressantes. L'informatisation risque d'être un demi-échec si elle ne coïncide pas avec une réorganisation du travail et une redistribution des tâches.

Sa principale justification est de faciliter considérablement la collaboration entre des services distincts partageant, par exemple, les mêmes bases de données. Il est malheureusement trop fréquent que les services municipaux refusent de collaborer plus étroitement entre eux et s'équipent séparément en s'ignorant. C'est que la réorganisation entraînée par l'informatique est douloureuse : elle bouleverse les habitudes, change l'organi-

gramme, attaque les privilèges. En imposant une standardisation des procédures et des données, elle rend certaines personnes moins indispensables et certains rôles moins nécessaires.

B. M.

→ Système d'information géographique (SIG) ; Télématique.

INFRASTRUCTURES

Ensemble des installations réalisées au sol ou en souterrain permettant l'exercice des activités humaines à travers l'espace. Elles comportent notamment :

— les infrastructures de transport : voirie et stationnement ; chemins de fer et métros ; rivières, canaux et ports ; aéroports, etc. ;

— les aménagements hydrauliques, énergétiques, de communication ;

— les réseaux divers (eau, assainissement, électricité, gaz, téléphone) ;

— les espaces collectifs aménagés (parcs, jardins, cimetières, terrains de sport).

On distingue :

• les infrastructures primaires, qui ont un rôle pour toute une ville ou une région ;

• les infrastructures secondaires, qui concernent un quartier ou une opération ;

• les infrastructures tertiaires, qui concernent un groupe de logements, un équipement, une entreprise d'activités, etc.

La répartition des financements entre l'État, les collectivités locales et les constructeurs dépend de cette classification.

P. M.

→ Coût d'investissement des transports ; Équipements collectifs ; Moyen de transport ; Stationnement ; Voirie ; Voirie et réseaux divers (VRD).

INGÉNIERIE → Maître d'œuvre

INONDATION → Étanchéité ; Risque naturel

INSALUBRITÉ

État d'un logement, d'un ensemble de logements (îlot, habitat) ou d'un quartier qui est malsain et donc nuisible pour la santé.

La lutte contre la dégradation de l'habitat est une très ancienne préoccupation de la puissance publique, un élément traditionnel de la « police » et une loi du 13 avril 1851 a défini la notion d'îlot insalubre à démolir sous responsabilité des maires. L'état physique du logement était considéré en lui-même comme mortifère et porteur de maladies (« les murs qui tuent ») à la suite des ravages du choléra au début du XIX^e siècle, puis sous la forte influence de l'école pastorienne. Malgré des contestations – c'est la misère qui fait mourir et non les maisons – cette idée demeura très vivace. Suite à l'échec de la loi de 1851, restée lettre morte, le traitement de l'habitat insalubre a été réorganisé par la loi de santé publique de 1902 qui a institué un dispositif cohérent, pour l'essentiel encore en vigueur : édiction par le maire d'un règlement sanitaire municipal, institution d'une autorisation de bâtir devant être conforme à ce règlement, arrêtés d'insalubrité prescrivant les travaux à réaliser par les propriétaires, exécution d'office, à leur charge, desdits travaux en cas de défaillance, hypothèque légale sur le bien pour garantir la créance publique.

L'hygiénisme constitua le fondement d'une politique systématique de démolition, celle-ci étant considérée comme le seul moyen d'éradiquer le mal. Ce mouvement de pensée imprégna tout l'urbanisme moderne de l'entre-deux-guerres et de l'après-guerre en France, comme le mouvement HLM, encore aujourd'hui. C'est dans cet esprit que furent mises en place les opérations dites de rénovation urbaine, organisées par les décrets de 1958 : opérations lourdes de démolition-reconstruction entraînant déplacement des habitants et destruction du patrimoine urbain. En effet, les caractéristiques architecturales et urbaines de la ville traditionnelle, non conformes par définition aux préceptes de la modernité, ont justifié cette politique urbaine, sous couvert de santé publique.

Une loi du 10 juillet 1970, dite « loi Vivien », institua les procédures de résorption de l'habitat insalubre (RHI) : ses objectifs concernent essentiellement la résorption des bidonvilles (déjà engagée par une loi de 1964, jugée inefficace) et la lutte contre les « marchands de sommeil ». Cette loi a essentiellement institué un mécanisme dérogatoire du droit commun de l'expropriation pour accélérer la démolition des îlots déclarés irrémédia-

blement insalubres sur le fondement du Code de la santé publique.

Au regard des objectifs principaux de la loi, quelle politique fut menée? S'il n'existe plus guère de bidonvilles aujourd'hui en France métropolitaine (mais les bidonvilles restent nombreux dans les départements d'outre-mer), il n'en est pas de même des marchands de sommeil ni des hôtels meublés insalubres. La grille d'insalubrité, établie en 1970, n'a jamais été révisée et les critères établis apparaissent subjectifs et inadaptés : aujourd'hui, on sait tout réhabiliter ou restaurer – il suffit d'y mettre le prix –, la démolition n'étant nullement une nécessité technique. La prime financière donnée à la démolition, la plus grande facilité d'exproprier, les difficultés de la réhabilitation lourde ont autorisé de nombreuses démolitions que l'on considère souvent, aujourd'hui, comme injustifiées. L'occupation de tels quartiers par des populations très démunies, parfois marginales, a aussi souvent été le vrai motif de la démolition et l'est parfois encore. Enfin, sur le plan urbanistique, les démolitions d'îlots entiers ont contribué à déstructurer le tissu urbain, les démolitions étant décidées indépendamment d'un projet précis de réaménagement ou de reconstruction.

Aujourd'hui, la résorption de l'habitat insalubre est davantage utilisée comme un outil sélectif de traitement, immeuble par immeuble, dans une approche d'ensemble des quartiers anciens où de multiples interventions sont nécessaires (curetage, reconstruction, restauration et réhabilitation) et dans le respect de la morphologie urbaine. Cependant, ces opérations sont, elles-mêmes, devenues exceptionnelles comme si toute insalubrité avait disparu et l'intervention dans les quartiers vétustes s'est réduite aux seules OPAH à caractère incitatif.

À cette fin, la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a consacré une section à l'insalubrité et à l'état de péril. Ses dispositions ont été complétées par les ordonnances du 15 décembre 2005 et du 11 janvier 2007. Lorsqu'un immeuble, un groupe d'immeubles, un îlot ou un groupe d'îlots constitue un danger pour la santé des occupants ou des voisins, le préfet, saisi d'un rapport motivé concluant à l'insalubrité, demande l'avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques. Les propriétaires, les titulaires de droits immobiliers sur les locaux et les occupants ou l'exploitant (le syndicat de copropriété si seules les parties communes d'un immeuble sont concernées), sont avisés de la procédure et invités à produire leurs observations. Si la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques conclut à l'impossibilité de remédier à l'insalubrité, le préfet prononce l'interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les lieux (éventuellement avec un délai qui ne peut dépasser un an) et prescrit les mesures appropriées pour rendre les locaux inutilisables au fur et à mesure de leur évacuation. Il peut ordonner la démolition. Si au contraire, il est conclu à la possibilité de remédier à l'insalubrité, le préfet prescrit les mesures appropriées et les délais d'exécution ; il peut prononcer l'interdiction temporaire d'habiter et d'utiliser les lieux. La personne tenue d'exécuter ces mesures peut se libérer de cette obligation en concluant un bail à réhabilitation ou un bail emphytéotique ou une vente en viager, dont le bénéficiaire se substituera à lui. L'arrêté d'insalubrité est notifié par le préfet aux personnes qui avaient été avisées de la procédure, au maire, au président de l'EPCI compétent en matière de logement et d'urbanisme, au procureur de la République et aux organismes payeurs des aides au logement et publié à la conservation des hypothèques.

Suite à la notification, ou à l'affichage, de l'arrêté, le paiement des loyers n'est plus dû par les occupants jusqu'à la mainlevée de l'arrêté d'insalubrité qui constate la réalisation des travaux et leur conformité aux prescriptions édictées ; parallèlement, le bail est suspendu jusqu'à l'achèvement des travaux et sa durée prolongée d'autant. Le propriétaire est tenu d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants et de contribuer au coût correspondant (trois mois du nouveau loyer) lorsque les locaux sont frappés d'interdiction temporaire ou définitive d'habitation ou d'occupation ou qu'ils sont temporairement inhabitables par les travaux nécessaires pour remédier à l'insalubrité. Si les mesures prescrites, hormis la démolition, n'ont pas été exécutés dans le délai imparti, le maire (ou à défaut le préfet), après mise en demeure restée infructueuse pendant un mois, procède

d'office à la réalisation des travaux prescrits, aux frais du propriétaire. L'inscription d'un privilège immobilier spécial, institué par l'ordonnance du 11 janvier 2007 garantit cette créance, ainsi que les éventuels frais de relogement ou d'hébergement des occupants.

Suite à l'adoption de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000, une politique publique de lutte contre l'habitat indigne a été lancée et des moyens financiers mis en place, notamment par l'ANAH, afin d'aider les propriétaires. Cette politique est axée sur la réalisation de travaux, la démolition devenant exceptionnelle.

On estime aujourd'hui le parc de logements indignes, c'est-à-dire insalubres ou dangereux et dont le traitement relève des pouvoirs de police administrative exercés par les préfets (insalubrité) et les maires (police générale fondée sur le règlement sanitaire départemental, police spéciale des bâtiments menaçant ruine, police spéciale de la sécurité des hôtels meublés) à quelque 600 000, également répartis entre des propriétaires occupants et des bailleurs comme entre le milieu urbain et le milieu rural.

Par ailleurs, divers textes confirment l'obligation de joindre à toute promesse de vente ou d'achat et à tout contrat de vente un état mentionnant la présence éventuelle de matériaux contenant de l'amiante ou, pour les immeubles construits avant 1949, du plomb et, dans les zones contaminées, des termites.

N. B.

→ Agence nationale de l'habitat (anah) ; Bidonville ; Démunis (logement des) ; Hygiène publique ; Logement décent ; Opération programmée de l'habitat (OPAH) ; Réhabilitation ; Rénovation urbaine.

INSCRIPTION

Procédure créée en 1927, instituant et protégeant une catégorie de monuments non couverts par la loi de 1913.

Il s'agissait à l'origine d'une simple mesure de précaution, à effets limités dans le temps, prise par l'administration qui peut inscrire un édifice sans consultation du propriétaire. Nécessairement informé après coup, celui-ci était seulement tenu de faire connaître ses intentions quatre mois avant de passer à l'exécution de ses travaux de transformation. L'administration avait toute latitude pour en discuter, mais ne pouvait, en droit strict, imposer une décision qu'en classant l'immeuble objet de litige.

L'application pratique de ces principes a été renforcée par le système des autorisations propres du Code de l'urbanisme, en particulier par le régime du permis de construire et celui du permis de démolir, précisés par la loi du 6 janvier 1986.

Le régime de l'inscription permet donc une protection juridique satisfaisante des monuments concernés, mais cette protection n'est cependant pas analogue à celle du classement, car la maîtrise d'œuvre des travaux d'entretien ou de restauration n'est pas effectuée dans les mêmes conditions, et les contrôles concernant la nature et la qualité des travaux sont bien moindres.

Depuis 1984, l'inscription au titre des monuments historiques est déconcentrée au niveau des préfets de région : l'instruction est faite par les DRAC et les dossiers soumis à une commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique (COREPHAE) avant signature de l'arrêté d'inscription par le préfet.

Cette déconcentration de l'inscription a entraîné un accroissement sensible des monuments inscrits et une grande hétérogénéité de ce patrimoine, selon les sensibilités locales et faute de principes de doctrine nationale.

Il existe aussi une inscription au titre des sites, en application de l'article 4 de la loi du 2 mai 1930, dont le régime juridique est le même que celui de l'inscription au titre des monuments historiques.

F. C. et N. B.

→ Classement ; Inventaire général du patrimoine culturel.

INSÉCURITÉ

Insécurité : absence de sécurité physique ou psychique.

L'insécurité occupe une place importante dans la société contemporaine où ce terme, qui renvoie *a priori* à des connotations psychologiques, revêt un contenu idéologique qui le limite surtout à la notion d'insécurité urbaine.

L'insécurité routière, en termes d'accidents de la circulation automobile, ou encore l'insécurité issue de catastrophes naturelles,

passent en second plan dans l'appréhension de l'insécurité contemporaine. Il en est de même pour l'insécurité qui relève de l'usage des armes atomiques (malgré le mouvement de la paix et l'appel au désarmement), de l'évolution de la technologie avancée, des accidents du travail, des risques de maladies génétiques.

Le thème de l'insécurité économique ne constitue pas, malgré son importance, un sujet de préoccupation aussi prégnant que celui de l'insécurité urbaine.

Il existe des versions quantifiées de l'insécurité urbaine, à travers les statistiques qui rendent compte du nombre d'agressions, du nombre de personnes agressées, des agresseurs, des types d'agressions, des lieux d'agressions, de la nature, du sexe, de l'âge des victimes, etc. Ces travaux se heurtent aux difficultés de définition et de catégorisation des faits étudiés propres à toute étude statistique. L'autre versant de l'insécurité urbaine est constitué par l'approche subjective du phénomène, à travers le sentiment d'insécurité qui est parfois totalement dissocié de la réalité (rôle de la rumeur). L'importance accordée à l'insécurité exprime la dimension symbolique et culturelle d'une notion qui constitue un support privilégié pour l'expression de l'émotion, des affects, des angoisses, de l'imagination, etc.

Cette fonction de support s'est trouvée favorisée par la période de crise, liée au passage vers l'ère postindustrielle. Dans ce climat, certains lieux (à certaines heures) sont devenus, dans la plupart des pays développés, des symboles d'insécurité : métro, parcs urbains, grands ensembles, quartiers de bureaux. Les années 1970 ont, en effet, vu le thème de l'insécurité se développer dans les médias (journaux, radio, télévision, etc.), à travers les faits divers, les discours politiques, les mentalités. La notion d'insécurité peut être manipulée de manière politique avec l'appel à l'augmentation de la répression, du contrôle policier et avec la désignation de catégories sociales dangereuses.

C. M.

→ Contrôle social ; Délinquance.

INSPECTEUR DES MONUMENTS HISTORIQUES → **Monument historique**

INSTALLATIONS CLASSÉES

Établissement, industriel ou autre, dont l'activité entraîne un danger ou des nuisances pour le voisinage.

Leur réglementation est très ancienne. Un décret de 1810 réglementait déjà « les manufactures et ateliers insalubres, incommodes et dangereux ». La loi du 19 décembre 1917 a réparti en trois classes les établissements dangereux, incommodes ou insalubres. Ceux-ci font dès lors l'objet de procédures spécifiques quant à leur localisation et à leur fonctionnement. La loi du 19 juillet 1976 (modifiée à plusieurs reprises depuis) et les décrets du 21 mai et du 21 septembre 1977 ont refondu les règles qui leur sont applicables. Ces derniers textes mentionnent des « installations classées pour la protection de l'environnement », ce qui signifie qu'il ne s'agit plus de la seule protection du voisinage (sécurité, santé et commodité des habitants), mais de l'ensemble de l'environnement, y compris l'agriculture. La nomenclature des installations classées est arrêtée par décret pris en Conseil d'État après avis du Conseil supérieur des installations classées. La directive européenne du 24 juin 1982 (modifiée par la suite), dite « Seveso », impose en outre à certaines installations classées des contraintes visant à prévenir les risques d'accidents majeurs. La loi du 22 juillet 1987 relie cette réglementation à celle de l'urbanisme.

Les installations classées sont désormais réparties en deux catégories. Celles qui ne présentent que des risques limités (classe D de la nomenclature) sont soumises à une simple déclaration à la préfecture (et à l'obligation de respecter les dispositions réglementaires en matière d'hygiène publique). Les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour l'environnement (classes A, B et C) doivent obtenir du préfet une autorisation préalable. Le dossier doit comporter une étude d'impact et, depuis la loi de 1987, une étude de dangers. L'autorisation est accordée après étude d'impact. Les collectivités locales concernées, puis le Conseil départemental d'hygiène sont obligatoirement consultés. L'autorisation précise les mesures spécifiques à prendre.

Les plans locaux d'urbanisme (auparavant les plans d'occupation des sols) peuvent définir les zones où sont autorisées ou interdites

les installations classées. L'inspection des installations classées a un droit de contrôle permanent.

Une taxe unique, perçue sur les installations classées, et une redevance annuelle, qui ne concerne que celles qui font courir un risque particulier, contribuent au financement de ce dispositif.

P. M.

→ Établissement ; Industrie ; Nuisance ; Pollution atmosphérique ; Pollution des eaux continentales ; Pollution des sols.

INSTALLATIONS INDUSTRIELLES
→ Archéologie industrielle ; Architecture industrielle ; Industrie ; Usine

INTÉGRATION

Le terme d'intégration est employé dans deux sens différents. Il désigne « l'établissement d'une interdépendance plus étroite entre les parties d'un être vivant ou les membres d'une société », mais il s'emploie aussi dans le sens de « l'incorporation d'un élément nouveau à un système psychologique antérieurement constitué » (A. Lalande).

Le problème de l'intégration sociale se trouve au centre de la pensée sociale de la fin du XIX^e siècle. Alors que les sociétés se modernisent et se complexifient, que leurs organes se spécialisent, quels sont les éléments susceptibles de maintenir leur intégration ? Les réflexions de Durkheim sur le socialisme et l'éducation s'enracinent dans ces questions.

De nos jours, le sociologue américain Talcott Parsons s'est intéressé aux deux faces de l'intégration, en analysant les problèmes posés par l'allongement de l'adolescence et les difficultés de l'intégration des individus dans la société adulte, ainsi qu'en soulignant l'importance de la fonction d'intégration que doit remplir tout système d'action afin de maintenir une organisation et une coordination suffisantes de ses parties. Dans une société, le système social est le sous-système intégrateur de l'action en général. Au sein du système social, ce sont le droit et l'appareil judiciaire qui remplissent les fonctions d'intégration.

Dans cette perspective, la sociologie établit une distinction entre l'intégration sociale et l'intégration systémique. La première expression désigne les relations entre les acteurs sociaux et les systèmes de socialisation des individus, mettant l'accent sur les fonctions normatives. La seconde expression désigne les relations entre les parties du système social et ses capacités de régulation, mettant l'accent sur des fonctions d'adaptation.

D. L.

→ Exclusion ; Ségrégation.

INTÉGRATION (D'UN BÂTIMENT)
→ Éclectisme ; Pastiche

INTÉGRATION DES ÉQUIPEMENTS

Démarche consistant à regrouper, dans un même bâtiment ou ensemble de bâtiments, différents équipements collectifs habituellement conçus de façon isolée.

Cette démarche s'oppose à la conception traditionnelle des équipements collectifs, et en particulier à celle des normes et grilles d'équipements. Il est, en effet, habituel que chaque équipement soit conçu, financé et réalisé par le service qui en a la charge.

L'intégration des équipements est une démarche distincte, mais qui ressortit au même esprit, que :

— la *polyvalence* des équipements qui peuvent être conçus afin de pouvoir servir à plusieurs activités : ainsi la salle polyvalente de Dronten (dans les polders néerlandais), souvent évoquée, peut abriter le marché hebdomadaire, un banquet, un spectacle sportif, un bal, etc. ; ou être utilisés à d'autres fins que leur destination première (concerts dans une église) ;

— la *banalisation* des équipements qui consiste à faire utiliser ceux-ci, successivement, par des publics différents : ainsi des équipements sportifs associés aux établissements scolaires, voire des salles de cours elles-mêmes (formation continue, conférences, réunions d'associations), des bibliothèques universitaires ouvertes à la population de la ville, etc.

En France, l'intégration, la polyvalence et la banalisation des équipements, ou même la conception d'équipements disposant de services généraux communs ont longtemps donné lieu à plus de projets que de réalisations, car elles mettaient en cause l'autonomie

budgétaire, décisionnelle et fonctionnelle de chaque administration, ainsi que la spécialisation et les statuts des personnels.

La réalisation de *maisons de quartier* polyfonctionnelles, regroupant en un même lieu, avec des services communs, plusieurs équipements, était restée exceptionnelle. En France l'une des premières réalisations de ce type a été le centre éducatif et culturel d'Yerres (1969) qui groupe, sur le même terrain, un CES de 1 200 élèves, un centre sportif, une bibliothèque-discothèque, une maison de jeunes, une salle de spectacle, une piscine couverte et un centre social avec un foyer pour personnes âgées et une halte-garderie.

Dans les pays voisins, on peut citer l'exemple de la ville de Hanovre qui a programmé 14 « maisons du temps libre » (une par quartier), possédant chacune une salle de spectacle, une bibliothèque, une maison de jeunes, un centre sportif couvert, un club pour personnes âgées et diverses salles de réunion.

Cependant, la décentralisation du pouvoir décisionnel et des moyens budgétaires auprès des collectivités locales a complètement bouleversé les données du problème en France. Dès lors qu'une commune devient simultanément maître d'ouvrage des divers équipements qui se réalisent chez elle, elle acquiert toute liberté de définition de programmes intégrés et, de fait, on assiste à un profond renouvellement de la conception des équipements collectifs.

J. C. et P. M.

→ Équipements collectifs ; Programmation des équipements (collectifs).

INTÉRÊT

L'intérêt est un supplément perçu par le prêteur au-delà de la valeur du capital remboursé par l'emprunteur à l'échéance du prêt. En bref, l'intérêt est le loyer de l'argent. On peut le considérer aussi comme le paiement des services rendus à la production par l'apport d'un capital, ce qui explique que certains économistes aient parfois abusivement assimilé loyer de l'argent et productivité du capital.

Les *modalités techniques* de l'intérêt sont variables : au taux de base ou intérêt pur s'ajoute une prime de risque, qui augmente avec la durée du prêt, la personnalité de l'emprunteur, etc. L'intérêt peut se calculer année par année (cas le plus fréquent) ou en continu, ce qui revient au même si le taux d'intérêt est faible, car alors :

$$A(1 + r)^t \sim Ae^{rt},$$

avec A capital, r taux d'intérêt et t nombre d'années. La formule dite des annuités constantes permet de rembourser simultanément l'intérêt et une fraction du capital. On distingue aussi le taux d'intérêt nominal et le taux d'intérêt réel, ou taux nominal déflaté par l'indice du niveau général des prix. Seul un intérêt réel positif correspond à une véritable rémunération de l'épargne prêtée.

Il y a eu évolution des conceptions relativement à la place et au rôle de l'intérêt dans l'économie, depuis l'époque de la prohibition pure et simple de l'intérêt (interdiction de l'usure dans la doctrine canoniste) jusqu'à la législation progressive par la récompense de l'abstinence du prêteur et par la productivité des capitaux empruntés (théories classiques), par la dépréciation du futur (Boëhm-Bawerk), par le coût de la renonciation à la liquidité (Keynes) et par les théories dualistes des fonds prêtables des auteurs modernes. Aujourd'hui, l'intérêt est bien une catégorie de l'économie fondamentale et il joue le rôle d'un régulateur sur les marchés des capitaux.

L'économie urbaine, dans la mesure où les collectivités territoriales recourent largement à l'emprunt pour financer les équipements publics et plus encore la construction, est largement dépendante du niveau des taux d'intérêt. Les aides financières publiques prennent souvent la forme de prêts à taux préférentiels ou de bonifications d'intérêt (prise en charge d'une partie des intérêts pour réduire la charge annuelle de remboursement). C'est, en particulier, pour répondre aux besoins des investisseurs dans le domaine du logement, qu'après les prêts remboursables par annuités constantes, on a conçu les prêts à annuités progressives (si leur progression correspond à l'inflation, l'effet de celle-ci est annulé), puis les prêts à taux révisable (en fonction de l'évolution générale des taux d'intérêt, elle-même liée à celle de l'inflation). Dans le domaine des équipements publics, on a souvent recours à des mécanismes de différé d'amortissement : les intérêts ne sont payés qu'après un délai correspondant à la mise en service de l'équipement et donc à la perception de loyers, de taxes ou de redevances : les

intérêts de cette période peuvent être reportés sur la période suivante (il s'agit alors d'un simple mécanisme de financement) ou pris en charge par une collectivité publique (il s'agit alors d'une aide publique).

P.-H. D. et P. M.

→ Actualisation ; Investissement.

INVENTAIRE GÉNÉRAL DU PATRIMOINE CULTUREL

Les réformes récentes du régime des monuments historiques, en partie pour éviter tout risque de confusion de l'Inventaire général dont il sera question ici avec des mesures de protection juridique, ne se réfèrent plus à des immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ou à des objets mobiliers inscrits à l'inventaire supplémentaire à la liste des objets mobiliers classés, mais à des immeubles inscrits (tout court) ou à des objets mobiliers inscrits (tout court) au titre des monuments historiques. Subsiste cependant une « inscription à l'inventaire » des sites.

Si des *recueils* de monuments (dotés d'un prestige politique ou religieux) étaient apparus en Europe dès le XVII[e] siècle sous la plume d'« antiquaires », tels les Français Félibien (1681) ou Montfaucon (1724-1733), le terme d'inventaire est appliqué pour la première fois, avec sa double finalité, aux monuments historiques, dans le cadre de la Révolution française. Le décret du 4 septembre 1792 spécifie quatre catégories d'objets expropriés dont il réclame l'« inventaire raisonné » en vue de leur conservation et, deux ans plus tard (15 mars 1794), le Comité d'instruction publique de la Convention publie son *Instructions sur la manière d'inventorier et de conserver*, notamment les monuments de l'architecture. Ces deux textes sont animés d'une volonté d'exhaustivité et d'objectivité scientifique due à leur rédacteur, le naturaliste Vicq d'Azyr. Les progrès de l'histoire de l'art ont ensuite permis au Comité des arts et monuments, créé par Guizot (1837), d'étendre les ambitions de l'inventaire qui se proposait désormais de couvrir « tous les monuments d'art en France, dans tous les genres », et d'affiner ses méthodes (*Cahiers d'instructions* de 1846).

Toutefois, les nécessités pratiques de la conservation conduisirent rapidement à une dissociation entre l'inventaire pragmatique, prioritaire, dressé sous forme de liste par la Commission des monuments historiques et l'inventaire purement archéologique et scientifique. Celui-ci commença d'être élaboré, sans concertation ni systématisme, à la fois par les sociétés d'archéologie qui publièrent quelques remarquables « statistiques monumentales » régionales et par le Comité des travaux historiques auquel on doit le *Répertoire archéologique des départements* (1861-1888). De son côté, le ministère de l'Éducation nationale faisait entreprendre l'*Inventaire général des richesses d'art de la France* (1874-1913), demeuré sans suite.

Après avoir joué un rôle pionnier, la France avait pris un retard considérable par rapport à d'autres pays européens (Italie, Allemagne, Grande-Bretagne) en matière d'inventaire monumental scientifique.

André Malraux, alors ministre de la Culture, mit en chantier en 1964 et sous l'autorité scientifique de l'historien de l'art André Chastel, *l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France,* qui s'attache à tous les trésors de notre patrimoine depuis les monuments jusqu'aux objets. Quarante années d'expériences et de savoir-faire ont permis à l'Inventaire général de renseigner plus de 180 000 édifices et 210 000 objets dans près de 40 000 communes. Chaque opération d'inventaire procède par aire d'étude, fraction du territoire qui est explorée systématiquement, soit en s'attachant à toutes les composantes du patrimoine (opération topographique), soit à une seule d'entre elles (opération thématique, telle que le patrimoine industriel, balnéaire, hospitalier ou militaire, l'orfèvrerie, le vitrail, etc.).

La loi du 13 août 2004, dite des libertés et responsabilités locales, donne, en son article 95, un fondement légal, sous le nom récent d'*Inventaire général du patrimoine culturel*, à cette entreprise documentaire sans effets ni contraintes juridiques. Elle confie la conduite des opérations, de la programmation jusqu'à la valorisation, aux conseils régionaux, sous le contrôle scientifique et technique de l'État. Conformément aux prérogatives de libre administration des collectivités territoriales, les régions ont toute latitude dans leurs choix d'opportunité. Elles

peuvent confier « aux collectivités territoriales ou aux groupements de collectivités qui en font la demande la conduite, dans leur ressort, des opérations ». La mise à disposition de services de l'État est devenue transfert définitif et, avec divers rattachements selon les organigrammes, les services chargés de l'inventaire au sein des régions sont placés sous l'autorité d'un agent qualifié.

Le contrôle scientifique et technique de l'État a pour objet « de garantir, sur l'ensemble du territoire, la qualité scientifique et technique des opérations d'inventaire et à en assurer la cohérence, la pérennité, l'interopérabilité et l'accessibilité » (décret du 20 juillet 2005). Il définit les normes qui « portent sur les méthodes de conduite des opérations, les vocabulaires, les schémas et les formats de données ». L'État contribue à la diffusion des résultats des opérations auxquels il donne un accès et une visibilité nationale par l'intermédiaire de bases de données en ligne (*Mérimée* pour l'architecture et les aménagements de l'espace, *Palissy* pour les objets et le mobilier, *Mémoire*, catalogue d'images, etc.), complétées par l'*Atlas de l'architecture et du patrimoine* qui donne à voir, sous forme de cartes et de plans, où se trouvent les œuvres et dans quel contexte elles se situent. L'État peut, par ailleurs, réaliser des opérations d'inventaire au plan national : bilan sur le patrimoine industriel, scientifique et technique, lancement d'opérations sur le patrimoine littoral ou sur les réseaux de circulation tels que canaux, voie ferrée, routes, etc.

Dans cette nouvelle configuration, le Conseil national de l'Inventaire général du patrimoine culturel, dont les membres représentent à parts égales l'État, les collectivités et le milieu de la recherche, est amené à jouer un rôle important par les avis qu'il formule et les évaluations auxquelles il procède, notamment à partir des rapports annuels régionaux, sur la qualité scientifique des opérations et des résultats que l'on peut en attendre.

Quant aux obligations qu'a l'État de porter à la connaissance des communes ou de leurs groupements les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'urbanisme, la loi du 13 août 2004 précise que le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'État « en matière d'inventaire général du patrimoine culturel ».

Pour l'élaboration des documents d'urbanisme, les données que collectent les enquêtes d'inventaire se greffent sur les systèmes d'information géographique (SIG) de tout acteur concerné. La connaissance ainsi disponible constitue pour l'aménagement du territoire un outil d'aide à la décision. Sur l'ensemble des secteurs du patrimoine, les résultats des enquêtes de l'Inventaire général, lieu de compréhension de l'histoire des villes et des régions, permettent d'élaborer des politiques raisonnées de gestion, de protection et de mise en valeur. Ils facilitent la définition et l'administration des espaces protégés, tels que les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), les secteurs sauvegardés ou les immeubles et secteurs soumis au 7° de l'article L123-1 du Code de l'urbanisme. La reconnaissance des points forts du patrimoine local peut déboucher sur une diversification de l'offre touristique, contribuer à construire et à diffuser une image régionale originale ou fournir matière à une animation culturelle du territoire.

Les programmes de recherche auxquels l'Inventaire participe, souvent en partenariat avec les universités et les écoles d'architecture, nourrissent en connaissances fondamentales de nombreuses disciplines universitaires (histoire, histoire de l'art, etc.). Sans préjudice du développement considérable de la dématérialisation de la documentation et de la mise en ligne, les résultats des études d'inventaire sont régulièrement diffusés par diverses revues scientifiques et certaines enquêtes d'envergure permettent la publication d'ouvrages de synthèse qui font référence.

F. C. et Ph. P.

→ Classement ; Inscription ; Monument historique ; Patrimoine.

INVESTISSEMENT

Acte par lequel un agent économique, généralement une entreprise, consacre tout ou partie de ses surplus (ou des surplus d'un autre agent) à l'acquisition ou à la fabrication de moyens de production supplémentaires : machines, équipements, outillages, etc. L'investissement suppose donc l'affectation d'une épargne disponible à la production de nouveaux moyens techniques de production, c'est-à-dire à de nouveaux biens capitaux.

Une fraction de l'investissement total (ou brut) correspond au remplacement des machines usagées ou obsolètes : c'est l'investissement de remplacement qui se substitue, en quelque sorte, au capital amorti. Si l'investissement total ou brut est supérieur à cet amortissement, il apparaît un investissement net (un désinvestissement net si l'investissement brut est inférieur à la valeur du capital amorti). Seul l'investissement net contribue à l'accumulation du capital. Les comptables nationaux préfèrent parler de « formation brute de capital fixe » (FBCF) plutôt que d'investissement brut, mais il s'agit bien du même concept.

Le financement des investissements se fait soit sur les ressources propres de l'agent (autofinancement), soit à partir des surplus d'un autre agent (emprunt).

Les investissements ne sont évidemment réalisés que s'ils sont jugés rentables par l'agent qui les décide, par exemple l'entreprise. L'estimation de cette rentabilité, *a priori*, est l'un des points difficiles de l'analyse économique. Les bénéfices futurs escomptés et actualisés sont comparés au coût d'acquisition des emprunts (ou au coût d'opportunité des fonds propres en cas d'autofinancement). Cette opération, déjà aléatoire dans le cas des investissements productifs du secteur marchand, est encore plus délicate s'agissant de la rentabilité sociale d'investissements collectifs comme une autoroute, un hôpital, une université, un opéra, des installations militaires, etc. Or, l'aménagement urbain et, dans une large mesure, la production immobilière entrent directement ou indirectement (logements aidés) dans ce cadre collectif. C'est la raison pour laquelle les méthodes coûts-avantages, coûts-efficacité, etc., ont été largement développées dans les domaines des investissements urbains et des grands équipements d'aménagement. Depuis Keynes, on distingue l'effet créateur et l'effet multiplicateur de l'investissement. L'effet créateur d'un investissement se mesure par la masse des biens et services qu'il permet de produire, de vendre. On est conduit à en comparer la rentabilité à celle d'autres projets d'investissement. L'effet multiplicateur de l'investissement est macro-économique et il est lié mécaniquement à la propagation des flux de dépenses qu'il occasionne à travers tout le système économique. Keynes a beaucoup insisté sur cet effet multiplicateur comme facteur de relance lorsque les économies sont en situation de sous-emploi généralisé. À long terme, c'est évidemment l'effet créateur de richesses qu'il convient de privilégier. Les théoriciens du développement ont d'ailleurs montré qu'un taux d'investissement minimum était nécessaire pour assurer le décollage des économies sous-développées. De nos jours, et sous tous les régimes, l'investissement productif demeure l'une des clés de la croissance économique.

P.-H. D.

→ Coût de l'urbanisation ; Coûts-avantages (analyse) ; Économie ; Intérêt.

ISOLANTS (MATÉRIAUX) → **Chauffage ; Énergie**

ISOLATION PHONIQUE → **Bruit**

ITINÉRAIRE (CHOIX D') → **Modèle de transport ; Valeur du temps**

J

JARDIN D'ENFANTS → ***Crèche***

JARDIN FAMILIAL

Parcelle de terre, cultivée personnellement par celui qui en dispose, pour les besoins de sa famille, à l'exclusion de toute commercialisation des produits.

S'il existait dès le Moyen Âge, son développement remonte à la période d'industrialisation du XIX^e siècle, d'abord en Angleterre (les « champs des pauvres » institués en 1819, destinés aux indigents), puis en Allemagne et enfin en France. Ce sont des organisations charitables qui prirent ces initiatives. Parfois, il s'agissait aussi d'installations sauvages (tels ces jardins institués sur la zone *non aedificandi* des fortifications, que Haussmann expulsa). Vers 1890, la Ligue du coin de terre et du foyer, animée par l'abbé Lemire, développa les jardins désormais appelés jardins ouvriers par le D^r Lancry qui lança le mouvement du « terrianisme ». Ce mouvement s'inscrit dans la logique du réformisme bourgeois qui cherche à constituer une société de petits propriétaires, exalte les valeurs terriennes et rurales et condamne le monde urbain, artificiel, malsain, porteur d'illusions et de vices. Les jardins sont des parcelles de 100 à 300 m^2 mises gratuitement (ou contre un loyer modeste) à la disposition des familles par des associations diverses. La personnalisation de l'utilisation de cet espace est marquée par de nombreux détails. Le nombre de jardins n'a cessé de croître depuis la fin du XIX^e siècle jusqu'à la deuxième guerre mondiale où on comptait en France environ 250 000 jardins ouvriers et 700 000 jardins industriels. Mais, par la suite, l'urbanisation a tendu à chasser les jardins, malgré les lois du 31 octobre 1941, 7 mai 1946 et du 26 juillet 1952, qui prévoyaient des subventions aux organismes de jardins familiaux, des prêts HLM pour l'acquisition des terrains et une exemption d'impôt foncier. Pire, les jardins ont eu mauvaise presse : on leur a reproché leur aspect inesthétique.

Les jardins familiaux et, en particulier les jardins ouvriers, sont menacés par un double danger : la disparition et la normalisation ; une loi de 1976 permet aux associations de jardins expropriés d'obtenir la mise à disposition de terrains équivalents, mais les nouveaux jardins sont fournis avec des abris et des clôtures déjà édifiés qui enlèvent au jardinier les deux éléments par lesquels il exprimait une occupation personnalisée.

On a souvent reproché aux jardins familiaux d'être inesthétiques, de donner une image désordonnée des abords des villes. Mais la vague écologiste les a remis à la mode. Aujourd'hui, ces jardins sont gérés par une association, souvent liée à une municipalité, ou par un organisme d'HLM, mais il subsiste des jardins « sauvages », sans organisme de gestion. On en évaluait, il y a deux décennies, le nombre à 20 000 (dont la moitié de « jardins sauvages ») en Île-de-France. La demande, qui émanait essentiellement de ménages modestes, rarement propriétaires de leur logement, et qui est reçue par les organismes de gestion, est encore importante et les candidats doivent souvent attendre plusieurs années. Il est en effet difficile de trouver des terrains proches des villes qui soient vacants et ne soient pas convoités par les constructeurs ou conservés par leurs propriétaires dans un but spéculatif. Ces jardins sont souvent précaires, les propriétaires

pouvant les reprendre pour les vendre comme terrains constructibles ou les pouvoirs publics les exproprier pour cause d'utilité publique (tel a été le cas lors de la construction du boulevard périphérique de Paris entre 1957 et 1973).

Pourtant, ces jardins constituent un outil de gestion de l'espace préférable aux friches urbaines ou agricoles. Ils peuvent même constituer un moyen efficace de réhabilitation de friches ou de « délaissés » urbains (zones enserrées par des infrastructures et de ce fait inconstructibles) sous réserve que les nuisances (bruit, fumées, gaz d'échappement) ne constituent pas une contre-indication. Ils jouent en outre un rôle social que les initiateurs du mouvement avaient bien perçu. Ils permettent enfin une meilleure compréhension des problèmes du paysage et de l'agriculture. Il revient aux collectivités locales d'aménager ces terrains et de les rendre ainsi à une activité économique et sociale. On peut aussi imaginer des jardins familiaux sur des exploitations agricoles : les agriculteurs mettraient alors des petites parcelles à la disposition des citadins et leur apporteraient une aide (matériel, travail, conseils).

La seule incitation est l'exonération de la taxe foncière sur les terrains non bâtis dans les communes de plus de 5 000 habitants. Cependant, certains conseils généraux apportent une aide à la création de jardins (subvention ou réalisation directe de jardins). En Île-de-France, l'Agence des espaces verts (AEV) apporte également des subventions à des associations ou à des collectivités territoriales qui achètent des terrains à cette fin ou qui aménagent des jardins : depuis son institution en 1982, elle a permis la création de quelque 30 000 jardins. Outre le maintien des jardins existants, certains, mal gérés, prennent une allure de bidonvilles et ont besoin d'une véritable réhabilitation. Une action pédagogique doit être menée auprès des utilisateurs pour qu'ils contribuent à l'amélioration du paysage. Les accès piétonniers, pour les exploitants et pour les visiteurs, nécessitent d'être améliorés et entretenus.

Si, il y a quelques décennies, les jardins familiaux paraissaient n'être plus qu'une survivance, ce n'est donc plus du tout le cas aujourd'hui, ceci en liaison avec la montée des valeurs écologistes.

P. M.

→ Banlieue.

JARDIN OUVRIER → Jardin familial

JARDIN PRIVÉ → Art du jardin ; Jardin familial ; Paysage

JARDIN PUBLIC

En son sens strict, le *jardin public* est un espace vert urbain, enclos, à dominante végétale, protégé des circulations générales, libre d'accès, conçu comme un équipement public et géré comme tel. Il doit, de ce point de vue, être considéré comme une invention de l'urbanisme du Second Empire.

Le *parc* est également un espace vert public, essentiellement planté, mais de grandes dimensions. jusqu'à une période très récente, l'aménagement des parcs se référait à deux traditions : celle de la composition dessinée rigoureuse, qui triomphe en France à l'époque de Louis XIV, avec le modèle du parc de Versailles ; celle, d'origine anglo-saxonne et surtout anglaise, de la reconstitution savante d'une nature « authentique » ne laissant pas apparaître le travail de l'homme.

Le *square,* dans son acception française, est un jardin public formé au centre d'une place bordée de façades, contourné par les circulations. Il ne doit pas être confondu avec le square londonien, espace libre au centre d'un îlot quadrangulaire, réservé à l'usage des riverains, à l'origine espace minéral servant de cour, qui fut ensuite souvent planté.

Le *terrain de jeux* est un espace public de proximité de petite dimension destiné exclusivement aux jeux des enfants. La réalisation de cet équipement peut être exigée lors de la délivrance d'un permis de construire ou d'une autorisation de lotir, voire être inscrite dans les documents d'urbanisme (POS et PLU).

Les *terrains pour l'aventure* sont apparus dans les années 1970. Inspirés de multiples expériences anglo-saxonnes, ils ont pris en France une vocation sociale affirmée. Ce sont des espaces de 1 000 à 6 000 m^2 où les jeunes adolescents peuvent librement développer des activités informelles, éventuellement avec l'encadrement non directif d'un adulte spécialisé. Il est doté d'équipements sommaires (petit local, bloc sanitaire) et clos de manière à préserver l'isolement des jeunes qui le fréquentent. Il vise à développer l'autonomie et

la sociabilité des enfants, notamment dans les quartiers de logements collectifs. Mais cet isolement même peut conduire à des dérives, ce qui a limité, après une phase initiale de grand succès, leur multiplication.

Si la notion de jardin public prend son sens contemporain au XIXe siècle, l'usage public de certains jardins est cependant antérieur.

C'est au XVIIe siècle que les jardins s'affranchirent des habitations et firent l'objet d'aménagements très dessinés. Des propriétés particulières commencèrent à être ouvertes au public : jardins religieux, aristocratiques ou royaux. Ainsi en est-il, par exemple à Paris, du jardin des Tuileries, du Luxembourg ou du jardin du Chapitre de Notre-Dame (réservé aux hommes). « Le premier jardin véritablement créé pour le public fut le Jardin des Plantes, alors appelé Jardin Royal des Plantes médicinales », créé au milieu du XVIIe siècle (P. Lavedan).

Ouvert en 1640, le jardin du Palais-Royal appartenait au domaine du duc d'Orléans, donc inaccessible à la police royale, contrôlé par les propres gardes du duc. Ce dernier y fit construire une galerie marchande ; des hôtels, clubs, cafés et boutiques s'y créèrent ; des spectacles y étaient donnés. Les élites aristocratiques et bourgeoises s'y rencontraient, les idées nouvelles y circulaient librement, la presse s'y développait. Les jardins prirent ainsi une importance de plus en plus grande dans la vie citadine au XVIIIe siècle, d'autant qu'ils portaient une sensibilité nouvelle à la nature, sauvage et providentielle à la fois, pure en tout cas. L'influence de la conception anglaise du *landscape* – vision idéalisée d'une campagne paisible, offerte dans le prolongement de la perspective d'un parc – se fit sentir. Le *« parc paysager »* s'opposait à la tradition du *parc « à la française »* et de ses ordonnancements architecturaux hérités de l'époque classique.

Ce sont des usages bien différents que développa le XIXe siècle, notamment sous le Second Empire. Le jardin devint le lieu de la promenade bourgeoise, celui surtout où les nourrices promenaient les enfants. L'équipement de l'espace changea : marionnettes, manèges et jeux d'enfants, kiosques à bonbons. Le jardin « public », c'est-à-dire accessible à tous en toute égalité, et dont chacun peut cependant avoir son usage personnel, est un lieu policé, mais d'une manière qui lui est propre : le « gardien de la paix » n'a pas laissé la même image dans la littérature selon qu'il est saisi dans la rue ou dans le square.

Le jardin public devint en même temps un élément de la réorganisation de l'espace urbain. Haussmann et le « service des promenades et plantations de la ville de Paris », au nom de l'hygiène et de l'aération de la capitale, mais aussi d'une vision ordonnée de la vie collective (le jardin est un « salon à ciel ouvert », mais un salon gardé), définirent trois niveaux d'équipement pour Paris :

- les grands parcs suburbains (bois de Boulogne et de Vincennes : 850 et 900 ha) ;
- les parcs urbains, de 10 à 15 ha (parc Monceau, parc des Buttes-Chaumont, parc Montsouris, qui complètent les grands jardins et cimetières) ;
- les squares, de 1 500 à 20 000 m^2 (il en existe actuellement plus d'une centaine).

L'aménagement de ce « système vert » donna lieu à la création d'un *mobilier urbain* original, encore présent : grilles, bordures de massifs et de pelouses, panneaux de signalisation, kiosques, édicules, bancs, lampadaires, etc. Il ponctue l'espace vert de produits manufacturés, dans lesquels la fonte et le fer jouent le premier rôle.

Diffusé dans toutes les grandes villes de France, ce modèle domina jusqu'à la seconde guerre mondiale, et perdure encore aujourd'hui. Les constructions de quartiers périphériques (grands ensembles ou lotissements) et de villes nouvelles ont donné lieu à de nouvelles formes d'espaces verts. Mais le concept de jardin public ou de parc en tissu urbain continu n'a, en fait, guère changé.

J.-B. P. et V. S.-M. G.

→ Aire de jeux ; Espace vert ; Parc ; Paysage.

JEU → **Fête ; Loisirs touristiques**

JEUX (THÉORIE DES) → **Simulation**

JUGE FONCIER → **Expropriation**

L

LAGUNAGE → Assainissement

LIEU DE CULTE

Le paysage urbain et rural est marqué par les lieux de culte qui constituent souvent un signal visuel (clocher des églises, minaret des mosquées). En France, chaque village, chaque quartier a son église et parfois d'autres lieux de culte (temple protestant, mosquée ou salle de prière musulmane, synagogue juive, temple bouddhique).

Depuis la loi de 1905 (séparation de l'Église et de l'État), les églises paroissiales et les biens dont elles disposaient ont été dévolus aux communes, qui ont la responsabilité de leur entretien, mais les laissent à disposition des fidèles et des ministres du culte, qui ne peuvent les aliéner. L'Église catholique est très majoritaire en France (les deux tiers de la population, mais 42 % seulement se déclarent catholiques et il n'y a que 9 % qui ont une pratique religieuse régulière). Elle dispose de 45 000 édifices, mais seuls quelques milliers font encore l'objet d'un service régulier. Elle doit cependant construire des églises dans les nouveaux quartiers et financer leur construction et leur entretien. Ces constructions, peu nombreuses, sont paradoxalement souvent peu fréquentées. La construction la plus importante de la période récente a sans doute été celle de la cathédrale d'Évry, dans la ville nouvelle, ouverte au culte en 1995.

Les protestants représentent moins de 3 % de la population. Les diverses Églises protestantes disposent de 3 000 temples, mais les constructions neuves concernent presque exclusivement l'Église évangélique en forte croissance (1 000 lieux de culte ouverts au cours des trente dernières années, soit un tiers au total). Les juifs sont à peine 1 % de la population. 28 % se déclarent athées. On compte quelque 200 synagogues. Il y a environ 150 temples bouddhiques. La majorité de la population ne pratique aucune religion, mais 28 % seulement se déclarent athées.

L'islam est devenu, du fait de l'immigration, la seconde religion par le nombre de personnes qui s'en réclament et par le nombre de pratiquants réguliers. Le nombre de musulmans est mal connu et fait l'objet de polémiques récurrentes. L'INSEE avance le chiffre de 4 millions, dont un tiers seraient pratiquants. D'autres sources avancent des chiffres de 5 ou 6 millions, voire davantage (dans ce dernier cas au moins dans un but polémique). Les mosquées étaient traditionnellement peu nombreuses (150 en 1976), et cette carence était comblée par des salles de prière, dont certaines d'usage intermittent. Ces lieux de culte musulmans ont rapidement progressé en nombre (900 en 1985, 1 550 en 2001, 2 150 en 2008). Mais la construction de mosquées ou même la présence de salles de prière soulève une forte opposition d'une partie de la population : selon un sondage (qui date de 1989 il est vrai), 38 % des Français se déclaraient explicitement opposés à la construction de mosquées. La construction de la grande mosquée de Lyon, financée aux deux tiers par l'Arabie Saoudite et inaugurée en 1994, a suscité de nombreux débats. Les collectivités locales et les pouvoirs publics sont néanmoins conscients de l'urgence d'ouvrir aux musulmans des lieux de culte décents. Mais deux difficultés se présentent. D'une part, il ne paraît pas souhaitable qu'une part importante

du financement vienne de pays étrangers, qui peuvent vouloir en tirer une influence religieuse et politique. D'autre part, la loi de séparation de l'Église et de l'État interdit tout financement public : certaines municipalités sont obligées de recourir à des artifices pour mettre des terrains à disposition tout en respectant la lettre de la loi (que certains ont proposé de modifier, hypothèse qui soulève elle-même une polémique).

P. M.

→ Architecture religieuse.

LINÉARITÉ → Cité linéaire

LISIBILITÉ

Qualité de ce qui est lisible. Ce terme a été transposé dans le champ des études urbaines pour désigner les conditions formelles facilitant l'appréhension visuelle d'un ensemble bâti plus ou moins vaste. Cette notion a été élaborée dans le contexte de l'urbanisation intensive des années 1950-1960, selon une double perspective critique et normative qui dénonçait l'« illisibilité » des réalisations urbaines de l'ère industrielle jusqu'au deuxième après-guerre et cherchait à établir des règles formelles pour l'édification des nouveaux programmes. La lisibilité était ainsi posée comme une des valeurs clés de l'environnement bâti.

Mais la transposition métaphorique de l'écrit au bâti ne va pas sans difficulté. Au sens strict, elle n'est pas pertinente puisque le tissu urbain n'est pas l'objet d'une double articulation et ne peut donc être assimilé à un discours. Toutefois, dans une acception plus large, la métaphore de la lisibilité n'est pas sans intérêt heuristique.

Tout d'abord, elle pourrait être recevable à condition de limiter les termes comparés au pur graphisme de l'écriture (indépendant de sa valeur sémiotique) et à un pur *design* urbain, autrement dit à la perception de formes qui, les unes et les autres, relèvent des lois universelles de la *Gestalt psychologie*. On observera toutefois que la perception de la forme urbaine dépend essentiellement du point de vue adopté : la forme d'un plan tracé et clairement lisible sur la planche à dessin n'est lisible que d'avion ou du haut d'un édifice élevé. En revanche, le piéton et l'automobiliste ne le perçoivent que par fragments, de façon diachronique. Davantage, si les lois de la « bonne forme » peuvent être considérées comme régissant un niveau de base de la perception de l'espace bâti, en revanche, la pure forme en soi, pastichée par les praticiens qui cherchent à déterminer les constantes formelles d'une morphologie urbaine universelle (B. Hillier), n'est pas plus isolable dans le cas de l'espace urbain que dans celui de l'écriture.

Car, en second lieu, l'espace bâti, bien qu'il ne soit en aucune façon l'équivalent d'un texte écrit, n'en demeure pas moins, comme tout artefact humain (y compris la forme de l'écriture), porteur de signification. Il est en permanence offert à l'interprétation de ceux qui s'y meuvent.

Cette interprétation est fonction d'un autre type de lisibilité, relative et non plus universelle, programmée par des spécificités culturelles et individuelles. Les codes sociaux qui conditionnent ainsi la lisibilité de l'espace bâti sont multiples. Le linguiste anthropologue américain, B. Whorf (*Language, thought and reality*, 1956, Cambridge, Mass., trad. franç. 1969, Paris) a, le premier, montré le rôle du découpage linguistique dans la perception de l'espace et la spécificité lexicale qui caractérise, à cet égard, les langues des différentes cultures. La lisibilité renvoie également, entre autres, au mode de découpage du sol, à la typologie et au style des édifices. La richesse de l'interprétation est directement fonction de celle des codes sociaux entrant en jeu et qu'elle suppose donc connus. Ainsi, par exemple, les villes de l'Islam sont apparues labyrinthiques et illisibles aux premiers voyageurs occidentaux : ceux-ci ignoraient les codes qui régissent leur espace et dont la connaissance, acquise par la pratique sociale, les rend immédiatement déchiffrables par leurs habitants. Pour ces derniers, la lisibilité est la condition de l'appropriation de leur espace. De même, une approche anthropologique a permis de montrer que des groupes sociaux appartenant à des sociétés non occidentalisées ne parviennent pas, une fois transplantés dans des espaces aux formes géométriques simples, à y découvrir une lisibilité qui leur permette de se les approprier (cf. P. Bourdieu et A. Sayad). Un autre exemple peut être fourni par le travail des

archéologues et des historiens qui, grâce à l'accumulation progressive d'informations sur les pratiques sociales des sociétés antiques, permet de redonner une lisibilité au chaos de leurs villes en ruines.

On voit ainsi que la lisibilité présente une hiérarchie de sens et de niveaux concernant la simple orientation dans la ville, l'appropriation de l'espace urbain ou encore sa connaissance conceptuelle. Ces trois niveaux sont solidaires dans les sociétés traditionnelles où, toutefois, la connaissance des codes sociaux, qui sous-tend l'appropriation, n'est pas nécessairement conceptualisée et peut demeurer implicite. Ces niveaux tendent, en revanche, à être dissociés dans les sociétés industrialisées.

Dans sa pratique, l'urbaniste est concerné par la lisibilité dans la mesure essentielle où elle conditionne l'orientation et son appropriation de l'espace urbain. L'orientation, dans les agglomérations des pays développés aussi bien que des pays en voie de développement, tend aujourd'hui à être traitée, de façon standardisée, par la signalétique urbaine. Celle-ci constitue un système adjuvant *sui generis,* dans lequel l'écrit joue un rôle important. Certains travaux ont tenté d'opérer une synthèse entre orientation et appropriation de l'espace. Dans son ouvrage pionnier, *The Image of the city* (Cambridge, Mass., 1960), K. Lynch assimilait la perception des formes urbaines à une image, évitant ainsi la métaphore de la lisibilité, à laquelle il substituait la notion d'« imageabilité ». Ce travail novateur devait exercer un rôle stimulant tant au plan théorique qu'au plan pratique. Il définissait, en particulier, des types de repères urbains (allant du monument au marteau de porte) autour desquels l'image se structure, mais il n'évitait pas la confusion entre bonne forme et forme codée et, axé sur la recherche de constantes objectives, ne faisait pas la part suffisante à la notion de relativité culturelle.

Solidaires de recherches en cours dans d'autres domaines (psychologie, anthropologie culturelle, histoire de l'art), les travaux sur la lisibilité de l'environnement bâti sont aujourd'hui encore peu avancés et n'apportent aux urbanistes que des enseignements limités. D'une part, il semble bien qu'au-delà des lois fondamentales de la psychologie de la forme, l'articulation spatiale des différences anthropologiques et sociales est, comme Sitte l'observait déjà, un facteur important de lisibilité de l'environnement bâti. D'autre part, dans la mesure où la charge sémantique d'un espace est fonction de ses références à des codes sociaux, établis et connus aussi bien du praticien que de ceux pour qui il œuvre, il est clair que, dans le contexte actuel de changement social et d'acculturation généralisée, l'urbaniste est démuni : soit du fait de l'absence d'une tradition spatiale de référence, soit par ignorance des références propres à une culture minoritaire donnée.

F. C.

→ Appropriation ; Forme urbaine ; Morphologie (urbaine) ; Sémiologie ; Typologie.

LITTORAL

Le littoral est un espace linéaire (environ 7 000 km de longueur en France métropolitaine), particulièrement sensible, offrant à l'aménagement des conditions difficiles :

— les littoraux attirent des populations importantes, dans et hors des villes (en France, la densité moyenne des communes littorales est plus du triple de la densité moyenne du pays) ;

— les littoraux attirent des activités qui ont des besoins souvent contradictoires : ports (pêche, plaisance, commerce), baignade, aquaculture, etc. ;

— les littoraux sont exposés aux destructions de la mer. Les eaux qui les baignent sont particulièrement polluées. D'autre part, la pollution marine est, pour une large part, issue des littoraux ; leur surveillance est un moyen privilégié de lutter contre la pollution.

Ainsi, les régions littorales constituent des écosystèmes spécialement sensibles. Il n'est donc pas étonnant que les pouvoirs publics exercent des droits de surveillance rigoureux sur ces espaces, et ce sur une certaine profondeur.

En France, de la mer vers la terre, on rencontre successivement :

— Le domaine public maritime, « le sol et le sous-sol de la mer territoriale », ainsi que les lais de mer (« terrains que la mer laisse à découvert en se retirant »). Il couvre ainsi tous les espaces « jusqu'au point où les plus hautes mers peuvent atteindre en l'absence de perturbation météorologique exceptionnelle ». L'usage du domaine public maritime est très

réglementé, en ce qui concerne notamment les installations de ports, les endiguements, assèchements, extractions, rejets et dépôts. Afin de protéger les plages contre la pollution, les déversements, écoulements, jets, dépôts directs ou indirects susceptibles de les altérer sont interdits.

— Une réserve publique, d'une largeur d'environ 20 m à partir des limites de la marée haute, où des servitudes pèsent sur les terrains privés.

— Une bande de l'ordre de 3 m en bordure de mer, où il existe des servitudes de passage (« sentier du douanier »).

— Une bande de l'ordre de 100 m de large, où, hors des agglomérations existantes, la loi prescrit la limitation stricte des constructions, en particulier dans le cadre des POS et des PLU qui leur ont succédé.

— Une bande de l'ordre de 2 000 m de large, où les mêmes directives proscrivent la construction de routes de transit.

La nécessité de protéger le littoral face aux convoitises contradictoires du développement touristique et des activités économiques, elles-mêmes souvent concurrentes (agriculture et élevage, pêche et cultures marines, ports et chantiers navals, etc.), a conduit les pouvoirs publics à prendre diverses mesures de protection.

D'une part, un instrument foncier a été mis en place par la loi du 10 juillet 1975 : le Conservatoire de l'espace littoral et des espaces lacustres. En trente-quatre ans, ce dernier a acquis (en métropole et outre-mer) 125 000 ha (dont 104 000 en métropole) sur quelque 600 sites, qui représentent environ 1 330 km de rivage (dont 1 050 en métropole), soit plus de 10 % des rivages maritimes et lacustres (outre-mer compris).

D'autre part, des documents spécifiques d'aménagement ont été élaborés :

— au début des années 1970, des schémas d'aménagement du littoral, sans portée juridique précise ;

— puis, à partir de 1972, des schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer (SAUM), couvrant les eaux territoriales (12 milles nautiques) : ces documents techniques (rade de Brest, golfe du Morbihan, bassin d'Arcachon, rade d'Hyères, etc.), décidés en Comité interministériel d'aménagement du territoire, n'avaient cependant pas plus de valeur juridique que les précédents ;

— enfin, conformément aux lois du 7 janvier 1983 et du 3 janvier 1986 et au décret du 5 décembre 1986, des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), élaborés sous l'autorité du préfet et approuvés par décret en Conseil d'État ; ils déterminent l'affectation des espaces terrestres et maritimes, mentionnent les projets d'équipement et d'aménagement de la mer et précisent les mesures de protection du milieu marin.

Surtout, il a paru nécessaire de définir des règles générales de protection du littoral. Dans un premier temps, la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, approuvée par décret (25 août 1979), prévoyait l'inconstructibilité dans une bande de 100 m le long des rivages et de 300 m autour des lacs et posait le principe d'une urbanisation en profondeur (vers l'intérieur). Dans le contexte de la décentralisation, il est apparu nécessaire de renforcer la valeur juridique de ces dispositions de protection, de les rédiger à cette fin de façon plus précise et de les accompagner de mesures de caractère économique en faveur des activités liées à la mer. Tel a été l'objet de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dont le chapitre relatif à la protection et à l'aménagement du littoral a le statut de loi d'aménagement et d'urbanisme (devenue « dispositions particulières aux zones du littoral » depuis la loi SRU du 13 décembre 2000). Elle s'impose donc aux documents d'urbanisme et aux autorisations d'occupation du sol. Elle s'applique aux communes littorales (y compris autour des plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 ha et le long des estuaires et des deltas) et aux communes volontaires qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La loi prévoyait que des prescriptions particulières régionales ou interrégionales fussent établies et approuvées par décret en Conseil d'État, mais cette disposition est restée lettre morte.

La loi du 3 janvier 1986 prévoit notamment :

— l'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants ou en hameaux nouveaux et le maintien des coupures vertes : cette règle peut être modulée par un schéma directeur ou un SMVM ou précisée par un POS ou par un PLU ;

— l'interdiction des constructions et des installations, sauf pour les activités et services

publics exigeant la proximité immédiate de l'eau, dans une bande de 100 m à partir du rivage ;

— la protection des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel, du littoral : ceci concerne notamment les plages et les dunes, les forêts et zones boisées proches du rivage, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, rias, abers et caps, les plans d'eau et les zones humides, les milieux abritant des concentrations d'espèces animales ou végétales, les récifs coralliens et les lagons, etc. ; seuls des aménagements légers y sont autorisés et les travaux y sont soumis à enquête publique ;

— le classement par les POS (puis par les PLU) des parcs et espaces boisés les plus caractéristiques ;

— l'interdiction de construire des routes de transit à moins de 2 000 m du rivage, sauf nécessité liée à la configuration des lieux ;

— l'interdiction des terrains de camping et de caravanage dans la bande de 100 m ;

— la confirmation et la précision de la servitude de passage des piétons de 3 m de large (sentier du douanier), qui peut être adaptée au plan local, et l'établissement d'une servitude transversale sur les voies et chemins privés (par décision administrative après enquête publique) pour permettre l'accès des piétons au sentier du douanier à partir de la voirie existante.

Près de vingt-cinq ans après la loi « Littoral », on peut cependant constater que son application a été modeste. Il est significatif que ce ne soit qu'en 1999 que l'administration en ait publié un premier bilan (et le second en 2007), alors que la loi prévoyait un bilan annuel. Aucune prescription particulière régionale n'est venue préciser les dispositions générales de la loi en matière de protection. Aucun schéma interrégional du littoral (prévus par la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire) n'a été entrepris. Les directives territoriales d'aménagement concernant le littoral n'ont été publiées que tardivement : en 2003 (Alpes-Maritimes, 2006 (estuaire de la Seine et estuaire de la Loire) et 2007 (aire métropolitaine marseillaise). 11 SMVM avaient été prescrits, mais seuls ceux de l'étang de Thau, du bassin d'Arcachon, du golfe du Morbihan et du Tregor-Goëlo ont été approuvés, les autres étant toujours en cours d'élaboration (depuis vingt-cinq ans) ou purement et simplement abandonnés. Ceux de la Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane sont incorporés aux schémas d'aménagement régionaux, respectivement approuvés en 1995, 1998, 2001 et 2002. Le schéma d'aménagement régional de la Corse, qui doit également intégrer le SMVM et doit être établi par l'État d'après la loi de décentralisation, est également au point mort depuis longtemps. La protection du littoral n'a pas été davantage assurée par les schémas directeurs, procédure tombée en quasi-déshérence depuis la décentralisation et guère plus par leurs successeurs, les schémas de cohérence territoriale (les SCOT), créés par la loi du 13 décembre 2000. Comme ailleurs, la pratique de modification incessante des plans d'occupation des sols (puis des plans locaux d'urbanisme), aggravée par un contrôle insuffisant par les préfets du respect de la loi « Littoral », traduit plus un recul qu'une avancée dans la politique de préservation du littoral, à l'exception notable de l'action du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Le bilan de 1999 faisait cependant apparaître quelques éléments positifs :

— de nombreux POS ont été mis en conformité avec la loi (mais, alors que les POS doivent être remplacés par les PLU, cette tâche n'est pas achevée) ;

— la construction s'est ralentie dans les communes littorales (mais cela semble surtout dû à une conjoncture économique défavorable jusqu'en 1997) ;

— une approche raisonnable de la qualité des eaux et du traitement des eaux usées semble se faire jour ;

— l'action des magistrats administratifs et les recours des associations ont conduit à une application plus rigoureuse de la loi ;

— quelques atteintes anciennes au domaine public maritime ont été régularisées ;

mais aussi des points négatifs (en plus des retards dans l'élaboration des plans prévus) :

— la poursuite de la construction de résidences secondaires dans l'espace touristique du littoral ;

— la poursuite du recul des terres agricoles sur le littoral : elles ne représentaient plus, en 1999, que 45 % de la surface des communes littorales, plus 25 % de forêts et 6 % d'étangs, contre 18 % d'espace minéralisé (constructions et voirie) et 6 % de friches.

Le bilan de 2007, réalisé par la DIACT en

collaboration avec le Conseil national du littoral, a souligné la forte activité résidentielle (530 000 habitants supplémentaires en vingt ans), économique et touristique, qui s'est nettement accélérée depuis la loi de 1986. Mais le rapport estime que les principes qui ont présidé à l'élaboration de celle-ci demeurent d'actualité. Selon une enquête de 1986, 94 % des personnes sondées approuvent la loi et 57 % estiment qu'elle a amélioré la situation. Le rapport préconise par ailleurs de lutter davantage contre les pollutions diffuses d'origine terrestre, notamment en mettant en conformité les rejets en mer et de mener une approche d'ensemble du littoral incluant l'arrière-pays.

Dans ces conditions, on ne peut qu'être inquiet des assauts répétés, de la part de certains élus, visant à « assouplir » la loi « Littoral ». Le gouvernement l'avait envisagé pour la Corse, mais ce risque a été provisoirement écarté. En revanche, un décret paru le 30 mars 2004 permet l'installation d'aménagements légers dans les espaces naturels ainsi que l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques. La mission parlementaire a également proposé, en 2005, divers assouplissements visant à faciliter la construction dans des espaces protégés par la loi. Les autorités prônent la concertation, mais celle-ci risque de conduire à une application *a minima* de la loi de 1986.

F. D.-D. et P. M.

→ Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres; Directives d'aménagement du territoire; Domaine public; Mer; Pollution des mers; Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme.

LIVRE BLANC

Le terme de « livre blanc » est directement inspiré de l'anglais. Originellement, le *White Paper* est la publication des réflexions et des orientations d'une personne ou d'un groupe, sur un problème particulièrement sensible, dont l'élucidation est nécessaire à la collectivité et dont les conclusions contribuent à orienter et à éclairer l'action de l'exécutif et du législatif. Il fait donc le point d'un problème dont la solution intéresse l'ensemble de la collectivité concernée.

Apparu en France et dans le vocabulaire de l'aménagement dans les années 1960, il exprime bien la volonté de mettre en lumière les priorités de l'action d'aménagement et donc d'éclairer la portée et les conséquences de choix qui s'inscriront dans les documents d'urbanisme. Historiquement, en France, la pratique très libre des livres blancs est apparue avec l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement des aires métropolitaines (ou grandes agglomérations d'influence régionales) puis des SDAU. Elle renouvelait sensiblement les techniques antérieures des rapports établis par l'administration sur l'aménagement régional (programmes régionaux établis entre 1959 et 1962, en application de la loi du 7 août 1957) ou des études d'urbanisme réalisées par les techniciens de l'aménagement urbain.

Ces documents, par leur caractère monographique et descriptif, par leur contenu essentiellement géographique, par leurs propositions délibérément orientées vers l'action et l'investissement (liste d'opérations pour les premiers, programme d'urbanisation pour les seconds) faisaient en quelque sorte partie d'un processus très directif, conduit par l'État et soutenu, sans contradiction, par les forces locales, plus soucieuses, avec raison, d'obtenir l'intervention locale de l'État que de discuter ou de mettre en cause les finalités qu'il pouvait assigner à ses décisions d'aménagement ou d'investissement et les modalités qu'elles pouvaient prendre.

L'apparition des « livres blancs » dans les années 1960 correspondait, sous l'influence de la DATAR, a un tournant important dans la manière de regarder l'espace français, son évolution et d'essayer de l'influencer, en vue de freiner la centralisation économique, financière, culturelle, de créer des pôles régionaux (les métropoles d'équilibre) et de combattre le « désert français ». Dans cette optique nouvelle, le livre blanc, établi pour un espace provincial donné, centré autour de ses plus grandes villes (l'aire métropolitaine), était d'abord un acte d'interrogation fondé sur une analyse objective, voire provocatrice, des réalités, porteur de propositions libérées, autant que faire se peut, du conformisme ambiant, local ou ministériel.

Par la suite, la technique du livre blanc fut étendue à l'élaboration des SDAU. La publica-

tion du livre blanc consacrait le premier résultat des études. Ces livres blancs, toutefois, sont généralement redevenus des exercices classiques de géographie et de prévision, tant il est difficile, sans la dénaturer, de systématiser localement une démarche essentiellement pertinente pour les enjeux majeurs, de portée nationale.

A. G. et M. S.

→ Documents d'urbanisme ; Schéma directeur.

LOCAL COLLECTIF RÉSIDENTIEL

Local d'usage collectif destiné à favoriser la vie sociale dans les groupes d'habitation importants.

Dans le contexte de pénurie de logements des années 1950 et 1960, les créations de nouveaux ensembles d'habitations ont souvent été conçues comme de simples juxtapositions de logements, sans autres espaces collectifs que les espaces de desserte, ni autres équipements résidentiels que les écoles, rendant ainsi difficile toute vie de voisinage.

C'est pour lutter contre cet isolement des résidents que l'administration a imaginé d'imposer la réalisation de locaux collectifs de voisinage dans tous les programmes immobiliers importants, particulièrement dans les programmes sociaux.

Ainsi, depuis 1976, tout nouvel ensemble de plus de 200 logements HLM et tout programme de « zone d'aménagement concerté » doit inclure la construction de « locaux collectifs résidentiels » pour une surface de plancher d'au moins 0,75 m^2 par logement (d'où parfois la dénomination de « mètres carrés sociaux » que l'on donne à ces réalisations).

Ce sont de petits locaux (25 à 200 m^2), essentiellement polyvalents, ordinairement situés au rez-de-chaussée d'un immeuble d'habitation et normalement gérés par des associations. Ils offrent des lieux de réunion ou d'activités de loisir, des ateliers de bricolage, etc. Ils peuvent être utilisés pour des permanences sociales.

Dans un esprit voisin, des « clubs de jeunes », de petite dimension (150-180 m^2) et de conception rustique, ont été construits en grand nombre dans les années 1970 avec l'aide de l'État, mais c'est leur gestion et leur animation qui semblent poser le plus de difficultés. Aujourd'hui, toutes les réalisations de ce type dépendent des seules communes et la tendance actuelle semble être à la reconversion d'anciens bâtiments plutôt qu'à la réalisation de nouvelles constructions, chaque fois que cela est possible.

J. C.

→ Équipements publics.

LOCALISATION DES ACTIVITÉS

Cette expression désigne à la fois :

— Le processus spontané par lequel les activités choisissent une implantation à l'échelle internationale, interrégionale et locale. Aux facteurs classiques de localisation définis par A. Weber (*Über den Standort der Industrien,* 1909) (lieu d'origine des matières premières et centre de consommation formant un polygone, dans lequel on choisit le point optimal en tenant compte des coûts de transport) et à ceux de la géographie industrielle traditionnelle (l'énergie, les matières premières, l'eau, le chemin de fer), se sont substitués d'abord les concentrations de main-d'œuvre (les villes) et les marchés de consommation, puis de nouvelles contraintes de transport (la route, voire l'aéroport) et enfin, même pour les activités de production, le prestige de l'adresse et la qualité de l'environnement.

— Les actions volontaires des pouvoirs publics pour corriger les facteurs spontanés précédents. Celles-ci peuvent viser, en particulier, à assurer la décentralisation des activités d'une agglomération trop développée ; ou le développement industriel d'une région jusque-là agricole ; ou encore la reconversion d'une zone dont les activités dominantes sont en déclin ou, à l'échelle d'une région urbaine, le desserrement vers l'extérieur de celle-ci (Londres, Paris, Silésie).

Plusieurs pays – France, Grande-Bretagne, etc. – ont mis au point des mécanismes d'autorisation particulière (agrément en France) pour une implantation (ou une extension) d'activités dans les régions à déconcentrer. Des taxes particulières (redevance en France) peuvent être imposées aux activités qui sont néanmoins autorisées à s'y installer. Plus souvent, on a recours à des aides financières (subventions, primes, allégements fis-

caux, prêts à taux privilégié) en faveur des entreprises qui s'implantent dans les régions prioritaires. Dans le cas des grandes entreprises, l'État négocie de véritables contrats globaux concernant l'ensemble des implantations à moyen terme du groupe concerné. Des négociations assez semblables doivent être menées avec les entreprises du secteur public ; l'exemple de l'ex-URSS montre d'ailleurs que même la possession par l'État de tous les moyens de production n'assure pas une répartition optimale des « forces productives ».

Mais aujourd'hui, la priorité n'est plus, dans les pays développés, à la recherche d'une répartition équilibrée ou volontaire des activités à travers le territoire – encore que ce souci subsiste à l'intérieur des agglomérations –, mais à l'attraction, et plus souvent au maintien, des activités. La délocalisation vers les pays à bas coût de main-d'œuvre des industries de main-d'œuvre (textile, habillement), puis d'industries de haute qualification (électronique), enfin de services (gestion informatique) prive les pays développés d'une part significative des activités qui s'y étaient initialement développées.

P. M.

→ Agrément ; Aménagement du territoire ; Décentralisation (des activités) ; Délocalisation des activités ; Desserrement ; District industriel ; Économie spatiale ; Industrialisation ; Parc d'activités ; Pôle de compétitivité ; Redevance ; Science régionale ; Technopôle ; technopole ; Zone industrielle.

LOCATION

Contrat par lequel le bailleur met à la disposition du locataire un local pour une certaine durée, dans certaines conditions, moyennant un certain prix (le loyer).

La location n'obéit pas à la même législation en immobilier d'entreprise (décret de 1953) et en habitation. Dans ce cas, il faut distinguer la location sociale (HLM) et le secteur privé. Ce dernier a connu des systèmes plus ou moins encadrés (loi de 1948) et des variantes et modifications dans le secteur libre : lois Quilliot (1982), Méhaignerie (1986), Mermaz-Malandain (1989).

Du ménage, la location exige généralement un effort financier moindre (mais perpétuel) que l'accession (effort intense mais limité dans le temps).

Les logements locatifs représentaient l'essentiel du parc de logements dans les pays socialistes. Cela a aussi été le cas dans les pays occidentaux pendant longtemps mais l'accession à la propriété, souvent encouragée par les pouvoirs publics (prêts aidés, exonérations fiscales), se développe rapidement. En France, les locataires représentent un peu moins de 40 % des ménages (pour la résidence principale) auxquels on ajoute parfois les 4 % de ménages habitant un logement qui ne leur appartient pas, sans être locataires (ménages logés par l'employeur ou par leur famille ou habitant à l'hôtel).

Les locataires ont des revenus plus modestes de plus d'un tiers que les propriétaires et accédants (respectivement 1 900 et 3 000 € par mois selon l'enquête nationale sur le logement de 2006), habitent des logements plus petits (3,0 pièces et 67 m^2 contre 4,7 pièces et 109 m^2 en moyenne pour les propriétaires) et des appartements (dans 76 % des cas, alors que la proportion est presque inverse chez les propriétaires et accédants).

Il semble qu'il y ait, de plus en plus, deux modèles dominants de rapport au logement : celui des familles, accédant à la propriété, le plus souvent d'une maison individuelle en périphérie des villes ; et celui des ménages sans enfants, locataires en majorité, recherchant en général un appartement dans les centres urbains. La baisse de la nuptialité et de la fécondité entretient le second modèle, au moins dans les pays latins, malgré la faveur dont jouissent la propriété et la maison individuelle. Mais, bien entendu, ces deux modèles ne sont pas exclusifs d'autres situations.

Le secteur locatif du logement est lui-même souvent pluriel. On rencontre en France :

— Un secteur à loyers au niveau du marché (encore que les augmentations en soient réglementées depuis la loi Quilliot de 1982, atténuée par la loi Méhaignerie du 23 décembre 1986 et remplacée par la loi Mermaz-Malandain du 6 juillet 1989), qui correspond aux logements construits après 1948 (et à ceux construits avant cette date, qui sont sortis depuis de la réglementation fixée par la loi du 1er septembre 1948).

— Un secteur locatif privé à loyers réglementés, composé d'une offre très disparate en termes de produits (neufs ou anciens) comme de niveaux de loyers (de très social à proche du marché) : logements encore soumis au

régime loi de 1948 ; logements loués en contrepartie d'aides fiscales (dispositifs « Périssol », « Robien », « Borloo populaire », « Scellier ») ou d'aides à la réhabilitation (conventionnement ANAH, très social, social ou intermédiaire) : dans ces derniers dispositifs les propriétaires s'engagent pour une durée donnée (6 ou 9 ans) à pratiquer des loyers dont les plafonds sont fixés par décret, selon un zonage géographique visant à tenir compte des réalités du marché locatif des grandes agglomérations.

— Un secteur du logement locatif social, le plus souvent construit avec aide financière de l'État (secteur dit HLM).

Après la loi de 1989 s'est dégagé, pour le secteur privé, un consensus pour ne plus modifier la réglementation des rapports locatifs, un accord relatif ayant été trouvé en faveur d'un encadrement mesuré des loyers (système des références de voisinage, en fait assez souple, voire franchement négligé), assorti d'une certaine durée garantie au locataire (un bail expiré est obligatoirement renouvelé sauf trois possibilités ouvertes au bailleur : reprise pour vente, reprise pour habitation personnelle, manquement du locataire à ses obligations).

La forte hausse des loyers dans les années 2000 et les difficultés croissantes des ménages à accéder à un logement ont cependant conduit à plusieurs modifications des rapports locatifs à la fin des années 2000. La loi de mars 2007 instituant le droit au logement opposable, suivie de celle de février 2008 en faveur du pouvoir d'achat et de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions ont successivement renforcé les protections des locataires : instauration d'un indice de révision des loyers moins inflationniste (lié à l'évolution des prix et non des coûts de construction), réduction du montant du dépôt de garantie à un mois, instauration d'un tiers payant pour l'allocation logement, mention obligatoire de la surface du logement dans le bail, etc. Ces protections supplémentaires sont en partie justifiées par l'instauration d'une garantie universelle des risques locatifs (GRL), visant à sécuriser les revenus des propriétaires-bailleurs et la relation locative. Elle vise à permettre aux propriétaires de louer sans risque à un plus vaste panel de locataires et de favoriser ainsi le développement de l'investissement locatif. La GRL prend la forme d'un contrat d'assurance proposé au bailleur, qui couvre les risques d'impayés de loyers et prévoit des mesures d'accompagnement et de recouvrement adaptées en cas de sinistre. Le risque est garanti par le « 1 % logement » pour les locataires salariés ou assimilés et par l'État pour les autres bénéficiaires.

Les différents secteurs locatifs observés en France n'existent pas dans tous les pays. Cette pluralité du secteur locatif est source de tensions et de fortes disparités. Ainsi en France, dans les grandes villes (Paris surtout), le rapport entre les loyers de logements comparables mais de secteurs locatifs différents dépasse souvent 1 à 5, sans que ce soient les seuls ménages les moins aisés qui bénéficient des logements à loyers réglementés. En outre, le faible niveau de ces derniers nuit à leur entretien par leurs propriétaires.

Les problèmes de location sont donc plutôt économiques que juridiques :

- hausse des loyers du secteur privé perpétuellement en avance sur l'inflation générale dans les zones tendues ;
- pénurie structurelle à Paris et donc cherté des loyers, au moins pour les nouveaux venus ;
- stagnation ou fonte du locatif privé et, en tout cas, recul certain de sa fraction meilleur marché (disparition progressive du « parc social de fait ») ;
- appauvrissement relatif des locataires en général (aspirés vers l'accession à la propriété) et des locataires HLM en particulier ;
- baisse de la mobilité des locataires HLM (qui ont droit au maintien dans les lieux) et donc difficulté d'accueillir des candidats en nombre croissant, non acceptables en accession et dans le locatif privé cher, et souvent marqués par la crise économique et le chômage : dans ce cas, la location HLM se complète d'une sorte d'« accompagnement social » qui n'était pas *a priori* dans la fonction de bailleur.

La stagnation ou la diminution du secteur locatif sont préoccupantes parce que la location reste indispensable, en particulier pour faire face à la mobilité résidentielle et fournir un habitat aux jeunes et aux ménages en mutation géographique ou professionnelle.

Dans les pays en développement, le secteur locatif, même aidé, conduit à des loyers inaccessibles à la majorité. Celle-ci habite en propriété (souvent par autoconstruction sur des terrains utilisés illégalement) des logements

sommaires, tandis que les locataires appartiennent aux classes moyennes.

A.-C. Da. et A. M.

→ Habitation à loyer modéré (HLM); Logement; Parc de logements.

LOCATION DES SOLS

Un terrain, comme tout autre bien économique, peut faire l'objet d'un contrat de location entre le propriétaire-bailleur et le locataire ou preneur. Pour les terres agricoles, ce type de contrat entre propriétaire et utilisateur-exploitant agricole est très répandu, sous des formes juridiques variables. En France, par exemple, la moitié environ de la superficie agricole utile (SAU), soit 14,5 millions d'hectares, est donnée en location, soit sous la forme du fermage (paiement d'un loyer), soit sous la forme, en déclin, du métayage (paiement en nature). On observe dans de nombreux pays un accroissement des garanties données au fermier, lui assurant une certaine stabilité dans l'exploitation des terres. Cet accroissement des garanties du fermier en place a conduit à un certain développement des contrats précaires, souvent purement verbaux. Sous le nom de « vente d'herbe », de tels contrats permettent au propriétaire de louer son terrain sans être soumis aux contraintes et aux rigidités liées au statut du fermage.

Pour les terrains urbains ou périurbains, ce type de contrat de location a un objet différent, puisqu'il consiste à louer le terrain à un constructeur qui, au terme de l'opération de construction, transférera le bail avec la propriété du logement. Ces formules de concession des sols peuvent poursuivre différents objectifs : lutter contre la rétention foncière en créant une incitation vers cette forme de placement pour le propriétaire foncier, réduire le coût d'acquisition du logement en évitant la mise de fonds initiale correspondant au coût du foncier, permettre à des collectivités publiques de rester propriétaires de terrains tout en concédant leur utilisation.

Les techniques de location de terrains urbains ont connu un développement variable suivant les pays. En France, outre le bail emphytéotique (dix-huit à quatre-vingt-dix-neuf ans) qui reste peu utilisé, deux techniques particulières ont été introduites depuis 1960, avec un succès très limité :

— Le bail à construction, introduit en France par la loi du 16 décembre 1964, est une convention par laquelle le propriétaire d'un terrain le loue, pour une durée comprise entre dix-huit et soixante-dix ans, moyennant l'engagement par le preneur d'y édifier des constructions et de les conserver en bon état, et le paiement d'un loyer. Mise en place à une période de forte tension sur le marché du logement, cette technique avait pour but premier de faciliter le lancement d'opérations en incitant les propriétaires à consentir le bail plutôt que de stériliser leurs terrains, tout en fournissant au preneur des facilités particulières pour la bonne réalisation du programme de construction ; comme dans le bail emphytéotique, les constructions, sauf convention contraire, deviennent, au terme du bail, la propriété du bailleur.

— La concession immobilière (loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967), analogue dans son principe, offre un cadre plus rigide : les stipulations de la concession sont d'ordre public. Cette technique a été surtout destinée aux activités commerciales.

À la fois pour des raisons techniques (problème de fin de bail) et pour des raisons d'ordre psychosociologique et culturelles (réticences devant la distinction entre propriété d'une construction et propriété du sol support), aucune de ces deux techniques n'a connu une grande extension en France.

À l'inverse, on peut observer la généralisation de ces formules de location des sols urbains, par exemple aux Pays-Bas ou en Suède, où la constitution d'importantes réserves foncières par les municipalités, dès le début du XX^{e} siècle, les a conduites, pour des raisons à la fois financières, sociales et urbanistiques, à généraliser les formules de concession des sols plutôt que la revente en pleine propriété. De même, dans un contexte différent, marqué par l'existence de grands propriétaires privés *(landlords)*, la pratique très répandue des baux emphytéotiques (le plus souvent de quatre-vingt-dix-neuf ans) a conduit en Grande-Bretagne (et à Londres en particulier) à dissocier les îlots de propriété (vastes) et les parcelles constructibles (réduites) : la spécificité de l'urbanisme des grandes villes (quartiers géorgiens et victoriens en particulier) résulte du large usage de ce dispositif. Cette pratique du *leasehold* tend toutefois à se réduire depuis la fin du siècle

dernier, limitant son impact sur la nature des formes urbaines.

V. R.

› Action foncière ; Rente foncière.

LOCATIONS TOURISTIQUES

→ Hébergements touristiques ; Résidence secondaire

LOGEMENT

Local ou ensemble de locaux formant un tout, destiné à l'habitation, et où habitent ensemble plusieurs personnes, qu'elles aient ou non des liens de parenté entre elles, qui constituent un ménage. Dans les définitions de l'INSEE, il y a correspondance entre un logement et un ménage. Les membres d'un ménage qui partagent un logement y ont le plus souvent des activités communes à l'occasion des repas, des loisirs, etc.

Le logement peut être unifamilial s'il abrite uniquement les membres d'une même famille constituée par le couple et ses enfants (noyau familial) et éventuellement par des ascendants. Il peut aussi être occupé par plusieurs noyaux familiaux, liés ou non par des liens de parenté, ou par plusieurs personnes isolées : on parle alors de cohabitation.

Le concept de logement est plus précis que celui d'habitation qui est une unité physique, identifiée à la maison, rurale ou urbaine, avec ses dépendances, et qui peut comprendre plusieurs logements (ayant des accès et des équipements, tels que la cuisine ou la salle d'eau, distincts), sans qu'il s'agisse toujours, pour autant, d'un immeuble collectif.

On distingue dans les statistiques :

— les résidences principales, les résidences secondaires et les logements vacants ;

— les logements collectifs correspondant à des ménages collectifs (communautés religieuses, hospices de vieillesse, personnel logé sur place dans les hôpitaux, les établissements d'enseignement ou les hôtels, etc.) ;

— les logements collectifs correspondant à la population comptée à part (non comprise dans la population municipale) : casernes, prisons, internats des établissements d'enseignement, hôpitaux psychiatriques, chantiers temporaires, etc. ;

— les habitations mobiles.

Le logement est une unité fonctionnelle où l'organisation de l'espace répond aux normes culturelles de la société et de l'époque. Mais la dimension, la forme, l'organisation interne, le niveau d'équipement du logement sont également liés à la structure et au niveau économique et social.

Un logement se caractérise par son type (maison individuelle, appartement dans un immeuble), par ses dimensions (surface, nombre de pièces), par son âge (date de construction ou date de réaménagement), par ses éléments de confort (eau courante, salle d'eau, w.-c., chauffage, etc.), par son taux d'occupation. On distingue aussi le mode de groupement des logements, leur densité, leur statut d'occupation (propriété des occupants, location, disposition gratuite, etc.) et leur mode de financement.

Le logement actuel est le produit d'une évolution qui a commencé avec l'abri qui protégeait les populations primitives contre les intempéries et contre les agressions de la faune ou de groupes rivaux.

Le logement urbain est issu du logement rural. Ce dernier se présentait généralement sous forme d'une maison avec ses dépendances, abritant la famille, mais aussi les travailleurs attachés à l'exploitation. Le logement rural traditionnel s'adaptait au paysage, utilisait des matériaux et des techniques locales. Le logement urbain est regroupé, soit horizontalement sous forme de succession de maisons contiguës, qui peuvent atteindre des densités élevées (villes médiévales, médinas des villes arabes, etc.), soit verticalement, dans des immeubles regroupant plusieurs logements et éventuellement d'autres activités (magasins, bureaux, etc.). Le logement urbain traditionnel dépendait encore des matériaux locaux (ainsi du rôle de la pierre calcaire à Paris ; de celui du bois à Moscou ou de la brique à Londres). Mais avec les méthodes industrielles de construction, cette dépendance s'est largement estompée, le logement urbain ayant tendance à s'internationaliser, à se banaliser et même à s'imposer en milieu rural. À l'inverse, des formes de logement rappelant le cadre rural (maison individuelle isolée) se développent à la périphérie des villes (banlieues américaines et autres), mais aussi urbanisation des abords des villages dans les zones proches des agglo-

mérations : ce processus a été baptisé « rurbanisation ».

L'organisation interne du logement traduit les normes culturelles dominantes, mais est aussi le fruit d'une évolution historique. On distingue les espaces collectifs (salle de séjour) et les espaces privatifs (chambres à coucher), les pièces sèches des pièces humides (cuisine, salle d'eau), mais l'organisation de l'espace du logement occidental ne correspond pas nécessairement au mode de vie d'autres sociétés.

L'insuffisance de logements conduit parfois à l'utilisation, à des fins de logement, de locaux non destinés à cet usage et ne remplissant pas les conditions d'habitabilité : constructions sommaires, véhicules hâtivement aménagés, etc. On parle alors de logements de fortune. L'effectif de ceux-ci, la fréquence de la cohabitation et le taux moyen d'occupation des logements sont les indicateurs les plus fréquents de la situation du logement dans un quartier, une ville ou un pays.

La politique du logement est l'ensemble des mesures prises et des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour adapter l'offre de logement aux besoins. Elle comporte des mesures réglementaires (normes d'habitabilité, de confort), des recherches techniques et économiques, la mise au point de mécanismes de financement et de dispositions fiscales visant à encourager et à orienter la construction de logements.

P. M.

→ Appartement ; Maison individuelle ; Ménage ; Normes d'habitabilité et de confort ; Parc de logements ; Résidence principale.

LOGEMENT-FOYER → Foyer ; Maison de retraite

LOGEMENT SOCIAL → Aide à la pierre ; Habitat ouvrier ; Habitation à loyer modéré (HLM)

LOGEMENT DÉCENT

Le principe pour toute personne de disposer d'un logement décent a été posé par la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson. Son contenu et ses sanctions juridiques ont été définis par la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000. Le décret du 30 janvier 2002 définit les caractéristiques qu'un logement destiné à être loué doit respecter pour pouvoir être qualifié de décent. Tout locataire d'un logement loué vide ou meublé peut exiger de son bailleur le respect de cette décence, notamment devant le juge d'instance. Inscrite dans la loi de 1989 relative aux rapports locatifs ainsi qu'au Code civil, la condition de décence d'un logement est d'ordre public et il ne peut y être dérogé. Le conseil constitutionnel a, à deux reprises, affirmé que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent était un objectif de valeur constitutionnelle et que l'obligation de mise en conformité du logement loué répondait à cet objectif.

La décence est définie par trois axes et, en cela, elle se distingue des différentes normes d'habitabilité préexistantes auxquelles elle s'est substituée : une surface ou un volume habitables minimaux, l'absence de désordres pouvant porter atteinte à la santé ou à la sécurité des occupants et l'existence d'équipements minimaux de confort. Parallèlement, le Code de la sécurité sociale a précisé que la décence d'un logement était une condition de versement des aides personnelles au logement.

La contestation de la décence d'un logement a donné lieu à une abondante jurisprudence qui a permis de bien cerner les contours de cette notion et son champ d'application. Cependant, la notion de décence est complexe et donne souvent lieu à des commentaires qui tendent à séparer en catégories étanches les notions de logement décent et d'habitat indigne, lesquelles visent les conditions d'habitation exposant leurs occupants à des risques pour leur santé ou leur sécurité et dont, en conséquence, le traitement relève des pouvoirs de police administrative exercés en ces matières par les maires et les préfets. Or, si seul un locataire ou un organisme versant des aides personnelles au logement peut contester la décence d'un logement et que seul le juge judiciaire est compétent en la matière, il n'en demeure pas moins que si la non-décence d'un logement tient à l'exposition des occupants à des risques ou dangers, l'autorité administrative est alors concurremment compétente pour édicter toute mesure de police administrative nécessaire. Il résulte logiquement de cela que tout logement situé dans un

immeuble insalubre ou menaçant ruine ne peut être considéré comme décent.

N. B.

→ Insalubrité ; Logement opposable ; Normes d'habitabilité et de confort.

LOGEMENT OPPOSABLE

La notion de « logement opposable » est entrée dans le débat public à l'initiative des associations œuvrant dans les domaines du logement, de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Elle entend répondre, en particulier, au défi des « sans-domicile fixe » et des expulsions liées à l'explosion des loyers et à la crise du logement. Elle est largement inspirée de l'expérience britannique, notamment en Écosse. La loi sur le droit au logement opposable (DALO) du 5 mars 2007 a été préparée – rapidement – dans un contexte de forte tension politique et sociale. Ce droit constitue le prolongement du droit à un logement décent et indépendant institué par la loi du 31 mai 1990 (dite loi Besson). Ce droit, qualifié d'opposable, marque une nouvelle étape dans l'évolution des droits à caractère social en ce qu'il est sanctionné par une obligation de résultat et que les personnes peuvent s'en prévaloir devant les tribunaux.

Le principe du droit au logement opposable consiste à ouvrir un recours amiable et, le cas échéant, contentieux aux personnes ayant effectué une demande de logement social et en remplissant les conditions, qui n'ont reçu aucune proposition, soit au terme d'un délai « anormalement long », soit sans délai lorsqu'elles relèvent des catégories prioritaires définies par la loi. Le cas échéant, un hébergement doit leur être proposé.

Ce droit est un droit à un logement locatif social et n'est opposable qu'à l'État. Celui-ci assume donc seul la charge de l'obligation de logement ou de relogement lorsque la commission départementale de médiation, organe indépendant dont les décisions s'imposent au préfet, a désigné les personnes auxquelles un logement doit être attribué en urgence. La personne dont la demande de logement ou d'hébergement a été reconnue comme prioritaire par cette commission, et qui n'a pas reçu d'offre adéquate de logement ou d'hébergement, pourra saisir le tribunal administratif en référé. Celui-ci peut condamner l'État à reloger le requérant, sous astreinte, le montant de celle-ci alimentant le fonds régional d'aménagement urbain destiné à favoriser la construction de logements sociaux.

Ce droit a été ouvert, dès 2008, aux catégories prioritaires de demandeurs que sont les personnes privées de logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées temporairement, logées dans les locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, ainsi que les ménages avec enfants mineurs et les personnes handicapées ou ayant à charge une personne handicapée et logés dans des logements manifestement suroccupés ou non décents. Le droit de recours devant le tribunal administratif leur a été ouvert le 1er décembre 2008. La loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 a prévu qu'un quart des logements réservés par les collecteurs du 1 % logement devaient bénéficier à des ménages prioritaires au titre de la loi DALO. À compter du 1er janvier 2012, les mécanismes du droit au logement opposable seront étendus à toutes les autres personnes éligibles au logement social qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande de logement après un « délai anormalement long ».

Un comité de suivi a été créé par la loi. Il produit des rapports réguliers permettant d'avoir des données précises quant aux conditions d'application de la loi. Fin 2009, plus de 120 000 recours avaient été déposés depuis l'ouverture de la procédure (on en attendait 600 000) concernant une demande de logement pour 110 000 d'entre eux et pour près de 10 000 une demande d'hébergement. La géographie des dossiers reflète bien les situations du marché du logement : l'Île-de-France en représente 63 % (mais seulement 37 % des logements attribués), dont près du tiers à Paris ; 10 départements ont enregistré plus de 50 dossiers par mois (Bouches-du-Rhône, Nord, Loire-Atlantique, Rhône, Var, Haute-Garonne, Hérault, Alpes-Maritimes, Isère et Gironde), 58 départements en ont enregistré une moyenne inférieure à 10 par mois. Les commissions ont jugé irrecevables 70 % des demandes. 12 500 ménages ont été logés ou hébergés. Près de 3 000 recours contentieux ont été déposés et le juge a donné satisfaction au requérant dans plus des trois quarts des cas. Les astreintes accordées par les juges sont

faibles (en moyenne 3 € par jour), ce qui peut dissuader les demandeurs et diminuer la pression exercée sur l'État.

Le comité de suivi estime que l'accessibilité du droit au logement reste un objectif qui n'est que partiellement atteint, du fait d'un déficit persistant d'information et d'assistance aux demandeurs. Indépendamment du bilan quantitatif de la loi, de l'appréciation que l'on peut porter sur ses ambitions (le droit français au logement opposable est infiniment plus ouvert qu'en Écosse, par exemple) et des problèmes posés par le risque accru de concentration de populations démunies ou fragiles dans des quartiers d'habitat social déjà paupérisés, on peut cependant espérer que ce nouveau droit sera un accélérateur de l'action publique, à la fois pour construire des logements sociaux (la contestation de l'obligation pour les villes d'avoir 20 % de logements sociaux est close) et des places d'hébergement ou pour lutter contre l'habitat insalubre ou dangereux.

N. B.

→ Expulsion ; Insalubrité ; Logement décent.

LOGEMENT VACANT

Logement qui n'est occupé ni à titre principal (en permanence par un ménage), ni à titre secondaire (de façon intermittente par un ménage disposant, par ailleurs d'une résidence principale). Un logement vacant est donc un logement vide, au moins temporairement. Le nombre de logements vacants, qui augmentait lentement depuis le recensement de 1968 a baissé entre les deux derniers recensements. Il est estimé, en 2006, à 1 950 000 selon le recensement et à 1 850 000 selon l'enquête nationale sur le logement.

Beaucoup d'idées fausses circulent sur les logements vacants, attisées par l'aspect choquant de maintenir des logements inoccupés, quand les mal-logés ou les sans-logis se comptent par milliers. Une de ces idées serait qu'il y aurait une vacance permanente d'un parc de logements s'éternisant dans leur inoccupation. En réalité, la vacance est le plus souvent un état transitoire affectant tour à tour les diverses fractions du parc. Tout logement a été, est ou sera vacant.

En outre, quand les logements sont, de façon réelle, durablement vacants, c'est le plus souvent qu'ils ne sont pas là où ils pourraient trouver un occupant. De plus, les logements vacants sont en majorité anciens, souvent petits et mal équipés et il s'agit pour plus de la moitié d'appartements.

Après examen des statistiques disponibles, on peut classer la vacance en trois ou quatre catégories, combinées selon des dosages divers :

— *Vacance de rotation :* un logement est simplement vide entre deux habitants. C'est pour cette raison que le taux de vacance des studios est quatre fois celui des cinq pièces : la succession des occupants y est plus rapide et les phases d'inoccupation plus fréquentes. La vacance est donc une conséquence de la mobilité résidentielle, en particulier dans les appartements du secteur locatif privé.

— *Vacance de dévalorisation :* ceci affecte, par exemple, les régions en déclin économique, le rural profond non revendiqué par les résidences secondaires, certains ensembles HLM stigmatisés, certains quartiers vétustes des villes moyennes : dans ce cas, la vacance est durable par insuffisance de la demande s'adressant au patrimoine de logement.

— *Vacance de transformation :* entre deux états, un logement reste vide. Ceci peut correspondre à des travaux (temps nécessaire pour installer le confort), à des changements de statut (une famille laisse vide après le départ d'un locataire car elle va loger un de ses membres), à des successions (le logement du défunt attend la décision des héritiers), à des opérations commerciales ou urbaines (marchands de biens et aménageurs laissant vide avant de démolir ou de réhabiliter, promoteurs « portant » des invendus).

Faut-il invoquer en outre *une vacance de rétention,* qui concernerait les logements délibérément laissés vides. Ceci est discutable. Ce n'est jamais l'intérêt d'un propriétaire de laisser un logement ne rien produire. Mais il est vrai que les propriétaires personnes physiques, les marchands de biens ou les aménageurs laissent parfois durablement un logement sans occupant. Plusieurs raisons à cela :

- la longueur des opérations d'urbanisme, même dans une conjoncture prospère ;
- la protection accordée aux locataires par les lois successives et la fréquente non-exécution des décisions d'expulsion : certains propriétaires feraient rentrer des locataires pour quelques mois ou une année (en atten-

dant démolition ou réhabilitation) s'ils étaient sûrs de pouvoir les faire sortir ;

• la fiscalité : pour certains propriétaires personnes physiques, la vacance ne coûte pas grand-chose dans la mesure où le revenu locatif éventuel (effet de tranche marginale) aurait été frappé à un taux d'imposition élevé ;

• l'effet du cycle conjoncturel de l'immobilier : vers 1996 par exemple, de nombreux logements ou immeubles entiers étaient « gelés » chez les marchands de biens ou les banquiers dans l'attente d'un redémarrage des affaires.

• Il y a donc une vacance d'attente, mais il ne faut pas en exagérer la portée.

Mener une véritable politique des logements vacants est très difficile : 90 % des logements vacants appartiennent à des personnes physiques dont la gestion n'est pas nécessairement orientée vers le profit immédiat (projets de vente ultérieure, souci de logement familial) et ces propriétaires sont souvent réfractaires à tout système contraignant (comme le bail à réhabilitation prévu par la loi Besson). En outre, il n'existe pas de liste de logements vacants et les autorités, malgré la pression de certains groupes militants, répugnent, sauf exception, à recourir à la réquisition pour ne pas décourager l'investissement locatif privé. En 1999, une taxe a été instituée sur les logements vacants tels que les services fiscaux peuvent les connaître, c'est-à-dire déclarés tels par leurs propriétaires, notamment pour éviter de payer la taxe d'habitation. Mais cette taxe ne concerne que les grands sites urbains et les logements dont le propriétaire n'a pas engagé d'effort pour les vendre ou pour les louer.

Les logements vacants ne constituent donc pas une sorte de « gisement » qui serait réellement vaste et d'exploitation aisée et, s'il est nécessaire de mener une politique de logement pour les plus démunis, il ne suffit pas, si l'on peut le formuler ainsi, de vouloir installer les personnes sans logement dans les logements sans personnes. Mieux vaudrait comprendre comment se comportent les bailleurs et trouver les incitations (fiscalité, aide aux travaux, rapports locatifs) les amenant à remettre plus rapidement en service un logement temporairement vide.

A. M.

→ Démunis (logement des) ; Logement ; Mobilité résidentielle.

LOGICIEL → Information et urbanisme

LOI D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME → Bruit ; Littoral ; Mer ; Montagne ; Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme

LOI D'ORIENTATION FONCIÈRE → Droit de l'urbanisme ; Plan d'occupation des sols (POS) ; Schéma directeur

LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE (LOV)

Loi promulguée le 13 juillet 1991 et dont les objectifs généraux sont précisés dans le titre I : mettre en œuvre le droit à la ville par les actions des collectivités territoriales et leurs groupements, l'État et les établissements publics propres à assurer à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître la ségrégation spatiale. Cette loi doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales. La loi organise une meilleure prise en compte des problèmes de l'habitat dans les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement, l'accent étant mis sur les aspects sociaux et urbains du logement, de façon à limiter le développement d'agglomérations urbaines à fortes ségrégations sociales. Enfin, la préoccupation foncière marque fortement cette loi, élaborée au plus fort de la flambée des prix fonciers et immobiliers en 1990.

La loi résulte de réflexions menées par des experts sur les problèmes fonciers, ceux des quartiers anciens ou ceux des grands ensembles, mais aussi d'une proposition de loi émanant de M. Malandain. Cette dernière pose deux principes qui sous-tendent toute la loi. Le premier est celui de la nécessaire prise en compte réciproque des problèmes d'habitat dans l'urbanisme, et d'urbanisme dans les politiques du logement, mettant ainsi en cause la séparation des législations et des financements, facteur de dysfonctionnements locaux, accentués par les conséquences de la répartition des compétences issue des lois de décentralisation de 1983. Le second est celui selon lequel la production de logements sociaux devrait être prise en compte en tant que telle dans les opérations d'aménage-

ment, au même titre que les équipements publics, et être financée dans les mêmes conditions. Cette proposition novatrice, qui fit l'objet de nombreux commentaires, financiers ou idéologiques, avait un double objectif, celui de permettre une offre diversifiée de logements sociaux dans tout aménagement et de rompre ainsi avec les logiques du « zonage », et celui de contourner la question du financement de la charge foncière du logement social.

La même philosophie inspira la réflexion relative aux quartiers anciens : éviter les effets ségrégationnistes de l'excessive revalorisation immobilière liée aux opérations de réhabilitation dans les centres-villes, et conserver à ces quartiers la relative mixité de la population et des activités, qui en font une sorte de « modèle » de ville. Elle inspira aussi la réflexion relative à la nécessaire évolution des grands ensembles vers plus de mixité des populations et des activités.

On voit apparaître deux pôles autour desquels s'articule la loi : d'un côté, le souci d'assurer la mixité de l'habitat dans les différents types de quartiers d'une agglomération ; de l'autre, celui de trouver de nouvelles réponses à la lancinante question foncière, d'autant plus à l'ordre du jour que 1990 a connu des pics de prix fonciers et immobiliers.

Enfin, apparaît aussi le souci de l'État d'éviter que la décentralisation de l'urbanisme et de l'aménagement au bénéfice des communes ne s'effectue au détriment de toute solidarité nationale entre communes riches et communes pauvres, entraînant ou confortant les ségrégations spatiales et rendant impossible toute politique du logement, et en particulier du logement social. La loi a donc posé des principes généraux d'urbanisme et de solidarité en matière de politique locale de l'habitat, opposables à toutes les communes, et créé des mécanismes coercitifs pour certaines d'entre elles.

En premier lieu, le titre intitulé « De l'équilibre de l'habitat dans la ville et les quartiers » a pour objectif d'engager les collectivités locales à définir de véritables politiques locales de l'habitat. Les moyens utiles sont en premier lieu l'obligation de prendre expressément en compte les besoins d'habitat dans les différents documents d'urbanisme, grâce notamment à l'élaboration de programmes locaux de l'habitat (PLH) avec une procédure et des objectifs précisés. Dans les grandes agglomérations urbaines, des obligations de résultat sont imposées aux communes sous peine de contribution obligatoire.

En second lieu, est créé un mécanisme original, parafiscal, pour favoriser la réalisation de logements locatifs sociaux dans toute opération de construction : la participation à la diversité de l'habitat, à la charge du constructeur, participation financière ou en nature, le mécanisme étant d'encourager cette dernière forme.

Deux autres titres de la loi traitent respectivement du maintien de l'habitat, et notamment de l'habitat à vocation sociale, dans les quartiers anciens et de l'évolution des grands ensembles avec la création d'outils juridiques et financiers spécifiques (programmes de référence, règlements de POS adaptés, fiscalités spécifiques).

Un autre titre traite de la politique foncière, *stricto sensu,* et, à cette fin, crée un nouvel outil – l'établissement public foncier – et modifie le régime des droits de préemption dans différents cas de figure.

Votée sans opposition au Parlement, on a pu estimer que cette loi ambitieuse, trop peut-être, était mort-née, les délais d'application de ses mesures les plus novatrices ou les plus contraignantes ayant été repoussés jusqu'à leur abandon, dès 1993. Les obligations des communes en matière de logement social, emblèmes de cette « mixité » sociale qui fut l'axe politique de la loi, furent en même temps allégées. La loi Carrez du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat a supprimé le mécanisme de la participation à la diversité de l'habitat. Seuls ont subsisté quelques grands principes généraux et quelques outils, tels que le programme local de l'habitat (PLH) ou les établissements publics fonciers, qui ne connurent, cependant, pas les développements attendus. Sur tous ces points et, en particulier sur l'obligation pour les communes des agglomérations urbaines d'offrir au moins 20 % de logements sociaux, la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 reprend les dispositions de la LOV en tentant de les rendre plus efficaces : celles-ci n'ont pas été modifiées par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003.

N. B.

→ Grand ensemble ; HLM ; Programme local de l'habitat ; Réhabilitation ; Ville.

LOI SOLIDARITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAINS (SRU) → Carte communale ; Droit de l'urbanisme ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Schéma de cohérence territoriale

LOISIRS

Activités menées pendant le temps dont on dispose librement.

Cette définition, simple en apparence, pose de nombreuses questions. D'une part, si en première approximation, le temps libre s'oppose au temps de travail, il n'en constitue pas le complément : de nombreuses activités non professionnelles s'imposent physiologiquement ou socialement : sommeil, repas, hygiène, activités domestiques, achats courants, déplacements obligés, soins aux proches, etc. Le temps libre a cependant tendance à augmenter avec la réduction de la durée de travail, comme le montrent les (trop rares) enquêtes sur les budgets-temps. Le temps libre des Français dépasse désormais le temps consacré aux activités professionnelles. Son importance quantitative et les enjeux (sociaux, économiques, culturels, idéologiques, voire politiques) liés à son utilisation avaient justifié en 1981 la création éphémère d'un ministère du Temps libre.

Les loisirs ne représentent qu'une utilisation parmi d'autres du temps libre. Ils ne peuvent non plus être réduits aux activités de récréation. Le sociologue Joffre Dumazedier a montré que le loisir impliquait libre choix, désintéressement, plaisir et individualisation. Le libre choix n'exclut pas des déterminismes sociaux ou autres ; le désintéressement ne s'oppose pas à la recherche d'un enrichissement personnel ; le plaisir à un effort éventuel (sport, certaines activités culturelles ou sociales) ; l'individualisation à des activités menées collectivement.

On peut distinguer parmi les loisirs selon les échelles temporelle et spatiale de leur déroulement. On réserve parfois le terme de loisirs à des activités de durée limitée (quelques minutes, quelques heures ou au maximum quelques journées), par opposition à des périodes d'interruption de la vie professionnelle (vacances, retraite). On réserve aussi parfois l'expression de loisirs à des activités menées dans le cadre de vie habituel (le logement et les espaces qui en dépendent pour les loisirs dits domestiques), dans des équipements couverts ou de plein air prévus (salles de spectacles, terrains de sport par exemple) ou préservés (espaces verts) à cet effet. Ces limitations ne reposent sur aucune base théorique.

La progression du temps libre est récente : au cours des deux derniers siècles. Elle a porté successivement (avec des recouvrements) sur la durée de travail quotidien, sur les vacances, sur l'élargissement du repos hebdomadaire et sur la durée de la vie active. Son utilisation n'allait pas de soi : Le Play prévoyait que le temps libéré serait avant tout consacré à des activités spirituelles et sociales ; les revendications ouvrières mettaient l'accent sur la récupération de la force de travail ; et le mouvement paternaliste a tenté de guider l'utilisation du temps libre vers des activités jugées saines et socialement peu dangereuses (les jardins ouvriers, la promenade à bicyclette, etc.). En fait, une large partie de l'accroissement du temps de loisirs a été consacrée, à la faveur du développement des modes de transport, à des loisirs extérieurs.

Les pratiques de loisirs ont des conséquences importantes sur l'organisation de l'espace. D'une part, elles ont été à l'origine de la multiplication des équipements de superstructure de caractère culturel (théâtres, maisons de la culture), ludiques (restaurants) ou les deux à la fois (cinémas, maisons de jeunes). De même, le développement des loisirs sportifs est à l'origine des besoins et de l'effort d'équipement – particulièrement rapide en France entre 1960 et 1975 – des salles de sport (gymnases et autres), des terrains de sport, des patinoires, des piscines, etc. Enfin, les loisirs ont largement pris la forme de loisirs de plein air – à différentes échelles temporelles et spatiales – et ont contribué à rendre la population plus sensible à la préservation des espaces naturels et aux préoccupations environnementales, apparues dans l'opinion autour de 1970.

Enfin, l'augmentation du temps libre et le souci de développer les loisirs a conduit à l'essor du tourisme, c'est-à-dire d'activités de loisirs ou comportant une telle dimension (congrès par exemple) exercées en dehors du cadre de résidence habituel. Pratique d'une minorité aisée et instruite, le tourisme s'est peu à peu, mais dans l'ensemble tardivement, banalisé – en France, les congés payés légaux ont eu en 1936 une immense valeur

symbolique, mais ce n'est que dans les années 1970 que la moitié des Français sont partis en vacances – pour devenir une pratique de masse dans les pays développés. Les lieux, les modes d'hébergement, les activités exercées (y compris le repos conçu comme refus de toute activité) répondent à un système de valeurs où l'individu peut exprimer ses préférences (repos, rupture avec la routine professionnelle et familiale, dépaysement, distraction, mais aussi présence de parents ou d'amis), mais celles-ci sont largement conditionnées par une offre en partie contrôlée par des intérêts économiques et par des modes créées par les classes aisées, voire par des propagandes éducatives et politiques.

P. M.

→ Activités touristiques ; Budget-temps ; Tourisme.

LONGUE DURÉE

Cette expression doit sa fortune à F. Braudel (« Histoire et sciences sociales, la longue durée », *Annales ESC,* n° 4, 1958) qui, dans la « dialectique de la durée telle qu'elle se dégage... de l'observation répétée de l'historien », distingue des « temps multiples et contradictoires » et souligne « la valeur exceptionnelle du temps long ». La longue durée lui sert ainsi à caractériser certaines structures (sociales, mentales, économiques, etc.) qui, masquées par le temps court de l'histoire événementielle, n'en constituent pas moins « les éléments stables d'une infinité de générations » dont ils permettent d'éclairer les comportements.

Cette notion, devenue indispensable aux historiens, est particulièrement pertinente en matière d'aménagement de l'espace, ainsi que l'indiquait Braudel lui-même, signalant « la durable implantation des villes, la persistance des routes et des trafics, la fixité surprenante du cadre géographique des civilisations ». G. Roupnel (*Histoire de la campagne française,* Paris, 1932) a pu faire remonter au Néolithique nombre de nos chemins ruraux ; plus tardives, les grandes routes de l'Empire romain ont déterminé les axes de la circulation européenne, et le tracé viaire des villes romaines reste souvent lisible aujourd'hui dans celles qui leur ont succédé. De même, le parcellaire médiéval est demeuré présent dans nombre de villes européennes. Les urbanistes ont trop souvent négligé ou détruit ces structures de longue durée et minimisé leur importance comme supports de traditions et de pratiques sociales.

F. C.

→ Decumanus ; Histoire ; Morphologie (urbaine) ; Parcellaire.

LOT

Le lot est une portion de terrain, le plus souvent de forme géométrique (carré, rectangle ou autre) qui, associée à d'autres, égaux ou équivalents, permet de former un lotissement. Il a vocation à être attribué à une personne physique ou morale, de droit privé ou public : c'est donc une unité sociale de répartition des espaces, un élément de la morphologie urbaine. Il se distingue de la parcelle, unité cadastrale qui peut avoir des formes extrêmement variées.

L'origine du lot remonte à l'Égypte ancienne : les crues du Nil, en apportant chaque année un nouveau limon qui effaçait les limites de propriété, donnaient aux arpenteurs et aux géomètres la possibilité de redéfinir des lots. En Occident, c'est la colonisation grecque qui, à la fin du VIII^e^ siècle avant J.-C., conduisit à la distribution de lots réguliers aux émigrés grecs, afin de mettre en place un tissu urbain : le lot urbain était alors ce qui était nécessaire à l'installation d'une famille (l'*oikos* : deux adultes et les enfants) dans un espace de 120 m² environ, composé de une à trois pièces ouvrant sur une cour avec un puits (Mégara Hyblaea, près de Syracuse) : ce sont des files de lots de ce type qui ont permis vers le milieu du VII^e^ siècle avant J.-C. l'apparition d'îlots urbains, l'îlot étant la future unité limitée par des espaces de circulation (rues), qui est donc le résultat d'un processus de fusion des lots primitifs. C'est le chef du groupe (*oikistès*) qui procédait à la répartition. La plus ancienne attestation du mot grec signifiant lot (*oikopedon*) se trouve sur une inscription d'Himère (Sicile) du début du VI^e^ siècle avant J.-C.

M. G.

→ Îlot ; Lotissement ; Parcellaire ; Tissu urbain.

LOTISSEMENT

Division d'une propriété en vue de l'implantation de bâtiments, ayant pour objet, sur

une période de moins de dix ans, de porter à plus de deux le nombre des parcelles constructibles. Cependant, les opérations qui ressortissent à une autre procédure (AFU autorisée, ZAC, restauration immobilière, résorption de l'habitat insalubre, etc.) sont exclues du champ du lotissement.

Le législateur a voulu réglementer les divisions de propriétés entre les deux guerres mondiales, en raison du développement anarchique de la construction périurbaine. Constituant de véritables « opérations d'urbanisme », les lotissements ont contribué, en particulier, à l'extension des « banlieues pavillonnaires ». Mais la surdensification et le sous-équipement de certains lotissements avaient abouti à de nombreux « lotissements défectueux » et les deux lois du 14 mars 1919 (qui ne fut pas appliquée) et du 19 juillet 1924 mettaient fin à la liberté de lotir, imposant au lotisseur la création d'équipements collectifs avant de commercialiser les lots. Mais la loi de 1919 n'était pas rétroactive et ne comportait aucune sanction ; la loi de 1904, plus efficace, fut cependant souvent tournée par les lotisseurs qui se retiraient de l'association syndicale, après avoir vendu les lots, et sans avoir réalisé les équipements prévus. La loi Sarraut du 15 mars 1928 a dû prévoir le financement *a posteriori* de ces équipements dans les *lotissements défectueux,* pour 50 % par subventions de l'État et pour 50 % par les associations de « mal lotis », qui pouvaient emprunter sur dix ans auprès d'une Caisse départementale des lotissements défectueux. Différents textes, regroupés dans l'article L 317-1 à 15 du Code de l'urbanisme, témoignent de la nécessité de « l'amélioration de certains lotissements » (intitulé du chapitre VIII du titre consacré aux opérations d'urbanisme dans le livre III « Aménagement foncier »).

Ces dispositions n'ont plus qu'un intérêt historique puisque, depuis une loi du 31 décembre 1973, il ne peut plus être créé d'associations syndicales à cette fin. Outre les règles particulières de fonctionnement de ces associations, ces articles contiennent surtout des dispositions financières : subventions de l'État (leur montant s'élevait jusqu'à 1974 à 92 millions de F pour un millier d'opérations), prêts de caisses départementales, autres participations. Ces subventions, depuis la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, pouvaient être accordées par l'État aux communes désireuses d'acquérir ou d'exproprier des lots invendus ou mal équipés. Ces dispositions législatives ne dégagent pas les lotisseurs de leurs responsabilités. Le souci du législateur était donc principalement de garantir les acheteurs éventuels. La loi du 15 juin 1943 a pris désormais en compte les aspects urbanistiques d'un aménagement purement privé à l'origine ; et le décret du 26 juillet 1977 (modifié par celui du 14 mars 1986) a consacré définitivement le caractère opérationnel du lotissement et son intégration dans l'aménagement de l'ensemble du territoire communal.

Si cette évolution des fonctions attribuées aux lotissements a été ainsi marquée par une intervention, progressive mais continue, des pouvoirs publics dans leur régime juridique, la faveur des propriétaires et des acquéreurs a été, elle, assez fluctuante. Très nombreux entre les deux guerres, les lotissements se sont raréfiés au lendemain de la seconde guerre mondiale. Ils ont connu un regain d'intérêt très sensible à l'occasion du développement de l'habitat individuel et de la résidence secondaire. En 1981, plus de 10 000 autorisations ont été délivrées, représentant 115 000 logements. La loi de 1983, adaptant au nouveau contexte de la décentralisation les règles concernant l'autorisation, ne modifia pas les règles de fond de leurs régimes. En 2000, ces nombres étaient sensiblement plus faibles, bien que les services du ministère de l'Équipement soient dans l'incapacité de le chiffrer, ou même de l'estimer.

L'arrêté de lotissement a un triple objet : autoriser la division du terrain, sous réserve de certains travaux, en vue de la vente ; approuver des documents et leur conférer un caractère réglementaire ; édicter des dispositions à caractère réglementaire. La procédure est proche de celle du permis de construire. Elle est de la responsabilité du maire si la commune a un POS ou un PLU approuvé depuis plus de six mois, du préfet dans le cas contraire. Le délai d'instruction est, sauf cas particulier, de trois mois.

Le dossier de la demande d'autorisation de lotir comprend :

— une note de présentation de l'opération, précisant les mesures prévues pour assurer son insertion dans l'environnement ;

— un plan de situation du terrain, un plan de l'état actuel de celui-ci et de ses abords et

un plan précisant la composition d'ensemble du projet, faisant apparaître les parcelles prévues pour des équipements ou des usages collectifs, le plan et le programme de travaux de ceux-ci et des indications sur leur gestion future, les plantations à conserver ou à créer (en revanche, la division en lots n'est pas obligatoirement indiquée, car elle peut être modifiée en cours d'opération) ;

— une étude d'impact pour les lotissements de plus de 3 000 m^2 de surface hors œuvre nette situés dans une commune non couverte par un POS ou un PLU ;

— le règlement de lotissement, s'il existe (il a alors valeur de règle d'urbanisme de nature administrative), ce qui est facultatif depuis le décret de 1977 ;

— facultativement, le cahier des charges, document juridique à caractère contractuel.

L'autorisation de lotir, prise dans les mêmes conditions que le permis de construire, précise la composition de l'opération et la surface hors œuvre nette maximale constructible. Elle peut comporter des prescriptions quant au nombre de lots et à la division en lots. Elle peut comporter le règlement du lotissement, un programme de travaux à exécuter, la délimitation des emplacements réservés à des équipements publics, les participations demandées au lotisseur pour la réalisation d'équipements publics. Son refus doit être motivé. Un sursis à statuer motivé, de deux ans maximum, est possible.

La réalisation du lotissement comporte l'exécution des travaux de viabilisation des terrains et d'aménagement (espaces verts, etc.) et des équipements prévus, puis la commercialisation des lots. Depuis le décret de 1977, celle-ci peut être entreprise, sous certaines conditions, avant l'achèvement des travaux, ceci afin de ne pas alourdir les charges financières des lotisseurs. Des délais sont impartis. Un contrôle est assuré et des certificats de réalisation des travaux et d'achèvement complet sont délivrés par l'autorité qui a délivré l'autorisation (le maire ou le préfet).

Le COS s'applique à l'ensemble du lotissement et non à chaque lot (depuis la loi du 22 juillet 1987). Les équipements sont la propriété indivise des acquéreurs de lot s'ils sont moins de cinq, d'une association syndicale des colotis dans le cas contraire. Le règlement peut être incorporé au POS ou au PLU après la vente du dernier lot ou cinq ans après l'autorisation de lotir. Les documents du lotissement, et notamment le cahier des charges, peuvent être modifiés :

— à la demande d'une double majorité (trois quarts des colotis possédant les deux tiers de la surface ou l'inverse) si cette modification est compatible avec les règles d'urbanisme ;

— de plein droit par l'administration pour être mis en concordance avec le POS ou le PLU approuvé depuis ou pour tenir compte d'une opération déclarée d'utilité publique.

L'analyse approfondie du régime du lotissement fait apparaître des emprunts tant à celui des zones d'aménagement concerté, puisque c'est une opération d'urbanisme, qu'à celui du permis de construire, puisque, soumis aux règles générales d'urbanisme en l'absence d'un document local, il doit impérativement respecter le POS ou le PLU, s'il en existe un. Aujourd'hui, le lotissement constitue, avec la zone d'aménagement concerté (ZAC), un grand instrument « de droit commun » de l'urbanisme opérationnel. La dimension du périmètre aménagé ne les différencie pas nécessairement (le lotissement était traditionnellement plus restreint, mais cette distinction s'estompe avec la pratique récente des « mini-ZAC »), mais plutôt le type d'habitat (en majorité individuel en lotissement, collectif en ZAC). Si des lotissements communaux peuvent être créés, l'initiative des lotissements demeure principalement privée, alors que celle des ZAC est nécessairement (au moins formellement) publique. On relèvera enfin que le problème de la maîtrise foncière préalable à l'aménagement différencie aussi les deux régimes : dans le lotissement, le lotisseur est propriétaire, alors que, dans la ZAC, l'organisme aménageur devra le plus souvent acquérir les terrains par voie de préemption. Pour un lotissement communal, ceux-ci pourront éventuellement l'être par voie d'expropriation.

Au total, la procédure de lotissement a connu un grand succès, inégal selon les époques. Les deux grandes périodes de lotissements ont été l'entre-deux-guerres et depuis les années 1980 : la réforme de financement du logement, intervenue en 1978, a en effet favorisé l'accession à la propriété de maisons individuelles bon marché, donc sur des terrains peu chers, le plus souvent en périphérie urbaine. Les lotissements ont représenté près de la moitié des constructions de maisons indi-

viduelles. Cette procédure a reflué depuis la fin des années 1980 avec le recul de la construction, un moindre engouement pour l'habitat individuel et l'apparition des « mini-ZAC ».

P. M. et Y. P.

→ Banlieue ; Lot ; Parcellaire ; Permis de construire ; Zone d'aménagement concerté (ZAC).

LOTISSEMENT DÉFECTUEUX → Banlieue ; Lotissement ; Permis de construire ; Urbanisme opérationnel

LOYER → Location

LUTTE ANTIBRUIT → Bruit

LUTTE ANTIPOLLUTION → Pollution atmosphérique ; Pollution des eaux continentales ; Pollution des mers

LUTTE CONTRE LES RISQUES NATURELS → Risque naturel

LUTTES URBAINES

Expression désignant les conflits qui, dans le cadre de l'industrialisation des sociétés et du développement urbain, opposent les intérêts des classes dominantes à ceux des usagers, du point de vue global du « droit à la ville » décrit par H. Lefebvre. Ces conflits peuvent être très divers et toucher à tous les aspects de la vie quotidienne : logement, transports, environnement, vie sociale et économique avec ses incidences sur l'espace.

Dans les pays développés, c'est surtout autour du problème du logement que se sont manifestées les revendications. En France, dès le début des années 1960, les opérations de rénovation de Paris suscitaient la création de nombreuses associations de la défense des locataires. Entre 1968 et 1973, l'approfondissement de la crise du logement a suscité, en France, comme dans d'autres pays, de nombreux mouvements à caractère revendicatif dont la formation a fait l'objet d'analyses par des sociologues urbains (M. Castells, *Luttes urbaines*, Paris, 1973).

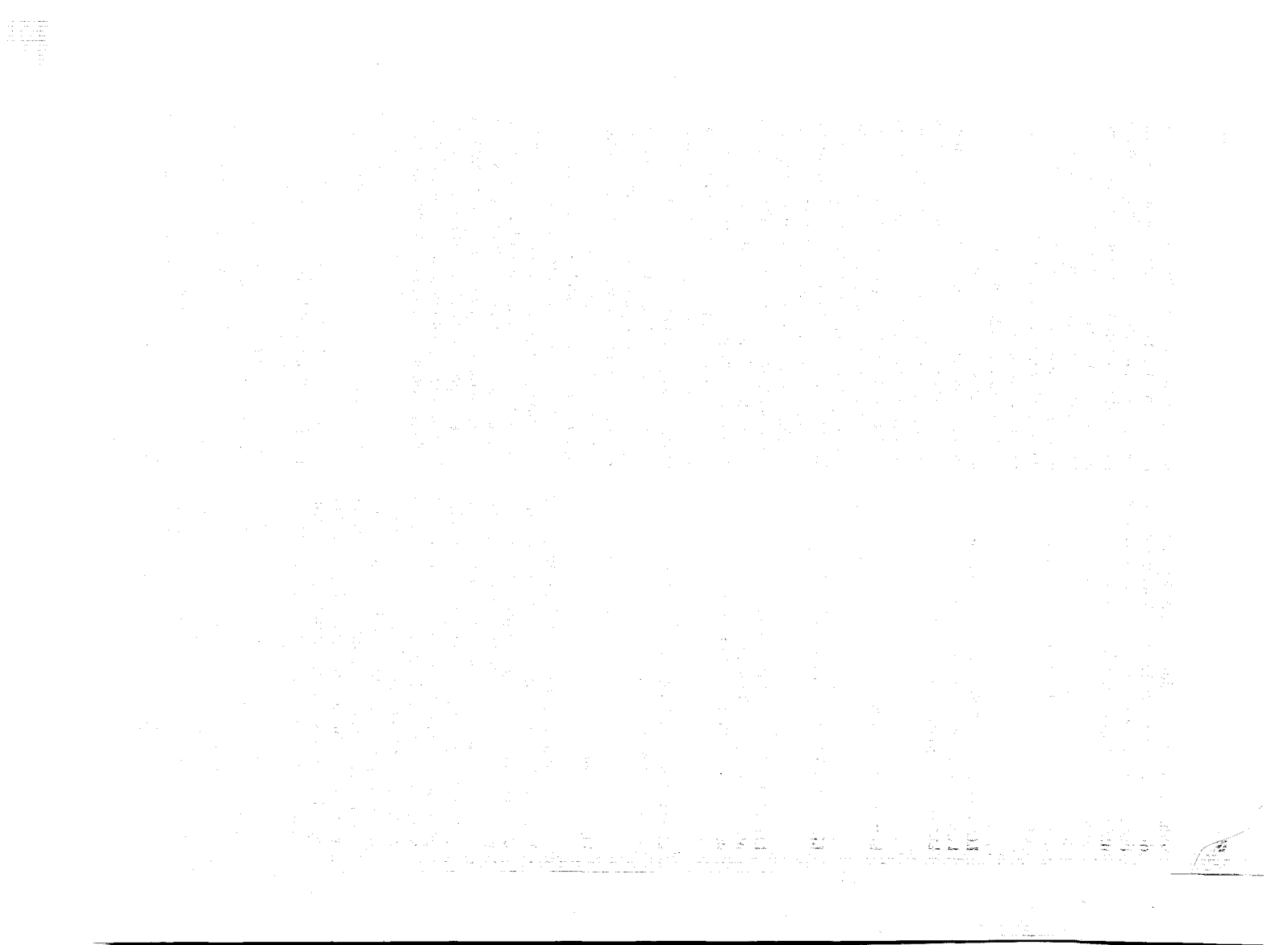
Dans les pays dépendants, les luttes des « sans-logis » ont également pris une extension considérable, en particulier en Amérique latine, par exemple au Chili, dans les années 1960 et 1970. Toutefois, les revendications concernant la vie quotidienne des squatters *(pobladores)*, organisés en *junta de vecinos*, ne visaient pas seulement l'amélioration de l'habitat, mais celle de la santé, de l'éducation, de l'alimentation, ainsi que la lutte contre l'alcoolisme, la délinquance et la prostitution.

Aujourd'hui, les luttes urbaines semblent avoir perdu de leur importance dans les pays développés où les revendications tendent à se focaliser sur les problèmes écologiques et renvoient aux significations et aux incidences du développement économique sur l'environnement (luttes antinucléaires, par exemple). On constate également une évolution de l'action sociale qui perd sa dimension collective antérieure. Si, pour certains, cette transformation des luttes est interprétée comme une démobilisation et un renforcement de l'individualisme, pour d'autres (A. Touraine), on assiste à une évolution de la nature et du sens de l'action vers une dimension plus culturelle, avec le passage de la société industrielle à la société postindustrielle. Ces changements témoignent de l'émergence de nouvelles formes de mobilisation tournant autour de la défense de l'individu comme sujet, acteur de son action.

C. M.

→ Conflit social.

LYCÉE → Collège et lycée



M

MAGASIN

Initialement, lieu de rangement et de conservation de marchandises (ex. : magasin à blé). Le plus souvent, le magasin désigne le lieu de vente de produits à la clientèle. On compte, en France en 2007, 407 000 points de vente dont 82 % de moins de 120 m^2 de surface de vente, 11 % de 120 à 400 m^2 et 7 % de plus de 400 m^2.On peut distinguer :

• L'échoppe : petite construction en planches, adossée contre un mur, en voie de disparition en ville, mais qui subsiste dans les marchés.

• La boutique : lieu d'étalage et de vente de petite dimension, généralement au rez-de-chaussée d'un immeuble (avec réserves à l'arrière ou en sous-sol), tenu par un propriétaire ou un gérant, seul ou avec l'aide des membres de sa famille ou d'un nombre réduit de salariés ; elle correspond à la quasi-totalité des magasins de moins de 120 m^2 et à quelques-uns de ceux de 120 à 400 m^2, soit 350 000 points de vente environ, totalisant près de 20 millions de m^2 de surface de vente.

Par opposition à ces formes traditionnelles de magasins, on appelle « grandes surfaces » :

• La supérette, magasin de 120 à 400 m^2 de surface de vente, en libre service, destiné aux besoins quotidiens (alimentaire essentiellement) d'une clientèle de voisinage : elle constitue la majorité des 45 000 magasins de cette catégorie de taille, soit près de 10 millions de m^2 de surface de vente (220 m^2 en moyenne) ;

• Le supermarché : magasin d'une surface de vente de 400 à 2 500 m^2, en libre service, vendant encore surtout des produits alimentaires, qui a une aire d'influence plus large (on en dénombre, en France en 2007, 5 478, totalisant 7 millions de m^2 de surface de vente, soit une moyenne de 1 280 m^2).

• L'hypermarché, plus important (2 500 à 10 000 m^2, voire plus, de surface vente), offrant une gamme de produits plus diversifiés, à prix faibles, en libre service, en général situé à la périphérie des agglomérations, entouré de vastes espaces de stationnement, correspondant à des besoins hebdomadaires ou occasionnels (ils sont, en 2007, 1 459, totalisant 8 275 000 m^2, soit près de 5 700 m^2 en moyenne : 190 d'entre eux dépassent 10 000 m^2).

• Le magasin populaire (1 000 à 5 000 m^2 de surface de vente) est de conception plus ancienne : généralement situé au centre des villes, offrant, à prix modéré, des produits alimentaires et non alimentaires (vêtements, papeterie, etc.) à rotation rapide : on en compte, en 2007, 272, offrant une surface moyenne de vente de 1 830 m^2 (soit environ 500 000 m^2 au total).

• Le grand magasin (2 500 à plusieurs dizaines de milliers de mètres carrés de vente) proposant une gamme très diversifiée de produits dans des rayons spécialisés (l'alimentaire y est peu représenté) : initialement localisés (dès le XIX^{e} siècle) au centre des grandes villes, ils ont, depuis quarante ans, ouvert des succursales (grands magasins « juniors ») dans les centres commerciaux périphériques régionaux ; ils répondent à des besoins occasionnels. Il y en a, en 2007, 100 offrant une surface moyenne de 7 550 m^2 (soit 755 000 m^2 au total).

• Le centre commercial régional (plusieurs dizaines de milliers de m^2) – implanté en périphérie des grandes agglomérations, en un lieu bien desservi (près d'un accès autoroutier), et si possible très fréquenté, mais offrant

de vastes espaces de stationnement – rassemblant dans une construction unique, autour d'une véritable voirie intérieure, succursales de grands magasins (en général aux extrémités pour attirer la clientèle vers les autres points de vente) ou de magasins populaires, hypermarchés, nombreuses boutiques : il correspond à des besoins occasionnels.

• Les grandes surfaces spécialisées, dont la surface de vente peut être élevée, présentant des produits d'un seul type, offerts par une ou plusieurs entreprises : meubles, électroménager, textile, parfumerie et parapharmacie, bricolage, jardinerie, sport, culture et loisirs, jouets, voire antiquités (Louvre des antiquaires).

On appelle :

— surface de vente la partie d'un magasin accessible au public ;

— surface commerciale, l'ensemble des surfaces du magasin : surface de vente, stockage, bureaux, services divers. Elle représente environ 2 fois la surface de vente (moins de 1,5 fois pour un supermarché ou une boutique traditionnelle ; 2,5 fois pour un grand magasin).

On considère généralement qu'il convient de prévoir une surface totale de 1 m^2 de commerce par habitant (dont 0,5 à 0,6 m^2 de surface de vente) à l'échelle d'une agglomération, mais la ventilation à l'échelle du quartier et du voisinage (dans un rayon de marche de 500 m) ne peut être codifiée car elle dépend beaucoup de l'ancienneté et de la structure du tissu urbain et de l'organisation des transports.

On appelle encore :

— fonds de commerce, les biens incorporels liés à l'exercice d'une activité commerciale (en principe, à l'exclusion de la valeur des locaux) ;

— négoce, un commerce important, de gros ou de détail.

Par ailleurs, les entrepôts sont des locaux où sont stockées provisoirement des marchandises. Ils sont souvent implantés près des commerces de gros, dans des zones d'activités industrielles ou dans les ports ou aéroports. Les entrepôts sous douane, destinés à des marchandises en transit international, sont fréquents dans les ports et aéroports, voire dans des usines travaillant pour l'exportation avec des marchandises importées, évitant d'acquitter des droits de douane.

P. M.

→ Commerce ; Urbanisme commercial.

MAGASIN POPULAIRE → **Magasin**

MAIL → **Espace public ; Paysage**

MAIN-D'ŒUVRE → **Population active ; Travail**

MAIRE → **Commune**

MAISON DE LA CULTURE → **Salle de spectacle**

MAISON DE QUARTIER → **Centre socioculturel ; Intégration des équipements**

MAISON DE RETRAITE

Les maisons de retraite sont des lieux d'hébergement collectif de personnes âgées qui assurent une prise en charge globale de la personne. Ce n'est qu'une des formes d'hébergement des personnes âgées : les autres formes importantes sont, outre les résidences principales ordinaires, les services de soins de longue durée des établissements de santé et les logements-foyers. Au recensement de 1999, 16,2 % de la population avait plus de 65 ans (dont 8,4 % plus de 75 ans et 2,2 % plus de 85 ans). Environ 7 millions de personnes, dont beaucoup de personnes âgées, vivaient seules. Plus de 95 % des personnes de 75-79 ans résidaient à leur domicile, plus de 90 % des 80-84 ans, plus de 80 % des 85-89 ans et encore 64 % des plus de 90 ans.

Certaines de ces personnes âgées peuvent bénéficier (sous condition de revenu) de l'aide aux personnes âgées (APA) : leur nombre croît rapidement et approche, en 2009, 1,2 million de personnes (dont plus de 60 % vivant à leur domicile, les autres dans un établissement. De même, quelque 460 000 personnes bénéficient d'une aide ménagère (financée le plus souvent par une caisse de retraite, dans un cas sur vingt par l'aide sociale). Le coût total des aides aux personnes âgées représentait, en 2008, pour le budget de l'État, environ 11,5 milliards d'€ (1,4 pour l'hospitalisation de longue durée, 4,8 pour les maisons de retraite, 4,7 pour l'APA et 0,6 pour l'aide ménagère).

Les divers établissements d'hébergement pour personnes âgées offraient, au 1er janvier 2004 un total de 677 500 places (700 000 environ en 2010), ce qui correspondait à un lit pour 13,9 personnes de plus de 65 ans ou pour 7,2 personnes de plus de 75 ans).

Les hôpitaux de longue durée (ce qu'on appelait autrefois les hospices) accueillent les personnes ayant perdu leur autonomie et dont l'état nécessite une aide constante en matière de soins et pour les gestes de la vie quotidienne ainsi qu'une surveillance médicale constante. 866 hôpitaux publics (520 centres hospitaliers et 346 hôpitaux locaux) offrent environ 68 000 lits et quelque 125 établissements privés en proposent 7 000 environ, soit un total de 75 000 lits, dont 94 % sont occupés par des personnes de plus de 65 ans.

Les maisons de retraite accueillent des personnes âgées dans un cadre qui leur convient et les entourent de personnel compétent pour s'occuper des gestes quotidiens qui sont parfois plus difficiles, voire impossibles, à exécuter seul. Ces personnes peuvent être déjà en perte d'autonomie ou encore autonomes. Les premières sont accueillies dans des maisons qui doivent être médicalisées pour pouvoir être conventionnées. On compte au total quelque 6 500 maisons de retraite, dont environ 2 700 publiques, plus de 2 000 privées à but non lucratif et environ 1 600 privées à but lucratif. Ces maisons de retraite offraient, au 1er janvier 2007, 451 000 lits (respectivement 235 000, 135 000 et 80 000 environ).

Les logements-foyers (chambres ou studios indépendants disposant de locaux collectifs ont été en majorité construits au cours des cinquante dernières années avec des financements destinés au logement locatif social. Leurs occupants paient un loyer et peuvent y mener une vie plus autonome qu'en maison de retraite. On recense plus de 3 000 foyers pour personnes âgées offrant environ 170 000 places. Les deux tiers de ces foyers ressortissent au secteur public, un peu plus du quart au secteur privé à but non lucratif.

Il faut encore mentionner :

— 71 000 personnes faisant l'objet de soins à domicile ;

— les résidences avec services, en général coûteuses, destinées à des personnes valides, autonomes, seules ou en couple, qui proposent une situation intermédiaire entre le logement personnel et la maison de retraite.

On constate cependant un ralentissement de l'augmentation du nombre de places, alors que le nombre de personnes âgées augmente rapidement. Par ailleurs, la médicalisation progresse dans les établissements publics (maisons de retraite et logements-foyers).

Ces hébergements font appel à un personnel important, et pas seulement dans les établissements de santé : on compte 40 emplois environ (équivalents temps plein) pour 100 lits dans les maisons de retraite et 15 environ dans les logements-foyers.

P. M.

→ Foyer ; Hôpital ; Vieillissement d'une population.

MAISON DES JEUNES, MAISON DES JEUNES ET DE LA CULTURE → Centre socioculturel

MAISON INDIVIDUELLE

Construction destinée à l'habitation et occupée par un seul ménage.

En France, et de façon générale dans les pays latins, la maison individuelle n'est plus, depuis la grande vague d'urbanisation qui a accompagné la révolution industrielle, le mode d'habitat dominant en milieu urbain : si les 15 252 000 maisons utilisées comme résidences principales en 2006 représentent 57 % du parc de celles-ci, elles ne constituent que 23 % de celui de l'agglomération parisienne (28 % dans la région Île-de-France) et à peine 40 % de celui des autres agglomérations de plus de 100 000 habitants. Après avoir représenté les deux tiers de la construction au début des années 1980, elles n'en constituaient plus qu'à peine la moitié au début des années 1990, mais sont redevenues nettement majoritaires au cours des dernières années (près des deux tiers actuellement).

Elles sont occupées très majoritairement par des propriétaires ou des accédants à la propriété : près de quatre nouveaux accédants sur cinq achètent actuellement une maison individuelle. Ceci traduit un goût certain pour ce mode d'habitat, facilité par les prêts aidés à l'accession à la propriété et les prêts conventionnés, puis par les prêts à taux zéro. Il faut cependant interpréter avec la plus grande prudence les enquêtes qui évaluent

une proportion de ménages préférant ce mode d'habitat: les questions posées négligent, en effet, le prix et la localisation du logement.

Le parc de maisons individuelles est souvent ancien (maisons rurales, mais aussi pavillons de l'entre-deux-guerres) et peu confortable: ceci ne vaut évidemment pas pour les constructions récentes. Les maisons individuelles sont, en moyenne, plus vastes (4,8 pièces et 111 m^2 en 2006) que les appartements (2,9 pièces et 66 m^2).

C'est un habitat qui concerne toutes les catégories sociales (52 % des cadres et professions intellectuelles, 54 % des professions intermédiaires, 56 % des ouvriers), mais surtout les employés (66 %) et qui comporte plus de familles avec enfants (2,5 personnes en moyenne contre 2,0). La maison individuelle est le plus souvent (dans quatre cas sur cinq) occupée par son propriétaire (dans un cas sur quatre pour les appartements).

La construction récente des maisons individuelles est le fait de promoteurs-constructeurs (les « nouveaux villages ») pour 9 % (en forte baisse), de commandes individuelles pour 6 % (en très forte baisse) et surtout d'entrepreneurs (85 %, en hausse sensible), ce qui comporte beaucoup de modèles répétitifs et industrialisés livrés directement par les constructeurs (38 %).

Sur le plan de l'urbanisme, la maison individuelle, qui occupe beaucoup d'espace (cinq à dix fois plus qu'un appartement en moyenne), pose de nombreux problèmes mal maîtrisés. Elle coûte plus cher à la collectivité en infrastructure (voirie, VRD), favorise l'usage de l'automobile (car elle est rarement située à proximité des transports en commun), consomme plus d'énergie de chauffage. Il est, en outre, plus difficile d'assurer à ce mode d'habitat un niveau satisfaisant d'équipements publics (scolaires, sanitaires, etc.). Surtout, la tendance récente à la construction dans l'espace rural (« mitage ») ou en continuité des villages anciens (« rurbanisation ») entraîne une dégradation des paysages ruraux.

A. M. et P. M.

→ Logement; Parc de logements; Résidence principale; Résidence secondaire; Rurbanisation.

MAISON SOLAIRE → Énergie et environnement

MAÎTRE D'ŒUVRE

Le maître d'œuvre est la personne physique ou morale à qui le maître de l'ouvrage confie le soin d'établir le projet et d'en contrôler l'exécution. C'est un professionnel de la construction, architecte, ingénieur-conseil, bureau d'études, cabinet d'ingénierie. Il est rémunéré par le maître de l'ouvrage en fonction de la mission qui lui est confiée. Plus précisément, son rôle consiste à s'assurer que le programme est viable et réalisable eu égard au terrain et à son environnement; à concevoir le projet et à en établir les pièces écrites et dessinées en respectant la réglementation, les règles de l'art, le programme et le coût d'objectif fixé par le maître de l'ouvrage; à introduire les demandes d'autorisation administrative (permis de construire par exemple); à préparer le dossier de consultation des entreprises; à participer à la négociation avec les entreprises et à la mise au point du marché; à s'assurer que les travaux sont exécutés conformément aux clauses du marché; à proposer les versements d'acomptes aux entreprises; à assister le maître de l'ouvrage lors des opérations de réception des travaux.

Il peut y avoir un maître d'œuvre unique ou plusieurs maîtres d'œuvre se répartissant la tâche selon leurs spécialités respectives; ce deuxième cas se présente lorsque intervient un bureau d'étude, pour les aspects techniques, ou des ingénieurs-conseils, pour les ouvrages ou équipements techniques (chauffage, électricité par exemple); mais le bureau d'étude ou les ingénieurs-conseils peuvent aussi intervenir comme sous-traitants d'un maître d'œuvre unique, seul interlocuteur du maître de l'ouvrage. L'habitude, en France, est que dans ce cas ce soit l'architecte qui joue ce rôle.

Le terme d'*ingénierie* recouvre l'ensemble des professions faisant usage des connaissances de l'ingénieur: bureau d'étude, ingénieur-conseil mono ou pluridisciplinaire, techniciens de l'économie de la construction ou métreurs vérificateurs, géomètres-experts (pour une part de leur activité). Lorsque la mission ne comporte pas le suivi des travaux, on parle de mission de conception.

Un décret du 28 février 1973 a précisé les modes de désignation et de rémunération de l'ingénierie et de l'architecte ainsi que les missions qui peuvent leur être confiées.

P. Ch.

→ Architecte; Étude de définition; Maître d'ouvrage; Marché de travaux.

MAÎTRE D'OUVRAGE

Le maître de l'ouvrage d'une opération de construction est le client. C'est la personne physique ou morale qui décide de réaliser l'opération, qui en fixe le programme, qui dispose du terrain, qui réunit le financement, qui paie, qui fixe le calendrier, qui choisit les professionnels chargés de la réalisation (le concepteur du projet, le ou les entrepreneurs, le contrôleur technique et parfois même les fabricants de produits), qui signe les marchés et contrats d'étude et de travaux. Il a une fonction essentielle ; il ne fait pas, mais il fait faire. Il n'est pas nécessairement un technicien de la construction, mais il doit connaître les rôles et responsabilités des spécialistes auxquels il fait appel et il doit veiller à ce que chacun joue son rôle. Il arbitre les conflits éventuels. On distingue parfois deux principales missions dans la maîtrise d'ouvrage : la direction d'investissement et la conduite d'opération. La direction d'investissement concerne la responsabilité financière et de programmation ; elle ne peut pas être déléguée, ce qui n'exclut pas le recours aux conseils de spécialistes, par exemple pour l'établissement du programme. La conduite d'opération est plus technique : elle concerne les phases d'étude et d'exécution du projet ; elle implique des relations directes et régulières avec les professionnels choisis et l'arbitrage des conflits éventuels ; elle implique de contrôler que les intervenants accomplissent bien leur mission, la détermination des droits à paiement, la réception des travaux à leur achèvement. La conduite d'opération peut être déléguée par contrat à une entité juridiquement distincte du directeur d'investissement : on parle alors de maîtrise d'ouvrage déléguée.

La crise économique des années 1970-80 a mis en évidence le rôle fondamental que prend le maître d'ouvrage dans les périodes de récession.

P. Ch.

→ Étude de définition ; Maître d'œuvre ; Marché de travaux ; Programme de construction.

MAÎTRISE FONCIÈRE

La double préoccupation d'assurer une certaine maîtrise des collectivités publiques sur le développement urbain et de disposer à cette fin d'outils présentant souplesse et autonomie de gestion a donné naissance à des solutions très variées. Dans des pays où les collectivités locales ont été regroupées et disposent de moyens techniques et financiers importants (Suède et Pays-Bas par exemple), les communes elles-mêmes jouent le rôle d'opérateur foncier et conduisent à une municipalisation des sols plus ou moins étendue. Une fois équipés, les terrains acquis par les collectivités locales peuvent être revendus en pleine propriété à des constructeurs ou donnés à bail.

En France, les acquisitions foncières des collectivités locales ont été financées à partir de 1958 par des avances du fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (FNAFU) et par les sociétés d'économie mixte (SEM), en général contrôlées par une collectivité locale (commune ou département), auxquelles la Caisse des dépôts et consignations apportait les financements et sa filiale, la Société centrale d'équipement du territoire, les moyens techniques.

L'idée de contractualiser les relations entre l'État et les collectivités locales a conduit à élaborer à partir de 1975 des conventions pluriannuelles, les « programmes d'action foncière » incluant un financement incitatif sous forme d'une subvention d'État de 30 % du montant des acquisitions. Une trentaine de ces programmes ont été mis en œuvre, concernant 26 agglomérations et 8 départements. Mais la loi du 2 mars 1982 prévoyant la disparition des subventions de l'État aux collectivités locales a mis un terme à cette politique contractuelle, les sommes correspondantes étant maintenant fondues dans la dotation globale d'équipement.

Pour des opérations d'aménagement stratégiques au niveau national, l'État a mis en place différents établissements publics agissant en son nom :

— l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), créée en 1962, qui a reçu pour mission d'assurer par ses interventions la mise en œuvre du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, et plus particulièrement les acquisitions foncières pour la réalisation des cinq villes nouvelles ;

— les missions d'aménagement du Languedoc-Roussillon et de la côte Aquitaine pour maîtriser les opérations de développement touristique sur ces zones littorales.

D'autres établissements publics d'État ont ensuite été créés, financés par une fiscalité *ad hoc*, la « taxe spéciale d'équipement », dont le plafond est voté chaque année par le Parlement. Successivement ont ainsi été créés l'Établissement public de la Basse-Seine (EPBS) en 1967, celui de la Métropole lorraine (EPML) en 1973, du Nord-Pas-de-Calais en 1990, de l'Ouest-Rhône-Alpes en 1998, de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2001, etc.

D'autre part a été introduite, en cohérence avec la décentralisation, par la loi d'orientation pour la ville de 1991, modifiée sur ce point par la loi Solidarité et renouvellement urbains de 2000, un cadre incitatif pour développer des établissements publics locaux. Le principe est alors qu'ils engagent dès l'acquisition des conventions de rachat avec les collectivités locales concernées. Après un développement laborieux, la création s'en est accélérée depuis quelques années, en concomitance avec le développement de la bulle immobilière. Mais un certain nombre de ces EPF locaux restent dans une certaine mesure des coquilles vides.

Les acquisitions foncières publiques peuvent également avoir pour objet de protéger de l'urbanisation des espaces naturels qu'il importe de conserver à l'état naturel. De telles interventions peuvent être le fait d'organismes de droit privé (fondations américaines, National Trust en Grande-Bretagne) ou d'établissements publics comme, en France, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, créé en 1975 pour mener une politique foncière de sauvegarde du littoral : financé sur dotation budgétaire, le Conservatoire a acquis, au 1er août 2009, 125 000 ha (dont 104 000 en métropole) représentant 1 330 km de rivage (dont 1 050 en métropole).

V. R.

→ Acquisition foncière; Action foncière; Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres; Établissement public foncier; Expropriation; Préemption; Réserves foncières.

MANUFACTURE → Usine

MARCHAND DE BIENS

Le marchand de biens est un professionnel de l'immobilier qui acquiert un bien existant en vue de le revendre avec bénéfice.

Il ne doit pas être confondu avec :

• l'agent immobilier qui met en contact des acquéreurs et des vendeurs ou des bailleurs et des locataires ;

• l'administrateur de biens (gérant ou syndic) qui a reçu un mandat de gestion d'un propriétaire bailleur ou occupant ;

• le promoteur immobilier qui construit et vend des immeubles neufs, encore que la distinction avec la réhabilitation lourde soit parfois complexe, ce qui rapproche les deux professions.

Le marchand de biens a un statut essentiellement fiscal : l'opération d'achat et revente est considérée comme une unité financière et le professionnel est taxé (selon une TVA spécifique) sur la marge brute réalisée. Il est donc, à l'achat, exempté des droits d'enregistrement.

La profession est de nature commerciale et d'accès relativement ouvert, le marchand de biens travaillant à ses risques et profits avec ses fonds propres et des soutiens bancaires.

La marge, essence même de l'achat-revente, implique des transformations et des circonstances favorables.

Trois transformations se pratiquent entre achat et revente :

— *technique :* installation du confort sanitaire dans des logements anciens encore sous-équipés, création d'ascenseurs, digicodes et autres équipements communs, rattrapage d'entretien (ravalement, toiture, etc.) ;

— *juridique :* achat en bloc d'un immeuble, création d'une copropriété et revente par lots ;

— *locative :* congé et éviction des locataires souvent très anciens (avec indemnité), afin de récupérer et revendre des logements vides.

Diverses circonstances jouent en faveur du marchand de biens :

— *le droit locatif :* qui n'a ni prévu ni organisé l'interruption anticipée des baux et défend mal les occupants contre les évictions abusives ;

— *le goût de la propriété :* le professionnel achète du locatif pour revendre en accession, le plus souvent à des propriétaires occupants ;

— *l'inflation immobilière :* acheter pour revendre est d'autant plus facile que les prix montent pendant la même période : à Paris, entre 1986 et 1990, les logements se valorisaient de 25 % par an ; les professionnels ont afflué, avec le soutien complaisant du système bancaire.

Plus généralement, les marchands de biens encourent de fréquentes critiques relatives :

• aux locataires des immeubles acquis occupés : menaces, intimidations, chantiers abusifs pour obtenir leur départ par tous les moyens ;

• aux acquéreurs : réalisations de travaux bâclés et superficiels ;

• à la conjoncture immobilière dans les zones spéculatives, les professionnels utilisant (et contribuant à produire) des phases de hausse des prix exacerbées, inévitablement suivies de baisses brutales ou de longues stagnations ;

• au logement en général : participation au recul du secteur locatif privé et en particulier de celui qui loge les ménages à bas revenu, création de copropriétés souvent ingérables, dans des immeubles non conformes aux normes.

Bien entendu, tous les marchands de biens n'encourent pas les mêmes reproches et leur intervention est parfois bienvenue : ils sont des acquéreurs naturels dans le cas de familles (à la suite d'une succession) ou d'investisseurs institutionnels voulant récupérer rapidement la valeur d'un immeuble.

Mais la situation a été jugée suffisamment critiquable pour faire envisager une réforme. Un groupe de travail réuni en 1991 par le ministère du Logement avait préconisé :

• un professionnalisme accru (dont une meilleure couverture de la responsabilité civile par les assurances) ;

• une protection plus efficace des locataires des immeubles acquis occupés ;

• une surveillance des mises en copropriété ;

• une information précise des acquéreurs de logements revendus après travaux ;

• l'interdiction de l'achat-revente de simples promesses de vente.

Seule cette dernière mesure est passée dans la législation. Pour le reste, la réforme n'est pas encore entamée, cependant que plusieurs grandes sociétés de marchands de biens se sont trouvées, dans les années 1990, en situation critique, le retournement conjoncturel du logement et du bureau en Île-de-France (1991) rendant impossible la revente aux tarifs qui tiendraient compte du prix d'achat, de travaux, des agios et de la marge. Les embarras de la profession ont donc retenti brutalement sur le secteur bancaire obligé de provisionner des pertes très importantes. Une reprise de l'inflation immobilière a vu (depuis 1998) une nouvelle éclosion des vocations de marchands de biens. Toutefois, l'activité en habitat ancien se réduit (les normes de confort sanitaire étant en voie de généralisation) et l'activité en habitat récent (logements antérieurs à 1980 vendus par les bailleurs institutionnels) tend à la supplanter, certains marchands de biens se spécialisant dans la vente par appartements (dite « à la découpe »). Leur activité est en recul et leurs opportunités se réduisent. Ils sont ainsi peu intervenus dans la phase de hausse des prix de 1998-2008 contrairement à ce que l'on avait constaté à la fin des années 1980.

A. M.

→ Copropriété ; Cycle de l'immobilier.

MARCHÉ

Lieu public, couvert ou en plein air (ou en partie les deux), où on fait commerce de marchandises. Les marchés, forme traditionnelle de lieu de vente, sont encore la forme prépondérante de lieu d'échanges dans les pays en voie de développement (bazars). En Europe, le marché était le centre de la vie commerciale des villes. Il subsiste encore parfois une halle (ex. : Arpajon) et la place où se tient, une ou plusieurs fois par semaine, le marché : des commerçants tenant un magasin par ailleurs, mais aussi parfois des producteurs, viennent y vendre. Les produits alimentaires y sont les plus représentés mais aussi, surtout en zone rurale, des produits industriels (vêtements). Il peut aussi exister des marchés spécialisés, par exemple le « marché aux puces » (antiquités et brocante) à Saint-Ouen près de Paris.

La foire était, au Moyen Âge, un grand marché public, tenu à une période fixe de l'année, offrant des produits divers mais, en premier lieu, ceux produits ou importés dans la région. Les foires sont aujourd'hui de grandes expositions commerciales spécialisées périodiques (ex. : foire du livre de Frankfurt am Main). On dit aussi salons (ex. : salon de l'automobile). Le terme de foire est aussi donné à des fêtes populaires, offrant des jeux et attractions variés (ex. : foire du Trône).

P. M.

→ Commerce ; Place marchande.

MARCHE À PIED

La marche à pied est utilisée pour les trajets terminaux ou, seule, pour des trajets courts, mais parfois comme substitut à un moyen de transport mécanisé. La distance moyenne que les citadins acceptent de parcourir à pied est de 0,5 km dans une ville moyenne (villes de provinces en France, villes américaines), de 1 km dans une métropole (Paris, New York), mais elle atteint souvent 2 à 3 km dans les villes des pays en développement, en raison des insuffisances des réseaux de transport en commun (de nombreux quartiers périphériques ne sont pas desservis) et du coût de ce transport qui exclut les catégories les plus pauvres (non salariés).

Les déplacements à pied sont rarement recensés lors des enquêtes de mobilité et, lorsqu'ils le sont, de nombreux petits déplacements sont omis. Peu grave dans les pays développés, cette omission l'est dans les villes des pays en développement où la mobilité à pied représente souvent plus de la moitié des déplacements urbains.

La marche à pied, parfois agréable, est le plus souvent ressentie comme pénible : les coefficients de pénibilité mesurés pour les trajets terminaux à pied sont en général voisins de 2 (Paris : 1,75).

P. M.

→ Confort (d'un moyen de transport) ; Coût généralisé de déplacement ; Piéton.

MARCHÉ DE TRAVAUX

Le marché définit les clauses administratives et les clauses techniques du contrat passé par le maître de l'ouvrage et le ou les entrepreneurs pour l'exécution d'une construction. Les clauses administratives et techniques sont de deux types : des clauses générales applicables à une famille de travaux, et résultant généralement de décrets ou d'arrêtés, pour ce qui concerne les marchés publics, et des clauses particulières à l'opération à réaliser, établies principalement par le maître d'œuvre.

S'agissant des clauses techniques particulières on distingue en général :

— les spécifications techniques détaillées ou devis descriptif, qui décrivent les ouvrages à réaliser et donnent des directives spécifiques pour l'exécution des travaux ;

— les plans d'exécution des ouvrages, qui complètent et illustrent les précédentes spécifications.

Pour les marchés passés au nom de l'État, le Code des marchés publics impose un cahier des clauses administratives générales (CCAG) et un cahier des clauses techniques générales (CCTG), ainsi que des modèles de cahier des clauses administratives particulières (CCAP) et de cahier des clauses techniques particulières (CCTP). Des instructions du ministre de l'Intérieur recommandent l'emploi de ces documents aux collectivités locales et aux établissements publics qui en dépendent (hôpitaux, par exemple).

Pour les contrats privés, il existe une norme à laquelle il est possible de se référer pour la rédaction d'un marché de travaux. Un marché peut être confié à une seule entreprise prenant en charge l'ensemble des travaux et sous-traitant à d'autres entreprises les travaux qu'elle ne réalise pas elle-même. Elle agit alors en entreprise générale. Elle paie ses sous-traitants et les remplace ou se substitue à eux en cas de défaillance. Le maître d'ouvrage ou le maître d'œuvre peuvent exiger d'agréer les sous-traitants.

Un marché peut être passé avec des entreprises groupées sous l'autorité d'un mandataire commun ; elles sont en général payées directement par le maître d'ouvrage après avis du mandataire et ont ainsi plus d'autonomie qu'un simple sous-traitant. Il est vivement conseillé que le groupement, avec indication de tous ses membres, soit constitué au moment de l'appel de propositions et non après sélection des entreprises.

Des marchés séparés peuvent enfin être passés avec chacun des entrepreneurs intervenant, l'un d'entre eux pouvant être chargé d'une mission de coordination ; une telle mission est souvent confiée à l'entreprise chargée de réaliser la structure.

Un marché peut être conclu à prix global et forfaitaire, simplement révisable en fonction de la hausse des prix en cours de chantier. Il peut encore être conclu sur la base d'un bordereau de prix contractuels auxquels on applique les quantités d'ouvrage effectivement réalisées. Il peut aussi être conclu sur la base d'un bordereau général de prix, appelé souvent série de prix, prix sur lesquels l'entrepreneur a consenti un rabais ou

une majoration, auxquels on applique les quantités effectivement réalisées.

Il est commode, pour rédiger un marché de travaux, de se référer aux documents techniques unifiés (DTU) qui sont soit des cahiers de prescriptions techniques, soit des règles de calcul des ouvrages (résistance mécanique, résistance au feu, performances thermiques, etc.). L'État a imposé le respect de nombreux DTU dans les marchés de travaux passés en son nom. Les assureurs incitent fortement au respect des DTU.

P. Ch.

→ Maître de l'ouvrage.

MARCHÉ FONCIER

On peut définir un marché comme la zone géographique ou l'ensemble des personnes qui sont en relation pour vendre ou acheter un produit, dans des conditions telles que les transactions se fassent au même moment et au même prix. Les marchés fonciers présentent des spécificités très marquées qui interdisent de tenir à leur endroit, sans précaution, les raisonnements et conclusions relatifs à l'économie de marché :

— En premier lieu, le bien « sol » n'est pas homogène, et aucun terrain n'est strictement substituable à un autre, conférant ainsi un élément de monopole à la propriété foncière.

— Le marché foncier est souvent un marché de « droits » plus qu'un marché de biens ordinaires. Sur ce marché s'échangent par exemple des parcelles avec des droits de construire ou des terrains soumis à réserve pour équipement public et, plus généralement, des terrains soumis à un ensemble de réglementations et de servitudes qui jouent un rôle décisif dans la fixation du prix. On peut d'ailleurs négocier des servitudes sur un terrain sans pour autant l'acheter (servitudes de droit privé en France, *easements* aux États-Unis).

— Certains acteurs disposent sur ce marché de prérogatives qui biaisent le fonctionnement du marché. C'est, par exemple, le cas des collectivités locales qui disposent du droit de préemption (droit de préemption urbain, zones d'aménagement différé, périmètre sensible, etc.) ou, en France, des SAFER qui disposent du droit de préemption sur le marché foncier agricole.

On doit distinguer plusieurs sous-marchés bien distincts :

— Le marché de la terre agricole : secteur généralement le mieux connu du marché foncier. On peut lui appliquer des raisonnements économiques relativement clairs dans la mesure où le prix de la terre agricole dépend directement des prix à la production des produits que cette terre permet de cultiver. À la différence des terrains urbains, on peut déterminer assez objectivement la « valeur agronomique » d'un terrain.

— Le marché des terrains urbains : ce marché, limité aux zones déjà urbanisées, est typiquement un marché de « droits », la valeur d'un terrain étant déterminée par ce qu'il est possible d'y implanter. On achète plus un « droit de construire » qu'un terrain.

— Le marché des terrains urbanisables : secteur où les règles du marché sont les plus complexes et les plus variables. Ce cas intermédiaire entre la terre agricole et le terrain urbanisé confronte des propriétaires de terres agricoles ou de friches, d'une part, et des candidats à la construction, lotisseurs, promoteurs, collectivités publiques ou particuliers, d'autre part. C'est le lieu privilégié de la spéculation foncière, et le mode de réglementation foncière dans ces zones joue un rôle déterminant dans le fonctionnement de ce sous-marché et le niveau des prix.

En France, toutes les zones d'urbanisation future des POS et des PLU des communes de plus de 10 000 habitants peuvent désormais être soumises au droit de préemption urbain, qui permet aux communes qui le souhaitent de jouer un rôle important sur ce marché.

On trouve dans de nombreux pays des réglementations particulières qui évitent la conversion prématurée de terres agricoles en terrains urbanisables dans les zones périurbaines, résultat auquel conduirait le libre fonctionnement du marché foncier.

V. R.

→ Action foncière ; Charge foncière ; Maîtrise foncière ; Préemption ; Prix fonciers ; Spéculation.

MARGINALITÉ

Désigne la situation d'individus ou de groupes sociaux placés hors de la société, hors de l'emploi et de l'organisation urbaine, dont

la participation à la vie sociale et politique est faible.

Ce terme a surtout été utilisé pour décrire la situation d'une grande partie de la population des sociétés dépendantes, restée en dehors du développement économique. Dans ces sociétés, l'acculturation a provoqué le déracinement d'importantes masses rurales, entraînant une urbanisation rapide et incontrôlée. Ces populations, sans emploi et sans liens avec la population urbaine développée, cantonnées dans la pauvreté et enfermées dans les bidonvilles, ont été décrites comme des populations en situation de marginalité.

Dans les sociétés développées, la marginalité désigne les individus ou les groupes sociaux qui se placent volontairement ou involontairement en dehors de l'ordre social. La marginalité est une forme de déviance que le sociologue E. Goffman définit par le refus, par l'individu lui-même, d'accepter la « place sociale qui lui est allouée », et par des conduites « irrégulières ou rebelles à l'égard des institutions les plus fondamentales : famille, hiérarchie des âges, division stéréotypée des rôles entre les sexes, emploi légitime à temps plein, identité personnelle et unique et ratifiée par l'État, barrières de classe, ségrégation des races ». Sur le plan politique, beaucoup d'auteurs voient dans la marginalité une masse de manœuvre pour les groupes extrémistes, fascistes, communistes ou terroristes, à cause du manque de « conscience politique » des marginaux.

Le terme de marginalité reste une notion fortement idéologique, comme l'ont souligné M. Castells pour l'« urbanisation dépendante » et A. Touraine pour les sociétés développées.

D. L.

→ Acculturation ; Insécurité.

MARINA → Aménagement touristique ; Littoral ; Mer

MARKETING URBAIN → Mercatique urbaine

MASSIF → Montagne (aménagement de la)

MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION → Acier ; Béton ; Bois (matériau) ; Composant ; Composite ; Plastiques (matériaux) ; Terre ; Verre

MATERNELLE (ÉCOLE) → Crèche ; École

MATRICE CADASTRALE → Cadastre ; Plan

MÉDINA

De l'arabe *al-Madîna,* la ville, ce terme a été adopté par les sociétés occidentales pour désigner les villes arabes anciennes et la spécificité de leur structure spatiale. Celle-ci apparut longtemps indéchiffrable et labyrinthique aux voyageurs étrangers (de Tavernier au XVII^e siècle jusqu'à Nerval, à l'époque romantique, et même P. Morand de nos jours).

La médina est récemment devenue un objet de fascination pour nombre d'architectes et d'urbanistes occidentaux qui, déçus par le simplisme et la transparence des plans (et réalisations) de l'urbanisme progressiste, virent en elle un symbole de l'« urbain » dont ils tentent d'imiter la compacité du tissu (cf. le complexe « Habitat » à Montréal).

D'après Serge Santelli (*Tracés, formations et déformations*, Paris, 1990), la médina illustre la notion de permanence de la forme urbaine liée à un développement par substitutions typologiques respectant l'armature initiale. Elle est assimilable à une ville orientée plutôt qu'homogène, structurée par les parcours reliant les portes de l'enceinte fortifiée (lieux de convergence du populaire, du quotidien, du contact extérieur) et la mosquée centrale (centre de gravité des activités les plus nobles). Les rues marchandes spécialisées (*sûqs*) enveloppent les édifices publics, repérables par leurs seules entrées, ainsi que les îlots résidentiels, desservis par une arborescence d'impasses.

Or, la ville arabe traditionnelle résulte d'un rapport ville-campagne qui n'existe plus dans les sociétés occidentales. Elle demeure la projection spatiale d'une structure sociale « adaptée à la fois à une culture qui cloisonne les groupes et à une loi islamique qui transcende les cloisonnements et ne cesse de répéter son idéal unitaire » (A. Boudhiba et L. D. Chevallier, *La ville arabe dans l'Islam*, Tunis, 1982). La référence doit donc être relativisée.

Aujourd'hui, la médina se trouve à la fois revendiquée et valorisée comme symbole d'une spécificité culturelle, et menacée de l'intérieur, sous l'impact d'un double processus. D'une part, progressivement désertée par ses anciennes couches urbaines au profit de périphéries aménagées à l'occidentale, elle est envahie et dégradée par l'afflux de nouvelles populations rurales (cf. la spectaculaire dégradation du vieux Caire). D'autre part, sous couvert de modernisation et d'assainissement, les programmes d'État (par exemple dans les pays du Golfe) et la spéculation détruisent, éventrent et dénaturent d'anciennes médinas (cf. le cas de Damas). Depuis 1993 cependant, la médina d'Alep bénéficie d'un projet de réhabilitation soutenu avec détermination par les autorités syriennes et par le gouvernement allemand. Au-delà de la seule restauration du patrimoine, l'initiative vise à régénérer la cité sur les plans social et économique, en impliquant les communautés locales, pour garantir la transformation de l'héritage culturel en milieu vivant.

Si, en Algérie, les médinas ont été souvent altérées ou désagrégées par la colonisation, au Maroc, elles ont été protégées par la politique de Lyautey qui avait instauré une séparation rigoureuse entre la ville arabe ancienne et la nouvelle ville coloniale, fondée sur des normes occidentales.

J.-M. B. et F. C.

→ Acculturation ; Centre historique ; Conservation ; Lisibilité ; Urbanité.

MÉGALOPOLE

« Megalopolis » fut le nom donné à la cité-État qui naquit du synœcisme des petites tribus du nord-ouest du Péloponnèse soumises à Sparte, lorsque celle-ci subit des revers au cours de la guerre qui l'opposa à Athènes au Ve siècle (av. J.-C.). Les fondateurs avaient mis tous leurs espoirs dans la construction qu'ils lançaient : ils pensaient forger le cadre d'une vie sociale nouvelle.

Jean Gottmann a repris le terme, dans l'ouvrage qu'il a consacré en 1961 à la façade urbanisée du nord-est des États-Unis, pour attirer l'attention sur l'originalité du corridor de grandes villes qui s'allonge de Boston à Baltimore et à Washington : 650 km de long, moins de 100 000 km^2, 45 millions d'habitants répartis entre cinq agglomérations millionnaires et des villes moyennes en partie soudées par un tissu suburbanisé ou rurbanisé.

La mégalopole du nord-est des États-Unis doit beaucoup aux caractères originaux de l'histoire de la colonisation américaine, et à l'optimisme constructif de ceux qui ont forgé le destin du pays. Mais l'organisation de l'espace que l'on y observe n'est pas spécifique de cette seule région. À partir du moment où l'urbanisation cesse d'être liée à la seule desserte des campagnes et où elle dépend de plus en plus des marchés que les villes se créent entre elles, les réseaux urbains perdent la belle géométrie analysée par les modèles de Lösch ou de Christaller. Les villes industrielles s'agglutinent là où les conditions de localisation sont optimales et donnent naissance à des conurbations, cependant que les cités qui vivent du commerce, de la banque ou des industries de transformation s'organisent le long de corridors de circulation : on évite ainsi la prolifération indéfinie des grandes villes et la pollution qu'elle engendre, sans multiplier les distances et les charges d'investissement.

L'Amérique du Nord offre d'autres exemples de mégalopoles : de Pittsburgh à Chicago, au sud des Grands Lacs ; de Windsor-Detroit à Québec, au Canada ; de San Francisco à San Diego, en Californie. La même organisation de l'espace se signale au Japon, de Hiroshima à Tokyo, en passant par Osaka-Kobe, Kyoto et Nagoya. En Europe occidentale, les faits sont peut-être plus complexes, mais la formation de corridors urbains se lit à deux échelles : celle, réduite, de la Randstad en Hollande ou du Moyen Pays suisse ; et celle des grandes concentrations urbaines d'un grand pays : de la Ruhr à Stuttgart en passant par le fossé rhénan, en Allemagne ou, pour l'Angleterre, de Londres à Manchester et Liverpool, en passant par Birmingham. En France, la coupure entre Île-de-France et zones urbaines en développement des vallées de la Saône et du Rhône est trop grande pour que l'on puisse vraiment parler d'une mégalopole Paris-Lyon-Marseille, quoique le TGV tende à rapprocher en un même corridor de circulation rapide tous les centres de cet ensemble.

P. C.

→ Conurbation ; Urbanisation ; Ville.

MÉNAGE

Ensemble des personnes résidant habituellement dans un même logement, qu'elles aient ou non des liens de parenté entre elles. Le ménage correspond donc au logement, mais est aussi une unité élémentaire de la vie économique.

La taille moyenne des ménages est un élément important pour l'urbaniste, notamment pour la détermination des besoins (nombre et dimensions) en logements. Cette taille moyenne des ménages est liée à la fécondité, mais aussi à la mortalité de la population, aux courants migratoires et à la situation du marché du logement. Elle est généralement plus faible dans les villes, d'autant plus qu'elles sont plus grandes : de 2,6 dans les communes rurales à 2,3 pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, 2,4 dans la banlieue parisienne et 1,8 à Paris. L'amélioration des conditions de logement et la baisse de la fécondité ont entraîné une baisse de cette taille moyenne au cours de la dernière génération : 3,10 en France en 1962 ; 3,06 en 1968 ; 2,88 en 1975 ; 2,70 en 1982 ; 2,57 en 1990 ; 2,40 en 1999 ; environ 2,3 en 2010. Les célibataires, les ménages sans enfants, les personnes âgées, mais aussi les familles monoparentales et les personnes divorcées, surtout sans enfants, sont plus nombreux à résider dans les quartiers centraux des agglomérations. Au contraire, les familles avec enfants sont souvent plus nombreuses, à la fois pour des raisons financières, et pour disposer d'une maison avec un jardin familial, à se loger à la périphérie. Ces mécanismes expliquent les écarts précédents quant à la taille moyenne des ménages et, de façon générale, se traduisent par une véritable ségrégation démographique.

P. M.

→ Famille ; Logement ; Projections démographiques.

MER

La mer et le littoral (au sens strict, frange comprise entre les plus hautes et les plus basses eaux de la mer ; au sens large et usuel, zone linéaire de contact entre la mer et le continent) sont des espaces particulièrement fragiles qui attirent des activités spécifiques (ports, pêche, tourisme, aquaculture, etc.). Les lacs et leurs rivages posent des problèmes similaires.

Le conflit entre les objectifs de développement économique et touristique et ceux de protection y sont particulièrement aigus et nécessitent une politique d'aménagement spécifique. C'est ce qui a conduit en France :

— à préparer, après des schémas d'aménagement du littoral sans valeur juridique, des schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer (SAUM), qui couvrent les eaux territoriales (12 miles nautiques) et la frange littorale : plusieurs SAUM (rade de Brest, golfe du Morbihan, Perthuis d'Antioche, rade de Hyères, bassin d'Arcachon, etc.) avaient été établis depuis 1972 ; le SAUM était un peu le prolongement en mer du SDAU : il n'était pas opposable aux tiers, mais fixait les orientations de l'aménagement du littoral, en recherchant la compatibilité des usages terrestres et marins ;

— à créer un conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (loi du 10 juillet 1975), qui mène une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral (environ 125 000 ha acquis en 2009 en métropole et outre-mer), et des conseils de rivage. (Méditerranée, Corse, Atlantique, Manche et mer du Nord, lacs) pour déterminer les orientations de la politique d'aménagement ;

— à établir une directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, approuvée par décret (25 août 1979), et donc opposable aux tiers ; la directive prévoit notamment l'inconstructibilité dans une bande de 100 m de long des rivages et de 300 m autour des lacs, et pose le principe d'un aménagement orienté vers l'intérieur ;

— à instituer un ministère spécifique de la Mer (1981) réintégré par la suite par un ministère plus large.

La loi du 7 janvier 1983 a remplacé les SAUM par des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM). On peut regretter qu'elle n'ait pas institué un document unique, ayant valeur de schéma directeur, pour la frange terrestre du littoral et de SAUM pour le domaine public maritime. Le SMVM, dont le régime juridique a été précisé par la loi du 3 janvier 1986 et par le décret du 5 décembre 1986, peut être établi pour une zone côtière « constituant une unité géographique et maritime et présentant des intérêts liés, concurrents ou complémentaires, au regard de la protection de l'exploitation et

de l'aménagement du littoral ». Il doit déterminer l'affectation des espaces terrestres et maritimes, mentionner les projets d'équipement et d'aménagement de la mer (ports, marinas, etc.) et préciser les mesures de protection des milieux marins. Le SMVM est élaboré sous l'autorité du préfet et soumis à un groupe de travail composé d'élus et de représentants des intérêts locaux. Il est approuvé par décret en Conseil d'État. Il est opposable aux documents d'urbanisme. 11 SMVM ont été entrepris (ainsi que cinq schémas d'aménagement régional pour la Corse et les quatre départements d'outre-mer, qui tiennent lieu de SMVM). Mais, en 2010, quatre SMVM seulement ont été approuvés – ceux de l'étang de Thau (1995), du bassin d'Arcachon (2004), du golfe du Morbihan (2006) et du Tregor-Goëlo (2007) –, ainsi que les schémas d'aménagement régional de la Réunion (1995), de la Martinique (1998), de la Guadeloupe (2001) et de la Guyane (2002). Il est très probable que beaucoup des 7 autres SMVM (et le schéma d'aménagement régional de la Corse) ne voient jamais le jour. C'est regrettable car le SMVM semblait constituer un outil adapté pour concilier les intérêts concurrents des activités économiques (pêche, conchyliculture et mytiliculture, ports, industrie, agriculture), ceux de l'aménagement touristique et le souci de protéger le littoral.

C'est ce même souci de conciliation d'intérêts contradictoires qui a conduit le gouvernement à remplacer la directive de 1979 par une loi d'aménagement et d'urbanisme relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (devenue depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, dispositions particulières aux zones du littoral). La loi du 3 janvier 1986 obéit également au souci de conférer un caractère juridique plus précis aux dispositions de protection et à celui d'accompagner les dispositions contraignantes de protection par des mesures positives vis-à-vis des activités liées à la mer. Malheureusement, dix ans après la publication de cette loi, son application n'a conduit qu'à des résultats modestes. L'action de l'État, pendant cette période, a surtout concerné les mesures en faveur des activités économiques liées à l'utilisation de la mer (ports, pêche, cultures marines, tourisme).

Le *domaine public maritime* (DPM) est constitué par les eaux territoriales, la frange littorale au sens strict (limite entre les plus basses et les plus hautes eaux), les terrains endigués ou remblayés sur la mer. Il fait l'objet de dispositions spécifiques, pour certaines anciennes :

— chemin du douanier : servitude de passage de 3 m en faveur des piétons (la loi du 31 décembre 1976 a confirmé cette disposition très ancienne, mais inégalement appliquée) ;

— réserve publique sur une profondeur de 20 m (terrains clos) ou 50 m (terrains non clos) à partir de la limite du DPM ;

— concessions de plage pouvant être accordées sur le DPM pour l'aménagement et l'exploitation d'une plage, en général pour quinze ans (plages naturelles) ou trente ans (plages artificielles) ;

— concessions de port de plaisance analogues, mais les travaux d'aménagement devant être compatibles avec les documents d'urbanisme ;

— concessions d'endigage sur le DPM, mais, depuis 1973, ces terrains endigués appartiennent toujours au DPM et ne peuvent être utilisés que pour des équipements ou services d'intérêt général ou, exceptionnellement, des hébergements collectifs (hôtels, villages de vacances).

P. M.

→ Aménagement touristique ; Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; Directives d'aménagement du territoire ; Littoral ; Pollution des mers ; Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme.

MERCATIQUE URBAINE

Depuis le début des années 1960, le terme de *marketing* s'est imposé dans toutes les langues du monde, le terme francisé de mercatique n'ayant guère réussi à s'imposer. Quel que soit le domaine d'application, public ou privé, l'un et l'autre désignent, d'une part une démarche ayant vocation à fixer un futur voulu, à savoir le *marketing* stratégique, d'autre part un ensemble de techniques spécifiques regroupées sous le vocable de *marketing* opérationnel. Ce dernier pourrait être défini comme la promotion des relations d'une entité avec tous ses partenaires : clients *lato sensu*, fournisseurs, personnel, *marketing* interne, etc.

Le *marketing* urbain a pris son essor à partir de la première crise pétrolière (1973) et non,

contrairement à une idée reçue, sous l'impulsion des premières lois de décentralisation de 1982 et 1983. Les secousses de la crise ont en effet sensibilisé les villes au fait qu'elles étaient en concurrence pour attirer des entreprises et pour lutter contre le chômage. Ultérieurement, la construction du marché unique européen et l'accélération de la mondialisation ont œuvré dans le même sens. Mais le slogan consécutif « vendre la ville » à des entreprises pour créer des emplois donne une vision simpliste et réductrice du *marketing* appliqué dans la sphère publique de l'économie.

Tour d'abord le *marketing* d'une ville, comparé à celui d'une entreprise, se singularise par la multiplicité de ses cibles et de ses objectifs : attirer de nouvelles entreprises, certes, mais aussi retenir celles qui sont déjà implantées et encore créer un climat de confiance avec les investisseurs, donner aux habitants un sentiment de fierté, celui de résider dans la ville considérée, séduire des cadres hautement qualifiés pour peser sur leurs choix résidentiels en sa faveur, etc.

En outre, le *marketing* urbain comporte des risques de dérive particuliers. En premier lieu, émerge fréquemment le risque de confusion entre le *marketing* des politiques urbaines et celui des hommes politiques trop tentés d'orienter la communication urbaine pour soutenir leur réélection. Deuxièmement, il ne faut pas négliger l'éventuel décalage entre l'objectif d'une action *marketing* et sa perception par la population : ainsi, l'exposition universelle tenue en l'an 2000 à Hanovre comme moyen de redynamisation de la ville aux yeux de ses élus a rencontré l'opposition de la moitié de sa population, convaincue que cet événement provoquerait des hausses de prix et des atteintes à l'environnement. Troisièmement, le *marketing* urbain peut engendrer des effets pervers dans l'usage des services publics : en bref les habitants les plus riches sont souvent les mieux formés et, grâce à leur niveau d'éducation élevé, ils sont plus habiles à capter l'information des campagnes publicitaires sur l'offre de services locaux. Ils sont dès lors les premiers à fréquenter les équipements sociaux créés initialement en faveur des habitants les plus défavorisés.

Le *marketing* stratégique d'une ville poursuit comme objectif principal l'élaboration d'un projet global de développement, encore appelé suivant les pays plan stratégique ou projet de ville. Ce dernier affiche un futur voulu, c'est-à-dire une ambition socioéconomique à long terme, partagée par la majorité des acteurs urbains et distinctive des villes rivales par rapport auxquelles elle se situe. Par exemple Barcelone, une des cités pionnières en la matière (1990), s'était donné comme ambition centrale de devenir la capitale d'une « macro-région » débordant les frontières de la Catalogne, tout en s'appuyant sur une culture marquée fortement par ses racines méditerranéennes. Autre exemple, celui de Lisbonne, qui a profité de l'ouverture internationale du Portugal pour s'affirmer comme « la capitale atlantique » de l'Europe » : la ville s'est alors engagée, pour crédibiliser cet objectif, dans l'organisation d'une série d'événements de portée internationale, en particulier la dernière exposition universelle du XX^e^ siècle.

Le plan stratégique d'une ville reçoit son ancrage territorial dans un projet urbain, vision volontariste de sa forme et de son paysage et cohérente avec l'ambition centrale dont l'élaboration l'a précédé. C'est ainsi que ce qu'on a pu appeler la nouvelle génération de schémas directeurs (désormais remplacés par des schémas de cohérence territoriale) sont des documents comportant en ouverture une analyse et une orientation stratégiques, dont sont déduits les principes d'organisation de l'espace urbain. Par exemple, le schéma directeur d'Orléans (1994) débute par une réflexion sur la place concurrentielle de la ville et justifie en conséquence une vocation distinctive (« la technopole nature »), puis un parti d'aménagement.

La démarche de projet, constitutive du *marketing* stratégique, a fait l'objet, il y a une dizaine d'années, d'une promotion juridique. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 assigne aux principales structures intercommunales l'élaboration « d'un projet commun de développement et d'aménagement ». La loi Voynet du 25 juin 1999 prévoit pour un pays la formulation d'une charte qui exprime aussi un projet commun et propose pour certaines aires urbaines un projet d'agglomération correspondant à un véritable plan stratégique. Enfin, la loi SRU du 13 décembre 2000 institue l'exposé d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) pour tout schéma de cohérence territoriale et pour tout plan local d'urbanisme.

Le capital image d'une ville que le *marketing* doit développer, voire réorienter, dans le sens de son projet global de développement

est un patrimoine immatériel synthétisant les réputations acquises auprès de ses différentes cibles de communication.

Les éléments producteurs d'images sont *a priori* de deux catégories :

— les éléments concrets donnant lieu à une approche visuelle : à cette catégorie appartient le patrimoine bâti public ou privé, au sein duquel figurent des monuments à valeur symbolique ; les maires, qui en ont pris conscience, sont de plus en plus enclins à jouer sur la réalisation d'actes architecturaux médiatiques (exemple du musée Guggenheim à Bilbao marquant le renouveau d'une ville frappée par le déclin de ses industries traditionnelles) ;

— les éléments abstraits correspondent aux valeurs, aux traits de caractère et aux traditions prêtés aux habitants de la ville (esprit festif, sens de l'accueil des nouveaux habitants, etc.) : l'ensemble forge la personnalité de la ville, composante du capital image difficile et coûteuse à modifier si elle est en porte à faux avec le projet global de développement.

Les véhicules ou médias des images sont tout d'abord ceux qui sont mobilisés pour toute campagne publicitaire, qu'elle soit privée ou publique. On citera les annonces dans la presse, les spots télévisés, les affiches murales. Mais il faut, pour une collectivité locale, tout autant miser sur les médias qu'elle peut créer elle-même, ce qui lui permet de mieux orienter ses messages vers les seules cibles de communication visées. Les plaquettes de promotion économique en sont l'exemple type, puisqu'il est possible de les diffuser auprès des seules entreprises considérées comme un « cœur » de cible. Depuis la fin du siècle passé, la mode est à la création de sites sur l'internet. Cet essor s'inscrit dans un mouvement plus vaste appelé *« e-management »* et se caractérise par un enrichissement de la communication de et dans la cité. Dans cet inventaire rapide des médias, on n'oubliera pas ceux sur lesquels les collectivités locales ont peu de prise, mais qui n'en sont pas moins influents. Il s'agit principalement des guides touristiques, des ouvrages de géographie, des encyclopédies qui, tous, portent des jugements de valeur sur les villes décrites.

Les villes font preuve d'un professionnalisme croissant dans le recours au *marketing*. Il leur reste toutefois deux types de progrès à réaliser.

Premièrement, elles doivent apprendre à coordonner, sous l'égide d'un plan stratégique, les différentes actions de *marketing* conduites trop souvent séparément par leurs propres services (service culturel, service des sports, service des déplacements, service du logement, etc.) et par leurs partenaires que sont le département et la région d'appartenance et les villes avec lesquelles elles ont noué des alliances.

Deuxièmement, elles doivent utiliser avec prudence les concepts forgés dans l'univers de l'entreprise. Faire de la segmentation, c'est-à-dire découper la clientèle de manière à individualiser les sous-ensembles au pouvoir d'achat le plus élevé, ne doit pas être rejeté sous prétexte de s'inféoder à une démarche visant le profit. Tout simplement, les villes doivent également segmenter leur « clientèle d'usagers », la technique restant la même, mais l'objectif s'avérant diamétralement opposé, à savoir cerner les sous-ensembles de la population les plus démunis et prioritaires dans les politiques publiques locales.

J. B.

→ Image de la ville ; Projet de quartier ; Projet urbain.

MÉTIER → Activité professionnelle

MÈTRES CARRÉS SOCIAUX → Local collectif résidentiel

MÉTRO

Abréviation de chemin de fer métropolitain, c'est-à-dire destiné à un usage exclusivement urbain. Un « métropolitain » peut être souterrain (en général dans la partie centrale des grandes agglomérations), en tranchée, au sol ou porté sur viaduc ou sur pylônes.

Les premiers métros furent ceux de Londres (1863) et de New York (1868). À Paris, où le premier projet remonte à 1855, une querelle entre l'État, favorable à une jonction entre les gares, et la ville, qui exigeait un réseau spécifique, ne fut tranchée qu'en 1895, en faveur du réseau d'intérêt local : les premières lignes furent ouvertes en 1900 pour l'exposition universelle et l'essentiel du réseau était construit dès 1913.

Une nouvelle série de réseaux de métro, depuis un demi-siècle, a été entreprise en Amérique du Nord (Toronto, Montréal, Mexico, San Francisco, Washington, Atlanta, etc.), dans des pays en développement (São Paulo, Hong-kong, Caracas, Alger, Lagos, etc.), et dans des villes moyennes en Europe (Stockholm, Rotterdam, Amsterdam, Rome, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Rennes, etc.).

On distingue parfois le métro urbain, desservant la seule zone centrale, avec des stations très rapprochées (500 m environ en moyenne à Paris), et le métro régional, desservant surtout la banlieue, avec des stations plus éloignées (1 km, parfois plus). Dans le cas de Paris, le réseau express régional (RER) réutilise largement, en banlieue, le tracé de lignes ferrées existantes et les relie à travers le centre en souterrain, avec quelques stations de correspondance avec le métro urbain.

Mais la plupart des réseaux de métro allient les deux conceptions : avec des arrêts plus rapprochés dans le centre qu'en banlieue (Londres, Moscou, Tokyo, Stockholm, San Francisco...).

Récemment, est apparu le concept de prémétro (ou semi-métro). À Bruxelles, il s'agit d'une ligne de tramway totalement séparée de la voirie, et pour cela en grande partie souterraine : on peut, lorsque le trafic l'exige, lui substituer des rames de métro. Cette conception permet une réalisation progressive, évitant tout surinvestissement et correspond bien au besoin des villes moyennes (autour de 1 million d'habitants), de même que le métro léger (véhicule automatique : VAL) de Lille, de Toulouse et de Rennes.

Les avantages essentiels du métro sont :

— la capacité élevée : le métro parisien peut assurer jusqu'à 38 rames de 800 voyageurs à l'heure (30 000 passagers) ; le métro de Moscou, 63 000 (45 rames de 1 400 passagers) ; le RER, 60 000 (30 rames de 2 000 voyageurs), etc. Dans les villes moyennes, on se contente d'une capacité plus faible (8 000, soit 20 rames de 383 places à Lyon) ;

— la faible consommation d'espace : en souterrain dans les zones très denses, il n'utilise que quelques mètres carrés (accès) au sol ; là où il est construit au sol, son emprise est de 12 m de large par voie double ;

— la faible consommation d'énergie (comparable à celle des autres transports en commun) ;

— une sécurité et une régularité très élevées ;

— l'absence presque complète de nuisances.

Son coût d'investissement élevé est justifié par sa forte capacité : dans les pays en développement où cet investissement doit être payé en devises, il n'est pas toujours certain qu'un métro soit prioritaire par rapport à un équipement lourd dans d'autres domaines. Dans les très grandes agglomérations, c'est, en revanche, le seul moyen de faire face à la demande en heure de pointe, en évitant un surinvestissement routier encore beaucoup plus coûteux.

Les techniques du métro se sont améliorées au fil des temps, sans qu'il y ait jamais eu de mutation brutale. Les évolutions récentes concernent :

— la réalisation de métros à très forte capacité (autour de 60 000 voyageurs par heure et par sens) desservant l'ensemble d'une agglomération (centre et banlieues) : cela était déjà le cas du métro de Moscou, entrepris entre les deux guerres mondiales, puis de celui de Hong-kong ; le réseau express régional (RER) de la région de Paris a la particularité de s'ajouter à un métro urbain ancien, avec lequel il offre de très bonnes correspondances ;

— la réduction des intervalles entre les rames, ce qui permet d'accroître la capacité : on atteint 80 secondes sur certaines lignes du métro parisien ;

— l'automatisation de la conduite, réalisée entre autres sur les métros légers VAL, le métro de Lyon – système Magaly – et sur le RER parisien – système SACEM –, voire de l'ensemble du fonctionnement (VAL, ligne 14, dite Météor, du métro parisien, ouverte en 1998) ;

— l'amélioration du confort : sur ce dernier plan, il convient de rappeler l'importance pour les usagers de la réduction du nombre et de la simplification des correspondances dont la ligne A du RER (malheureusement, c'est beaucoup moins vrai pour les autres lignes, pourtant postérieures) représente une remarquable illustration (elle a permis de diminuer de près d'une correspondance en moyenne le parcours de ses usagers par rapport à leur trajet antérieur).

P. M.

→ Capacité (d'un moyen de transport) ; Confort (d'un moyen de transport) ; Coût d'investissement des transports ; Moyen de transport ; Tramway.

MÉTROPOLE D'ÉQUILIBRE

Ville (ou agglomération) importante susceptible de constituer un pôle de développement capable d'attirer des activités et les habitants, échappant ainsi à l'attraction d'une région urbaine dominante, le plus souvent la capitale. C'est donc une métropole régionale à laquelle est fixé un rôle particulier dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire. En fait, cette expression a surtout été utilisée en France. Après diverses études sur le rayonnement des grandes villes françaises, et des essais de classement hiérarchiques qui ont abouti à définir *« le niveau supérieur de l'armature urbaine française »* (Hautreux, Rochefort, Lecourt, 1963), la DATAR a retenu, en 1963, huit métropoles chargées, dans la mesure du possible, de faire équilibre à la région de Paris : Lyon-Saint-Étienne-Grenoble ; Marseille-Aix ; Lille-Roubaix-Tourcoing ; Bordeaux ; Toulouse ; Strasbourg ; Nancy-Metz ; Nantes-Saint-Nazaire.

La DATAR a favorisé l'amélioration de leurs liaisons (notamment transversales), le développement de leurs activités (en particulier des sièges sociaux). La plupart (sauf Toulouse) ont été dotées d'une OREAM et d'un schéma directeur régional couvrant l'aire métropolitaine.

La politique des métropoles d'équilibre a cependant été peu à peu mise en veilleuse, au cours des années 1970, avec la priorité accordée aux villes moyennes, puis aux pays. Si les métropoles d'équilibre, depuis quarante ans, croissent plus vite que la région parisienne, leur développement est plus lent que celui des villes moyennes.

P. M.

→ Aire d'influence d'une ville ; Aire métropolitaine ; Aménagement du territoire ; Armature urbaine ; Métropole régionale.

MÉTROPOLE RÉGIONALE

Ville maîtresse ou capitale d'un espace régional. Le sens grec originel, celui de ville mère, ne s'est jamais tout à fait perdu : désigner une cité comme une métropole, c'est rappeler en même temps qu'elle domine et organise un espace alentour.

L'image de la métropole régionale s'est précisée dans le courant du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle : aux fonctions politiques et religieuses des vieilles capitales de province se sont en effet ajoutées peu à peu de nouvelles vocations. Une métropole régionale est un carrefour de communication, un nœud routier et ferroviaire vers lequel tous les courants convergent aisément. Ses commerces sont assez diversifiés pour offrir à l'ensemble de la clientèle régionale les articles rares ou de luxe qu'on ne peut distribuer sans disposer d'une aire de chalandise étendue. Les grossistes et les chaînes succursalistes de la grande ville ravitaillent tous les détaillants de la zone dominée. La métropole régionale tire sa prospérité des services les plus divers qu'elle offre aux particuliers (spécialistes dans le domaine de la santé, centres hospitaliers de haut niveau, écoles, universités, etc.) ou aux entreprises (banques, conseils juridiques, ingénierie, publicité, sociétés de gestion, etc.). Ses fonctions administratives se diversifient à la mesure même des interventions de l'État-providence. La métropole régionale est ensuite un centre de vie culturelle : les journaux qu'elle édite font l'opinion dans la région ; la publicité qu'ils insèrent assure la cohérence du marché local et régional pour bon nombre de produits. Les théâtres, les cinémas, un opéra, des festivals contribuent à cette fonction essentielle, dont témoignent également la qualité des recherches universitaires et celle des centres privés dépendant des entreprises.

Pour des raisons historiques, toutes les métropoles régionales ne présentent pas la gamme complète des fonctions qu'on vient d'évoquer. L'épanouissement des fonctions de direction et d'impulsion a été facilitée, au XIX^e siècle, par le rôle des banques régionales ; elles drainaient l'épargne régionale et facilitaient son investissement sur place : l'industrialisation en est souvent résultée. Mais tous les pays n'ont pas laissé s'opérer de la même manière l'évolution des fonctions bancaires. Là où l'État a très tôt contrôlé les marchés monétaire et financier, comme en France, la croissance des métropoles régionales a été bridée : seules quelques-unes, comme Lyon, ainsi que l'a montré naguère Labasse (*Les capitaux et la région*, 1955), ont profité de la phase de libéralisme. C'est dire que la plupart des métropoles régionales sont demeurées incomplètes et de taille moyenne, à la différence de ce qui se passait en Allemagne, par exemple.

On a essayé, en France, de réanimer la province en promouvant les métropoles régionales pour les aligner sur les grandes villes qui ont tiré pleinement profit des possibilités du XIXe siècle. La politique des *métropoles d'équilibre,* lancée en 1964, s'est révélée assez décevante. Les centres qui se sont montrés les plus dynamiques depuis cette date sont des villes généralement plus petites que celles qui avaient été retenues.

Le CIADT du 18 décembre 2003 a arrêté un cadre d'action pour conforter les métropoles françaises par rapport à leurs homologues européennes. Cette action concerne les dimensions économiques (quartiers d'affaires, accueil de sièges sociaux, de congrès), administratives (implantation d'emplois publics), éducative et de recherche, culturelle et artistique. En fait, il ne s'est guère s'agi que d'un effet d'annonce : aucun moyen nouveau n'a été annoncé et la notion même de métropole a été laissée dans le vague (la DATAR a évoqué les agglomérations de plus de 100 000 habitants, ce qui correspond à une acception contestable d'une métropole).

Si elle est adoptée, la proposition présentée le 5 mars 2009 par le comité pour la réforme des collectivités locales (dit comité Balladur) de création de métropoles ayant certaines compétences des communes et les compétences sociales des départements, aurait des conséquences beaucoup plus importantes. Le comité Balladur propose de donner ce statut, dès 2014, à onze métropoles (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nice, Strasbourg, Nantes, Rouen, Rennes et Toulon) et éventuellement, par la suite à d'autres, sur la base du volontariat. On retrouve le choix des anciennes métropoles d'équilibre (à l'exception de la métropole lorraine et avec l'addition de Nice, Rouen, Rennes et Toulon). Les conseillers métropolitains seraient élus sur les mêmes listes que les conseillers des villes la constituant. Cette proposition a été intégrée au projet de loi de réforme des collectivités territoriales qui doit être voté à l'automne 2010. Il s'agira de métropoles réunissant des communes d'un seul tenant regroupant plus de 450 000 habitants. Elles auront pour rôle de définir un projet d'aménagement et de développement économique, environnemental, éducatif et culturel et seront formées par un (ou plusieurs) EPCI à fiscalité propre ou par création nouvelle (à la double majorité : deux tiers des communes et la moitié de la population ou l'inverse).

On désigne par *métropolisation* la tendance, observée partout dans le monde au cours des années 1980, au renforcement des niveaux supérieurs du réseau urbain. Cette transformation se traduit souvent par le retour à la croissance démographique des grandes villes dans les pays industrialisés ; elle est liée à l'attraction qu'elles exercent vis-à-vis des sièges sociaux d'entreprises, des services qui leur sont nécessaires, et des activités financières. La métropolisation s'est souvent accompagnée d'une flambée spéculative.

Depuis 1990, les prix atteints par l'immobilier et les nouvelles conditions de la concurrence internationale conduisent les entreprises à ne garder dans les très grands centres que leurs fonctions de décision et de contacts. La métropolisation s'en trouve ralentie, mais elle se poursuit au plan fonctionnel.

P. C. et P. M.

→ Aire métropolitaine ; Aménagement du territoire ; Armature urbaine ; Métropole d'équilibre.

MÉTROPOLISATION → Capitale ; Métropole régionale ; Urbanisation

MEUBLÉ (OU GARNI)

Un logement est considéré comme meublé lorsqu'il est garni en nombre suffisant de meubles et d'ustensiles pour permettre la vie courante. L'expression « garni », synonyme, plus utilisée au XIXe siècle, a pris un sens péjoratif, mais la location meublée recouvre des réalités différentes. La définition du logement « meublé » dans les enquêtes statistiques associe en effet les logements loués meublés dispersés dans le parc de logements ordinaires et les chambres d'hôtels meublés non classés tourisme. Selon l'ENL 2006, plus de 430 000 résidences principales seraient des logements loués ou sous-loués meublés, dont 22 000 en hôtel ou garni.

La location meublée n'est pas soumise au même régime locatif que les locaux d'habitation loué nus. Les locations meublées ne sont pas spécifiquement réglementées et relèvent du Code civil. Toutefois, depuis la loi de cohésion sociale de 2005, toute location meublée

d'une résidence principale est soumise à une réglementation minimale (rédaction d'un bail d'un an, conditions de renouvellement tacite et encadrement du congé). En revanche, le dépôt de garantie, les charges, les obligations du propriétaire et du locataire, les documents annexes, ne sont pas réglementés. Par ailleurs, le régime fiscal de la location meublée est également spécifique, les loyers perçus par le bailleur relevant non pas du régime des revenus fonciers mais de celui des bénéfices industriels et commerciaux. Les maisons meublées ou pensions de famille ont en revanche un statut juridique différent et peuvent offrir les repas en plus du logement.

Les hôtels meublés (« hôtels de préfecture » ou « garnis ») offrent une certaine souplesse d'accès et ont un rôle ancien dans le logement des catégories populaires urbaines. Les locations s'effectuent le plus souvent au mois (à la semaine en Grande-Bretagne), dans un contexte non touristique (en ville surtout). Les occupants sont en majorité des célibataires, sédentaires, appartenant à des couches sociales à revenus modestes, voire isolées ou marginalisées (immigrés, chômeurs), souvent jeunes.

Les hôtels meublés, classés en nombreuses catégories selon leur niveau d'équipement, sont le plus souvent vétustes, sous-équipés et mal entretenus et exigent des loyers hors de proportion avec le service rendu. Ils comportent souvent un café-restaurant, ce qui favorise la convivialité pour les occupants et la rentabilité pour les exploitants.

L'effectif des hôtels meublés tend à diminuer. Certains sont améliorés et se font classer hôtel de tourisme. Beaucoup ont disparu dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine, de résorption de l'habitat insalubre ou de réhabilitation. Au cours des années récentes, la disparition des hôtels meublés s'est accélérée, l'envolée des valeurs immobilières rendant encore plus rentable la récupération du bâti (pour réhabilitation) ou du sol (pour reconstruction) des hôtels meublés, le plus souvent bien situés dans les quartiers traditionnels. De plus, le renforcement des règles de police (notamment au titre de la sécurité incendie, après les épisodes dramatiques connus à Paris en 2007) accélère la disparition d'une partie de cette offre.

Cette disparition progressive des hôtels meublés n'a pas que des avantages. Car il s'agit là d'un des seuls modes d'habitat disponible, surtout dans les grandes villes, pour des catégories de population marginalisées (immigrés, personnes en rupture sociale et familiale notamment), dont elles favorisent l'insertion. Ce rôle social est de plus en plus reconnu et de nouvelles réponses publiques commencent à y être apportées. Un nouveau statut des occupants de ces hôtels a été institué par la loi de cohésion sociale de 2005 et renforcé par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions de 2009 afin de mieux protéger leurs droits en tant que locataires (meilleures garanties de maintien dans les lieux ou de relogement), tandis que se mettent en place des politiques de réhabilitation et de préservation de cette offre atypique. Certaines collectivités locales (en premier lieu la Ville de Paris, où l'on recensait 650 hôtels de cette catégorie en 2007) tentent ainsi de freiner le mouvement de leur disparition (autant de fermetures, autant d'afflux sur les listes de demandes HLM), par une politique d'acquisition et d'amélioration de ces établissements. Certains sont également transformés en résidence sociale ou en centre d'hébergement d'urgence.

Dans le même sens la loi Engagement national pour le logement de 2006 a défini un nouveau statut de « résidence hôtelière à vocation sociale » donnant accès à des aides fiscales à l'investissement privé et visant à favoriser à la fois la réhabilitation des établissements et le développement d'une nouvelle offre de ce type.

A.-C. Da. et A. M.

→ Démunis (logement des) ; Location ; Logement.

MICROCLIMAT URBAIN

Les villes font subir au climat des régions qui les entourent des modifications sensibles ; elles insèrent un climat local urbain ou un microclimat urbain dans le climat régional. Certaines des modifications sont avantageuses, d'autres peuvent être considérées comme des nuisances.

— Les villes modifient les conditions du bilan radiatif. L'état de l'atmosphère, notamment sa température, dépend du bilan des échanges entre les radiations d'ondes courtes reçues du soleil et des radiations d'ondes longues émises par la surface terrestre. Dans les villes :

• les bâtiments et les surfaces planes revêtues s'échauffent assez fortement à la réception de la radiation solaire ;

• les radiations d'ondes longues émises par les surfaces ont des trajets complexes ; elles sont renvoyées de surface en surface, si bien que, dans l'ensemble, elles sont en quelque sorte « prisonnières » de la ville, ce qui réduit les pertes radiatives de celle-ci ;

• l'atmosphère des villes étant en général polluée, les poussières en suspension réduisent la quantité de radiation entrante, mais aussi celle de radiation sortante : ce dernier effet tend à prédominer sur le premier, si bien que, dans les villes, « l'effet de serre » est augmenté.

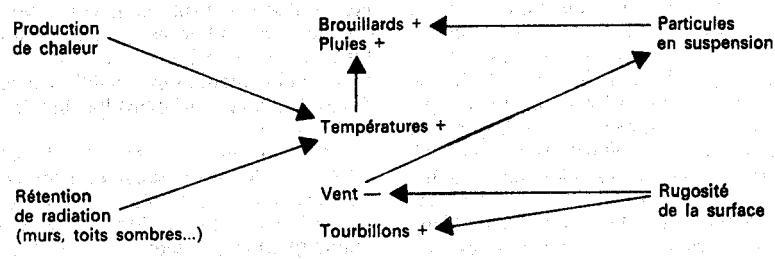
— Les villes modifient les conditions de la circulation de l'air. Les espaces urbanisés constituent des surfaces de forte rugosité. Celle-ci réduit, globalement, la vitesse du vent. Mais, localement, il peut se produire des effets de canalisation, avec tourbillons et vents forts près des immeubles élevés ou entre les immeubles barres.

— Les mécanismes décrits ci-dessus interfèrent (cf. schéma), pour donner quelques caractéristiques propres au microclimat urbain.

— L'existence d'un « îlot de chaleur urbain » est une constante. Il est dû à la fois à l'augmentation du bilan radiatif des villes par rapport à leur environnement et au chauffage des immeubles en hiver. Dans les régions et les périodes froides, il peut être considéré comme un avantage, mais il apparaît aussi dans les régions et les périodes chaudes où il constitue une nuisance. Une différence de quelques degrés peut suffire à faire franchir un « seuil de confort ». La diminution de la vitesse du vent peut aggraver les inconvénients de l'îlot de chaleur.

— L'augmentation des jours de brouillard est due à la pollution et à la réduction de la vitesse du vent. Elle se manifeste sur les périphéries des grandes agglomérations. Dans le centre, en effet, l'îlot de chaleur tend à atténuer l'importance des brouillards. Celle-ci peut être considérée comme une nuisance.

SCHÉMA. – MÉCANISMES DES MODIFICATIONS DU CLIMAT PAR LA VILLE



— L'augmentation des précipitations est due à l'îlot de chaleur, à la rugosité de la surface et aux particules en suspension, tous éléments qui favorisent les condensations. Dans les villes des régions tempérées, cette augmentation des pluies est sans grande importance pour les conditions de la vie.

— La canalisation des vents a des effets localisés mais marqués. La sensation de froid dépend très fortement de la vitesse du vent ; celle-ci peut rendre très inconfortables les espaces proches des grandes tours, surtout en hiver.

TABLEAU. – VILLES ET CLIMATS

Ordres de grandeur des différences entre villes et milieux ruraux environnants pour quelques variables climatiques (valeurs pour la ville moins valeur en milieu rural).

RADIATION REÇUE : moyenne annuelle : – 15 %
dont ultra-violet :
– hiver : – 30 %
– été : – 5 %

TEMPÉRATURES : moyenne annuelle : + 0,7 %
– maxima d'hiver : + 1,5 %
– saison sans gelées : + 2 à 3 semaines

VITESSE DU VENT : – 20 % à – 30 %

HUMIDITÉ RELATIVE : moyenne annuelle : – 6 %
– été : – 8 %
– hiver : – 2 %
FRÉQUENCE DES BROUILLARDS :
– hiver : + 100 %
– été : + 30 %
PRÉCIPITATIONS :
– hauteurs totales : + 5 à + 10 %
– nombre de jours : + 10 %
– nombre de jours de neige : – 10 %

L'ordre de grandeur des modifications apportées par la ville (cf. tableau) peut paraître assez faible, mais il peut entraîner des modifications sensibles des conditions de confort, puisque celles-ci changent très rapidement à proximité de certains seuils. Il est donc souhaitable que les urbanistes et les architectes tiennent compte des microclimats.

F. D.-D.

→ Atmosphère ; Climat ; Pollution atmosphérique.

MICRO-INFORMATIQUE → Informatique et urbanisme

MIGRATIONS

Mouvements des individus se déplaçant d'un lieu d'origine (ou de départ) vers un lieu de destination (ou d'arrivée). Les personnes qui se déplacent ainsi sont les migrants. On parle d'émigration (et d'émigrants) pour la sortie d'un territoire (pays le plus souvent, mais aussi région, agglomération ou commune) et d'immigration (et d'immigrants) pour l'entrée dans un territoire. Le solde migratoire est, pour une unité territoriale et une période donnée, la différence (positive ou négative) entre le flux d'immigration et le flux d'émigration : on parle aussi d'immigration nette ou d'émigration nette selon le sens de ce solde.

On distingue parmi les migrations, selon leur durée :

— migrations définitives (ou permanentes) lorsqu'il y a changement du lieu de résidence ;

— migrations temporaires, lorsqu'il n'y a pas changement du lieu de résidence : migrations saisonnières de certains ouvriers agricoles, turbulence des populations nomades, déplacements de vacances, etc. ;

— migrations quotidiennes ou alternantes pour les déplacements quotidiens entre le lieu de résidence d'une personne et son lieu de travail

et selon leur ampleur géographique :

— migrations transcontinentales, tels les flux des pays européens vers l'Amérique (du Nord, mais aussi du Sud) et certaines colonies (dites de peuplement : Afrique du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande) : ces flux, massifs à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, sont aujourd'hui beaucoup plus réduits, les pays d'accueil cherchant à limiter l'immigration et à choisir des immigrants qualifiés ;

— migrations internationales, liées à des raisons économiques (ex. : travailleurs des pays du pourtour méditerranéen vers certains pays européens, comme la France et l'Allemagne de l'Ouest) ou politiques, raciales ou religieuses (réfugiés : Moyen-Orient, Amérique latine, Indochine, etc.) ; en cas de retour d'immigrés au pays d'origine, pour des raisons politiques, notamment après l'indépendance de pays colonisés, on parle de rapatriés ;

— migrations intérieures, internes à un pays, liées en particulier au développement économique (industrialisation, centres d'emplois urbains), mais aussi, de plus en plus, à la recherche d'un cadre de vie agréable, notamment à l'âge de la retraite.

Parmi les grands flux de migrations internationales, on peut relever au cours des derniers siècles :

— Le trafic des esclaves, effectué à partir de l'Afrique intertropicale sur la côte ouest (par les Européens à destination des Amériques) et sur la côte est (par les Arabes et les Indiens) : il a duré du milieu du XV^e au milieu du XIX^e siècle (bien que la traite des Noirs ait été officiellement abolie en 1807) et a concerné 20 à 30 millions de personnes qui, malgré les nombreux décès en cours de voyage, sont à l'origine des 100 millions de noirs d'Amérique du Nord, du Centre et du Sud (sans compter les noirs de l'Inde et des pays arabes).

— les grandes migrations des Européens vers les pays neufs (États-Unis, Canada, Brésil, Argentine, Afrique du Sud, Australie, etc.), liées à la chute de la mortalité qui a entraîné une hausse de population rapide en Europe et à l'appel de population dans les colonies de peuplements : ce mouvement a concerné, du début du XIX^e siècle à la seconde guerre mondiale

environ 60 millions de personnes (dont la moitié vers les États-Unis) ;

— les migrations volontaires contemporaines, liées à des besoins de main-d'œuvre des pays européens développés, notamment pendant les trente glorieuses (1945-1974), qui ont fait appel à des populations venant d'Europe du sud, puis du Maghreb et du Moyen-Orient, enfin des anciennes colonies africaines et des possessions maintenues (Antilles, etc.) pour occuper des emplois non qualifiés, puis ont encouragé le regroupement familial : ralenti depuis la crise de l'énergie, ce mouvement touche aujourd'hui de nouveaux pays (certains pays arabes, les « dragons » du sud-est asiatique, etc.) ;

— les transferts de population, qui ont toujours accompagné ou suivi certaines guerres, ont pris une ampleur particulière depuis la seconde guerre mondiale : immigration des Juifs en Israël et départ des Palestiniens ; transfert de 12 millions d'Allemands de Pologne et d'ailleurs, puis exil d'Allemands de l'Est vers l'ouest ; départ des colonisateurs des pays ayant accédé à l'Indépendance (colonies japonaises et Indonésie en 1945, Indes en 1947, Algérie en 1962, etc.) ; partition des Indes entre l'Inde et le Pakistan (17 millions de personnes transférées) ; plus récemment, conflits du Nigeria, de la corne est de l'Afrique, d'Indochine, d'Afghanistan, d'Afrique centrale, de l'ex-Yougoslavie, etc. : au total, ce sont au moins 80 millions de personnes qui ont été concernées, plus qu'aucun des autres grands flux cités ci-dessus.

Parmi les migrations intérieures, l'exode rural est le mouvement migratoire des zones rurales vers les zones urbaines, indépendamment de l'activité du migrant. Il a été intense dans les pays européens, pendant un siècle environ (1840-1940), mais s'est ralenti depuis, voire inversé (rurbanisation). Il reste important dans les pays en développement, orienté surtout vers les capitales, souvent sans villes moyennes jouant le rôle de relais, comme cela avait été le cas en Europe. Il ne faut pas confondre, comme on le fait souvent, l'exode rural avec l'exode agricole qui correspond à l'abandon de la profession agricole. Le terme exode est plus généralement employé pour désigner les départs massifs de population, chassée par une cause extérieure (guerre, famine, cataclysme naturel ou politique, etc.) qui peut être épisodique (population du nord de la France en 1940 fuyant les troupes allemandes) ou continue.

Les sources d'information concernant les migrations sont le plus souvent imprécises, surtout dans les pays qui, comme la France, n'ont pas institué de fichier de la population. Certaines sources (listes électorales, sécurité sociale) ne concernent qu'une partie de la population et ne sont pas toujours à jour des changements de résidence. Les recensements de population permettent diverses comparaisons :

— celle du lieu de résidence et du lieu de naissance, ce qui indique des migrations subsistantes (il peut y avoir eu plusieurs migrations successives) pour les seuls survivants (on ne peut donc pas reconstituer les flux) ;

— celle du lieu de résidence actuel au lieu de résidence à une date antérieure (le précédent recensement par exemple), ce qui indique des flux migratoires « apparents » ou résultants car ils peuvent aussi être la résultante de migrations successives pendant cette période, ne concernent pas les personnes décédées (ou ayant émigré à l'étranger) ni les enfants nés depuis le recensement précédent.

Ces deux approches minorent donc les flux migratoires.

Les migrations internationales peuvent être estimées à partir d'autorisations d'émigration ou d'immigration (carte de séjour, en France), lorsqu'elles existent, ou à partir de statistiques établies aux frontières. Toutes ces sources sont très imparfaites, le plus souvent très incomplètes.

La connaissance de la structure de la population migrante (sexe, âge, état matrimonial, composition socioprofessionnelle) est importante pour comprendre les faits migratoires et pour les projections. Les migrations ont des effets souvent importants sur le mouvement naturel d'une population : les immigrants étant souvent jeunes, une immigration nette augmente souvent la fécondité, et donc l'accroissement naturel, et produit les effets inverses dans la zone de départ. Pour une collectivité territoriale, les effets des mouvements migratoires sont très importants quant aux besoins en logements, aux équipements, à la fiscalité locale, etc.

Si les sources concernant les migrations étaient aussi détaillées et aussi crédibles que

celles qui concernent la natalité et la mortalité, on pourrait leur appliquer les méthodes de l'analyse démographique (quotients de migration, analyse longitudinale et transversale, etc.). Mais ce n'est pratiquement jamais le cas, surtout à l'échelle des régions, des villes ou des communes.

De façon générale, les migrations sont sélectives : selon le sexe (l'exode rural en France a concerné les femmes avant les hommes ; l'inverse s'observe en Afrique), selon l'âge, l'état matrimonial (célibataires surtout), la profession et le niveau d'instruction.

P. M.

→ Exode rural ; Migrations alternantes ; Population ; Projections démographiques ; Recensement ; Vieillissement d'une population.

MIGRATIONS ALTERNANTES (PENDULAIRES OU QUOTIDIENNES)

Déplacements quotidiens entre le domicile et le lieu de travail (auxquels on peut assimiler les déplacements scolaires quotidiens). Les migrations alternantes au sens strict représentent un quart de la mobilité d'un jour de semaine aux États-Unis, un tiers environ dans les pays européens développés, la moitié dans des pays moins développés.

La principale caractéristique des migrations alternantes est leur concentration dans le temps, aux heures de pointe, la majorité des horaires de travail étant semblables dans une agglomération. Les migrations alternantes représentent ainsi la majorité de la demande de déplacements en heure de pointe : la moitié (70 % avec les déplacements scolaires) à la pointe du soir ; les deux tiers (90 % avec les déplacements scolaires) à la pointe du matin. Comme les réseaux de transport doivent être dimensionnés en fonction de cette demande de pointe, la connaissance précise des migrations alternantes est fondamentale pour le planificateur. C'est ce qui explique que l'essentiel des travaux sur la mobilité les ait longtemps concernées, sans justifier le désintérêt manifesté pour les autres motifs de déplacements.

Les migrations alternantes sont dues, avant tout, à la répartition géographique différente des résidences et des activités : un des objectifs de l'aménagement urbain vise à rapprocher ces deux répartitions. Mais, même s'il était pleinement atteint, la majorité des migrations alternantes subsisterait, car cela ne supprimerait pas leurs autres causes :

- la spécialisation croissante des emplois ;
- la non-transparence du marché de l'emploi ;
- la mobilité résidentielle et professionnelle ;
- la présence, dans de nombreux ménages, de plusieurs personnes actives.

Les activités étant plus nombreuses au centre, les migrations alternantes concernent surtout les habitants de la banlieue, en particulier des quartiers récents. Les cadres et employés de bureau effectuent souvent de longues migrations radiales, les ouvriers des migrations à plus faible distance et plus dispersées dans l'espace urbain. Les non-salariés travaillent plus souvent à leur domicile ou près de celui-ci. Les hommes, les adultes jeunes, les salariés font également des déplacements plus longs que la moyenne.

En région parisienne, la durée moyenne de chaque déplacement domicile-travail (pour ceux qui en effectuent un) atteint 38 mn (36 à l'aller, 40 au retour) pour près de 10 km en moyenne. Ces valeurs dépassent à peine 15 mn et 3 km dans les villes de province (soit une différence quotidienne de trois quarts d'heure). Aussi, pour une personne active, dans une très grande agglomération, le temps de trajet domicile-travail approche (surtout pour les femmes qui effectuent plus de tâches ménagères) le temps de loisir résiduel.

Le recours aux transports en commun est beaucoup plus important pour les migrations alternantes que pour les autres déplacements : 41 % (transport mixte – automobile + transports en commun – compris) en région parisienne (55 % pour l'automobile et 3 % pour les véhicules à deux roues) contre 27 % pour les déplacements pour d'autres motifs (69 % en automobile). Cet écart est lié à leur concentration aux heures de pointe et sur les axes radiaux vers et dans le centre. En outre, le souci d'économie est plus important lors des migrations alternantes en raison de leur caractère répétitif. L'utilisation des transports en commun est même encore plus importante pour les migrations alternantes aux heures de pointe : 50 % en région parisienne. Elle est maximale pour ces migrations alternantes en heure de pointe sur les axes radiaux (85 %) et dans Paris (81 %). Ainsi, un véritable partage des rôles s'établit-il entre l'automobile et les transports en commun selon le motif du déplacement, l'horaire et le type de trajet. Une

conclusion superficielle, à laquelle beaucoup d'analystes se limitent, selon laquelle l'usage de l'automobile est largement majoritaire, même pour les migrations alternantes, passerait à côté de l'essentiel. Cette conclusion essentielle est que, pour les déplacements les plus répétitifs, les plus concentrés dans le temps et dans l'espace que sont les migrations alternantes à destination du centre à l'heure de pointe, les transports en commun sont de loin prédominants et peuvent seuls faire face à cette demande massive. C'est une des justifications de la priorité qui doit leur être accordée dans les investissements. Cela montre en outre que, contrairement à une opinion largement répandue, les investissements dans les transports en commun doivent en priorité concerner les axes radiaux et non les rocades, pour lesquelles l'essentiel de la demande se porte – et se portera toujours – vers l'automobile (le contrat de plan État-Île de France pour 2000-2006 et le contrat de projet 2007-2013, cédant à une mode discutable, ont effectué cependant un choix inverse).

L'automobile est cependant le moyen de transport le plus utilisé pour les liaisons interurbaines et en milieu rural, quel que soit le motif de déplacement. Elle est également prépondérante dans les agglomérations petites et moyennes et, dans les grandes agglomérations, pour les migrations alternantes tangentielles (de banlieue à banlieue : 85 % environ en région parisienne).

P. M.

→ Déplacement ; Emploi ; Heure de pointe ; Modèle de transport ; Population active.

MILIEU → Environnement

MINES ET CARRIÈRES

Installations à ciel ouvert ou en sous-sol destinées à l'extraction de substances minérales : au sens ordinaire, on distingue les produits métalliques ou fossiles (mines) des minéraux destinés à la construction (carrières). Le régime des mines, qui établit un droit préférentiel au profit de l'État, s'applique aux matières d'intérêt national ; le terme de carrières, dans cette acception juridique, est réservé aux exploitations de matières non classées mais, même pour ces dernières, une autorisation administrative, délivrée pour une durée déterminée, est nécessaire (loi du 2 janvier 1970) et une étude d'impact doit être effectuée (loi du 19 juillet 1976).

Les mines et carrières peuvent poser des problèmes d'urbanisme, soit par l'espace qu'elles utilisent, soit par les nuisances qu'elles occasionnent (bruit, poussières et pollutions, transports lourds, détérioration du paysage, etc.), soit par les difficultés de construction qu'elles entraînent (carrières souterraines). Les plans d'urbanisme ne doivent pas omettre les servitudes correspondantes. L'ouverture de carrière peut, notamment, être refusée dans les sites classés ou en cours de procédure) et aux abords des monuments historiques ; lorsqu'elle implique le défrichement d'espaces boisés (une autorisation de défricher est alors nécessaire) ; dans un périmètre de protection des eaux. À l'inverse, les plans d'urbanisme, et notamment le POS ou le PLU, peuvent interdire l'urbanisation d'une zone pour permettre son exploitation future en carrière.

L'aménageur doit aussi assurer la réhabilitation des anciennes carrières par apport de matériaux pour les combler, couverture de terre végétale puis aménagement : les anciennes carrières se prêtent souvent bien à l'installation de bases de loisirs et de plein air. Des problèmes de réhabilitation se posent aussi pour les déchets miniers (terrils) qui forment de véritables collines artificielles et pour le carreau (terrain clos englobant l'orifice du puits et les installations) des usines qui ne sont plus exploitées.

Les mines ont, en outre, souvent créé un paysage urbain spécifique : carreau de la mine, terrils, aires de stockage, voies de transport des minéraux, et même habitat, spécifique. On appelle corons les groupes d'habitations, exiguës et sans confort, construites pour héberger les mineurs (Nord-Pas-de-Calais en particulier). Leur réhabilitation, si elle est possible, ou leur démolition doit être envisagée. Les mines plus récentes ont pu donner lieu à la construction de cités minières s'inspirant, peu ou prou, des principes des cités-jardins.

P. M.

→ Activité économique ; Coron ; Friches urbaines et industrielles ; Tréfonds.

MINISTÈRE → État

MINITEL → Télématique

MINORITÉS → Ghetto ; Ségrégation

MISE À JOUR D'UN DOCUMENT D'URBANISME → Plan d'occupation des sols (POS) ; Plan local d'urbanisme (PLU)

MISSION → Administration de mission

MISSION D'ÉTUDES ET D'AMÉNAGEMENT DE VILLE NOUVELLE → Établissement public d'aménagement de ville nouvelle ; Ville nouvelle

MITAGE → Rurbanisation

MOBILIER URBAIN

Expression utilisée par analogie pour désigner les objets légers et déplaçables, mais non mobiles qui, dans les agglomérations, complètent l'ensemble des immeubles et de la voirie pour la commodité et le confort extérieur des habitants. L'utilisation de ce terme, datée des années 1950, est postérieure à l'apparition de ces objets dans l'espace public urbain.

Le premier développement du mobilier urbain coïncide avec celui des techniques de nettoyage et d'éclairage et avec l'apparition des trottoirs qui ont fait de la ville occidentale un lieu de promenade pour le piéton. La seconde moitié du XIX^e siècle voit l'apogée de ce développement dont le Paris de Haussmann offre, sans doute, la plus remarquable illustration avec la gamme d'objets, produits par les services de la ville de Paris et allant de petits édifices (kiosques, abris, colonnes Morris, urinoirs, éventaires) à une variété de panneaux d'affichage, bancs, corbeilles à déchets, appareils d'éclairage de la voie publique et aux éléments de sertissage des espaces verts ou vides (clôtures en métal de diverses hauteurs, grilles d'arbres modulables, arceaux de fonte pour ourler les pelouses). Ce mobilier, dessiné par l'architecte Davioud et réalisé en série par les fondeurs de l'est de la France, est caractérisé par ses matériaux (métal, bois, brique et zinc), la qualité de sa conception, son unité de style. L'homogénéité de sa distribution et la rationalité de son implantation étaient assurées grâce à la collaboration des ingénieurs des différents services (voirie, éclairage, plantations, etc.). Il ne joue pas seulement un rôle pratique, mais contribue à l'urbanité et à l'esthétique de la ville. D'une part, grâce à la légèreté de ses formes étrangères au vocabulaire classique, il contrepointe, de façon ludique, la masse minérale des immeubles tout en dialoguant avec certains des éléments des décors de façade, les balcons en particulier. D'autre part, il confère à la ville une unité et une urbanité nouvelles par un double jeu de ponctuation régulière et modulée et de sertissage des espaces libres ou verts. Entre le départ d'Haussmann et la seconde guerre mondiale, le mobilier haussmannien fut complété par des candélabres, des grilles de jardin et les entrées de métro de Guimard, dont la grâce mise sur les mêmes effets de contraste.

L'ensemble de ce mobilier urbain, dont certains éléments sont encore copiés, sur le mode « rétro » ou selon une approche esthétique renouvelée, n'est ni protégé au titre des monuments historiques, à l'exception notable des stations de Guimard, dont les moules originaux ont été perdus.

Cette négligence tient au développement d'une nouvelle génération de mobilier urbain, solidaire de la création de nouveaux matériaux (plastiques pour les petits objets en particulier), de nouveaux modes de déplacement et de télécommunication (signalisation routière, abris d'autobus, vélocipèdes), de nouveaux besoins sociaux (jeux d'enfants pour les jardins publics, adaptation des trottoirs aux personnes à mobilité réduite) et de nouveaux modes de production transférés de l'aménagement du territoire et des routes vers les espaces urbains (acier plié pour les candélabres comme pour les rambardes d'autoroute). La production commerciale, en grande série, par des firmes privées, de ce mobilier conforte notamment trois tendances : perte de la recherche formelle et de l'unité de style

des différents éléments du mobilier ; banalisation de ces objets qui se retrouvent identiques, non seulement d'un pays et d'une ville à l'autre, mais dans les villages et les campagnes ; distribution purement quantitative des objets mobiliers, traités comme unités singulières et non plus composants d'un ensemble complémentaire et intégrateur de l'espace urbain qu'ils contribuent désormais à désintégrer. Autrement dit, le rôle convivial et esthétique de ce type d'équipement tend à s'effacer. Ils sont en revanche devenus le support d'une autre fonction publicitaire.

Paris offre aujourd'hui, à cet égard, un exemple caricatural où la circulation des piétons est entravée par des objets hors d'échelle (kiosques à journaux, urinoirs, poubelles) et des panneaux publicitaires prétexte à plans de quartiers surnuméraires. Des opérations et des concours de réaménagement d'espaces publics ont également amplifié le fractionnement du système des espaces parisiens en créant des espaces à forte spécificité d'aménagement, mais sans liaison avec le reste des mobiliers urbains.

Le mobilier urbain, autrefois porteur de convivialité, conserve cependant un rôle potentiel que les urbanistes devront repenser et réélaborer en diversifiant les modes de production, en différenciant les mobiliers urbain et rural et en travaillant à une répartition rationalisée et maîtrisée du mobilier dans l'espace urbain.

Des solutions devraient également être recherchées pour intégrer dans des réseaux d'infrastructures (éventuellement souterrains), et d'équipements plutôt que dans des objets encombrants et offensants pour la vue, la collecte des déchets et les équipements sanitaires qui, par définition, ne contribuent pas à l'urbanité.

F. C. et V. S.-M. G.

→ Éclairage public ; Espace public ; Trottoir ; Viabiliser.

MOBILITÉ

La mobilité est la propension d'une population à se déplacer. En ce qui concerne la mobilité à l'intérieur d'une agglomération, on mesure le plus souvent la mobilité par le nombre moyen de déplacements (en général en excluant les déplacements effectués à pied en totalité) un jour de semaine par ménage ou par personne (ou par personne de 6 ans et plus). La mobilité est liée à la taille de la ville (le maximum s'observe dans les villes moyennes). Elle s'est longtemps accrue presque linéairement avec le niveau de vie (mesuré par le revenu R) et le niveau de motorisation m (lui-même lié au revenu), jusqu'à ce qu'on atteigne un niveau de saturation, voire une légère diminution (récente) dans certains cas. D'autres facteurs interviennent : âge, sexe, position dans le ménage, exercice d'une activité professionnelle, desserte par transports en commun, organisation de la ville, etc.

La mobilité est établie par enquêtes par sondage, effectuées à domicile auprès de tous les membres d'un même ménage ou par la méthode du carnet (où l'enquêté note ses déplacements). Les résultats de ces enquêtes fournissent une approximation de la demande de déplacements. Mais cette estimation est par défaut, car elle ne comprend pas la demande non réalisée, qu'on appelle demande latente, en raison de l'insuffisance de l'offre de transport (desserte insuffisante en transports en commun, non-disposition d'un véhicule individuel) ou du revenu des intéressés (pour payer la dépense monétaire liée au déplacement).

Les études sur la mobilité ont mis l'accent sur :

— le budget-temps de transport, dont Zahavi estime qu'il est presque constant (résultat contesté par d'autres auteurs) ;

— les chaînes de déplacements (un déplacement n'est pas décidé indépendamment de ceux qui le suivent ou le précèdent), qui ont conduit à étudier les programmes d'activités dans un espace-temps à trois dimensions (Hägerstrand) ;

— les cartes mentales, représentations subjectives de l'espace urbain par un habitant à partir des lieux qu'il a l'habitude de fréquenter ;

— l'accessibilité qui, surtout dans les pays en développement, n'est pas assurée pour tous, soit par carence des réseaux de transport en commun, soit par insuffisance du revenu.

P. M.

→ Déplacement ; Accessibilité.

MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE

Changement de logement par un ménage. Elle a pour objet de modifier la localisation (quartier, ville), le statut (location, accession à la propriété), le type (appartement, maison individuelle) ou la taille du logement, ou souvent plusieurs de ces caractéristiques à la fois. Le taux de mobilité résidentielle peut être mesuré par la proportion des résidences principales qui ont changé d'occupant au cours de l'année.

La mobilité résidentielle est difficile à mesurer avec précision (délicat suivi des mouvements, insuffisance de la mesure des changements de logement entre deux enquêtes, interférence avec les créations et les disparitions de ménages, etc.). Elle est relativement faible en France (11 % en 2006). Elle est très variable selon les caractéristiques du ménage et les conditions de logement. Elle est beaucoup plus élevée chez les célibataires et chez les jeunes ménages. Elle est également plus importante chez les locataires du secteur locatif privé (27 % par an environ) que chez les locataires HLM (10 % en moyenne, avec d'importants écarts selon la qualité et la localisation des immeubles et des opérations) et surtout que parmi les propriétaires occupants (4,5 %). Après avoir longtemps augmenté, elle a baissé entre 2002 et 2006, en particulier dans le parc locatif social dont l'occupation devient ancienne et où de nombreux ménages restent captifs, faute de revenus suffisants pour franchir la marche de l'accession devenue trop haute. Dans les zones de marché tendues, le parc social connaît ainsi un engorgement marqué : la mobilité n'est que de 8 % dans le parc HLM francilien, à peine 4 % dans celui de Paris. Le développement de l'accession à la propriété ainsi que le ralentissement de la construction réduisent également la mobilité résidentielle enregistrée dans l'ensemble du parc.

À l'inverse, la décohabitation et la réduction de la taille moyenne des ménages (baisse de la nuptialité et de la fécondité, accroissement des divorces) entraînent une demande accrue de la part de petits ménages qui se tournent surtout vers le secteur locatif en immeubles collectifs.

A.-C. et A. M.

→ Logement.

MOBILITÉ SOCIALE

Ce terme désigne « l'intensité des échanges intergénérationnels entre deux groupes professionnels » (R. Boudon). La sociologie de la mobilité sociale cherche à définir les « probabilités d'accès aux différents niveaux socioprofessionnels en fonction des origines sociales ».

La pensée sociale a longtemps opposé les sociétés traditionnelles, où la hiérarchie est rigide et la mobilité faible, aux sociétés modernes caractérisées par une forte mobilité sociale. Dans cette perspective, le démarrage économique devait s'accompagner d'un accroissement de la mobilité sociale, favorisé par l'urbanisation et l'expansion qui brisent les structures rigides des sociétés traditionnelles. Sur le plan social, la mobilité devait augmenter avec le passage du statut social assigné (reçu dès la naissance) au statut acquis, lié à la compétence des individus. Dans les sociétés modernes, la prédominance du statut acquis semblait affaiblir l'importance de l'origine sociale dans la mobilité sociale. Sur un plan politique, une forte mobilité sociale devait permettre une intense circulation des élites et donc la régénération de la démocratie et le changement social.

La sociologie a, en grande partie, détruit cette conception en montrant qu'il n'y a pas de lien entre niveau de développement économique et mobilité sociale. Elle tend à rejeter cette notion pour lui préférer celle d'inégalité des chances. Cette dernière est associée à un ensemble de travaux théoriques centrés sur le rôle de l'école (cf. R. Boudon, *L'inégalité des chances*).

La sociologie de la mobilité sociale s'oppose à la sociologie de la reproduction pour qui la mobilité intergénérationnelle des individus n'influence pas la structure de classe et peut même contribuer à son maintien par la crédibilité qu'elle donne à l'idéologie de la réussite individuelle.

D. L.

→ Classe sociale ; Sociologie urbaine.

MODALITÉS D'APPLICATION DU RÈGLEMENT NATIONAL D'URBANISME (MARNU) → Carte communale

MODE DE TRANSPORT → Modèle de choix modal ; Moyen de transport

MODE DE VIE → Besoins ; Classe sociale ; Habitant ; Société ; Sociologie urbaine

MODÈLE

Ce terme peut servir à désigner l'instrument d'une méthode de conception et de production de l'espace bâti, qui dérive de la démarche utopiste. Le modèle consiste alors dans un plan standard élaboré *a priori* pour promouvoir un ensemble de conditions sociales et matérielles tenues pour universellement valables : c'est un objet définitif et, par définition reproductible, quel que soit le contexte physique et social de son application. La procédure économique et efficace, mais réductrice et contraignante, du modèle s'est imposée dans l'urbanisation planifiée de l'ère industrielle. On peut lui opposer un procès de conception et de production de l'espace bâti plus complexe, d'un maniement plus difficile, fondé sur des systèmes de règles qui permettent, au contraire, de répondre par des solutions originales à la diversité des contextes physiques et socioculturels (F. Choay, *La règle et le modèle,* Paris, 1980).

F. C.

→ Progressisme ; Utopie.

MODÈLE (MATHÉMATIQUE)

Un modèle est un système complet, plus ou moins simplifié par rapport à la réalité. Cette définition de l'économiste néerlandais Tinbergen peut s'appliquer à un modèle graphique ou matérialisé, ou au contraire à un modèle conceptuel ou mathématique. Ackoff introduit la notion d'idéal en parlant de « représentation idéalisée de la réalité afin de faire apparaître certaines de ses propriétés ».

La construction de modèles se rattache à l'analyse de systèmes.

Un modèle mathématique est un modèle exprimé sous forme de relations mathématiques entre des variables. Celles-ci peuvent être considérées comme les caractéristiques des éléments qui constituent un système. Ainsi, un modèle mathématique apparaît comme la formalisation mathématique d'un système.

On peut proposer plusieurs classifications des modèles mathématiques. On retiendra, tout d'abord, la distinction entre modèles explicatifs et modèles descriptifs. Un modèle explicatif formalise une explication du système décrit. Il se présente sous la forme de relations mathématiques qui s'enchaînent par un processus logique, chaque relation formalisant une relation hypothétique entre des variables (caractéristiques des éléments du système). Au contraire, un modèle descriptif se limite à établir des relations empiriques, établies par analyse statistique (et calcul sur ordinateurs), sans qu'on cherche à préciser la structure logique de ces relations. Seuls les modèles explicatifs peuvent être valablement utilisés en prévision, la stabilité des relations statistiques des modèles descriptifs n'étant en rien assurée. Parmi les modèles explicatifs, on peut distinguer les modèles prédictifs (la prévision résultera de l'introduction de valeurs futures des variables et du choix raisonné des valeurs futures des paramètres du modèle) et les modèles de planification (qui sont construits afin d'évaluer les conséquences de diverses alternatives pour le futur).

On peut encore distinguer :

— les modèles déterministes (qui fournissent un seul état) et les modèles probabilistes ou stochastiques (qui fournissent une distribution de probabilités des états possibles) ;

— les modèles analytiques (relations mathématiques formalisées) et les modèles de simulation (des effets de divers événements possibles) ;

— les modèles dynamiques ou statiques, selon que le temps intervient ou non dans leur structure même ;

— les modèles agrégés (où on considère des groupes pour lesquels on retient des valeurs moyennes des variables) ou désagrégés (où on considère les individus) ;

— les modèles analogiques (construits par analogie avec un autre système, tel le modèle gravitaire de distribution des déplacements qui repose sur une analogie avec les lois de la gravitation universelle et du magnétisme), homomorphiques (qui décrivent une approximation du système) et isomorphiques (qui simulent les interactions qui régissent les courses et les effets du processus décrit) :

seuls ces derniers sont des modèles réellement explicatifs.

L'ajustement (éviter l'anglicisme « calibration ») d'un modèle consiste à déterminer les valeurs numériques des coefficients et paramètres du modèle qui permettent la meilleure adéquation possible entre les résultats calculés par le modèle et les résultats empiriquement observés Les coefficients sont les éléments numériques qui sont attachés aux variables d'un modèle descriptif : ils n'ont pas de signification propre et seul leur signe (positif ou négatif) en a une. Les paramètres sont les éléments qui fixent les lois traduites par les relations d'un modèle explicatif ou analogique. Ils ont une signification propre et, avant toute application en prévision, on doit s'interroger sur leur évolution possible, en faisant appel à la réflexion prospective. Par exemple, l'exposant d'un modèle gravitaire est un paramètre qui traduit la résistance des usagers à se déplacer.

Les écarts entre les valeurs observées et les valeurs calculées par le modèle sont les « erreurs » du modèle. On peut considérer que, dans une application en prévision, les erreurs seront supérieures à celles observées lors de l'ajustement du modèle à partir d'une situation observée. Des méthodes classiques (calcul d'erreurs, analyse de variance) permettent d'apprécier la qualité de l'ajustement. Mais cette qualité ne peut se limiter aux résultats de tels calculs : on peut toujours obtenir un bon ajustement d'un modèle en multipliant les coefficients (ou paramètres), mais ce gain de précision est illusoire car ces coefficients supplémentaires ont peu de chances d'être stables dans le temps, et les erreurs risquent d'être très élevées lors de l'application d'un tel modèle en prévision. Aussi, les modèles explicatifs, comportant un petit nombre de paramètres clairement identifiés, sont les plus utiles à l'analyse d'un système, comme pour la prévision et la planification.

Les modèles mathématiques ont de nombreuses applications en urbanisme et en aménagement de l'espace. On citera notamment leurs applications dans le domaine économique (échanges interindustries, multiplicateurs d'emplois, etc.), dans celui de la mobilité et des transports (distribution géographique des déplacements, choix du mode de transport, etc.), dans l'étude des réseaux urbains, en économie spatiale.

On a tenté, dans les années 1960, aux États-Unis et parfois en France, de construire des modèles simulant le développement urbain (cf. P. Merlin, « Modèles d'urbanisation », *Cahiers de l'IAURP*, vol. 11, 1968). Ces modèles étaient soit globaux, soit partiels (concernant par exemple la localisation des ménages, ou celle des commerces). Les modèles explicatifs, dont le plus connu est celui de Herbert et Stevens qui analyse le choix de localisation des ménages, se sont révélés difficiles à utiliser opérationnellement pour des prévisions. Des modèles descriptifs (Lowry, aux États-Unis ; Merlin et Lebel en France) ont pu être utilisés opérationnellement, mais souffrent des insuffisances générales des modèles descriptifs.

P. M.

→ Modèle de transport ; Prévision ; Recherche opérationnelle ; Système.

MODÈLE DE CHOIX MODAL

Modèle qui décrit le choix d'un mode de transport par l'usager. La plupart des modèles ne comparent que deux modes de transport à la fois. On procède alors par répartitions successives :

— entre la marche à pied et l'emploi d'un moyen de transport ;

— entre l'emploi d'un moyen individuel et d'un moyen de transport en commun ;

— parmi ces derniers, entre les différents moyens concurrents le cas échéant.

Les modèles les plus utilisés reposent sur le concept d'arbitrage par l'usager entre la dépense monétaire, le temps de trajet (et souvent le confort). Leur mise au point suppose la détermination d'équivalences entre ces dimensions différentes : les coefficients de pénibilité permettent de corriger le temps en fonction de l'inconfort lié à chaque séquence du déplacement (trajet terminal à pied, attente, correspondance, trajet dans un véhicule surchargé). L'arbitrage entre le temps et la dépense monétaire nécessite la détermination empirique d'une valeur du temps *(subjective)*, à partir de l'analyse *objective* du comportement *effectif* des usagers, connu par les enquêtes de mobilité.

Les principaux modèles, dont s'inspirent les modèles actuellement utilisés, ont été mis

au point au début des années 1960. Ils présentent sous forme mathématique (Warner, États-Unis) ou sous forme graphique (Barbier-Merlin, France et Beesley, Grande-Bretagne) une courbe d'affectation permettant d'affecter les usagers à l'un ou l'autre des deux moyens de transport en fonction de la comparaison du temps de trajet et des dépenses monétaires pour chacun d'eux. L'étude française, qui prenait en outre en compte le confort, établit la courbe d'affectation en fonction de la différence, pour les deux moyens de transport concurrents, du *coût généralisé* du déplacement considéré (lequel incorpore dépense monétaire, temps de trajet et confort).

Comme les autres modèles de transport, les modèles de choix modal reposent sur des principes établis au début des années 1960. Les améliorations apportées par la suite ont plutôt été des complications qui, recourant à davantage de variables, donc de coefficients ou de paramètres à ajuster, ont nui à leur valeur prédictive.

La principale critique apportée aux modèles de choix modal souligne que, seule une minorité des usagers est en situation de choix véritable : les autres, soit ne disposent pas d'une automobile (on les appelle « les captifs » des transports en commun), soit sont, au contraire, décidés à utiliser leur automobile dans tous les cas.

L'affectation aux itinéraires concurrents repose sur des modèles de conception similaire.

P. M.

→ Coefficient de pénibilité ; Confort (d'un moyen de transport) ; Coût généralisé de déplacement ; Modèle de transport ; Moyen de transport ; Valeur du temps (lors des déplacements).

MODÈLE DE DISTRIBUTION GÉOGRAPHIQUE DES DÉPLACEMENTS

Modèle qui permet de déterminer les flux t_{ij} entre chaque origine i et chaque distinction j sous forme de matrice (tableau). On distingue :

• Les modèles de facteur de croissance, qui corrigent les flux actuels par des facteurs prenant en compte la croissance prévue, dans chaque quartier, de la population résidente et des activités ; ces modèles donnent de bons résultats à moyen terme, si aucun bouleversement de la structure de l'agglomération ni du réseau de transports n'est prévu.

• Les modèles gravitaires qui reposent sur une analogie entre la mobilité et la gravitation universelle. Deux formulations mathématiques sont employées :

— puissance :

$$t_{ij} = \alpha \frac{g_i \times a_j}{d_{ij}^{\beta}}$$

— exponentielle :

$$t_{ij} = \alpha' g_i \times a_j \times e^{-\beta' d_{ij}}$$

g_i : génération du quartier i (par ex. la population active) ;
a_j : attraction du quartier j (par ex. les emplois) ;
d_{ij} : indicateur d'éloignement (distance, coût généralisé) entre i et j ;
α ou α' : paramètre de mise à l'échelle ;
β ou β' : paramètre de sensibilité de la mobilité à la distance.

• Les modèles des opportunités formalisent un comportement des usagers qui, pour choisir leur destination, explorent l'espace de proche en proche, selon les distances (ou coûts généralisés de déplacement) croissantes.

On peut présenter, pour ces modèles, des remarques analogues à celles présentées à propos de l'ensemble des modèles de transport quant à leur origine et à leurs améliorations ultérieures quelque peu illusoires. On observera cependant que les modèles de prévision *ex nihilo* des flux (tels le modèle gravitaire ou le modèle des opportunités) étaient bien adaptés au cas de prévisions à long terme dans des agglomérations en évolution rapide et où l'on prévoyait de nouveaux réseaux de transport, ce qui explique qu'ils aient été préférés dans les années 1960-1970 où ces conditions étaient remplies dans les pays développés. Au contraire, les modèles de facteur de croissance, repartant des flux existants, sont plus adaptés à des prévisions à moyen terme dans des agglomérations qui évolueront peu et où on se limitera à compléter et à améliorer les réseaux existants : ces modèles, abandonnés dans les années 1960, méritent d'être remis au goût du jour, au moins dans le contexte actuel des villes des pays développés.

P. M.

→ Coût généralisé de déplacement ; Déplacement ; Modèle de transport.

MODÈLE DE TRANSPORT

Système complet, plus ou moins simplifié par rapport à la réalité, décrivant des comportements liés à la mobilité, le plus souvent sous forme mathématique.

Ajuster (terme à préférer à l'anglicisme « calibrer » un modèle) consiste à déterminer les valeurs des paramètres du modèle, qui permettent de minimiser le taux d'erreur, c'est-à-dire les écarts entre les données observées et les données calculées par le modèle. Le meilleur ajustement n'est pas nécessairement une fin en soi s'il nécessite une excessive complication du modèle, la multiplication de paramètres dont la signification est obscure et qu'on ne saura fixer par réflexion prospective : le gain apparent de précision serait alors perdu lors de l'application du modèle en prévision. Il est de bonne méthode de mesurer (tester) la variabilité des résultats du modèle (sensibilité du modèle) à une variation des paramètres.

La méthode « classique » de planification des transports, mise au point aux États-Unis autour de 1960 et après, adoptée et adaptée en Europe dans les années 1960, suppose des choix successifs de l'usager, qui se traduisent par autant de modèles dits séquentiels :

— décision d'effectuer ou non un déplacement : modèle de génération des déplacements ;

— choix de la destination : modèle de distribution géographique des déplacements ;

— choix de l'horaire : modèle de fixation des coefficients de pointe ;

— choix du mode de transport : modèle de choix modal ;

— choix de l'itinéraire : modèle de choix d'itinéraire.

La méthode classique a été très critiquée à la fin des années 1960 et au cours des années 1970. On lui reproche le caractère arbitraire de sa structure séquentielle, le rôle conservateur de modèles ajustés sur la situation actuelle (ou passée) et leur conception initiale aux États-Unis pour planifier les autoroutes urbaines : on l'a même qualifiée d'outil « au service de l'automobile ». Sans être totalement injustifiés, ces reproches sont excessifs car ils visent plus une application mécanique de la méthode classique que celle-ci en elle-même. Surtout, ses critiques n'ont jamais pu élaborer de méthodologie globale qui puisse constituer une alternative à la méthode classique.

Les modèles de transport ont été développés à l'époque où les grandes villes américaines ont entrepris des *comprehensive studies* pour justifier les autoroutes urbaines construites avec un financement du gouvernement fédéral, puis où les métropoles européennes (Londres, Paris, Athènes) ont entrepris elles-mêmes des études globales de transport. Les modèles de base construits à cette époque ont été améliorés, mais cette amélioration est le plus souvent illusoire : elle repose sur la prise en compte de variables plus diverses, donc de paramètres plus nombreux, ce qui nuit à la stabilité dans le temps et donc à la valeur prédictive de ces modèles.

P. M.

→ Modèle de choix modal ; Modèle de distribution géographique des déplacements ; Mobilité.

MODÈLE GRAVITAIRE → Modèle de distribution géographique des déplacements

MODERNE

Du bas latin *modernus*, récent, cet adjectif, appliqué à un mouvement architectural du XX^e^ siècle le « mouvement moderne », est cependant loin d'avoir seulement un sens relatif qui le ferait utiliser par chaque époque, pour se distinguer des âges précédents.

Introduit dans le langage des humanistes italiens, il a d'abord été utilisé à des fins de périodisation. Dès le XV^e^ siècle, il sert à opposer à l'Antiquité les temps qui l'ont suivie. C'est dans ce sens que s'est développée aux XVII^e^ et XVIII^e^ siècles la « querelle des Anciens et des Modernes ». De même, à la suite de Pétrarque, les historiens d'art ont fait commencer l'architecture moderne avec le Moyen Âge, en l'opposant à l'architecture de l'Antiquité ; toutefois, les manuels d'histoire font commencer les Temps modernes après le Moyen Âge, avec la découverte de l'Amérique (1492).

Le « mouvement moderne », en architecture, est en revanche lié à une notion historique beaucoup plus récente, celle de modernité (néologisme proposé par Théophile Gautier en 1867, diffusé par Baudelaire). Née dans un contexte que définissent la création de l'État moderne et la révolution industrielle, où l'évo-

lution de sciences et des techniques, comme celle des modes et des rapports de production « introduisent dans la vie sociale une dimension de changement permanent, de déstructuration des mœurs et de la culture traditionnelle », la modernité est définie par J. Baudrillard *(Encyclopaedia Universalis)* comme « une structure historique et polémique de changement et de crise », « pratique sociale et mode de vie articulé sur le changement, l'innovation, mais aussi sur l'inquiétude, l'instabilité, la mobilisation continuelle, la subjectivité mouvante, la tension, la crise et comme représentation idéale ou mythologie ».

Dans les arts, la modernité commence d'être assumée sensiblement à partir du romantisme allemand. Cependant, sa revendication explicite est liée au concept d'avant-garde, né en France dans le climat de la Commune de 1870, où il associe politique et littérature. Il sera bientôt réservé aux seules activités artistiques, parmi lesquelles la littérature et la peinture jouent un rôle pionnier, suivies par la musique et, avec un net décalage, par l'architecture qu'on traitera ici séparément.

Après les précurseurs, Gautier *(L'art moderne)* et surtout Baudelaire, après l'époque héroïque de Mallarmé, Rimbaud, Cézanne, cette modernité protéiforme voit se succéder, entre autres, le postimpressionnisme, l'expressionnisme, le cubisme, le futurisme, le dadaïsme, le surréalisme, le constructivisme... plus tard l'abstraction lyrique, l'*action painting* et, pour ne citer que quelques noms, des personnalités aussi contrastées que Seurat et Klimt, Picasso et Schwitters, Dubuffet et Pollock, Debussy et Schoenberg, Joyce et Kafka, Apollinaire et Beckett.

On peut cependant tenter de définir schématiquement quelques traits communs à l'ensemble de ces avant-gardes (cf. R. Poggioli, *Teoria dell'arte d'avanguardia,* Milan, 1962, et Ph. Junod, *Transparence et opacité,* Lausanne, 1976). On notera d'abord, et essentiellement, une nouvelle relation au temps, fondée sur un sentiment spécifique de l'historicité, qui s'achève en mythe du nouveau. Il faut « descendre au fond de l'inconnu pour trouver du nouveau », écrit Baudelaire auquel Seurat fait écho en 1888 : « Plus nous serons, moins nous aurons d'originalité... Je ne peignais ainsi que pour trouver du nouveau. » Comme le remarque Berenson, « l'appétit de la nouveauté qui nous semble la chose la plus naturelle et banale du monde n'est néanmoins ni ancienne, ni universelle ». Il résulte, avec l'avant-garde, d'une « découverte exclusivement moderne, accomplie au moment où l'art commence à se contempler lui-même d'un point de vue historique » (Bontempelli). La nouveauté de cette modernité ne réside pas tant dans le contenu des œuvres que dans l'attitude des artistes vis-à-vis de la tâche esthétique que leur impose leur époque (cf. H. Rosenberg, *The tradition of the new,* New York, 1959, trad. franç., 1962).

En second lieu, le « il faut être absolument moderne » de Rimbaud (1871) a pour corrélat le refus du passé, des héritages historiques et des traditions, au profit d'une immanence de la création, dans un présent qui ne vaut que par « les potentialités du futur » (Maiakowski). Mais ce présent historique est associé à des valeurs diverses et, au gré des différents mouvements, contradictoires : le jeu, l'humour, la déraison, mais aussi bien la science au nom de laquelle poètes (Apollinaire) et musiciens (Schoenberg) prônent l'« expérimentation », la technique, symbolisée par la machine et la vitesse : « une auto vrombissante est plus belle que la *Victoire de Samothrace* » (Marinetti).

Une telle affirmation éclaire encore un autre trait : la subversivité des avant-gardes, leur négativité qui peut s'identifier avec un antihumanisme (Rimbaud : « Maintenant, je sais que l'art est une sottise ») et même s'achever en nihilisme (Maiakowski : « J'écrirai "nihil" sur tout ce qui aura été fait auparavant »). Polémique, la modernité refuse de se figer dans des écoles. Elle est incarnée par des cénacles, des groupes, courants et mouvements qui combattent, dans des revues plus ou moins éphémères, à coup de programmes, proclamations, manifestes (futurisme italien : Marinetti, 1909 ; Dada, 1918 ; surréalisme, A. Breton, Paris, 1924, 1930).

Enfin, les avant-gardes ont dû affronter, de façon parfois cruelle, la contradiction qui oppose leur volonté d'innover radicalement par un art élitique, à leur désir également « moderne » d'être en accord avec la nouvelle société de masse. Politiquement, elles se sont trouvées aux prises avec des problèmes d'une grande complexité. On se contentera d'indiquer, avec Poggioli, que « l'art d'avant-garde est, par nature, incapable de survivre, non seulement à la persécution, mais à la protection ou au patronage d'un État totalitaire » (l'art moderne, d'avant-garde, a été combattu

et traqué, aussi bien dans l'Allemagne nazie que dans la Russie soviétique, à partir des années 1930).

Depuis la seconde guerre mondiale, les courants de l'art moderne se multiplient tandis que, sous la pression des changements sociétaux, des médias et d'un marché de l'art en expansion, ils voient leur public s'élargir, leur reconnaissance s'accélérer, leur durée de vie se réduire, tendant ainsi à changer de nature et à relever des phénomènes de mode.

En architecture, la modernité a été assumée tardivement. Sans doute parce que les réalisations de cet art sont résistantes au changement, faites pour durer, mais aussi à cause de leur destination utilitaire qui y limite les choix arbitraires et le champ de l'innovation, les jeux de l'humour, de la subversion et la puissance de la négativité. De ce fait, la notion est plus ambiguë et difficile à cerner que dans les autres arts. Critiques et historiens de l'architecture en témoignent, qui ne s'accordent ni sur sa généalogie (cf. rôles respectivement accordés au mouvement anglais des *Arts and crafts,* par N. Pevsner, *Pioneers of modern design,* Londres, 1936, et au *modern style* ou art nouveau par B. Zevi, *Storia dell'architettura moderna,* Turin, 1955), sur son contenu et sur son interprétation (accent mis sur le rationalisme par S. Giedion, *Space, time, architecture,* Cambridge, Mass., 1941, sur le mouvement organique par Zevi).

L'« architecture moderne », en tant qu'avant-garde militante et consciente de soi, n'est pas issue du *modern style* qui, malgré son nom, revendique une affiliation aux styles du passé. Elle naît à Vienne, à l'articulation du XIX^e^ et du XX^e^ siècle. C'est là que, dans le cadre de la Sécession (mouvement artistique, créé en 1897 et dominé par la figure du peintre G. Klimt) et dans la mouvance de l'enseignement de O. Wagner (cf. *Moderne Architektur,* 1896, trad. franç. 1984), A. Loos publie ses premiers manifestes (dès 1897), avant de construire sa maison-manifeste (villa Steiner, 1910), que J. M. Olbrich construit le Palais de la Sécession en 1898, et que J. Hoffman édifie le sanatorium de Pukersdorf (1903) avant de commencer, deux ans plus tard, le projet du palais Stoclet de Bruxelles. Parallèlement, et sans lien avec une avant-garde artistique qui n'existe pas encore dans son pays, F. L. Wright réalise aux États-Unis, pendant la première décennie du siècle, une œuvre (période des *prairie-houses*) qui, publiée en 1910 à Berlin, deviendra un ferment pour l'avant-garde européenne (particulièrement Van't Hoff, Mies Van der Rohe et Aalto) et consacre la place de l'architecte américain dans la modernité.

Dans les années qui suivent, le mouvement se propage à travers l'Europe, dans le sillage de courants artistiques, en particulier picturaux (cf. S. Giedion) tels que : l'expressionnisme allemand qui marque les œuvres de E. Mendelsohn (tour Einstein à Potsdam, 1921) et de H. Poelzig (théâtre de Berlin, 1919) ; le néo-plasticisme hollandais et la revue *De Stijl* qui influence les Néerlandais Rietveld, Van Doesburg et Van Eesteren, mais aussi L. Mies Van der Rohe ; le cubisme auquel s'alimentent les rationalistes dont, à partir des années 1920, Le Corbusier, également très marqué par le futurisme italien ; le constructivisme, le suprématisme (K. Malevich) et le futurisme russes dont est issue l'architecture soviétique d'avant-garde des années 1920 (A. Vesnine, K. C. Melnikov, etc.).

Le concours international pour le siège du *Chicago Tribune* (1922), quoique gagné par des Américains (Howells et Hood), suscite de la part des protagonistes du mouvement moderne européen une série de projets qui introduisent ce mouvement aux États-Unis. Celui-ci y sera pleinement reconnu et diffusé à la suite de l'émigration (1938) de Gropius et Mies Van der Rohe qui avaient fui l'Allemagne nazie. Le premier y deviendra le directeur de l'école d'architecture de Harvard où il formera une nouvelle génération d'architectes, le second, installé à Chicago, créera une série de chefs-d'œuvre (Illinois Institute of Technology, entre autres), immédiatement imités et convertis en types.

Dans la mesure où l'architecture moderne est issue d'un « mouvement » aux ramifications multiples, elle ne peut être définie que très schématiquement, par les modulations et variations qu'elle apporte aux traits communs, caractéristiques des autres avant-gardes. On retiendra en particulier :

— Sa volonté d'innovation radicale qui s'exprime :

• Par une rupture explicite avec les styles et traditions du passé qui, au XIX^e^ siècle, avaient lourdement pesé sur le néo-classicisme et l'éclectisme.

• Par l'utilisation systématique, à partir des années 1920, des matériaux nouveaux (béton, acier) et de leurs nouvelles possibilités structurales qui permettent la conquête de la hauteur et la création d'un nouveau vocabulaire (toits-terrasses, murs, rideaux, pilotis, pans de verre, toits autoportants) et d'un espace intérieur libéré des anciens cloisonnements.

• Par son rapport avec l'industrie : importance accordée aux notions de prototype et de standard (cf. E. May, A. Klein), recherches de préfabrication partielle ou totale (cf. le projet de maison Domino de Le Corbusier et, plus tard, l'œuvre de J. Prouvé), utilisation d'éléments produits par l'industrie (Mies Van der Rohe).

• Par son idéal de pureté que traduit sa répudiation de l'ornement et du décor. L'architecture moderne se veut exclusivement productrice de volumes et de formes qui n'en offrent pas moins une grande diversité : formes géométriques (Gropius, Meyer), organiques (Wright, Aalto), expressionnistes (Mendelsohn, Poelzig, Le Corbusier dans la seconde partie de son œuvre), qui tantôt sont dématérialisées par la transparence des parois (Mies Van der Rohe), tantôt affirmées par leur opacité, que celle-ci soit exaltée par une blancheur ascétique (Mallet-Stevens), ou soulignée au contraire par le jeu de la couleur (B. Taut). Le même idéal conduit souvent à l'utilisation de matériaux bruts, à la proscription des revêtements, éventuellement à l'élimination des meubles, incorporés dans le bâtiment-objet.

• Par l'appropriation de nouveaux paradigmes, symboles du monde nouveau, tel, à la suite des futuristes, celui de la machine (cf. « la machine à habiter » de Le Corbusier), dont R. Banham (*Theory and design in the first machine age,* Londres, 1960) a montré qu'il n'était généralement pas fonctionnel, mais utilisé à la manière d'une citation, de façon symbolique.

— Son goût de la subversion qui s'exprime dans une série de libelles et de manifestes dont, parmi les plus célèbres, *Ornement et crime* (Loos, 1908), *Manifesto dell'architettura futurista* (Milan, Sant'Elia, 1914), « Maquette de la tour pour la IIIe Internationale » (Moscou, Tatline, 1920), ainsi que dans des revues généralement éphémères comme *Das Andere* (Loos, 1903), *ABC* (Bâle, 1924), *L'Esprit nouveau,* au titre inspiré par un article d'Apollinaire (Le Corbusier et Ozenfant, Paris, 1919), *G : Zeitschrift für elementare Gestaltung* (Mies Van der Rohe, H. Richter, El Lissitzky, Berlin, 1923) ; *AC* (revue du groupe OCA, Moscou, 1926).

— Son refus de l'école qui est, en France, symbolisé par les attaques contre l'École des beaux-arts. D'une façon générale, le mouvement moderne se propage par ondes, autour de groupes et de personnalités. L'exception à la règle est offerte par le Bauhaus, institution polymorphe où l'architecture ne tient qu'une place limitée, seulement à partir de 1928, et dont les recherches actuelles font apparaître les ambivalences et les problèmes soulevés par l'enseignement qui y était donné.

— La façon, originale par rapport aux autres avant-gardes, dont s'y joue le conflit entre élitisme et volonté de servir la société de masse. Dans divers pays d'Europe, sous la pression de théoriciens marxistes (Hannes Meyer, Ernst May, B. Taut, etc.) et dans le cadre de politiques socialistes, le logement social et ses équipements ont été une source importante d'inspiration et d'innovation, du point de vue typologique autant que formel. En témoignent les *Siedlungen* (lotissements) pour ouvriers, réalisés en collaboration avec les municipalités, en Allemagne (Berlin-Britz, 1926-1927 ; Frankfurt-Römerstadt, 1926-1928 ; Stuttgart, 1927) et en Autriche (Vienne, cité ouvrière Karl Marx, 1931), à la suite de concours locaux ou internationaux. Le soin apporté à la conception de certains de ces logements minimaux (orientation, matériaux, agencement des espaces, éclairage, rangement) en a fait de véritables prototypes de l'habitat au XXe siècle. Parallèlement, en Union soviétique, les architectes de l'avant-garde ont élaboré des types et des formes qui devaient, à l'échelle globale, contribuer à « changer la vie » en créant « un cadre de vie pour l'homme nouveau » (cf. A. Kopp, *Ville et révolution,* Paris, 1967). Parmi ces « nouveaux condensateurs sociaux », il faut citer les clubs ouvriers (cf. ceux de Melnikov), mais surtout les plans de cellules d'habitation mises au point par le Stroikom et les Maisons-Communes (DomKomouna), dont le prototype, élaboré par A. Öll et M. Guinzbourg, ne laissera pas d'inspirer l'« unité d'habitation » de Le Corbusier.

On trouve, en France, un écho des expériences germaniques dans les réalisations, à la périphérie de Paris, des architectes Lods et

Lurçat pour des municipalités communistes. Quant aux réalisations sociales de Le Corbusier (lotissement de Pessac, 1925, puis unités d'habitation inspirées par celle de Marseille, 1947-1952), elles ne remportèrent pas l'adhésion des couches sociales auxquelles elles étaient destinées ; elles illustrent la difficulté d'inventer *a priori* un mode de vie et le caractère provocant et élitique que prend souvent, contre son intention explicite, la création de l'avant-garde architecturale. En fait, jusqu'à la seconde guerre mondiale, la majeure partie de l'architecture moderne (hors URSS) fut produite pour des clients privilégiés (cf. les « villas » construites par Loos (1925-1931), Hoffmann, Mies, Le Corbusier, Mallet-Stevens, Aalto, Wright, etc.) qui, quelles que soient leurs origines (poètes et artistes d'avant-garde, bourgeois éclairés ou, dans le cas de Wright, parvenus sociaux) demeurent une minorité.

L'importance qu'ils accordaient aux changements sociétaux a conduit les architectes du mouvement moderne à vouloir élargir leur champ d'intervention et à concevoir, synchroniquement, un urbanisme qui rompe avec la ville du passé. « Bientôt les rues des villes resplendiront comme de grands murs blancs. La cité du XX^e^ siècle sera éblouissante et nue, comme Sion, la ville sainte, la Capitale du ciel » (Loos, 1908). Le Corbusier qui n'a de cesse de dénoncer les méfaits de la ville traditionnelle, réclame « place nette » et « table rase ». La vision la plus radicale naît en Union soviétique de la collusion entre l'avant-garde architecturale et les programmes officiels (« chacun connaît les inconvénients des villes actuelles... La solution de ce problème ne peut venir que d'une conception créatrice nouvelle », 1918, cité par A. Kopp) : c'est le « désurbanisme » proposé par Okhitovich (1921-1930), tel que M. Guinzbourg et M. Bartch l'illustrèrent avec leur projet de « ville verte » pour Moscou. Pour lutter contre l'urbanisation « petite bourgeoise », il est proposé de simultanément désurbaniser, décentraliser et mobiliser : un habitat industrialisé léger, assorti des équipements nécessaires est implanté dans la verdure et suit, de façon linéaire, les réseaux de distribution de l'énergie, régulièrement répartis sur l'ensemble du territoire. Très proches de la conception anticipatrice de « la ville linéaire » (Soria y Mata, *La ciudad lineal,* Madrid, 1882), les projets des désurbanistes étaient prématurés et furent, avec l'ensemble de l'architecture d'avant-garde soviétique, condamnés par le stalinisme.

Dans un tout autre contexte économique, social et politique, l'urbanisme des CIAM, tel que le définit le manifeste de la Charte d'Athènes (1933), et que l'ont interprété L. Hilberseimer, Le Corbusier, J. L. Sert, rompt lui aussi avec la rue, les gabarits traditionnels, et accorde une prééminence nouvelle à la circulation automobile et au classement des activités.

Le mouvement moderne connaît son apogée avant la deuxième guerre mondiale. L'après-guerre voit encore des créations architecturales brillantes chez les vétérans – Seagram Building de Mies Van der Rohe à New York, chapelle de Ronchamp de Le Corbusier, musée Guggenheim de Wright, etc. – et chez les représentants d'une nouvelle génération, illustrée aux États-Unis par Louis Kahn (Salk Institute de La Roja). L'architecture moderne tend néanmoins à se figer dans un modernisme à deux visages : fonctionnalisme froid, symbolisé par le verre et l'acier, illustré par les réalisations américaines de Gropius, de ses élèves, des épigones de Mies Van der Rohe, et qui se propage rapidement en Europe et dans le monde entier ; formalisme, symbolisé par le béton, ressassant la typologie et le vocabulaire plastique créés par Le Corbusier et quelques autres, et qui se répandra aux États-Unis à partir des années 1960. C'est peut-être à cet académisme d'un nouveau genre que conviendrait le mieux l'expression malheureuse de *style international* créée par Hitchcock et Johnson en 1932 *(The international style. Architecture since 1922)* pour désigner les réalisations diverses et hétérogènes du mouvement moderne, à une époque où celui-ci menait une recherche et un combat qui ne s'étaient pas encore figés dans un style. Quant à l'urbanisme des CIAM, il finit par exprimer le conformisme d'un nouveau mode d'urbanisation qui se répand à l'échelle planétaire.

Ce nivellement et cette vulgarisation des apports du mouvement moderne appelaient un renouvellement qui, après la dissolution officielle – et symbolique – des CIAM (1959), fut d'abord tenté de l'intérieur par certains groupes émanés des CIAM, tel *Team 10,* dont le « brutalisme » n'était qu'un expédient.

La vraie relève du mouvement moderne fut prise au cours des années 1960 par quelques groupuscules (*Archigram* en Grande-Bretagne, *Metabolism* au Japon, *Utopie* en France) dont les recherches tentaient d'intégrer les acquisitions scientifiques et techniques et les transformations sociétales issues de la guerre et de concevoir un cadre spatial en harmonie avec cette nouvelle modernité. Le groupe anglais Archigram joue alors un rôle de charnière. D'une part, il poursuit et radicalise l'approche du mouvement moderne. D'autre part, il annonce, notamment par son utilisation des médias, le mouvement postmoderne.

F. C.

→ Archigram ; Architecture fonctionnelle ; Beaux-Arts ; Charte d'Athènes ; Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) ; Modernisme ; Postmoderne ; Progressisme.

MODERNISME → Moderne

MODIFICATION D'UN DOCUMENT D'URBANISME → Plan d'occupation des sols (POS) ; Plan local d'urbanisme (PLU)

MODULE → Modulor ; Symétrie

MODULOR

Instrument de mesure, proposé par Le Corbusier pendant la seconde guerre mondiale, établi à partir d'un module et du nombre d'or (1,62 environ), en vue de proportionner harmonieusement les projets d'architecture et d'urbanisme, la production d'objets industriels, ménagers, mobiliers, etc.

Le Corbusier considérait le système métrique, instauré en France à la fin du XVIII^e siècle, comme un « outil dangereux », coupé de la réalité constructive, qui conduisait à disloquer l'architecture. Il souhaitait renouer avec la tradition d'un système de mesure modulaire et avait reconnu, dans l'analyse de nombreux édifices, l'importance des mesures régionales (pouce, pied, toise, etc.) et le rôle joué par le nombre d'or dans l'esthétique des façades.

Reliant le nombre d'or à quelques mesures simples opérées sur le corps humain (rapport entre la hauteur du corps et celle du plexus solaire), Le Corbusier tenta d'établir une série d'unités de mesure se déduisant les unes des autres par application du nombre d'or et, en 1946, proposa d'unifier celles-ci avec le système anglo-saxon. Il tenta d'appliquer ce système à ses propres réalisations, en particulier à l'unité d'habitation de Marseille. Mais ses espoirs furent déçus : outre les insuffisances théoriques évidentes de sa construction intellectuelle, il rallia peu de ses collègues à l'emploi du modulor qui se heurta en outre aux normes introduites par l'Association française de normalisation (AFNOR) qui introduisait à cette époque des mesures standard dans le bâtiment, déterminées selon des critères techniques et industriels, tout différents de ceux de Le Corbusier pour qui le modulor devait être l'instrument de la recherche de l'harmonie des formes, indissociable des théories fonctionnelles de l'architecture et de l'urbanisme qu'il développait par ailleurs.

D. I.

→ Géométrie ; Nombre d'or.

MONDIALISATION

On a qualifié de mondialisation (ou de globalisation) le processus selon lequel les échanges commerciaux, financiers, mais aussi culturels s'effectuent désormais à l'échelle de la planète. C'est le développement d'Internet qui a conduit à ce constat.

En fait, la mondialisation s'exerçait déjà bien auparavant. La première mondialisation remonte à la fin du Moyen Âge avec les grandes découvertes qui ont permis de connaître l'ensemble des cinq continents. On a pu parler à nouveau de mondialisation lors de la révolution industrielle et de la révolution des transports qui l'a accompagnée : les navires transatlantiques ont permis tant des voyages d'affaires ou personnels que le transport de produits, et d'abord alimentaires, d'un continent à un autre. Les conséquences ont été importantes. Sur le plan politique, cette seconde mondialisation a permis une nouvelle étape de la colonisation, facilité les migrations internationales (vers les États-Unis et les autres colonies de peuplement, puis vers les pays « neufs »), rendu possible des mouvements de troupes à longue distance (notamment lors des deux guerres mondiales). Sur le plan économique, elle a conduit les cam-

pagnes européennes, où se pratiquait une polyculture vivrière, à se spécialiser pour éviter la concurrence des produits importés de pays ou de régions où les rendements étaient plus élevés. De même, les échanges de produits industriels à travers le monde ont créé une concurrence entre pays producteurs et une spécialisation en fonction des matières premières disponibles, des attentes des consommateurs et des qualifications des ouvriers. Le développement de l'aviation, et en particulier l'apparition des avions à réaction, a rendu banal un déplacement, pour affaires ou pour les loisirs.

La troisième mondialisation a commencé à être ressentie lorsque des entreprises, surtout les grandes entreprises multinationales, ont choisi de délocaliser leur production (de biens, puis de services) dans des pays à faible coût de main-d'œuvre (salaires et charges sociales). Le capital des entreprises est devenu de plus en plus international, comme leurs lieux de production. Les entreprises multinationales ont connu un essor sans précédent, marqué par la généralisation de la sous-traitance.

Le développement d'Internet n'a fait qu'accélérer un processus qui existait auparavant. La véritable révolution réside dans le passage à l'instantanéité dans les affaires. Une entreprise peut travailler « en flux tendus », c'est-à-dire éviter de constituer des stocks et produire à la demande. Les règlements financiers, immédiats, ont favorisé diverses formes de spéculation, tant sur les monnaies que sur les valeurs boursières et sur les matières premières. On a pu parler de nouvelle étape du capitalisme, le capitalisme financier mondialisé succédant au capitalisme industriel ou à ce que les marxistes appelaient le capitalisme monopolistique d'État.

Ces tendances, que d'aucuns considèrent comme des dérives – place de sociétés multinationales se comportant comme des États, délocalisations entraînant des pertes d'emplois, éloignement des salariés par rapport au pouvoir de décision et à des dirigeants jugés très (trop) bien rémunérés, recherche à tout prix de rentabilités élevées – ont conduit à une défiance, dans de nombreux milieux, vis-à-vis de la mondialisation. Certains milieux regrettent l'affaiblissement du sentiment national. Sur un plan très différent, divers mouvements, le plus souvent sous forme associative (Attac par exemple), voire des partis politiques d'extrême gauche, appellent de leurs vœux une *altermondialisation*. Celle-ci serait une mondialisation – personne ne veut ni ne peut faire abstraction des possibilités techniques nouvelles – qui ne s'effectuerait pas uniquement selon des critères financiers, mais aussi sur le plan social et culturel, qui s'accompagnerait d'une prise en compte prioritaire des objectifs écologiques et d'une aide considérablement plus importante aux pays en développement. La crise économique de 2008-2009 a semé le doute sur les bienfaits du capitalisme mondialisé et renforcé la position des altermondialistes. Pourtant, on peut craindre que les réformes introduites, sous la pression des gouvernements des pays riches et du Fonds monétaire international, n'aient pas conduit à une remise en cause en profondeur.

P. M.

→ Délocalisation des activités.

MONNAIE → Économie ; Inflation

MONTAGNE

La montagne est l'un des milieux fragiles dont l'aménagement doit concilier des objectifs contradictoires :

— développement économique et social fondé sur des activités permanentes et rentables ;

— mise en valeur du potentiel touristique ;

— protection des espaces.

Certains pays (Suisse, Autriche) ont adopté de longue date une politique globale qui a permis de concilier ces objectifs avec bonheur et de maintenir une importante population permanente. Dans d'autres pays, comme la France, l'exode rural et le vieillissement de la population n'ont pas été enrayés à temps.

Cependant, la loi sur la restauration des terrains en montagne, votée à la fin du XIX^e^ siècle, a permis de constituer une forêt de protection contre l'érosion et les avalanches. Au plan économique, les seules mesures spécifiques résultaient de la loi de 1972 sur la mise en valeur pastorale en montagne et du décret du 20 février 1974 créant l'indemnité spéciale montagne, aide par tête de bétail, qui traduisait la reconnaissance d'un handicap de l'agriculture

de montagne et l'intérêt de la collectivité à son maintien, tandis que des commissaires à l'aménagement étaient créés pour chaque massif (Alpes du Nord, Alpes du Sud, Pyrénées, Massif central, Jura et Vosges).

Mais c'est surtout l'objectif de protection qui a ensuite prédominé à travers la directive nationale sur la protection et l'aménagement de la montagne (22 novembre 1977) approuvée par décret. Celle-ci prévoyait notamment une procédure spécifique pour l'autorisation d'unités touristiques nouvelles (UTN) et une interdiction de construire sur les espaces jugés les plus fragiles. Elle fut ressentie par beaucoup de montagnards comme une limitation imposée à leurs possibilités de développement, sans comporter de contrepartie. Dans le même temps, des schémas de massif furent étudiés, tandis que des commissaires de massif étaient mis en place pour coordonner la politique d'aménagement de chaque massif.

En 1981, les députés des zones de montagne ont fait créer une commission d'enquête parlementaire sur l'agriculture dans les zones de montagne. Le rapport Besson, issu de celle-ci (avril 1982), présentait 100 propositions dont la première était l'élaboration d'une loi sur la montagne, couvrant à la fois les aspects de protection et d'aménagement, mais aussi le développement économique des régions de montagne. Le projet de loi (ainsi que le projet parallèle concernant le littoral) fut préparé en 1982 par le groupe interministériel présidé par P. Merlin pour les aspects de protection et d'aménagement, par la DATAR pour ceux du développement économique, en liaison avec les nombreux services administratifs concernés. Une large consultation des élus et des institutions économiques et sociales fut menée en 1983 par L. Besson. Le projet de loi, définitivement mis au point et approuvé en Conseil des ministres le 4 avril 1984, fut discuté au Parlement et la loi publiée le 9 janvier 1985. Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, cette loi est devenue « dispositions particulières aux zones de montagne ».

La loi « Montagne », qui a été accompagnée de différentes mesures, notamment sur le plan économique, prises en comité interministériel d'aménagement du territoire (20 décembre 1982, 27 juillet et 22 décembre 1983), repose sur quelques principes :

— assurer la maîtrise, par les montagnards eux-mêmes, d'un développement d'initiative locale, en mobilisant toutes les ressources (autodéveloppement), ce qui suppose des moyens accordés par la collectivité au titre de la solidarité nationale ;

— concilier aménagement (y compris touristique) et protection dans le cadre d'un mécanisme décentralisé qui responsabilise les élus, au lieu de les contraindre.

La loi reconnaît la spécificité des massifs montagneux et crée un Conseil national pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne et, dans chaque massif, un comité consultatif (élus, organisations professionnelles, associations), présidé par le préfet chargé de la coordination dans le massif, avec un rôle de coordination, de proposition (plan de massif) et d'avis sur les investissements publics, les crédits spécifiques et les projets de stations touristiques.

Au plan financier, les communes de montagne bénéficient d'un calcul particulier des dotations globales de fonctionnement et d'équipement (pour tenir compte, en particulier, des frais liés au déneigement et à l'entretien de la voirie). Un Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM : 49,5 millions de F en 1987) a été créé, utilisé sur proposition des comités de massif.

Les textes de 1982-1985 comportent diverses mesures propres à faciliter l'installation des jeunes agriculteurs, les conditions des activités pastorales, la valorisation de la forêt, l'exercice de la pluriactivité, la protection contre les risques naturels, le contrôle, par les collectivités locales, des remontées mécaniques.

Sur le plan de l'aménagement et de la protection, la loi « Montagne » refond les dispositions de la directive de 1977 dans le contexte nouveau de la décentralisation : les terrains agricoles, les espaces fragiles de haute montagne sont protégés. Mais le développement est possible dans le cadre des prescriptions particulières à chaque massif, approuvées par décret en Conseil d'État, qui peuvent adapter au contexte local les règles générales de protection. La création de stations touristiques nouvelles est soumise à l'avis du comité de massif et nécessite un POS opposable aux tiers. En l'absence de SDAU approuvé, la décision est prise, après avis du comité de massif, par le préfet chargé de la coordination dans le massif.

Comme la loi « Littoral », la loi « Montagne » a été appliquée *a minima*. Aucune

prescription particulière de massif n'a été élaborée dix ans après la publication de la loi. De même, les comités de massif n'ont établi aucune recommandation particulière comme ils pouvaient le faire. Si le problème de la création de stations nouvelles (UTN) a perdu de son acuité, c'est plus en raison de la crise et du fléchissement de la demande en sports d'hiver qu'en raison des dispositions de la loi, beaucoup moins rigides que celles qui la précédaient. Le bilan des cinq premières années d'application de la loi, tiré par le Conseil national de la montagne le 25 janvier 1990, faisait cependant apparaître l'effort de solidarité consenti :

— 2 milliards de F par an de dotations particulières aux départements défavorisés, dont 1,2 milliard par an d'indemnités compensatoires aux agriculteurs de montagne (90 000) ;

— plus de 350 millions par an de majorations d'autres aides (installation des jeunes, modernisation des exploitations, aides à la mécanisation, etc.) ;

— 300 millions par an, soit les trois quarts des crédits du FIDAR (Fonds interministériel pour le développement et l'aménagement rural), consacrés au développement économique des zones de montagne ;

— 37,4 millions par an répartis par les comités de massif au titre du FIAM ;

— diverses autres aides : traitement spécifique en matière de quotas laitiers, aménagement de routes forestières, construction d'autoroutes.

Mais on observera que ces aides concernent pour l'essentiel la seule agriculture et qu'une part dérisoire (les crédits du FIAM, soit moins de 3 % du total) était répartie sur proposition des comités de massif. Le FIAM a d'ailleurs été intégré, à partir de 1995, au nouveau FNADT (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire). Si aucun bilan de l'application de la loi « Montagne » n'a été effectué depuis 1990, une évaluation de la politique de la montagne a été établie dans le cadre du Commissariat général du plan en 1999. Ce bilan souligne la réduction des crédits apportés par l'État à la politique de la montagne (hors l'indemnité spéciale montagne dont le coût s'élevait à 1,6 milliard de F), du fait de l'absence d'individualisation des crédits « montagne » dans le FNADT depuis 1995 et d'un désengagement de la DATAR vis-à-vis de cette politique. En revanche, le rapport est plus nuancé sur d'autres plans. La population montagnarde est en croissance lente, même si le Massif central, les Pyrénées centrales et la Corse intérieure perdent encore des habitants. Le nombre d'entreprises agricoles décroît au même rythme que dans le reste du pays et on constate un rajeunissement des chefs d'exploitation, bien que les revenus agricoles demeurent inférieurs de 30 % à la moyenne nationale.

Enfin, un rapport d'information parlementaire a examiné, en 2003, les modifications juridiques envisageables. Outre des aménagements visant à faciliter l'application de la loi de 1985, il préconisait le renforcement des massifs et de nouvelles mesures en faveur du développement économique des zones de montagne. Ces recommandations ont été en partie reprises dans la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux et dans le décret du 22 décembre 2006 relatif à l'urbanisme en montagne. En particulier, l'élaboration, par le comité de massif, d'un schéma régional d'aménagement et de développement du massif est devenu obligatoire. Mais en sens inverse, la procédure UTN a été déconcentrée, pour les petites opérations, à l'échelle du département.

Le dispositif de déconcentration-décentralisation des procédures d'aménagement, notamment en matières d'unités touristiques nouvelles, a mal fonctionné, faute de prescriptions particulières de massif ou de schémas directeurs. De façon générale, le Conseil national de la montagne et les comités de massif n'ont pas pris la place importante que leur réservait la loi. La directive territoriale d'aménagement des Alpes du Nord (la seule des sept DTA prescrites qui concerne au premier chef la montagne), décidée en 1996, n'est toujours pas publiée en 2010. Sa mise au point se heurte à l'opposition de nombreux élus qui ont obtenu d'en réduire la portée, notamment quant à la limitation de l'urbanisation dans les stations existantes et au caractère exceptionnel des liaisons par remontées mécaniques entre les domaines skiables.

La loi « Montagne » a eu des effets positifs sur l'environnement (30 % de la zone de montagne est protégée). La crise de la construction, plus que la politique des stations

nouvelles, a réduit le « mitage » des vallées et des versants. Il conviendrait en revanche de relancer la politique des massifs, en associant mieux l'État et les collectivités territoriales, notamment dans le cadre de l'élaboration des schémas de massif.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Aménagement rural ; Aménagement touristique ; Directives d'aménagement du territoire ; Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme ; Protection de la nature.

MONUMENT

Du latin *monumentum* (dérivé de *monere* : avertir, rappeler à la mémoire) ; étymologiquement et originellement, tout artefact, de quelque nature, forme ou dimensions que ce soit, poteau-totem ou cathédrale, inscription dans le marbre ou peinture sur le bois, explicitement construit par un groupe humain quelle qu'en soit l'importance (famille ou nation, clan ou cité) afin de se remémorer et de commémorer les individus et les événements, les rites et les croyances qui fondent conjointement leur généalogie et leur identité. Le monument sollicite et mobilise par sa présence physique une mémoire vivante corporelle, organique. Il existe chez tous les peuples et pourrait s'apparenter à un universel culturel. Référence vivante à une origine, à un fondement, il ressortit à la catégorie de l'authenticité ; il fait partie des dispositifs qui ancrent les humains dans leur condition de vivants dotés de parole. Il est partie intégrante d'une anthropologie fondamentale.

Cependant le rôle du monument, entendu en son sens originel, a progressivement perdu son importance dans les sociétés occidentales, tandis que le mot lui-même acquérait d'autres significations. Les lexiques l'attestent dès 1689 avec le *Dictionnaire* de Furetière. Cette évolution sémantique est confirmée un siècle plus tard par Quatremère de Quincy. Celui-ci note, avec sa pertinence habituelle, qu'appliqué « aux ouvrages de l'architecture », ce mot « désigne un édifice, soit construit pour servir à éterniser le souvenir des choses mémorables, soit conçu, élevé ou disposé, de manière à devenir un agent d'embellissement et de magnificence dans les villes ». Il poursuit en indiquant que « sous ce second rapport, l'idée de *monument,* plus relative à l'effet de l'édifice qu'à son objet ou à sa destination, peut convenir et s'appliquer à tous les genres de bâtiments. C'est ainsi qu'on a vu, dans certains temps, de simples particuliers faire de leurs maisons des monuments publics, et qui sont encore réputés tels, par la grandeur et la richesse qui y furent déployées » *(Dictionnaire de l'architecture).*

En fait, depuis la création de la profession d'architecte à la Renaissance et à mesure que se confirmait son statut, la deuxième acception s'est progressivement imposée et monument en est venu à désigner de préférence un édifice, caractérisé par sa masse, la dignité de sa fonction, sa magnificence ou sa qualité architecturale, indépendamment des souvenirs dont il puisse être porteur. Dans cette acception, le monument, contrepoint du tissu urbain mineur, a joué un rôle sémantique et esthétique essentiel dans l'organisation concertée des villes occidentales, de la Renaissance à la fin du XIX^e^ siècle. Parallèlement, le sens initial de mémorial a dû être spécifié par l'accolement de l'adjectif « commémoratif ».

Aujourd'hui, dans les sociétés développées, les monuments commémoratifs, outre ceux qui ornent les cimetières, sont le plus souvent destinés à rappeler des événements tragiques dont le souvenir, bien qu'archivé par les médias, veut être, en permanence, directement rappelé à la conscience collective : guerres (du monument aux morts des places de villages aux mémoriaux de l'Argonne), génocides et massacres (si, à Paris, un monument aux déportés a été élevé à la pointe de l'île de la Cité, les anciens camps de concentration allemands ont également été transformés en monuments commémoratifs).

Quant au terme monument, sans qualificatif, bien qu'il soit à l'heure actuelle au centre du débat architectural, faisant l'objet d'une littérature abondante et nostalgique, il semble avoir perdu tout sens dans le contexte urbain actuel où :

- un gigantisme absolu et non plus relatif, excluant la différence qui faisait exister le monument (même en pleine haussmannisation), est consacré par :
  – une idéologie de l'exploit technique, liée à la transformation et à l'industrialisation des matériaux et méthodes de construction ;
  – un urbanisme qui a rompu avec l'échelle des gabarits et parcellaires traditionnels ;
- l'architecture ne cherche plus à exprimer esthétiquement une hiérarchisation des fonc-

tions urbaines qu'elle ignore, et réserve le même traitement formel à toutes les catégories de bâtiments, de la bibliothèque ou du musée à la caisse de Sécurité sociale, au centre commercial ou même à l'habitation collective (voir la Cité radieuse de Le Corbusier ou tel ensemble de Marne-la-Vallée) ;

• corrélativement, toute construction semble devenir célébration explicite d'une architecture contemporaine qui, saturée d'historicisme, tend à substituer narcissiquement le concept d'œuvre à celui de monument ;

• par abus de langage et contagion de l'expression monument historique, la pratique du patrimoine a créé l'expression monument naturel pour désigner des entités naturelles (gorges, rochers, formations géologiques diverses) définies et protégées par la loi du 2 mai 1930.

F. C.

→ Architecte ; Monument historique ; Monument naturel.

MONUMENT COMMÉMORATIF → Monument

MONUMENT HISTORIQUE

Artefact présentant une valeur pour l'histoire, pour l'histoire de l'art et pour l'art au nom desquels il doit faire l'objet d'une protection, indissociable de son statut. À la différence du monument « mémorial » qui exerce une fonction psychosociale primaire de remémoration, le monument historique est donc défini, secondairement, par rapport à un champ gnoséologique et esthétique.

L'expression de monument historique est la reconnaissance lexicographique tardive (la première occurrence en français se trouve dans A. M. Millin, *Antiquités nationales* (1790)) d'une notion d'origine spécifiquement européenne, dont la complexité actuelle reflète une longue évolution. La législation française qui lui est consacrée (loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et ses modifications subséquentes) n'en donne aucune définition formelle. Elle indique seulement que sont susceptibles d'être classés ou inscrits au titre de monuments historiques « les immeubles dont la conservation présente du point de vue de l'histoire ou de l'art un intérêt public » (art. 1er), « les immeubles ou parties d'immeubles privés qui (...) présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation » (art. 2), « les objets mobiliers, soit meubles proprement dits, soit immeubles par destination, dont la conservation présente au point de vue de l'histoire, de l'art, de la science ou de la technique un intérêt public » (art. 14).

Cette imprécision des textes, comme la complexité du concept lui-même, justifient un bref historique qui contribuera à expliciter la signification du terme monument historique. Des deux catégories distinguées par la loi, on ne considérera ici que celle des biens immeubles, qui intéresse seule l'urbanisme.

Toute société qui possède une histoire et produit des œuvres d'art ne dispose pour autant ni des notions d'histoire et d'art, ni *a fortiori* de celle de monument historique. En effet, l'histoire et l'art doivent être constitués en champs de savoir spécifiques et autonomes pour que l'intérêt et la valeur d'un édifice puissent résider dans le rapport que celui-ci entretient avec ces champs et qu'il soit corrélativement protégé et conservé à ce titre. Traditionnellement, toutes les sociétés ont détruit les œuvres du passé qui, à des titres divers, leur semblaient obsolètes ou inutiles.

On distinguera schématiquement quatre phases dans l'élaboration de la notion de monument historique par la société occidentale :

1/ La première phase, initiatrice, débute dans l'Italie du XVe siècle sous l'influence du milieu élitique des humanistes et artistes qui gravitent autour des princes-mécènes, et se poursuit, dans l'Europe entière, jusque vers la fin du XVIe siècle :

• L'histoire et l'art dont les témoins architecturaux requièrent alors l'intérêt sont exclusivement ceux de l'Antiquité. Rome est le lieu par excellence de ces monuments alors désignés sous le nom générique d'*Antiquités* ; leur valeur est avant tout littéraire et on a pu comparer leur rôle à celui de « mémentos » (Krautheimer).

• La protection dont les édifices, plus ou moins intacts, laissés par l'Antiquité sont l'objet, est très relative : humanistes et artistes (de Poggio et Alberti à Raphaël) pleurent sur les dégradations de la Rome antique, les papes publient des bulles en faveur de sa préservation (Martin V en 1425,

Eugène IV en 1436, Pie II en 1462, etc.), et poursuivent néanmoins l'exploitation de la Ville et de ses environs comme carrière de marbres et mine de colonnes et chapiteaux à utiliser pour la construction des nouveaux édifices. Quant aux bâtiments du Moyen Âge, appartenant à une époque méprisée, ils ne font l'objet d'aucune protection.

2/ La seconde phase, qui dure jusque vers le quart du XIXe siècle, est marquée par l'activité des érudits qu'on nomme *« antiquaires »*. Dans le contexte de l'avènement de la science occidentale, ils affirment le primat du témoignage de la vision sur celui de la tradition orale ; les *antiquités* sont dès lors étudiées pour leurs caractères propres et pour l'information qu'elles livrent sur les sociétés du passé :

• Les antiquaires élargissent le champ des antiquités classiques à celui des « antiquités nationales », témoins de l'histoire propre des différents pays européens où, à commencer par la Grande-Bretagne, au XVIIe siècle, se créent des sociétés d'archéologie locale.

• L'intérêt pour la valeur historique des monuments continue de l'emporter sur leur valeur esthétique.

• Le travail des antiquaires aboutit à la constitution d'un immense corpus, reproduit par une iconographie de plus en plus abondante et précise à mesure qu'on avance dans le temps (*L'Antiquité expliquée* de Montfaucon (1722) ne comporte pas moins de 30 000 figures).

• Une conservation sur le papier par l'image et le texte descriptif suffit néanmoins aux antiquaires. Les antiquités classiques ou nationales ne font l'objet d'aucune protection ou conservation, institutionnalisées ou systématiques. À cette règle générale, il faut signaler deux exceptions :

– un début de protection des églises gothiques en Angleterre, due, dès le XVIIIe siècle, à l'initiative privée de sociétés d'antiquaires ;

– la mise au point, par le Comité d'instruction publique de la Révolution française et ses commissions spécialisées, d'un ensemble de mesures juridiques, fondées sur des concepts spécifiques (patrimoine national, inventaire, classement), destinés à protéger et conserver physiquement les biens nationalisés : ces dispositions cesseront d'être appliquées avec la fin de la Convention.

• Le terme de « musée » s'impose durant les dernières décennies du XVIIIe siècle, qui a vu cette institution se généraliser à travers l'Europe. Après les musées du Vatican, des Offices, le British Museum, le Muséum des Arts (Louvre) ouvre à Paris en 1793.

3/ La troisième phase, des années 1820-1830 aux années 1950-1960, marque la consécration du monument historique. Il est désormais doté d'un nom, d'un statut juridique et d'une discipline ayant pour vocation sa conservation et sa restauration :

• L'institutionnalisation du monument historique est d'abord une conséquence de la révolution industrielle : les bouleversements que celle-ci impose à l'environnement traditionnel, la rupture qu'elle introduit dans la continuité des savoir-faire, donnent soudain une valeur irremplaçable aux créations du passé préindustriel. D'autres facteurs doivent être néanmoins pris en compte : la sensibilité romantique, son rapport avec la temporalité et son attirance pour le Moyen Âge ; le développement des études historiques ; les premières percées de l'histoire de l'art (en France, Arcisse de Caumont) et l'émergence d'une religion de l'art.

• Les monuments historiques se voient explicitement reconnaître trois valeurs clés : didactique (en tant que support de la connaissance historique), artistique (en tant qu'objets de jouissance esthétique), nationaliste (en tant que supports du sentiment national). Leur champ intègre virtuellement toutes les cultures et a pour seule limite chronologique la révolution industrielle.

• Le développement des législations européennes est inauguré en 1830 par la création en France du premier inspecteur des monuments historiques. Ces législations diffèrent notamment selon qu'elles sont plus (France) ou moins (Grande-Bretagne) centralisées, plus (Grande-Bretagne) ou moins (Italie, France) respectueuses de la propriété privée. La législation autrichienne est la seule qui, grâce à A. Riegl, ait reçu une élaboration théorique.

• Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la notion de monument historique demeurait strictement européenne : le premier congrès international sur la conservation des monuments historiques, tenu à Athènes en 1931, ne comportait que des ressortissants de pays européens.

4/ La phase actuelle peut être qualifiée d'inflationniste dans la mesure où le monument historique y subit une triple inflation :

• Typologique : antérieurement limité aux monuments antiques, aux grands édifices religieux et civils de l'architecture savante, le champ du monument historique s'ouvre à tous les types et catégories de bâtiments. Ces annexions contribuent à faire remplacer la notion de monument historique par celle, plus large et mieux maniable, de patrimoine qui échappe cependant, en France, aux dispositions juridiques concernant les monuments historiques.

• Chronologique : la barrière de la révolution industrielle est maintenant franchie au profit du XIX^e siècle, encore méprisé au début des années 1960 et même du XX^e siècle. En France, les œuvres de Le Corbusier, Perret, Mallet-Stevens sont classées et la loi a dû restreindre la protection au titre des monuments historiques aux immeubles dont les architectes ne sont plus en vie.

• Spatiale : au cours des cinquante dernières années, la notion de monument historique, à travers celle de patrimoine, a été adoptée dans le monde entier, notamment à l'incitation d'organismes internationaux comme l'Unesco et l'Icomos. En 1964, trois pays non européens (Tunisie, Mexique, Pérou) signaient la Charte de Venise. Aujourd'hui, près de 120 pays appartenant aux cinq continents ont signé la Convention du patrimoine mondial.

Ni l'importance idéologique prise par les monuments historiques, ni la législation qui les protège, ni la publicité qui en diffuse l'image et les fait reconnaître, n'assurent pleinement leur sauvegarde dans une société où ils demeurent aujourd'hui menacés, non seulement par les pollutions et nuisances, mais bien par le processus d'urbanisation lui-même et la façon différente dont il est ressenti par les divers types de populations.

Ces difficultés tiennent à ce que, loin de correspondre à un objectif donné, les notions solidaires de monuments historiques et de protection sont indissociables d'un ensemble fluctuant de facteurs historiques et culturels.

On peut schématiquement énoncer la problématique actuelle du monument historique autour :

— de son statut, dont la légitimité peut être contestée dans certaines cultures et certains milieux sociaux pour lesquels la notion de monument historique n'est pas signifiante ;

— des critères de sa préservation, dont on oublie généralement, malgré les analyses magistrales de Aloïs Riegel (*Le culte moderne des monuments,* 1903), que, reposant sur des valeurs contradictoires (telles intégrité et usure par le temps), ils ne peuvent faire l'objet d'aucune axiomatisation ;

— de son coût financier ;

— de son coût social : en particulier de l'obstacle qu'il peut constituer au développement et à l'innovation, notamment par la muséification ;

— des ambiguïtés et des dérapages entraînés par l'industrie culturelle qui tend à transformer le monument historique en objet de consommation.

F. C.

→ Art ; Classement ; Histoire ; Inventaire général du patrimoine culturel ; Monument naturel ; Musée ; Patrimoine ; Restauration ; Service des monuments historiques.

MONUMENT NATUREL → Monument

MORBIDITÉ → Hygiène publique ; Mortalité

MORPHOLOGIE

Étude de la forme urbaine.

Le concept de morphologie apparut d'abord chez les géographes allemands et français, entre les deux guerres. Mais alors que rares étaient les géographes à continuer à s'y intéresser (M. R. G. Conzen, *Alnwick, Northumberland : a study in town planning analysis,* 1960 ; et J. W. R. Whitehand, *The urban landscape : historical development,* Londres, 1981), le concept fut repris par les historiens (P. Lavedan, et plus récemment A. Chastel, F. Boudon *et al., Système de l'architecture urbaine : le quartier des Halles à Paris,* Paris, 1977), W. G. Hoskins, etc., et surtout par les architectes italiens à partir de 1959. Parmi ces derniers, Vittorio Gregotti distingue deux courants :

— une approche comme complément, et en opposition à la notion de typologie, développée par les écoles de Rome et de Venise, de S. Muratori (*Studi per una operante studia urbana di Venezia,* Roma, 1959) à A. Rossi (*L'architettura della città,* Padova, 1956, trad. franç. *L'architecture de la ville,* Paris, 1981) ;

— une approche, venue des géographes, qui applique à la connaissance architecturale, les concepts de site et de situation, et qui s'est développée à Milan, puis à Venise, de G. Samona

(*L'urbanistica e l'avvenire della città negli stati europei,* Bari, 1959) à V. Gregotti (*Il territorio dell'architettura,* Milano, 1966, trad. franç. *Le territoire de l'architecture,* Paris, 1982).

D'Italie, le mouvement morphologiste a gagné les autres pays européens et les États-Unis, au point de devenir une mode. Parmi les facteurs de l'émergence de l'approche morphologique, on peut citer une réaction contre les abus du mouvement moderne (à la suite en particulier des Congrès internationaux d'architecture moderne, CIAM) qui exigeait une transformation complète de la ville traditionnelle, délaissant les études sur la forme urbaine, confirmant la rupture entre la ville et le passé. On peut aussi noter un désir de réduire la coupure, opérée notamment en Grande-Bretagne et aux États-Unis, par suite de filières de formations distinctes, entre l'architecture et l'urbanisme. Ce souci rejoint celui de la réintroduction de la dimension spatiale dans les études urbaines : le courant marxiste refusait toute autonomie à l'objet urbain comme espace et prétendait que la recherche de quelque forme que ce fût était une entreprise idéologique.

Derrière la généralité de la référence, durant les deux dernières décennies, aux principes et au vocabulaire de l'approche morphologique, les concepts utilisés ne sont pas toujours clairs. Les principaux spécialistes sont rarement d'accord sur le sens qu'ils attachent à des termes comme structure urbaine, forme urbaine, etc., ou même morphologie. Pour C. Aymonino (*La città di Padova,* Roma, 1970), c'est « l'étude (la description et la classification) des causes qui contribuent à la formation et à la modification de la structure physique de la ville », alors que d'autres auteurs sont plus restrictifs. On retiendra, avec B. Hillier *et al.* (« Space syntax : a different urban perspective », *The Architects Journal,* 1983), trois conditions :

- l'objet central de réflexion théorique est la forme physique et spatiale de la ville ;
- il doit y avoir une discipline analytique, et si possible scientifique, de la forme urbaine ;
- la morphologie urbaine suppose la réunification de l'architecture et de l'urbanisme en une discipline unique où l'architecture retrouverait sa dimension analytique et l'urbanisme son intérêt pour la dimension physique et spatiale.

Cette divergence des définitions n'est pas neutre : l'apparition de termes nouveaux, celle de termes anciens sous une nouvelle acception, marquent généralement le surgissement de problématiques nouvelles que leur étude contribue à élucider. Cette altération des significations originelles est caractéristique du débat architectural actuel. Elle traduit un manque certain de rigueur.

Dès lors, la portée méthodologique de l'approche morphologique est tout aussi incertaine que le discours sur la forme urbaine est flou. Aucun spécialiste de la morphologie n'est capable d'exprimer clairement ses apports au plan de la méthode. Seuls quelques auteurs peuvent y prétendre : l'équipe de A. Chastel ou G. Baird, dans leurs analyses du rôle du parcellaire sur la longue durée ; Bill Hillier qui, à travers sa « syntaxe spatiale », adopte une démarche partielle, mais rigoureuse, pour définir les règles qui président à la formation des espaces urbains, mais qui néglige la technologie et le style, autres éléments essentiels, avec l'espace, de l'architecture urbaine.

Cette absence de contenu méthodologique explique sans doute que la morphologie urbaine n'ait pris, ni dans la pédagogie de l'architecture et de l'urbanisme, ni dans les démarches institutionnelles, une place à la mesure du discours qu'elle a inspiré (sauf aux États-Unis, à travers l'*urban design*).

Si tous les spécialistes qui se réclament de la morphologie urbaine s'accordent pour donner un poids important à la dimension historique, ils ne font que reprendre, souligne F. Choay (F. Choay et P. Merlin, *À propos de la morphologie urbaine,* Paris, 1986), la démarche fonctionnelle des traités d'architecture, en substituant l'histoire de la ville à celle de l'architecture comme fondement épistémologique aux règles de l'esthétique. Mais les morphologues appellent de leurs vœux une histoire finalisée, destinée aux seuls architectes (les travaux de Benevolo comme de Tafuri sont caractéristiques à cet égard), considérant la ville comme une unité en soi, minimisant les différences à travers le temps et l'espace, érigeant en types formels absolus, porteurs d'une vérité esthétique, des villes types (la ville du XVIII^e siècle pour Krier) ou des éléments types (la ville, la place), niant l'irréversibilité de l'histoire. Or l'objet urbain n'est pas abstrait, universel, idéal typique, mais concret, localisé et spécifique.

À partir des années 1990, la réorientation vers le projet des principaux exposants archi-

tecturaux, l'éclipse de la pensée planificatrice, l'attrait des nouveaux programmes édilitaires et la montée de l'architecture de vedettes ont conduit les recherches sur la morphologie urbaine dans d'autres directions. En 1997, un groupe pluridisciplinaire de chercheurs a fondé *l'International Seminar on Urban Form* (ISUF) qui réunit des représentants des principales écoles de pensée et de disciplines diverses. L'ISUF, qui publie la revue *Urban Morphology* a pris au sérieux et poursuivi les critiques sur la faiblesse des fondements épistémologiques de la morphologie et développé les recherches sur la forme urbaine.

Les principaux travaux ont porté sur l'essor d'une histoire urbaine centrée sur les formes (M. Darin, *Introduction à l'histoire morphologique des villes*, Nantes, 1993), la formation de la théorisation sur les formes urbaines à partir des Lumières (P.-G. Gerosa, *Éléments pour une histoire des théories sur la ville comme artefact et forme spatiale*, Strasbourg, 1993), l'inventaire terminologique ayant trait à la forme urbaine (B. Gauthiez, *Espace urbain. Vocabulaire et morphologie*, Paris, 2003). L'ISUF a entrepris l'élaboration d'un glossaire plurilinguistique des termes. Une approche essentiellement géographique a été proposée par R. Allain (*Morphologie urbaine. Géographie, aménagement et architecture de la ville*, Paris, 2004). Les chercheurs de l'ISUF ont travaillé sur l'approfondissement épistémologique des systèmes théoriques principaux et sur leurs développements. D'autres travaux ont essayé la comparaison entre les différentes approches par rapport à des questions spécifiques comme l'analogie organique, les fondements philosophiques ou l'histoire.

Ces années ont vu aussi l'apparition de nouvelles recherches empiriques : travaux de M. Roncayolo sur Marseille et ceux de P. Hofer, recherches de l'école de Conzen et Whitehand et de celle de Muratori, etc.

L'utilisation des SIG a permis d'analyser les paysages suburbains récents, la maîtrise quantitative primant sur l'analyse de formes en soi répétitives. Enfin, l'application des concepts et des théories morphologiques au projet et à la gestion des paysages urbains a été explorée en essayant de l'appuyer sur des relations entre les différents systèmes théoriques.

Malgré ce caractère fragmentaire, les deux dernières décennies ont apporté une clarification des systèmes conceptuels et théoriques de la morphologie urbaine et on constate un recul des approches trop idéologiques. La morphologie est en passe de se libérer de la confusion entre théories cognitives et théories normatives et d'assumer son rôle de dimension ontologique de la ville et non plus de prescription à imiter les formes du passé ou d'explication liée à la philosophie de l'histoire. Ainsi, la morphologie urbaine, quoique hétérogène, a dépassé le stade de la tendance de mode pour diffuser la conscience que les études et les actions sur la ville ne peuvent pas oublier la dimension de la forme, tant de l'artefact que des figures immatérielles.

Les comparaisons entre les systèmes théoriques ont également avancé. Les premiers résultats ont permis de découvrir des parallélismes entre les ceintures-franges et les antipolarités urbaines, des relations entre les cycles économiques (ou de couverture des parcelles) et les grandes fluctuations de l'histoire, ainsi que de clarifier les conflits entre les fondements philosophiques propres aux systèmes théoriques. Il reste à approfondir l'intégration des diverses conceptions ontologiques de la forme urbaine, notamment l'insertion des types architecturaux dans la conceptualisation de la forme urbaine, car c'est surtout sur la prise en considération des espaces à l'intérieur des bâtiments en tant que constitutifs de la forme urbaine que naissent les conflits d'interprétation.

En conclusion, la morphologie urbaine doit être considérée non comme une discipline, mais comme un champ d'étude et de connaissance, dans lequel sont présents plusieurs systèmes conceptuels et théoriques s'appuyant sur des bases philosophiques diverses. C'est une étape du chemin vers une connaissance plus pertinente de l'urbain et, plus fondamentalement, de la spatialité humaine, mais aussi une simplification, une réduction à une des dimensions épistémico-ontologiques constitutives, celle de la forme.

Parmi les développements possibles de la morphologie urbaine, on peut citer l'ontologie de la forme et, au-delà de forme elle-même, la reconnaissance que la forme (visible), en dépit de son autonomie, est la manifestation d'autres domaines de l'être et d'autres entités (non visibles, d'ordre existentiel, sociétal et idéel) et ne peut pas épuiser la théorisation sur

la ville. Par ailleurs, un retour sur la morphologie elle-même, dans le sens de l'approfondissement des logiques internes de la forme urbaine considérée dans son autonomie, est nécessaire. La tâche épistémologique de la morphologie urbaine pourrait ainsi être celle de rendre saisissables les entités invisibles et de contribuer à la compréhension de la spatialité humaine dans ses caractères d'unité et de totalité.

Malgré les réserves théoriques qu'on a évoquées, les études de morphologie urbaine, fondées sur une analyse de l'évolution du tissu urbain et du rôle de chacune de ses caractéristiques (site, réseau viaire, trame parcellaire, espace libre et espace bâti), peuvent être fort utiles pour comprendre, et donc pour savoir comment aborder, les problèmes des quartiers anciens, qu'il s'agisse de la préservation du patrimoine ou de son évolution, voire de son remplacement. Aldo Rossi, le plus souvent cité des fondateurs du courant morphologiste, concluait lui-même : « L'étude de la ville est un aspect important de la formation et de la pratique d'un architecte, mais, le plus souvent, cela ne peut constituer un but en soi (...). Penser que les études typo-morphologiques puissent être le véhicule principal de l'architecture risquerait d'être une autre façon de rétrécir la liberté d'expérience du jeune architecte (...). » Il faut éviter de créer « sans cesse de nouveaux mythes, comme l'a fait le fonctionnalisme ou comme l'analyse typo-morphologique court le risque de le faire ».

P.-G. G. et P. M.

→ Composition urbaine ; Histoire ; Longue durée ; Parcellaire ; Site ; Typologie ; Urban design ; Voirie.

MORTALITÉ

Phénomène démographique lié aux décès.

On définit le taux brut de mortalité d'une population comme le rapport du nombre annuel de décès à son effectif moyen au cours de l'année.

Les taux bruts de mortalité élevés (plus de 20 ‰) concernent encore de nombreux pays en voie de développement (Afrique intertropicale et quelques pays asiatiques). Les taux faibles (inférieurs à 10 ‰) sont ceux de presque tous les pays développés (France : 8,6 ‰ en 2008), mais aussi de beaucoup de pays en développement à population jeune et état sanitaire nettement amélioré (Amérique du Sud, Asie de l'est et du sud-est). Les taux intermédiaires (10 à 20 ‰) correspondent à une phase de transition ou à des pays ayant subi un fort vieillissement (l'Allemagne par exemple).

Le taux brut de mortalité dépend de la structure de la population. Aussi est-il préférable d'utiliser des taux de mortalité par âge (ou groupe d'âge). On peut utiliser des taux du moment (analyse transversale), des taux par génération ou des quotients (analyse longitudinale).

Pour avoir une vue synthétique du niveau de la mortalité du moment d'une population, et effectuer des comparaisons, on peut utiliser la méthode de la population type (population de référence, à laquelle on applique les taux de mortalité par âge de la population observée). Pour mettre en évidence l'influence de la structure d'une population sur la mortalité, on peut appliquer des taux types à la structure de la population étudiée (méthode des taux types). Dans les deux cas, on obtient un taux brut comparatif de mortalité.

On étudie la mortalité selon les caractéristiques du décédé (catégorie socio-professionnelle, revenu, groupe ethnique, etc.), selon les circonstances du décès et surtout selon ses causes (maladie par type, accident).

Un intérêt particulier est attaché à la *mortalité infantile* (décès d'enfants avant un an), considérée comme un bon indicateur du niveau sanitaire d'une population. Le taux de mortalité infantile (improprement dénommé car c'est en fait un quotient de mortalité) est le rapport du nombre de décès avant un an au nombre de naissances (effectif initial de la génération). Il est cependant mal connu dans les pays où l'enregistrement des décès (et des naissances) est imparfait, souvent ceux-là mêmes où la mortalité infantile est élevée. Même dans les pays développés, la non-prise en compte des faux mort-nés minore le taux de mortalité infantile, sauf correction. Les taux varient de moins de 10 ‰ (3,6 ‰ en France en 2008) dans les pays les plus avancés (Europe du Nord, Japon) à plus de 100 ‰ dans de nombreux pays peu développés. Il atteignait plus de 250 ‰ dans les époques anciennes : en outre, la mortalité de 1 à 20 ans y était à nouveau égale à ce taux, alors qu'elle

est aujourd'hui très faible. Les démographes distinguent, dans la mortalité infantile, les décès endogènes (dus à des causes antérieures à la naissance ou liées à l'accouchement) et les décès exogènes (dus à des causes postérieures à la naissance). De même, ils distinguent dans la *mortinatalité* les vrais mort-nés (qui n'ont pas manifesté de signe de vie) et les faux mort-nés (qui ont manifesté de tels signes avant de mourir). Le taux de mortinatalité est le rapport des mort-nés (vrais et faux) aux naissances.

Les *tables de mortalité* résument la mortalité d'une génération (tables de génération) ou celle du moment (tables du moment). Elles se présentent sous la forme de tableaux indiquant, pour 10 000 naissances (S_0) par exemple, le nombre m_x, de décès et celui S_x des survivants à chaque âge x, le quotient de mortalité correspondant q_x. Les différentes grandeurs sont liées entre elles par les relations :

$$S_x = S_0 - m_0 - m_1 - \ldots - m_x - 1$$

et

$$q_x = \frac{m_x}{S_x}.$$

L'espérance de vie à l'âge x se déduit de la table de mortalité :

$$e_x = \frac{1}{2}\frac{S_{x+1} + S_{x+2} + \ldots}{S_x}.$$

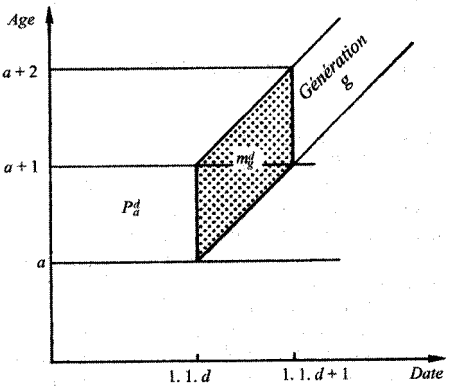
On attache une importance particulière à l'espérance de vie à la naissance e_0 :

$$e_0 = \frac{1}{2} + \frac{S_1 + S_2 + \ldots}{S_0}.$$

Celle-ci constitue un indicateur synthétique de la mortalité, tenant compte de la mortalité aux différents âges, mais (contrairement au taux brut de mortalité) indépendant de la structure de la population.

On peut établir des tables de mortalité de génération ou du moment. Les premières ont une signification plus rigoureuse, mais elles ne peuvent être établies qu'une fois cette génération disparue, soit un siècle environ après les naissances. Aussi utilise-t-on surtout les tables du moment, qui recourent à la méthode de la génération fictive (on applique en effet les quotients du moment à chaque âge à une population fictive de S_0 nouveau-nés).

L'*espérance de vie à la naissance* représente la durée de vie moyenne dans les conditions de mortalité de la table (de génération ou du moment). Elle dépasse 70 ans pour la moyenne des deux sexes dans les pays développés et, ou de façon plus générale, dans les pays où la mortalité infantile est la plus faible. En France, l'espérance de vie à la naissance atteint, en 2009, 84,5 ans pour les femmes (ce qui est le meilleur résultat mondial), mais seulement 77,8 ans pour les hommes (l'écart entre les hommes et les femmes est un des plus élevés du monde et largement attribué à l'alcool). Elle reste inférieure à 50 ans dans les pays les moins développés, généralement ceux à mortalité infantile élevée, proche ou supérieure à 100 ‰ (Afrique intertropicale, Afghanistan, etc.). Dans les sociétés anciennes, l'espérance de vie à la naissance était inférieure à 30 ans (France de l'Ancien Régime), voire à peine supérieure à 20 ans (Inde vers 1900). Les progrès rapides de cette espérance de vie sont liés à la disparition presque totale des causes exogènes de décès (accidents, maladies infectieuses).



Quotient perspectif de mortalité $P_{g,a}^d = \frac{m_g^d}{P_a^d}$

Pour l'établissement de projections de population, on utilise des quotients perspectifs de mortalité : rapport entre le nombre de décès à la date d dans la génération g et le nombre de survivants au début de l'année d. Ces quotients ne nécessitent qu'un classement simple des décès par génération.

Les tables perspectives de mortalité peuvent être des tables du moment, mais seules des

tables de génération ont une signification, ce qui suppose une prévision de baisse des quotients par âge. Les compagnies d'assurances, principales utilisatrices, préfèrent cependant utiliser des tables du moment, qui ignorent la baisse prévisible de la mortalité.

P. M.

→ Analyse démographique; Projections démographiques; Vieillissement d'une population.

MOSQUÉE → Lieu de culte

MOTIF DE DÉPLACEMENT → Déplacement; Migrations alternantes

MOTOCYCLETTE → Bruit; Deux roues (véhicules à); Nuisance; Pollution

MOTORISATION → Automobile; Mobilité

MOUVEMENTS MIGRATOIRES → Migrations

MOUVEMENT NATUREL (D'UNE POPULATION)

Évolution d'une population par le jeu des naissances et des décès.

On appelle accroissement (ou déficit) naturel la différence, au cours d'une période, entre l'effectif des naissances et celui des décès. Le taux d'accroissement annuel est le rapport de l'accroissement naturel à l'effectif moyen de la population au cours de la période : il est donc égal à la différence entre le taux brut de natalité et le taux brut de mortalité au cours de cette période.

Bien que les seuls événements pris en compte soient les naissances et les décès, la formation et la rupture des couples influent sur la natalité, donc sur le mouvement naturel.

La croissance (ou la décroissance) d'une population est la somme de l'accroissement naturel et du solde des migrations.

Le mouvement naturel concerne, en principe, une population fermée (sans migrations) : en pratique, ce n'est pas le cas et les flux migratoires influent sur le mouvement naturel (et inversement). Le taux d'accroissement naturel est un taux du moment, qui dépend de la structure de la population. Pour s'affranchir de celle-ci, on a défini le concept et les taux de reproduction.

P. M.

→ Migrations; Mortalité; Natalité; Reproduction.

MOYEN DE TRANSPORT

Mode de locomotion permettant de déplacer les personnes ou les marchandises. On peut distinguer :

• Les moyens de transport de personnes (ex. : autobus, métro, automobile), les moyens de transport de marchandises (ex. : camion), ceux qui peuvent servir à l'un ou à l'autre selon leur aménagement (ex. : train, avion, bateau, téléphérique) ou à l'un et à l'autre simultanément (ex. : cargo mixte).

• Les moyens de transport à grande distance (internationaux, voire intercontinentaux et intérieurs) et les moyens de transport urbains (intérieurs à une ville, une agglomération ou une région urbaine). Parfois, les mêmes infrastructures (routes, voies ferrées), voire les mêmes véhicules (automobiles), peuvent assurer ces deux types de transport.

• Parmi les moyens de transport de personnes, les moyens de transports collectifs ou transports en commun, dont le service est offert au public ou, au moins, aux membres d'une collectivité (ex. : train, métro, autocar), et les moyens de transport individuel, propriété d'une personne, physique ou morale, qui se réserve le choix des utilisateurs (ex. : automobile, bicyclette). Le rôle respectif des moyens de transport individuels et collectifs est une des questions centrales de toute tentative de définir une politique de transport, qu'il s'agisse des transports intérieurs ou des transports urbains. Pour ces derniers, les avantages des transports individuels sont le confort (confort du véhicule, disponibilité permanente, accès direct à la destination choisie, intimité permise par le choix des compagnons de voyage éventuels) et la vitesse (qui reste, pour presque toutes les liaisons urbaines, supérieure à celle des transports collectifs). Ceux des transports collectifs ou en commun sont l'économie des investissements, la faible consommation d'espace, la

réduction des nuisances (bruit et pollution de l'air surtout), la sécurité élevée.

• Les moyens de transport en site propre, qui utilisent une infrastructure spécifique (ex. : chemin de fer, métro) ; en site banal, qui partagent une infrastructure avec d'autres moyens de transport (ex. : automobile, autobus, bicyclette, etc., sur la voirie urbaine) ; en site réservé (portion d'une infrastructure réservée à un moyen particulier ; ex. : lignes de tramway dans l'axe d'une voie routière, voie réservée aux autobus sur la voirie urbaine).

Les principales caractéristiques d'un moyen de transport sont les suivantes :

— la vitesse (distance parcourue en une unité de temps, généralement une heure) : cette notion est en fait complexe car il convient de distinguer la vitesse maximale (techniquement possible et administrativement autorisée) ; la vitesse commerciale (vitesse moyenne entre un point de départ et un point d'arrivée, compte tenu des temps d'arrêt, des accélérations et des décélérations) ; la vitesse effective pour l'usager (vitesse moyenne de son origine à sa destination, compte tenu des trajets terminaux à pied, des temps éventuels de correspondance et d'attente) ;

— la capacité (nombre maximum de personnes ou charge maximale transportée par un véhicule ou, pour une infrastructure de transport, nombre maximum de personnes ou charge maximale qu'elle peut acheminer dans chaque sens pendant une heure) ;

— la sécurité (pour l'usager et pour les tiers) ;

— le confort, qui revêt de nombreux aspects : attente (liée à la fréquence), correspondances, régularité (respect des horaires prévus), surcharge des véhicules, trajets terminaux à pied, difficulté de stationnement, intimité, etc. ;

— le coût (en investissements pour l'infrastructure et les véhicules et en fonctionnement pour les usagers et pour la collectivité) ;

— les nuisances (bruit et pollution de l'air surtout) qui engendrent des coûts sociaux et les émissions de gaz à effet de serre ;

— la consommation d'espace (par les infrastructures elles-mêmes et, indirectement, par les formes d'occupation de l'espace dont les différents modes de transport favorisent le développement).

Il est intéressant de constater qu'aucun moyen de transport n'a été conçu pour un usage spécifiquement urbain, si ce n'est le métro, qui est lui-même un chemin de fer adapté à l'usage « métropolitain ». Le chemin de fer a été initialement conçu pour des liaisons de ville à ville et on n'a songé à un trafic de banlieue qu'à la fin du XIX^e siècle. L'automobile a été aussi conçue pour des déplacements à grande distance. La bicyclette était, à sa naissance, un jouet, puis est devenue, à la fin du XIX^e siècle, un moyen de promenade pour les classes aisées (rôle du Touring club de France). Ce fait est important, car il explique que les différents moyens de transport soient mal adaptés à un usage urbain. Toute politique de transport urbain doit faire intervenir les différents moyens de transport de façon privilégiée là, où et quand ils sont le mieux adaptés (capacité et coût notamment).

P. M.

→ Autobus ; Automobile ; Bruit ; Capacité (d'un moyen de transport) ; Chemin de fer ; Confort (d'un moyen de transport) ; Consommation d'espace par les transports ; Coût de fonctionnement des transports ; Coût d'investissement des transports ; Deux roues (véhicules à) ; Métro ; Modèle de choix modal ; Plan de déplacements urbains ; Planification des transports ; Pollution atmosphérique ; Sécurité des transports ; Tramway ; Véhicule électrique.

MULTIPLICATEUR D'INVESTISSEMENT
→ **Investissement**

MULTIPLICATEUR D'EMPLOIS
→ **Activité induite**

MUNICIPALISATION DES SOLS
→ **Maîtrise foncière**

MUNICIPALITÉ → **Commune**

MUR → **Gros œuvre**

MUR ANTIBRUIT → **Bruit**

MUSÉE

Originellement, dans l'Antiquité, temple des muses. Par extension, et jusqu'au XVIII^e siècle, édifice ou appartements consacrés à la poursuite du savoir ou des arts. Le terme prend son

acception actuelle à la fin du XVIIIe siècle (cf. *Dictionnaire* de Quatremère de Quincy). Il sanctionne alors l'institutionnalisation et l'ouverture au public des collections d'art et/ou de sciences naturelles, en désignant le lieu où celles-ci sont conservées et exposées.

On peut distinguer trois phases dans l'histoire du musée.

1/ À partir du Quattrocento, une phase *préparatoire,* qui prend ses origines en Italie, avec la collection privée dont les objets sont collectionnés pour leur valeur d'histoire et d'art. Reflet d'une mentalité nouvelle, cette pratique est solidaire à la fois des travaux des humanistes sur l'histoire gréco-romaine et de leur autonomisation du champ de l'art. D'emblée, ces collections ont un double contenu : objets antiques (sculptures, mosaïques, médailles, etc.) et œuvres d'artistes contemporains, les objets médiévaux étant exclus. Les papes et les princes italiens (Médicis, Gonzague, Este) sont, avec quelques artistes (Mantegna, Ghiberti), les premiers collectionneurs, au sens moderne. Les souverains européens leur emboîtent le pas à partir du XVIe siècle, suivis aux XVIIe et XVIIIe siècles par antiquaires et amateurs, nobles et bourgeois. Ces collections ne sont pas, ou exceptionnellement, ouvertes au public : celles rassemblées au Capitole en 1471 par Sixte IV sont visibles une fois par an ; à partir de la fin du XVIe siècle, certaines collections royales ou princières sont accessibles plus régulièrement, tels les cabinets de Louis XIV. Parallèlement, la *Wunderkammer* médiévale (cabinet de curiosité) subsistera jusqu'au XVIIIe siècle. L'Ashmolean museum, première collection à être ouverte en permanence dès 1583 (aux étudiants d'Oxford), est, en fait, un cabinet de curiosités rassemblant objets ethnographiques et marbres antiques.

2/ À partir de l'époque des Lumières, une phase d'*institutionnalisation.* Les productions de la nature et des arts, désormais distinguées, seront présentées dans des locaux différents. La majorité des grandes collections royales ou princières sont nationalisées, alimentant les nationalismes, et régulièrement ouvertes au public à des fins d'abord pédagogiques et accessoirement de délectation esthétique. À quelques anticipations italiennes près (création du musée du Capitole par Clément XI, legs et ouverture des Offices et du palais Pitti par Anna Maria Ludovica de Médicis), c'est la seconde moitié du XVIIIe siècle qui voit l'ouverture des premiers grands musées d'art européens : musée Pio Clementino au Vatican (1763), British Museum (1759), Louvre, déjà projeté sous Louis XV, ouvert symboliquement en 1793 comme Muséum des arts, réouvert en 1797 comme Musée central des arts. L'administration napoléonienne, héritière des idées de la Révolution sur la répartition territoriale des musées, les diffuse dans l'Europe entière, en créant elle-même (Brera, Prado, Mauritzhuis) ou en inspirant la création de nouveaux musées. Le musée d'art ne fit son entrée aux États-Unis qu'en 1870 (Metropolitan Museum de New York et Museum of Fine arts de Boston).

3/ La dernière phase, entamée au XXe siècle, peut être qualifiée d'*inflationniste.* D'une part, les objets de la muséologie se multiplient jusqu'à l'absurde, incluant la production de tous les arts de faire traditionnels ou industriels. Aux musées d'arts appliqués, de folklore, d'ethnographie, de plein air apparus à la fin du XIXe siècle, succèdent les musées de sciences, mais aussi des transports, de la batellerie, des postes, du jouet, du vin, du fromage, du sel, de la paille, etc. D'autre part, le musée envahit des aires culturelles nouvelles, comme le Japon où il prolifère particulièrement, et même le continent africain. « D'institution qu'il était au XIXe siècle, le musée devient au XXe une mentalité. » Cette inflation coïncide avec une vocation nouvelle. Le musée n'a plus seulement pour tâche de conserver et restaurer des collections, de les exposer au public et de les utiliser pour la recherche. Devenu centre culturel, il accueille, à titre temporaire, conférences et spectacles divers (théâtre, cinéma, concerts), mais surtout il comprend désormais bibliothèques, photothèques, services pédagogiques, restaurants et comptoirs de vente de plus en plus développés qui, outre livres et reproductions graphiques, en viennent à proposer les souvenirs et objets les plus hétérogènes et parfois incongrus.

Cette histoire des musées se traduit dans l'espace architectural et urbanistique. La collection privée, est rassemblée dans le palais ou l'hôtel de son possesseur, ou encore dans la villa spécialement conçue à cet effet (cf. villas de Mantegna à Mantoue, Madama, Giulia, Borghèse, Albani, etc. à Rome).

Outre le *studiolo* (cabinet) cher aux princes italiens, deux organes spécifiques servent à

l'exposition des œuvres, d'une part le jardin aménagé pour les sculptures (Cortile du Belvédère par Bramante pour Jules II), d'autre part la galerie. Celle-ci est, à l'origine, une création française du XVI^e siècle, dont le plus célèbre exemple fut exécuté à Fontainebleau pour François I^er. Mais, dès la deuxième moitié du XVI^e siècle, elle connaît un développement spectaculaire en Italie (galeries des Offices de Vasari et Buontalenti à Florence (1559) pour François I^er de Toscane, au palais de Mantoue et à Sabionnetta pour Vincent I^er de Gonzague, du Vatican, 1580-1583, du Palais Pitti, 1556-1563). Parmi les plus célèbres galeries des palais européens construits ensuite, on peut citer, notamment, la grande galerie du Louvre, projetée d'abord par Catherine de Médicis, réalisée par Ducerceau et Métézeau (commencée en 1595) et décorée par Lebrun, la galerie du palais Pamphili construite par Borromini et décorée par Pietro da Cortone (1645-1650), les galeries des palais de l'Ermitage à Saint-Pétersbourg.

Dès que le musée devient une institution, porteuse d'un programme nouveau, il suscite une nouvelle typologie architecturale, dont une première forme est élaborée au cours du XIX^e siècle dans l'esprit du néoclassicisme et illustrée par les plus grands noms de l'architecture, tels Schinckel à Berlin, von Klenze à Munich et Saint-Pétersbourg, Semper à Vienne. Tandis que les anciens palais (Louvre, Vatican, etc.) sont réaménagés, en tenant compte notamment d'exigences d'éclairage, les nouvelles structures d'accueil empruntent parfois l'apparence des palais renaissants, plus généralement celui du temple antique (Altes Museum de Berlin, Glyptothèque de Munich, British Museum et National Gallery à Londres, Metropolitan Museum de New York) : le musée est effectivement un temple, élevé pour la plus grande gloire nationale, afin de célébrer le culte de l'art et du savoir. Au symbolisme extérieur répond intérieurement la pompe d'un grand hall d'entrée d'où un escalier monumental conduit à l'étage. La décoration est chargée, la couleur de rigueur (rouge pompéien pour les salles archéologiques, depuis Visconti), l'accrochage des peintures « en tapisserie ».

Dans une seconde phase, les impératifs de la muséologie moderne (sobriété du cadre mis au service exclusif de l'œuvre) se sont trouvés accordés à l'architecture du mouvement moderne (musée Kröller-Muller). Dès lors, le musée n'a plus cessé de solliciter l'architecture d'avant-garde, jusqu'à parfois sacrifier la fonctionnalité à l'originalité des espaces intérieurs (musée Guggenheim de F. L. Wright). L'acier et le béton ont été utilisés de façon tantôt monumentale (musée national de Mexico, musée d'ethnologie à Osaka), tantôt misérabiliste (musée de Yale par L. Kahn).

À mesure que se transformait leur rôle culturel, les musées sont devenus des machines de plus en plus complexes, tant du point de vue de leurs exigences techniques (éclairage, conditionnement hygrométrique et calorifique, flexibilité des espaces d'exposition) que de l'articulation spatiale des différentes fonctions : les anciens musées s'agrandissent (Washington, New York, Londres, Berlin, Paris), les nouveaux tendent au gigantisme (Centre Pompidou).

Jusqu'au XX^e siècle, les musées étaient essentiellement implantés dans les centres urbains et sur les emplacements les plus prestigieux (Musée des beaux-arts de Vienne, de Bruxelles, de Berlin, National Gallery de Londres). L'inflation muséale a posé le problème des musées en termes urbanistiques nouveaux. D'une part, cet équipement a cessé d'être exclusivement concentré en milieu urbain. Dans les zones naturelles ou rurales, il exerce un double rôle social et économique, stimulant la vie locale, suscitant l'afflux de touristes dans des secteurs déshérités, contribuant à renforcer les réseaux touristiques existants dans les régions plus favorisées. Les musées d'arts et traditions populaires ont vu leurs techniques d'exposition servir de modèle pour la plupart des métiers et pratiques traditionnels. En milieu urbain, le développement des réseaux de transports rapides et les exigences du stationnement ont conduit à un décentrement des nouveaux musées (La Villette à Paris). Par ailleurs, la politique du patrimoine a encouragé la réutilisation d'anciens édifices comme musées. L'Italie, avec en particulier F. Albini et C. Scarpa, a acquis la précellence dans ce domaine qui exige à la fois beaucoup de discernement dans le choix des édifices (échelle, fragilité) et de tact dans leur adaptation à leur vocation nouvelle. Parmi les plus belles réussites de ces architectes, citons les musées des Palazzo

Bianco et Palazzo Rosso à Gênes, du Palazzo Abatelli à Palerme, de Capo-di Monte à Naples. En France, deux réalisations illustrent les difficultés de la réutilisation du patrimoine historique. Le Musée du XIXe siècle a été installé dans l'ancienne gare d'Orsay, qui occupe un site névralgique ; mais son espace intérieur, qui se serait bien prêté à un musée de la technique, a été transformé en décor hollywoodien sous prétexte de faire valoir des œuvres d'art dont, en réalité, la contemplation a été ainsi rendue impossible.

Désormais promu au rang d'équipement majeur, le musée soulève, dans l'ensemble des pays développés et en développement, des interrogations liées aux processus sociaux qu'il a enclenchés : commercialisation et consommation de la culture (on a justement comparé le Centre Pompidou à un supermarché culturel), instauration d'un rapport nouveau avec le passé et ses créations, dédifférenciation des sociétés par la standardisation des contenus comme des contenants du musée. L'urbanisme doit nécessairement tenir compte de cette problématique dans la sélection des thèmes et équipements ainsi que dans le choix des lieux d'implantation des nouveaux musées.

F. C.

→ Art ; Palais ; Patrimoine.

N

NAPPE PHRÉATIQUE → Eau

NATALITÉ

Phénomène démographique lié aux naissances.

On définit le taux brut de natalité d'une population comme le rapport du nombre annuel de naissances à son effectif moyen au cours de l'année. Les taux bruts de natalité peuvent atteindre 40 ‰ dans les populations où aucune limitation volontaire n'intervient (situation de nombreux pays en développement, notamment en Afrique intertropicale et en Afghanistan). Ils sont inférieurs à 15 ‰ (France 12,1 ‰ en 2008) dans les pays développés et dans quelques pays en développement (ex. : Cuba, Singapour), voire à 10 ‰ (Allemagne 8 ‰, Japon 9 ‰) où sont pratiqués le contrôle et la régulation des naissances par les couples. Des taux intermédiaires se trouvent dans des pays (Chine et, depuis peu, Inde, Amérique latine, notamment) correspondant à une situation de transition vers des taux faibles par réduction progressive de la fécondité, décidée par les couples (ex. : Argentine 18 ‰) ou par les autorités (ex. : Chine 14 ‰) ou les deux (Indes 22 ‰).

Le taux brut de natalité dépend de la structure de la population, ce qui nécessite, pour des études rigoureuses, d'utiliser des taux de fécondité qui rapportent le nombre des naissances à l'effectif des femmes en âge de procréer.

Les naissances sont enregistrées à l'état civil, dans les pays qui en disposent. Les enfants mort-nés sont ceux qui n'ont pas manifesté de signe de vie (dits vrais mort-nés), mais aussi ceux qui sont nés vivants et sont morts avant la déclaration de la naissance (dits faux mort-nés).

La natalité peut être étudiée en particulier selon :

- la durée du mariage ;
- le rang de naissance ;
- l'intervalle séparant une naissance de la précédente, et les combinaisons de ces critères.

La prévention ou la régulation des naissances (on parle improprement de contrôle des naissances) fait appel soit au retard du mariage (Chine), à la continence, totale ou périodique, soit à la contraception (pratiques diverses empêchant la fécondation lors des rapports sexuels), soit à l'avortement (destruction de l'embryon après fécondation).

P. M.

→ Analyse démographique ; Fécondité ; Mouvement naturel (d'une population).

NATIVISME

Ce mot (popularisé par l'anthropologue américain R. Linton) désigne les mouvements créés par les membres d'une société traversant une crise grave et recherchant une vie meilleure par un « retour aux sources », ce qui les amène à éliminer de leur culture les personnes, les objets et les coutumes d'origine étrangère.

Les mouvements nativistes étudiés par les ethnologues résultent presque toujours de contacts violents ou de rapports contraignants entre la société occidentale et les sociétés traditionnelles asservies. Ils sont souvent caractérisés par l'apparition de prophètes, bientôt

suivis par des disciples, à la recherche d'un nouveau code de conduite et d'un monde meilleur. On parle alors de mouvements messianiques. L'histoire de l'Europe est riche de tels mouvements, généralement liés à des périodes de famine et de grandes inégalités sociales.

On peut voir une forme particulière et atténuée de nativisme dans certains mouvements régionalistes actuels, lorsqu'ils revendiquent le retour à des traits culturels spécifiques qui auraient été bousculés par la société dominante. Quoi qu'il en soit, cette position a ravivé la conscience des particularismes locaux. Elle exerce parfois des effets notables sur l'habitat : la maison traditionnelle réhabilitée devient l'emblème même du régionalisme (cf. E. Morin, *Commune en France : la métamorphose de Plodémet,* Paris, 1967).

M. P. et M. Pe.

→ Acculturation ; Relativisme culturel.

NATURE → Écologie ; Écosystème ; Environnement

NAUTISME → Plan d'eau

NETTOIEMENT DES VOIES, NETTOYAGE URBAIN → Viabiliser

***NEW COMMUNITY* → Cité-jardin ; Ville nouvelle**

NEW TOWN

Ville nouvelle britannique, réalisée dans le cadre du *New Town Act* de 1946.

Les *New Towns* sont issues du mouvement de pensée des cités-jardins, lancé par Howard et animé par la Garden City Association. En 1944, le Greater London plan, établi par Patrick Abercrombie, proposait de décongestionner Londres et sa banlieue en desserrant des industries et la population correspondante au-delà d'une ceinture verte *(Greenbelt),* dans des *New Towns* et des *Expanding Towns* situées à 40 km ou plus du centre de Londres. La commission Reith fixait, en 1946, les principes d'aménagement des *New Towns* et le cadre administratif et financier qui était voté par le Parlement.

La conception, la réalisation (acquisition et aménagement des terrains, et, en grande partie, construction) et la gestion immobilière sont assurées par un organisme public, la *Development Corporation,* dont les responsables sont nommés par le gouvernement. Le financement est assuré par des prêts du Trésor, de longue durée (soixante ans), à taux d'intérêt réduit, avec différé d'amortissement.

Les *New Towns* sont très inspirées des idées de Howard : situées hors de l'agglomération, leur taille est limitée, leur densité est faible, l'habitat individuel y prédomine (80 à 90 % des logements), l'équilibre habitat-emploi est assuré. Elles sont divisées en unités de voisinage. Ce mode de financement a permis des loyers très faibles, mais aussi de construire pour les louer des locaux d'activités avec un bénéfice qui a financé les équipements d'infrastructure. Les *Development Corporations* ont également souvent réalisé, pour le compte des collectivités locales, les équipements de superstructure. Des regroupements de communes ont permis de créer l'unité politique (les municipalités actuelles sont même plus vastes que les *New Towns*). Quatorze *New Towns* (dont huit autour de Londres) furent décidées avant 1950 (d'autres le furent par la suite). Les bénéfices (liés au mode de financement très avantageux) reviennent au Trésor.

Le gouvernement Thatcher s'est cependant inspiré des *New Towns Development Corporations* pour mener de grandes opérations de restructuration urbaine dans des friches industrielles ou portuaires (dont celle des anciens docks du port de Londres) sous l'égide d'une *Urban Development Corporation* (11 ont été créées entre 1981 et 1989), associant à des capitaux publics la plus forte proportion possible de capitaux privés.

Lorsqu'elles ont été considérées comme achevées, les *New Towns* ont été gérées par la *New Towns commission* (loi de 1959). Les dernières *Development Corporations* ont été supprimées en 1992 (Milton Keynes), sauf en Écosse, où elles ont été conservées, en raison de leur efficacité pour attirer des activités, jusqu'en 1995 à 1999. Le gouvernement Thatcher a fait mettre en vente systématiquement par la commission nationale, puis par *English Partnership* qui lui a succédé, les biens immobiliers (logements et locaux d'activités) des

anciennes *Development Corporations*. Les logements et les locaux d'activités ont été proposés à leurs occupants et, en cas de refus d'acheter, respectivement aux *Housing Authorities* locales et à des investisseurs.

Les *New Towns*, réalisées en conformité étroite avec les principes initiaux, mais dont les premières ont dépassé la population prévue (souvent 50 000 habitants seulement), ont servi de référence aux projets de villes nouvelles dans de nombreux pays (dont la France), même si ceux-ci n'en ont pas retenu toutes les caractéristiques.

Les *Expanding Towns*, également proposées par le Greater London Plan de 1944, ont été entreprises à partir du vote du *Town Development Act* en 1952. Elles constituaient une alternative aux *New Towns*, avec le même objectif de desserrer la population et les activités de Londres et des grandes métropoles. Elles nécessitaient un accord entre la grande ville et une petite ville d'accueil. La réalisation des opérations pouvait être menée par la métropole de départ ou par la ville d'accueil. Des aides financières ont été apportées par l'État et par la métropole de départ. Cette formule a eu beaucoup moins de succès que les *New Towns*.

P. M.

→ Cité-Jardin ; Ville nouvelle.

NIVEAU DE VIE

La comparaison des niveaux de vie peut se faire entre pays ou entre habitants d'un même pays. Entre pays, l'indicateur le plus fréquent est *le revenu national net disponible par habitant*. Cet agrégat de la comptabilité nationale comporte des biais : évaluation inégale de la valeur des biens et services par le système des prix propre à chaque nation, importance de l'autoproduction et de l'autoconsommation, surtout dans les pays en développement, enfin distribution très inégale des revenus au sein d'un même pays. C'est ainsi que le fort revenu par tête des Émirats arabes unis dissimule de grandes disparités. On adjoint généralement au revenu moyen par tête des indicateurs plus qualitatifs, tenant compte de l'état sanitaire et culturel des populations : nombre de médecins, de lits d'hôpital, de journaux pour 1 000 habitants, pourcentage de diplômés, etc., c'est-à-dire d'éléments tenant à la fois au *mode* de vie et au *niveau* de vie.

À l'intérieur d'un même pays, les comparaisons se font le plus souvent entre revenus moyens des ménages classés par catégories socioprofessionnelles (CSP). Là aussi, des biais peuvent fausser les comparaisons : le nombre moyen de personnes par ménage varie d'une CSP à l'autre ; le niveau et le mode de vie d'un célibataire et d'un couple marié, avec un ou plusieurs enfants en bas âge, ne sont pas directement comparables. De même, les types de consommation de biens, de services et de loisirs varient selon les classes sociales. Enfin, les revenus monétaires des agents ne tiennent évidemment pas compte de l'usage différencié des services publics gratuits, notamment dans les villes.

P.-H. D.

→ Produit national.

NIVELLEMENT → Carte ; Relief ; Topographie

NOMBRE D'OR

En mathématiques, le nombre d'or est un nombre irrationnel dont la valeur exacte est de $1/2\left(1+\sqrt{5}\right)$ soit 1,618, nombre correspondant au rapport proportionnel de deux parties asymétriques d'une droite, telle que la plus grande section divisée par la plus petite soit égale à la somme des deux divisée par la plus grande

$\frac{a}{b}=\frac{a+b}{a}=1{,}618$. La section d'or est le point de division de la droite qui établit l'égalité du rapport précédent. En esthétique, notamment architecturale, le nombre d'or exprime un rapport proportionnel particulier, d'où l'utilisation fréquente des expressions : rapport d'or, divine proportion. Au-delà de la connaissance mathématique du nombre d'or à l'aide d'une formule rigoureuse, probablement réservée aux seuls mathématiciens jusqu'à une époque récente, il faut considérer principalement la dimension géométrique du rapport d'or et son rôle dans la mise en proportion des édifices et des compositions picturales.

Les propriétés mathématiques du nombre d'or, la présence fréquente, voire permanente, du rapport d'or dans les figures géométriques contenues dans le tracé régulateur des édifices de l'architecture monumentale, des constructions plus modestes et des œuvres picturales, sa présence également fréquente dans la nature (M. C. Ghyka, *Esthétique des proportions dans la nature et dans les arts,* 1927, et *Le nombre d'or,* Paris, 1931), la qualité plastique qui semble émaner de la « divine proportion », ont fait du nombre d'or, au cours de l'histoire, un nombre quelque peu mystérieux auquel peuvent s'attacher des significations symboliques, ésotériques, voire occultes.

L'utilisation pratique du nombre d'or renvoie à trois sources principales. La première concerne les recherches, de caractère théorique, qui sont associées aux trois noms de Pythagore, Euclide et Platon. Parmi les ouvrages consacrés à ces recherches et ayant exercé, en Occident, une influence déterminante sur les principes qui guident la composition des œuvres bâties ou peintes, il faut citer notamment : au Moyen Âge, le *Liber Abaci* de Fibonacci ; à la Renaissance, le *De divina proportione* de Lucas Pacioli et le chapitre du *De re aedificatoria* d'Alberti sur les consonances musicales et leur rapport avec les compositions architecturales.

En second lieu, parallèlement aux écrits où le nombre d'or prend une place essentielle, la composition architecturale utilise un certain nombre de figures géométriques simples, réalisées à l'aide du compas, notamment le pentagone et le décagone, deux figures où le rapport de la plupart des éléments entre eux est égal au nombre d'or.

Enfin, jusqu'à l'apparition du système métrique, à la fin du XVIII[e] siècle, l'utilisation d'un module étalon pour édifier toutes œuvres bâties est une nécessité pratique. Elle détermine le dimensionnement du construit (le module est le demi-diamètre d'une colonne classique pour l'architecture savante ; pour l'architecture populaire, l'unité de mesure – le pied – et ses dérivés, la toise et le pouce, servent de module). Les caractéristiques de ce module et la façon dont il est reporté déterminent l'esthétique de l'œuvre. La mise en proportion se réalise presque spontanément. L'utilisation fréquente du rapport 5/3 conduit à adopter le rapport d'or, quelle que soit la valeur du module de base.

Les propriétés plastiques remarquables qui s'attachent au nombre d'or ont fait croire que son seul emploi conduisait à la beauté de l'œuvre. Après la Renaissance, le nombre d'or n'a plus été qu'une recette d'atelier. La parfaite connaissance du nombre d'or et de son maniement dans la mise en proportion des édifices ne suffisent pas à produire la beauté des formes et des compositions. Sans parler du talent du maître d'œuvre, il faut aussi considérer, dans l'analyse esthétique des œuvres bâties, les caractéristiques de la division modulaire, donc du module lui-même, et de l'expérience pratique. Le nombre d'or est, avant tout, un outil pratique de division spatiale.

D. I.

→ Composition ; Géométrie ; Modulor ; Ordre ; Proportion ; Renaissance.

NOMENCLATURE DES ACTIVITÉS → Activité économique

NORME → Modèle ; Modulor

NORMES D'ÉQUIPEMENT → Programmation des équipements collectifs

NORMES D'HABITABILITÉ ET DE CONFORT

Prescriptions imposées à certaines catégories de logement, qui peuvent en particulier conditionner l'accès à certains régimes d'aide financière.

Outre les règles générales précisées par le règlement national de construction (décret du 14 juin 1969), les logements aidés par l'État doivent respecter certaines normes de surface, d'occupation et d'équipement et respecter des prix plafonds. Ainsi en France, les logements sociaux locatifs PLA (prêt locatif aidé) et les logements bénéficiant des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) devaient respecter (outre évidemment des plafonds de ressources fixés par arrêté) :

— une surface habitable minimale : 30 m^2 pour un studio (type I *bis*), 46 pour 2 pièces, 60 pour 3 pièces, 73 pour 4 pièces, 88 pour 5 pièces, 99 pour 6 pièces, 107 pour 7 pièces et 7 m^2 supplémentaires par pièce au-delà ;

— un niveau de qualité apprécié par la méthode dite « d'appréciation de la consistance utile », mise au point par le Centre scientifique et technique du bâtiment (6 000 points pour un appartement) ;

— des conditions d'occupation maximale qui, après avoir été longtemps d'une personne au plus par pièce (norme qui est toujours utilisée par l'Insee), sont plus complexes : un « studette » (type I) pour une personne seule ; un studio (type I *bis*) pour deux personnes seules, sauf un jeune ménage ; un deux pièces pour un jeune ménage sans ou avec une personne à charge ou pour trois personnes ou pour une personne seule et une personne à charge ; un quatre pièces pour quatre personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge ; puis une pièce supplémentaire par personne supplémentaire.

Des normes un peu moins strictes s'appliquent aux logements anciens acquis et améliorés (ex. : 41 m^2 pour 2 pièces), qui doivent respecter, en outre, des normes d'habitabilité : étanchéité, bon état d'entretien du gros œuvre ; conformité des canalisations aux règlements sanitaires ; surface moyenne des pièces principales au moins égale à 9 m^2 ; ouvertures des pièces à l'air libre ; ventilation ; équipement d'une cuisine ou d'un coin-cuisine ; équipement sanitaire (w.-c. intérieur avec cuvette à l'anglaise et chasse d'eau ; salle d'eau avec baignoire ou douche et lavabo avec eau chaude et froide) ; alimentation électrique ; chauffage.

Les foyers pour personnes âgées doivent répondre également à des normes d'équipement et de surface minimale : 20 m^2 pour une chambre (qui doit comporter w.-c., baignoire ou douche, lavabo et volume de rangement), 30 m^2 pour un studio (qui doit comporter en outre une cuisine et un dégagement), 46 m^2 pour un deux pièces. Pour les personnes handicapées, la chambre peut n'avoir que 16 m^2 (sans w.-c. et baignoire ou douche).

Les logements-foyers obéissent à des normes plus faibles : chambres de 12 m^2 (avec lavabo, w.-c., baignoire ou douche et volume de rangement) pour les foyers de jeunes travailleurs ; de 9 (avec lavabo et rangement) à 12, 16 ou 21 m^2, selon qu'elles sont occupées par une, deux ou trois personnes (avec l'équipement complet) pour les travailleurs migrants. Les normes des studios et des appartements sont les mêmes que pour les logements aidés hors foyers. Ces normes sont cependant plus élevées que celles des foyers d'accueil construits jusqu'en 1975 (7, 12 et 17 m^2 selon le nombre d'occupants).

Récemment, les pouvoirs publics ont précisé les caractéristiques minimales d'un logement décent. La loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 a interdit la division d'immeubles en vue de créer des locaux d'habitation de moins de 14 m^2 et de 33 m^3 de superficie et de volume habitables ou non pourvus d'alimentation en eau et en électricité, d'évacuation des eaux usées ou qui n'ont pas fait l'objet d'un diagnostic amiante et risques de saturnisme. La loi SRU du 13 décembre 2000 et son décret d'application du 30 janvier 2002 ont précisé la notion de logement décent introduite par la loi Malandain-Mermaz de 1989 : est interdite la mise en location des logements considérés de moins de 9 m^2 de surface habitable et de moins de 2,20 m de hauteur sous plafond (soit 20 m^3 de volume) ne présentant pas un gros œuvre en bon état et les normes minimales de confort sanitaire (eau froide et chaude, cuisine ou coin cuisine), ce qui, en pratique, concerne surtout des anciennes « chambres de bonne ».

L'habitabilité d'un logement s'exprime aussi en fonction de son occupation. Une méthode très simple consiste à comparer le nombre de pièces principales et le nombre de personnes qui occupent le logement : en France, la moyenne était, lors de l'enquête nationale sur le logement de 2002, de 4,2 pièces pour 2,3 personnes (à comparer à 2,7 pièces pour 3,1 personnes au lendemain de la deuxième guerre mondiale). L'INSEE définit le peuplement d'un logement en comparant son nombre de pièces à une norme qui dépend de la composition du ménage. Celle qui est utilisée depuis 1968 est d'une pièce de séjour plus une chambre pour chaque personne de référence, une pour chaque personne non célibataire extérieure à la famille, une par célibataire d'au moins 19 ans, une pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou de sexes différents et ont moins de 7 ans, une pour chaque enfant dans le cas contraire, une pour l'ensemble des domestiques et des salariés logés. Le logement est en surpeuplement modéré s'il manque une pièce par rapport à cette norme, en surpeuplement accentué s'il en manque 2 ou plus ; au contraire, en sous-peuplement modéré, prononcé ou très accentué si le nombre de pièces est supérieur à la norme respectivement de 1, 2 ou 3 et plus.

Le surpeuplement concerne, en 2008, 7,2 % des logements (dont 0,6 % de surpeuplement accentué), le peuplement normal un logement sur cinq environ et le sous-peuplement près des trois quarts d'entre eux (dont la moitié en sous-peuplement prononcé ou très accentué).

P. M.

→ Aide à la Pierre ; Logement ; Logement décent ; Parc de logements.

NORMES D'HYGIÈNE → Hygiène publique

NOUVELLE CAPITALE → Ville nouvelle

NOYAU → Centre des affaires

NUCLÉAIRE (ÉNERGIE) → Énergie et environnement

NUISANCE

Facteur qui produit un effet négatif pour la santé ou le bien-être de l'homme. Un emploi plus restreint réserve le terme aux inconvénients dus à l'action de l'homme lui-même.

Les principales nuisances sont causées par les pollutions : pollution de l'air, des eaux, des mers et des sols. Les nuisances prennent des formes diverses : odeurs désagréables, modifications du climat par les aménagements ou par les activités (microclimats urbains), dégradations du patrimoine architectural par l'air pollué, altérations des produits alimentaires par suite de la dégradation des cultures du fait de l'air, de l'eau ou des sols pollués, etc.

Mais les nuisances ne sont pas limitées aux effets des pollutions. Elles concernent toutes les atteintes aux biens, à la santé et au confort, y compris celles qui sont causées par une action extérieure autre qu'une pollution : bruit, trépidations, nuisance esthétique causée par la construction d'un bâtiment mal intégré à son voisinage, coupure d'un quartier ou d'une commune par une infrastructure de transport, troubles de voisinage, etc.

La notion de nuisance est donc très large et n'a pas de contenu juridique, bien que l'étude d'impact, introduite par la loi du 10 juillet 1976, tente d'évaluer les conséquences négatives prévisibles d'un projet. Par ailleurs, on tend à attacher à la notion de nuisance celle de son coût social, qu'on tente d'évaluer (par exemple pour le bruit ou pour la pollution atmosphérique).

F. D.-D. et P. M.

→ Automobile ; Bruit ; Coût social ; Déchets ; Étude d'impact ; Installations classées ; Microclimat urbain ; Moyen de transport ; Pollution ; Pollution atmosphérique ; Pollution des eaux continentales ; Pollution des mers ; Pollution des sols ; Transport aérien.

NUMÉROTATION DES RUES

L'entreprise de rationalisation des représentations urbaines commence avec l'attribution de noms, ou de numéros, aux rues. Lorsque l'apposition de ces indications est devenue courante, elle se poursuivit, au XVIII^e siècle, par la numérotation des maisons. Celle-ci commença à Paris en 1779, sous l'impulsion d'un particulier. L'administration, qui n'était pas à l'origine de la mesure, en comprit vite l'intérêt : elle transforma l'espace urbain en un espace carroyé où chaque individu peut être clairement localisé.

Dans les villes à plan géométrique, l'habitude a été prise, vers la fin du XIX^e siècle, de substituer à la numérotation par maison un repérage en fonction de la distance à un point d'origine : celui où l'on passe des secteurs est ou nord aux secteurs ouest ou sud des artères. Un certain nombre de municipalités utilisent ces types de numérotation en France, dans les quartiers récents le plus souvent.

P. C.

→ Dénomination des voies ; Voirie.

O

OBSERVATION FONCIÈRE ET IMMOBILIÈRE

À l'inverse de ce qui se pratique dans les pays d'Europe du nord et d'Amérique du Nord, l'observation des marchés fonciers et immobiliers est, en France, rendue difficile du fait de la confidentialité des actes de mutation et des copies qui en sont envoyées par les notaires à l'administration des finances. Il est théoriquement possible de se faire délivrer (en quelques semaines) une copie (payante) d'un acte de mutation par le service des hypothèques en donnant les références cadastrales du bien, mais il n'est pas possible de se faire communiquer la liste des biens ayant muté au cours d'une période donnée. Une étude de nature statistique est donc impraticable sur cette base. Il est même très difficile d'obtenir de cette façon des prix de référence en cas de conflit avec l'administration (expropriation, redressement fiscal).

Un fichier des extraits d'actes de mutation classés par commune, par année, et par nature de biens, est conservé au service des domaines, mais son accès est réservé depuis une loi du 18 juillet 1985 aux agents des administrations ayant à en connaître. Certaines administrations locales ont ainsi pu créer des « observatoires » qui exploitent statistiquement le fichier des extraits d'actes détenu par les domaines.

De leur côté, les communes pallient parfois cette carence d'informations en créant sur leur territoire un « droit de préemption urbain » à seule fin de recevoir les « déclarations d'intention d'aliéner » que doivent alors remplir les notaires des vendeurs deux mois avant la vente.

Seul le marché des terres agricoles est parfaitement connu, grâce aux Safer qui disposent d'un droit de préemption sur les terres agricoles et publient chaque année une étude statistique complète. De son côté, la chambre des notaires parisiens s'est organisée depuis quinze ans pour centraliser à son propre compte les copies des actes de mutation à des fins statistiques. Les données concernant le marché des logements parisiens et de la première couronne sont ainsi publiées chaque trimestre. Un projet existe pour étendre ce programme à l'ensemble du territoire.

D'autres chiffres sont publiés par certains organismes bancaires et professionnels, mais il ne s'agit que de données « à dire d'experts », difficiles à comparer et à interpréter.

J. C.

→ Action foncière ; Maîtrise foncière ; Parc de logements ; Préemption ; Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

OBSOLESCENCE

Notion utilisée pour qualifier les biens d'équipement ou de consommation durables qui deviennent périmés. Elle appartient au vocabulaire économique ou technologique (principalement dans un contexte de planification ou de modernisation) et s'inscrit dans une problématique de l'efficacité ou de l'efficience. Mais le vieillissement n'est pas toujours absolu et matériel (physique) ; il est – il tend à devenir de plus en plus – surtout relatif, c'est-à-dire comparé aux biens-équipements ayant un meilleur rendement ou jugés de meilleure qualité. La notion d'obsolescence tend donc à devenir inséparable de celle d'innovation : l'apparition de technologies nouvelles, de nouvelles formes d'organisation du travail, de moyens d'accroître la productivité accélère le processus d'obsolescence indépendamment de

l'usure réelle des biens-équipements en question (tendance à l'éphémérisation). L'obsolescence présente généralement une dimension économique, liée à des exigences de reproduction du capital ou liée à une volonté de légitimer des équipements innovateurs jugés préférables dans un contexte de changement social. Elle peut avoir pour contrepartie l'appel social aux valeurs du passé.

L'obsolescence n'est pas toujours engendrée par la nécessité économique et peut avoir une fonction d'écran à l'action sociale. Elle ne doit pas être uniquement considérée sous l'aspect du renouvellement, mais aussi comme action des élites, partie prenante à l'aménagement, et peut alors présenter une fonction sociale de reproduction d'un mode de domination ou d'assise pour de nouvelles forces sociales (voir par exemple « l'obsolescence » prématurée des centrales électriques à charbon dans le contexte de généralisation de l'électronucléaire, alors que beaucoup d'entre elles ne sont pas encore amorties).

S. J.

OFFICE FONCIER → Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

OFFICE NATIONAL DES FORÊTS → Forêt

OFFICE PUBLIC D'AMÉNAGEMENT ET DE CONSTRUCTION, OFFICE PUBLIC DE HLM → Établissement public ; Habitations à loyer modéré (HLM)

OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT → Habitation à loyer modéré (HLM)

OFFRE DE TRANSPORT → Infrastructures ; Modèle de transport ; Moyen de transport ; Planification des transports

OPÉRATEUR FONCIER → Action foncière ; Maîtrise foncière ; Réserves foncières

OPÉRATION DE RENOUVELLEMENT URBAIN → Grand projet de ville (GPV)

OPÉRATION D'INTÉRÊT NATIONAL

Opération, décidée dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire, menée par l'État, qui bénéficie d'un régime dérogatoire au droit commun.

Cette disposition, exceptionnelle a, dans un premier temps, été limitée à l'aménagement de la zone de La Défense, aux agglomérations nouvelles (villes nouvelles), aux domaines industrialo-portuaires d'Antifer (Le Havre), du Verdon (Bordeaux), de Dunkerque et de Fos-sur-Mer, toutes opérations déjà anciennes et largement antérieures à la décentralisation. Une seconde génération d'opérations d'intérêt national (OIN) a concerné le projet Euroméditerranée à Marseille, le prolongement de La Défense à l'ouest (Seine-Arche). Celle des aéroports de Paris a été créé le 20 juillet 2005. En novembre 2005, le gouvernement en a créé trois nouvelles en Île-de-France (Orly-Rungis-Seine-Amont, Seine-Aval et plateau de Saclay). Les deux premières (ainsi que celle de Saint-Étienne) ont été créées par décret du 10 mai 2007, puis celle de la plaine du Var (Évo-Vallée) à l'ouest de Nice. Celle du plateau de Saclay, destinée à développer le pôle technologique et scientifique, la plus controversée, a été créée par décret du 30 mars 2009.

Le statut d'opération d'intérêt national entraîne des exceptions aux règles d'urbanisme. Ainsi, la règle de constructibilité limitée, dans les communes dépourvues de POS et de PLU, ne peut leur être opposée. Les opérations prévues à l'intérieur des périmètres d'agglomération nouvelle ont le caractère de projets d'intérêt général. Ils doivent être pris en compte à ce titre dans les documents d'urbanisme. Cette disposition peut également être appliquée aux autres opérations d'intérêt national sans qu'une disposition législative le précise. Dans le périmètre des opérations d'intérêt national, la délivrance du permis de construire, par le préfet ou par le maire (ou, dans les agglomérations nouvelles, par le président du syndicat d'agglomération nouvelle), demeure de la responsabilité de l'État, même en présence d'un POS ou d'un PLU approuvé. C'est le préfet qui prend en considération les opérations d'aménagement et qui crée les ZAC.

P. M.

→ Projet d'intérêt général ; Ville nouvelle.

OPÉRATION D'URBANISME → Urbanisme opérationnel

OPÉRATION GROUPÉE DE RESTAURATION IMMOBILIÈRE → Restauration immobilière

OPÉRATION PROGRAMMÉE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (OPAH)

Opération s'inscrivant initialement dans le nouveau dispositif du Fonds d'aménagement urbain (FAU), mis en place en 1977 (et supprimée en 1984) et répondant à la volonté de revitalisation des centres et quartiers urbains existants, grâce à des mécanismes d'incitation, conjuguant aide à l'amélioration de l'habitat privé ancien, création de logements sociaux, amélioration des services locaux, embellissement du cadre architectural, aménagement des espaces publics, des actions foncières et sociales. Le FAU avait été mis en œuvre dans un cadre contractuel associant la collectivité locale concernée (commune, EPCI ou département), l'État et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

Les OPAH sont actuellement définies par l'article L 303-1 du Code de la construction et de l'habitat (CCH) ; les circulaires du 7 juillet 1994 et du 8 novembre 2002 constituent les textes de référence. Elles doivent s'articuler avec le plan local d'urbanisme (PLU), le programme local de l'habitat (PLH) et le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (DPLPD). L'accent est nettement mis sur la réhabilitation des logements, notamment privés, grâce aux mécanismes incitatifs offerts aux propriétaires.

L'OPAH est un cadre contractuel de programmation, signé pour trois ans, précisant les différentes aides financières devant être apportées par chacun des partenaires au projet dans un quartier délimité de façon assez étroite (on estime que, au-delà de 1 500 logements, soit 150 à 200 à traiter par an, l'opération perd de son efficacité) après un diagnostic préalable. La convention d'OPAH décline un programme d'actions avec des objectifs quantitatifs et qualitatifs (sur l'amélioration du quartier notamment). Elle précise les aides financières devant être apportées par chacun des partenaires. La mise en œuvre du programme ainsi défini est assurée par une équipe locale de « suivi animation » qui joue un rôle essentiel : elle informe le public bénéficiaire sur l'opération en cours, apporte des conseils techniques par le biais de diagnostics sur l'état des logements et des parties communes des immeubles, réalise des simulations financières pour inciter les propriétaires à effectuer les travaux, assure l'assistance administrative pour les demandes de subventions. Ces opérateurs sont des associations (fédération des PACT-ARIM, réseau Habitat et Développement), des bureaux d'études privés, des collectivités en régie, des entreprises publiques locales (EPL).

Les OPAH sont issues du rapport NORA-EVENO sur l'habitat ancien de 1976, lequel mit en avant, dans le cadre d'une réforme du financement du logement, l'importance économique, urbaine et sociale du parc de logements anciens. L'objectif des OPAH est, grâce à des dispositifs essentiellement incitatifs, accompagnés d'un effort important des collectivités publiques, de créer les conditions d'une revalorisation économique des quartiers anciens, susceptible d'entraîner le réinvestissement privé. L'intérêt et l'originalité de la démarche d'OPAH était de ne pas constituer une nouvelle procédure administrative et juridique : son objectif est de déclencher chez les propriétaires privés une dynamique de réinvestissement. L'OPAH exclut *a priori* les transferts de propriété : il s'agit de convaincre les propriétaires (occupants ou bailleurs) de réaliser des travaux de mise aux normes de confort. Elle vise à maintenir les populations fragiles « personnes âgées handicapées », ménages à faibles revenus, immigrés). Elle encourage le conventionnement des logements locatifs (ce conventionnement ouvre le droit, pour les propriétaires, à des subventions majorées de l'ANAH et, pour les locataires, à l'aide personnalisée au logement). La production de logements à loyers maîtrisés est un objectif prioritaire de L'ANAH. Elle poursuit également des objectifs d'urbanisme – lutter contre la déshérence des quartiers centraux anciens, améliorer les services urbains, maintenir le caractère du tissu urbain –, ce qui implique une intervention de la collectivité (création de rues piétonnières, relance de commerces, etc.). Ce mécanisme s'est substitué aux opérations groupées de restauration immobilière issues de la loi Malraux de 1962, dont l'échec était patent.

Les objectifs assignés aux OPAH ne sont cependant pas exempts d'une certaine ambiguïté, qui explique les dérives de certaines d'entre elles. Elles sont, en effet, appelées à favoriser deux enjeux structurellement contradictoires, d'une part, la revalorisation de l'immobilier, grâce à de fortes incitations à la réhabilitation d'initiative privée, soutenue par des investissements publics dans le quartier et, d'autre part, le maintien de la vocation sociale du quartier, où les populations modestes, âgées, et d'origine immigrée sont généralement majoritaires. L'objectif social des OPAH, qui justifie une intervention publique déterminante et le financement de multiples outils à objectif social, a été rappelé à plusieurs reprises par la puissance publique. De fait, on a souvent reproché aux OPAH d'avoir entraîné de fortes mutations de population dans les quartiers anciens, généralisant les évolutions observées dans les grandes villes et les régions prospères, même si les effets de la revalorisation sont très inégaux selon les régions ou les villes et s'ils se font encore attendre dans certaines d'entre elles.

Les OPAH ont évolué du fait de la décentralisation qui a amené à en redéfinir les objectifs. Jusqu'en 1983, le dispositif connut un vif succès, à la fois parce qu'il correspondait manifestement aux besoins locaux et parce qu'il était inséré dans un dispositif global à entrées multiples. À partir de 1983, de nombreuses OPAH se réduisirent de fait à des préoccupations de revalorisation de l'habitat privé, beaucoup de communes se désengageant des actions foncières sociales ou architecturales à la suite de la disparition du FAU. Cette évolution fut aggravée par la baisse des aides de l'ANAH et par la disparition des mécanismes correcteurs au plan social, notamment l'obligation de conventionnement des logements. Ceci amena l'État à clarifier le régime juridique des OPAH et à leur donner un contenu minimum dans le cadre de la loi d'orientation pour la ville (1991) : ce sont des actions d'aménagement, dont les objectifs généraux sont précisés et auxquels doivent répondre les conventions locales, et ce sont, dans ce cadre, des outils vivants de politique de la ville. L'OPAH doit être cohérente avec le programme local de l'habitat (PLH) et avec le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDLPD) et peut s'accompagner d'actions contraignantes localisées (par exemple un programme de restauration immobilière), mais doit reposer avant tout sur l'incitation et la conviction des propriétaires.

La durée de l'OPAH était de trois ans, exceptionnellement renouvelée, et est actuellement de trois à cinq ans sans possibilité de renouvellement. Il y a, début 2009, 732 OPAH en cours. Il y a eu, à partir de 2005, une forte accélération du volume de logements traités : 57 172 en 2008 (l'ANAH a aidé en outre 46 383 logements hors OPAH). La dépense moyenne par logement a été 5 670 € en OPAH (4 000 € dans le diffus). Les trois cinquièmes des logements subventionnés sont habités par leur propriétaire et les deux cinquièmes en location. Le taux de subvention est normalement de 20 % des travaux subventionnables, mais peut atteindre, dans certains cas et sous certaines conditions, 35 %, voire 50 % (sortie d'insalubrité). Ces subventions peuvent être abondées par les collectivités locales. Les subventions dans les OPAH ont représenté 803 millions d'€ et les subventions de l'ANAH 324 millions, soit 43 % en moyenne (186 millions sur un total de 529 millions, soit 35 % hors OPAH) : les OPAH représentent donc 61 % des subventions de l'ANAH. En 2009-2010, 50 millions d'€ issus du fonds exceptionnel octroyé à l'ANAH par le plan de relance de l'économie vont être consacrés à accélérer 100 OPAH, pour l'essentiel en zones de renouvellement urbain.

Par ailleurs, les propriétaires occupants peuvent, sous réserve d'un plafond de ressources, recevoir la prime d'amélioration de l'habitat (PAH), dont le taux est majoré en OPAH (25 % avec un plafond de 21 250 € si les ressources sont inférieures au plafond des PAP, voire 35 % et 29 750 € si elles sont inférieures à 60 % de ce plafond) : 50 millions d'€ de PAH ont été accordés en 2008 dans les OPAH.

La majorité des OPAH engagées l'a été dans les villes petites ou moyennes et en milieu rural, et cette relative ruralisation s'accentue. Ceci semblerait montrer que l'OPAH a permis de traiter les situations immobilières les plus faciles, laissant de côté les îlots ou les quartiers où l'état du bâti, de la propriété et de l'occupation sociale, nécessiterait des mécanismes d'intervention d'une autre nature.

Ceci étant, et malgré les critiques portées aux aspects sociaux et architecturaux des OPAH, ainsi qu'à leur moindre adaptation aux

problèmes urbains d'aujourd'hui, on constate que ce dispositif a abouti effectivement à une revitalisation des centres historiques et à une stabilisation globale de la population résidente. Le lent déclin de ces centres et quartiers anciens semble avoir été interrompu (sauf dans les régions en récession économique) sans que l'on puisse, pour autant, parler uniformément de « reconquête des centres ».

Cependant, si le bilan quantitatif des OPAH est tenu avec précision par l'ANAH, il n'y a pas eu de bilan social, urbain et architectural. Depuis 1977, les OPAH ont évolué, en premier lieu avec la décentralisation qui a amené à en redéfinir les objectifs. Jusqu'en 1983, ce dispositif a fait écho aux besoins locaux et a connu un vif succès. Mais on a vu qu'à partir de 1983, de nombreuses OPAH se sont limitées à des préoccupations de revalorisation de l'habitat privé, beaucoup de communes se désengageant des actions foncières et sociales suite à la disparition du FAU. Cette évolution a été aggravée par la baisse des aides de l'ANAH et la disparition de mécanismes correcteurs au plan social (obligation de conventionnement des logements).

Ceci a conduit l'État à clarifier le régime juridique des OPAH et à leur donner un contenu minimum dans le cadre de la loi d'orientation pour la ville (1991). L'OPAH « classique », dite aussi « de droit commun », présente en effet des limites face aux situations urbaines, immobilières et sociales les plus difficiles (logement des personnes démunies, expulsées de fait de quartiers anciens revalorisés ou entassées dans des îlots insalubres, copropriétés dégradées), lesquelles ne peuvent relever de la seule initiative privée et de mesures uniquement incitatives. C'est pour répondre à de telles situations que la procédure d'OPAH s'est diversifiée avec l'instauration successive des OPAH « copropriétés dégradées » (77 en 2008), « revitalisation rurale » (96) et « renouvellement urbain » (85) qui bénéficient d'aides financières majorées et dont le nombre total (258) dépasse désormais celui des OPAH « classiques » (219). En outre, au vu des difficultés cumulées par certains territoires, des dispositifs autres viennent renforcer, compléter, voire prolonger les actions de l'OPAH : opérations de résorption de l'habitat insalubre, périmètres de restauration immobilière, programmes d'intérêt général (115), programmes sociaux thématiques (46), maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), plan de sauvegarde des copropriétés (44).

Mise en place par la circulaire du 7 juillet 1994, l'OPAH « copropriété » a pour objectif de réaliser, en lien avec le syndicat de copropriétaires, les travaux indispensables trop longtemps ajournés, mais aussi d'œuvrer au traitement des impayés, à la maîtrise des charges, voire à la clarification des statuts des espaces extérieurs, avec parfois l'acquisition et le portage de lots.

L'OPAH de renouvellement urbain (OPAH RU), issue de la circulaire du 8 novembre 2002, s'applique aux territoires confrontés à des dysfonctionnements urbains et sociaux aigus (insalubrité de l'habitat, vétusté des immeubles, friches urbaines, morphologie urbaine contraignante), dont le traitement nécessite des interventions foncières, immobilières, des outils coercitifs de droit public ; des bâtiments trop vétustes pour être rénovés peuvent être démolis. Les collectivités locales recourent de plus en plus à ce dispositif qui représente, en 2008, 11% des aides attribuées par l'ANAH et contribue de manière significative à la lutte contre l'habitat indigne (un quart des logements aidés pour sortie d'indignité relèvent d'une OPH RU).

L'OPAH de revitalisation rurale (OPAH RN), instaurée en 2002, intéresse les territoires ruraux en voie de dévitalisation et paupérisation et s'inscrit dans un projet de développement local.

Les « OPAH » contribuent depuis plus de trente ans à la réhabilitation des quartiers urbains anciens et des bourgs ruraux, participant par là même à leur revitalisation. Si le bilan urbain, social, architectural des OPAH n'est pas chose aisée, le bilan quantitatif est effectué par l'ANAH. On recensait 15 OPAH de droit commun en 1977, 186 en 1987, 197 en 1997 et 219 en 2008. Plus de 5 000 OPAH ont été engagées depuis 1977 et environ 150 nouvelles OPAH sont lancées chaque année depuis 2000, représentant en moyenne près de 15 000 logements subventionnés tous les ans.

En plus de trente ans, l'« outil OPAH » a évolué avec des aides destinées aux travaux d'intérêt architectural, à la résorption de la vacance, au traitement de l'habitat indigne, au rétablissement des copropriétés fragiles, à l'amélioration énergétique des logements et à la lutte contre la précarité énergétique. L'objectif premier demeure l'amélioration de

l'habitat dans des quartiers d'habitat privé et la logique incitative (quelque peu remaniée avec la nouvelle génération des OPAH RU) reste la « marque de fabrique » des OPAH.

N. B., A. M. et P. M.

→ Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ; Aide à la pierre ; Amélioration de l'habitat ancien ; Copropriété ; Fonds d'aménagement urbain (FAU) ; Insalubrité (habitat ; logement) ; PACT-ARIM ; Propriétaire bailleur ; Réhabilitation ; Renouvellement urbain ; Restauration immobilière.

OPINION → Enquête ; Participation ; Sensibilisation de l'opinion

OPPOSABILITÉ AUX TIERS

L'opposabilité juridique est une caractéristique d'un document d'urbanisme, qui a un sens précis : un document juridique est « opposable aux tiers » lorsque ses dispositions s'imposent à toute personne, publique ou privée, morale ou physique, qui envisage de réaliser une opération de nature à modifier l'occupation du sol (construction, démolition, lotissement, installation de caravanes, exploitation d'une carrière, coupe d'arbres, etc.). Tel est actuellement en France le cas du plan d'occupation des sols (POS), du plan d'aménagement de zone (PAZ), du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

Un document d'urbanisme peut donc être « opposable aux tiers » ou « non opposable aux tiers ». Dans ce dernier cas, ses dispositions ne s'imposent qu'aux autorités publiques qui procèdent ou participent à son établissement : État, collectivités territoriales (région, département, commune) et établissements publics.

Le contenu des documents d'urbanisme opposables aux tiers doit être compatible avec celui du schéma directeur, lorsqu'il en existe un préalablement à leur établissement. Ainsi, les dispositions du schéma directeur doivent être respectées par la commune qui établit son plan d'occupation des sols.

Les documents d'urbanisme ne sont opposables aux tiers qu'après avoir fait l'objet, une fois établis, de mesures de publicité destinées à faire connaître leur existence au public.

A. G.

→ Documents d'urbanisme ; Planification urbaine en France (historique) ; Plan d'occupation des sols (POS) ; Schéma directeur.

OPTIMUM DE POPULATION → Démographie mathématique (ou théorique)

ORDONNANCE D'EXPROPRIATION → Expropriation

ORDRE

Du latin *ordo,* généralement, arrangement stable en fonction de la classe ou du genre, dans les domaines physique (thermodynamique, cristallographie) et social. Ordre s'oppose à désordre.

L'ordre est un concept clef de l'urbanisme progressiste qui se donne pour but de lutter contre le « désordre » des villes et de l'urbanisation régnant dans la société industrielle, et de le remplacer par un ordre accordé à la modernité. Cet ordre peut être défini schématiquement par le classement des fonctions dans l'espace *(zonage)* et par l'organisation géométrique, immédiatement perceptible de l'espace urbanisé : selon Le Corbusier, « la culture est un état d'esprit orthogonal », « la géométrie est la base, elle conduit à un ordre mathématique » (*Urbanisme,* Paris, 1923). Cette conception simpliste de l'ordre peut être l'objet d'une double critique : tout d'abord, la notion de désordre (cf. le motif du « chaos » urbain chez Le Corbusier) ne fait l'objet d'aucune critique épistémologique, ses référents ne sont pas précisés. De plus, la notion d'ordre, telle que la proposent les progressistes, ignore la complexité de l'organisation des sociétés humaines (cf. H. Atlan, *Le cristal et la fumée,* Paris, 1982), et projette un monde figé et contraignant (« chacun bien aligné en ordre et hiérarchie occupe sa place », *Manières de penser l'urbanisme,* p. 11, Paris, 1946).

Dans le domaine particulier de la construction, le terme ordre a été réduit à désigner la relation de la colonne avec l'architrave qu'elle supporte, relation héritée des Grecs par les Romains, et dont Vitruve a laissé une description très détaillée (*De architectura,* livres III et IV). Chaque ordre est caractérisé par l'organisation mathématique de parties (colonne composée de base, fût, chapiteau et architrave avec épistyle ; frise, corniche), fondée sur un module commun (généralement le rayon du fût dans sa partie inférieure) et des ornements spécifiques,

dérivés d'une tradition légendaire. Vitruve distingue quatre ordres : étrusque appelé toscan ; dorique et ionique (dénommés d'après les principaux dialectes grecs et respectivement liés aux genres masculin et féminin) et enfin le corinthien (d'après la ville de Corinthe).

L'architecte bolonais Serlio (1475-1553) a ajouté un cinquième ordre, composite, créé à partir de diverses sources antiques, romaines pour la plupart. Ces cinq ordres sont devenus les ordres « canoniques » ou standard, en dépit des différentes tentatives des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles pour ajouter de nouveaux ordres nationaux (français, anglais, bavarois, américain) ou liés à d'autres systèmes esthétiques (chinois, indien, gothique).

F. C. et J. R.

→ Arcade ; Moderne ; Progressisme ; Proportion ; Symétrie.

ORDRE SOCIAL → Contrôle social ; Société

ORDURES MÉNAGÈRES → Déchets ; Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

ORGANISATION D'ÉTUDE D'AIRE MÉTROPOLITAINE (OREAM) → Aire métropolitaine

ORGANIQUE

Très utilisé par les architectes et les urbanistes de la fin du XIX^e^ siècle et du début du XX^e^, ce terme est particulièrement associé aux œuvres de F. L. Wright et de E. Mendelsohn.

Originellement, il qualifiait l'organisation intentionnelle des parties au sein d'une totalité. Aristote intitule son principal traité de logique *Organon,* l'instrument qui permet la claire articulation de toute construction mentale, et il définit la main humaine comme l'*organon pro organoun,* l'instrument qui tient lieu de nombreux instruments. Dérivant d'*ergon,* travail, le sens du substantif *organon* est en effet très proche de celui de *mechana* (instrument). Vitruve établit une distinction entre les *organa,* instruments mus par la seule force de l'homme, et les machines, mues par des agents non humains, comme l'eau et le vent.

Le terme organique devait trouver une nouvelle acception à partir de la création du concept de biologie (Trevirianus, 1802), rapidement adopté par Lamarck. Les romantiques néo-kantiens, notamment Schelling, cherchent à localiser le principe vital de toute chose dans le concept d'organisme vivant qu'ils appliquent même aux minéraux. Mais il faut attendre 1837, et la synthèse de l'urée par Wöhler, pour que soit élaboré le concept scientifique de chimie organique.

L'application du qualificatif organique à l'architecture est imputable au franciscain vénitien Carlo Lodoli qui, bien que n'ayant publié aucun ouvrage, exerça une influence considérable par son enseignement. Lodoli se servait du terme organique pour décrire le mobilier particulièrement conçu pour être en contact étroit avec les organes humains (dos, bras et fondement, dans le cas des sièges). L'idée d'organicité est reprise dans le traité d'architecture de son disciple Milizia, mais quelque peu éclipsée par la liaison nécessaire que celui-ci postule entre forme et fonction. Ces conceptions furent à leur tour adoptées par le sculpteur et théoricien américain Horatio Greenough, lors de son séjour en Italie, pendant les années 1830. C'est lui qui résuma ces idées complexes dans la formule lapidaire « la forme suit la fonction » *(form follows function),* qui devait être intégrée dans la théorie architecturale par l'intermédiaire de son admirateur Louis Sullivan.

Cependant, Sullivan subissait aussi l'influence de l'architecte allemand L. Eidlitz qui apportait aux États-Unis la tradition du romantisme néo-kantien en même temps qu'une idée plus scientifique de la notion d'organisme. Selon Eidlitz, une œuvre d'art ne doit jamais imiter des objets naturels, mais être une *idée réalisée* qui se développe à la manière d'un être naturel. On n'est pas loin de l'adage sullivanien selon lequel l'ornement doit se développer sur la structure de l'édifice « à la manière d'une fleur sur la plante » (*Kindergarten chats,* 1901-1902, éd. 1947, p. 189). Sullivan applique cette conception génétique, non seulement à l'ornement, mais à l'ensemble de l'édifice. Son disciple F. L. Wright intègre dans cette conception organique jusqu'aux dispositifs de chauffage et de ventilation.

À la suite de Sullivan, Wright condamne pour leurs excès « biomorphiques » les ornements végétaux de l'Art nouveau. Cependant, au-delà de ce projet d'un nouveau vocabulaire

ornemental, fondé sur des exemples naturels et indépendants de tout précédent historique, qui fut abandonné aux environs de 1905, d'autres éléments plus essentiels de la pensée romantique devaient survivre et aider des architectes aussi différents que E. Mendelsohn et H. Häring à formuler une théorie et une critique de l'architecture qu'ils prétendaient à la fois organique et fonctionnaliste.

Depuis 1945, le terme *organique* est lié à certaines tendances de l'architecture qui se sont opposées au *rationalisme* du mouvement moderne. Elles ont trouvé un partisan convaincu en la personne de l'Italien B. Zevi qui s'en est fait l'historiographe *(Storia dell'architettura moderna)*. Pour lui, l'usage des matériaux « naturels » et le rôle accordé à l'asymétrie dans l'œuvre de F. L. Wright indiquent la voie à suivre pour échapper aux stéréotypes rigides des années 1930 et au « fonctionnalisme » positiviste des années 1940 et 1950. Néanmoins, l'œuvre de l'architecte finlandais A. Aalto, qui a toujours refusé d'adopter une quelconque position théorique en la matière, est sans doute celle qui a exercé l'influence la plus puissante dans ce sens.

J. R.

→ Architecture fonctionnelle ; Culturalisme ; Moderne ; Style.

ORGANISME AMÉNAGEUR → Établissement public ; Société d'économie mixte

ORGANISME DE HLM → Habitation à loyer modéré (HLM)

ORIENTATION (OU EXPOSITION) D'UN BÂTIMENT

Direction à laquelle font face les ouvertures. L'ensoleillement est la qualité de l'exposition au soleil. On peut la mesurer de diverses façons, par la durée d'ensoleillement des façades ou, de façon plus complexe, en tenant compte de l'orientation du soleil.

Longtemps, l'orientation d'un bâtiment ne fut pas considérée comme importante et le tissu urbain des villes antérieures au début du XX^e^ siècle privilégie rarement une direction par rapport aux autres. Le mouvement hygiéniste du XIX^e^ siècle a cependant popularisé les bienfaits du soleil (cf. lutte contre la tuberculose). Le mouvement fonctionnaliste, rompant par ailleurs avec le tracé traditionnel des voies et des îlots, a mis en avant la recherche de l'ensoleillement maximal (Le Corbusier) et conduit à des formes privilégiant l'exposition au sud (dans l'hémisphère nord) des pièces principales ou une double exposition est-ouest.

La recherche de l'ensoleillement a fait son entrée dans les textes réglementaires avec un décret du 29 août 1955, qui prévoit que, dans tout ensemble de 15 logements ou plus, la moitié au moins des pièces d'habitation de chaque logement doit être exposée au soleil au moins deux heures par jour, pendant deux cents jours par an. Mais ce texte est difficile à appliquer, faute de règles précises.

L'orientation des bâtiments par rapport au soleil avait préoccupé beaucoup plus tôt les habitants de pays froids (qui le recherchaient) ou de pays chauds (qui l'évitaient) : ainsi les ksour sahariens et, de façon générale, l'habitat du Maghreb évitent les ouvertures exposées au soleil.

Un autre aspect de l'orientation des bâtiments est la recherche d'une majorité d'ouvertures vers l'extérieur ou vers l'intérieur (cours, patios). La première est la plus fréquente en milieu touristique présentant des vues particulières (mer, montagne), et a été longtemps préférée en ville (les logements sur rue étant valorisés par rapport aux logements sur cour). Dans les pays et régions méditerranéens, une orientation vers un espace intérieur est souvent préférée : dans une partie de l'Islam, l'ouverture vers l'extérieur est condamnée pour des raisons culturelles (morales). Le souci de calme et de sécurité tend à généraliser cette attitude.

P. M.

→ Construction.

ORTHOGONISME

Principe de tracé urbain utilisant la configuration orthogonale dans la composition urbaine, opposé au radio-concentrisme à l'intérieur de la catégorie générale des tracés géométriques urbains. Dans le tracé orthogonal, toutes les voies sont parallèles ou perpendiculaires entre elles. On parle également de quadrillage, de trame ou de grille réticulaire. En reprenant les précisions de Lavedan (*Géogra-*

phie des villes, 1939), on pourrait distinguer le tracé en échiquier, ou damier, où les îlots sont des carrés, et le tracé orthogonal, en général, où les îlots rectangulaires peuvent avoir des côtés de dimensions variables.

Le premier tracé orthogonal connu à ce jour semble remonter à plus de trois mille ans avant Jésus-Christ : ce serait celui de la cité ouvrière égyptienne de Kahum. On le trouve dans les cités grecques, où il est mis en place dans le fameux plan de Milet par Hippodamos (Ve siècle), qui lui donna son nom : plan « hippodamique », ou quadrillage milésien. On le retrouve également dans les villes fondées par Alexandre et ses successeurs (Alexandrie), dans les colonies et villes romaines, au Moyen Âge dans les bastides du sud-ouest de la France (Montpazier), en Italie centrale, en Espagne, dans les fondations germaniques (Cracovie, Posen, Breslau). Au XIXe siècle, c'est celui de villes russes (Odessa), grecques (Corinthe, Volo, Thèbes, Sparte). Hors d'Europe, le tracé orthogonal caractérise la plupart des villes coloniales, depuis les créations espagnoles du XVIe siècle en Amérique du Sud, ou françaises, du XVIIIe siècle (La Nouvelle-Orléans), jusqu'à la grande colonisation du XIXe siècle en Afrique (Orléansville, Djibouti), en Asie (Saïgon), en Océanie (Nouméa) ; c'est encore celui des grandes villes américaines (Chicago, Salt Lake City, San Francisco), etc. La persistance et la diffusion de ce tracé, dans le temps et l'espace, ne doivent pas dissimuler les significations diverses dont il a pu être chargé dans l'histoire, surtout à son origine. Elles sont de double nature : mythique et idéologique, mais aussi pratique.

Dans la cité grecque, l'adoption d'un tel parti est le fruit d'une spéculation à la fois mathématique, cosmologique, éthique et politique (P. Levêque et P. Vidal-Naquet, *Clisthène l'Athénien,* Paris, 1964). Chez les Romains, son usage est lié à des pratiques religieuses d'origine étrusque et à la facilité d'orientation qu'il permet (cf. C. Lachmann, *Gromatici veteres,* 1848-1852, rééd. 1960).

Il est évident que la croyance en la sacralité et en l'efficacité d'une direction (nord/sud pour le plan de Pékin) s'accommode mieux d'un tel système de tracé. Quant aux considérations d'ordre pratique, ce sont surtout la facilité et la rapidité de réalisation du quadrillage des îlots, puis du lotissement et de la construction, ainsi que la circulation et le repérage aisés (par numérotation) qui l'emporteront. Ce sont elles qui feront du système orthogonal l'instrument privilégié de tous les impérialismes et de toutes les colonisations (J. Reps, *The making of urban America,* 1965).

Cependant, outre la monotonie, les principaux défauts de ce système consistent dans les difficultés de choix d'une génératrice ou du lieu central, en l'absence d'un support idéologico-religieux, dans les difficultés d'adaptation au terrain, à son relief, et dans l'allongement des communications. Ce dernier point a conduit les urbanistes à y introduire les diagonales (Barcelone) pour raccourcir les distances, notamment au centre, ou pour mettre directement en relation certains pôles majeurs de la ville. En revanche, les diagonales du plan de Washington (L'Enfant, 1792) sont directement issues de l'art des jardins (cf. Laugier).

A. L.

→ Cité linéaire ; Géométrie ; Moderne ; Radioconcentrisme.

OSSATURE D'UN BÂTIMENT → **Gros œuvre**

P

PACT-ARIM

Associations de la loi de 1901, constituées depuis la dernière guerre et dont la vocation est d'aider à la réhabilitation des logements privés habités par des populations modestes. Leur vocation est clairement sociale et elle l'est restée, alors même que leurs missions se sont développées dans les années récentes. Ce sont des organismes professionnels, interlocuteurs reconnus des pouvoirs publics, implantés aujourd'hui dans chaque département, dont le rôle est particulièrement important dans toute forme de lutte contre la pauvreté dans l'habitat.

Le mouvement PACT (protection, amélioration, conservation et transformation de l'habitat) est né pendant et juste après la guerre dans la région lyonnaise et dans le Nord, avec une vocation de lutte contre les taudis, et se structura en 1951. Allié à l'association pour l'hygiène publique et le progrès social et au Centre scientifique et technique du bâtiment, le mouvement PACT agit efficacement pour promouvoir une politique nationale de l'amélioration de l'habitat (définition de normes minimales d'habilité et incitation à la modification des relations entre bailleurs et locataires). Le mouvement PACT, en relation avec des collectivités locales, a créé les premières associations régionales pour la restauration immobilière (ARIM) en 1969, destinées à être partenaires de l'État et des villes pour mettre en place les premières opérations groupées de restauration immobilière dans l'esprit de la loi de 1962. Toute l'action de ce mouvement associatif et professionnel, à vocation sociale, fut, depuis l'origine, orientée vers l'amélioration de l'habitat, la réhabilitation, le maintien sur place des habitants modestes, la restauration immobilière, toutes actions s'opposant à la politique publique de « rénovation urbaine », alors mode administratif de traitement des quartiers anciens.

Le mouvement PACT est aujourd'hui structuré dans toute la France, DOM y compris, autour des associations départementales, véritables opérateurs locaux, fédérées en associations régionales et regroupées en une fédération nationale. Le mouvent PACT représente aujourd'hui 145 associations et organismes adhérents à la Fédération des PACT et 2 400 bénévoles. Il emploie également quelque 2 400 salariés. Il a un chiffre d'affaires de 138 millions d'€.

Les associations départementales exercent traditionnellement deux grands types d'activité : le conseil aux particuliers pour l'amélioration de l'habitat, le conseil aux collectivités locales pour la réhabilitation des quartiers existants (leur rôle est significatif dans les OPAH, notamment) et la lutte contre l'habitat indigne. L'impact socioéconomique de l'action des PACT est important : ils interviennent notamment dans le cadre de 1 200 contrats avec des collectivités et ont produit, en 2009, 77 000 logements améliorés (dont 34 000, pour personnes âgées ou handicapées).

Les PACT-ARIM ont une place particulière dans le système institutionnel français : organismes politiquement, administrativement et financièrement indépendants, de petite taille, ayant conservé, malgré leur professionnalisation, l'esprit militant, ils sont souvent, à la marge des institutions traditionnelles du logement social, les vrais acteurs de la vocation sociale du logement, malgré la fragilité de leur statut et de leur assise financière. La généra-

sation des appels d'offre et la mise en concurrence des missions traditionnelles des PACT, telles que la conduite des OPAH et les missions diverses d'ingénierie publique, ont fait émerger d'autres opérateurs et ont fragilisé le mouvement PACT, au risque que les missions très sociales liées au logement, à l'amélioration de l'habitat et à la lutte contre l'habitat indigne ne soient sacrifiées au principe du moins disant.

N. B.

→ Amélioration de l'habitat; Insalubrité; Logement décent; Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH); Réhabilitation.

PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE

Ensemble de mesures prises, notamment dans le cadre de la loi du 14 novembre 1996 qui y est consacrée, qui ont pour objet de donner, dans la politique de la ville, la priorité à l'action économique.

La loi relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville comprend bien les deux volets habituels des dispositifs concernant les quartiers en difficulté : des mesures concernant l'aménagement urbain et l'habitat et des mécanismes devant favoriser la création (ou le maintien) d'activités dans ces quartiers. Des dispositifs, adoptés dans le cadre de diverses lois votées au cours de l'année 1996, visent en effet à rendre ces quartiers plus attractifs et à y attirer des populations de revenus moyens. Mais, dans la loi du 14 novembre 1996, l'accent est clairement placé sur l'emploi. Le diagnostic sous-jacent est en effet que le chômage est un obstacle dirimant à toute volonté de recréer, dans ces quartiers, un sentiment de communauté.

Le protocole du pacte de relance pour la ville prévoit, outre des moyens financiers venant de l'État et des collectivités locales, des participations de la Caisse des dépôts et consignations, du Crédit local de France, des créations d'emplois « ville » (Union des HLM, sociétés de transport urbain, chambres de commerce et d'industrie, divers ministères y compris le ministère des Armées dans le cadre du service national), des sociétés d'assurance (mesures en faveur des commerçants de ces quartiers), etc.

Les *emplois « ville »* constituaient l'élément central de ce volet du pacte de relance pour la ville. Venant après les travaux d'utilité collective (TUC) des années 1980, puis les contrats emploi-solidarité (CES) créés en 1989, enfin les emplois de services des particuliers (1993), le dispositif des emplois de ville visait à créer de véritables emplois (les TUC et les CES étaient à mi-temps et de durée limitée), avec une formation, gage d'une chance d'accéder ensuite à un emploi stable. Il s'agit d'emplois, en général peu qualifiés (niveaux IV à VI, ce qui correspond à une formation primaire ou secondaire), pour des jeunes de 18 à moins de 26 ans résidant dans des quartiers d'habitat dégradé. La durée de travail hebdomadaire varie de vingt à trente heures par semaine, rémunérées le plus souvent au SMIC, avec une subvention dégressive de l'État pendant cinq ans (en général de 75 % à 35 % du salaire et des charges sociales) et un complément éventuel de subvention de la part de la région ou du département. Les employeurs sont des collectivités locales, des entreprises de service public (organismes HLM notamment), des établissements publics, des associations, etc. Les tâches demandées sont variées : assistance de gardiennage, nettoyage, entretien de bâtiments ou d'espaces extérieurs, encadrement d'activités sociales, culturelles ou sportives, accompagnement dans les transports publics, soutien et accompagnement scolaire, etc. Ce dispositif a l'avantage d'assurer des services de proximité dans les quartiers eux-mêmes en difficulté.

Le gouvernement espérait créer 25 000 emplois « ville » par an à partir de 1997. Il semble que le bilan ait été beaucoup plus modeste : de l'ordre de 12 000 en 1996 et 1997. Les emplois de ville ont en outre eu un coût élevé pour la collectivité. C'est ce qui a poussé le gouvernement Jospin à créer en 1997 les « *emplois jeunes* ». L'objectif était de créer en cinq ans 700 000 emplois (pour moitié dans le secteur public et associatif et pour moitié dans le secteur privé), rémunérés (charges sociales comprises) à 80 % par l'État. Il s'agit en quelque sorte d'une amélioration et d'un élargissement des emplois de ville : les emplois jeunes ne concernent pas en effet les seuls quartiers en difficulté. Mais ces emplois, qui devaient correspondre à « des besoins émergents non satisfaits » et présenter « un caractère d'utilité sociale, notamment dans les domaines des activités sportives, culturelles, éducatives, d'environnement et de proximité » ne devaient donc pas rempla-

cer les emplois existants. S'il semble que le rythme très élevé prévu pour la création des emplois jeunes ait été respecté dans le secteur public et associatif (assistance aux enseignants dans l'éducation, activités d'accueil et d'assistance dans les collectivités locales, promotion des nouvelles technologies, etc.), le secteur privé a très peu recouru à ce dispositif. La question demeure ouverte de savoir combien, au terme des cinq ans, de ces emplois jeunes se sont transformés en emplois permanents.

À côté des emplois « ville », le pacte de relance pour la ville prévoyait des aides fiscales spécifiques pour la création d'emplois dans les quartiers en difficulté. À cette fin, une hiérarchisation de ces secteurs a été opérée selon la gravité des problèmes d'emploi, en fonction de laquelle les aides sont modulées.

Les *zones urbaines sensibles (ZUS)*, en fait créées par la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire, au nombre de 700 en métropole et de 31 dans les DOM (il y en a 751 en 2009), sont caractérisées par la présence d'un grand ensemble ou d'un quartier dégradé et par un déséquilibre accentué entre population et emploi. Les emplois « ville » peuvent y être créés. Les entreprises nouvelles y sont exonérées d'impôts sur les bénéfices. D'autres aides sont accordées : régime avantageux d'amortissement des constructions, droits d'enregistrement réduits, aides majorées aux chômeurs créateurs d'entreprises, éventuelle exonération de taxe professionnelle. En outre, des mesures spécifiques visent à y diversifier l'habitat et le peuplement et à améliorer l'environnement.

Les *zones de redynamisation urbaine (ZRU)*, également issues de la loi du 4 février 1995, au nombre de 350 (avec une population totale de 3 millions d'habitants), sont des quartiers compris dans les ZUS et confrontés à des difficultés particulières du fait de leur localisation, de leurs caractéristiques économiques et sociales et situées dans des communes pauvres (éligibles à la dotation de solidarité urbaine). Les entreprises y bénéficient, outre des avantages prévus dans les ZUS, d'exonérations supplémentaires, sous certaines conditions, de taxes (taxe professionnelle pendant cinq ans jusqu'à 1 million de F de bases de la taxe pour les créations et de 500 000 F pour les entreprises existantes ; taxe sur les bénéfices dégressive pendant cinq ans ; droits d'enregistrement pour les fonds de commerce ; régime d'amortissement des locaux construits avant 1999 par quart sur quatre ans ; cotisations sociales pendant un an jusqu'à 50 salariés et 1,5 SMIC ; éventuellement taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe départementale de publicité foncière, etc.).

Les *zones franches urbaines (ZFU)* sont des ZRU de plus de 10 000 habitants, au nombre de 44 initialement (dont 6 outre-mer), présentant des handicaps économiques et sociaux particulièrement lourds. Certaines ZFU correspondent aux grands projets urbains (Grigny, Clichy-Montfermeil, Mantes-la-Jolie, Meaux, Roubaix-Tourcoing, Vaulx-en-Velin, quartiers nord de Marseille). D'autres sont situées dans d'autres grandes agglomérations, mais parfois dans des villes moyennes (Dreux, Bourges, Saint-Dizier, etc.), voire petites (Chenôve). Elles ont été créées, après une négociation avec les autorités européennes (qui pouvait craindre des distorsions de concurrence), pour cinq ans (1997-2001). Les aides fiscales – exonération de l'impôt sur les bénéfices pendant cinq ans jusqu'à 400 000 F ; de la taxe professionnelle jusqu'à 3 millions de F et de la taxe foncière sur les propriétés bâties en cas de création ou d'extension et pour les entreprises travaillant sur le marché local ; des charges sociales patronales sous les mêmes conditions et celle d'embaucher au moins pour 20 % dans la ZFU ; des charges personnelles pour les commerçants et artisans, etc., – y sont renforcées par rapport au régime des ZRU. Mais, à la demande de l'Union européenne, ces mesures ne s'appliquent qu'aux petites entreprises (jusqu'à 50 emplois créés) pour éviter les effets d'aubaine. D'autres ZFU ont été créées par la suite, notamment dans le cadre de la loi du 1er août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine. Celles de la période 1997-2001 ont été prolongées. En 2010, il y en a 100 en tout (dont 7 dans les DOM), qui ont toutes été prorogées jusqu'à la fin de 2014.

Les résultats de ces mesures ont fait l'objet d'une polémique : tandis que l'Association des zones franches urbaines estimait, fin 1997, que l'objectif de créer 1 500 à 2 000 emplois par an pendant cinq ans et d'en maintenir 25 000 serait dépassé, le rapport Sueur

(« Demain la ville ») estimait ce bilan gonflé et les emplois annoncés davantage transférés que nouveaux. Le bilan de la Délégation interministérielle à la Ville, réalisé en 2002, estime que l'emploi était passé dans les ZFU de 30 000 à 75 000 en cinq ans et le nombre d'établissements de 10 000 à près de 20 000, sans chiffrer cependant la part des transferts et des vraies créations. Un peu plus du quart des emplois créés étaient occupés par des habitants des quartiers concernés. Le coût par emploi transféré a pu être estimé à près de 20 000 €. En tout cas, ce bilan dépasse les objectifs initiaux en termes d'emploi dans les ZFU, même si le dispositif a été coûteux et si les transferts d'emplois semblent l'emporter sur les créations (effet d'aubaine).

Cette réussite a conduit en 2002 à prolonger et à étendre le dispositif des ZFU :

— prolongement des exonérations en faveur des entreprises installées pendant une nouvelle période de six ans ;

— sortie, étalée sur trois ans, du régime de ZFU (les exonérations fiscales étant réduites de façon dégressive à 60 %, 40 % et 20 %) ;

— étalement sur neuf ans de cette sortie dégressive pour les petites entreprises (moins de 5 salariés) ;

— création de la seconde vague de 41 ZFU pour la période 2004-2008 (loi du 1er août 2003).

La réussite en termes d'emplois s'est confirmée par la suite : selon un rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) de 2009, il se serait créé 45 000 établissements et 126 722 emplois salariés (dont 74 723 bénéficient de l'exonération de charges sociales). Le taux de chômage a évolué dans les ZFU au même rythme qu'ailleurs.

Les ZFU bénéficient de 250 à 300 millions d'€ par an d'exonérations fiscales (dont les deux tiers environ au titre de l'impôt sur les sociétés et un quart au titre de la taxe professionnelle). Elles ont en outre bénéficié de plus de 347 millions d'exonérations des charges sociales patronales en 2008 (250 millions prévus en 2009).

Les politiques de restructuration du tissu économique et de renforcement de l'attractivité des quartiers comportent d'autres mesures :

— création et restructuration de centres commerciaux par l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), créé en 1996, qui a reçu une dotation de 130 millions de F ;

— soutien aux associations de créateurs d'entreprises qui accordent des prêts d'honneur ;

— aides aux petites entreprises installées en ZUS attribuées par le Fonds de revitalisation économique (FRE), de l'ordre de 6 millions d'€ par an ;

— amélioration de l'accès à l'emploi par les équipes emploi-insertion, les programmes TRACE (trajet d'accès à l'emploi) destinés aux jeunes, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi, etc.

La politique de la ville a souffert de la faiblesse institutionnelle du ministère de la Ville et de la Délégation interministérielle à la ville. Le ministre Borloo avait émis en 2003 le vœu qu'il n'y ait plus, dans cinq ans, de ministère de la Ville : lors du remaniement ministériel de mars 2004, cette dénomination a formellement disparu, mais ses attributions ont été reprises par le ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale (occupé par M. Borloo) et, en 2007, un secrétariat d'État à la Politique de la Ville a été recréé. Une Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) a été mise en place en 2004. Elle devait mettre en œuvre un programme national de rénovation urbaine, correspondant à 20 à 30 milliards d'€ d'investissements en cinq ans. Le plan prévoyait notamment la démolition de 200 000 logements, la rénovation de 200 000 autres et la construction de 200 000 nouveaux logements pour remplacer les premiers. 163 quartiers prioritaires ont été désignés. On pouvait être réservé sur les chances d'atteindre ces objectifs quand on observe qu'environ 40 000 logements locatifs sociaux ont été financés en moyenne ces dernières années dans tout le pays et que les démolitions n'ont jamais atteint le rythme de 10 000 par an. De fait, les résultats de ce programme ont été beaucoup plus lents : en 2009, sont engagés ou programmés, 130 000 démolitions, 124 000 constructions et 297 000 réhabilitations. Le programme a été prolongé jusqu'à fin 2013 et on peut s'attendre à ce que de nombreuses opérations ne soient pas achevées à cette échéance (qui sera sans doute prolongée à nouveau : le retard devrait atteindre au moins deux ans). Les crédits de l'État (2,5 milliards d'€ prévus par la loi Borloo) ont été considérablement accrus et atteindraient plus de 6 milliards. On prévoit qu'ils engendreront 42 milliards de travaux.

Mais, fin 2008, les réalisations avaient pris du retard : seulement 45 800 logements ont été démolis, 17 990 construits, 78 780 réhabilités et 48 490 « résidentialisés ».

L'action sur la ville a jusqu'à présent souffert également de la dispersion, entre de nombreux ministères, des crédits consacrés par l'État à cette politique et au développement social urbain, ce qui semble justifier la création de l'ANRU. Un document officiel évaluait ces crédits dans la loi de finances pour 2003 à 4 milliards d'€ de crédits d'État (y compris le coût des mesures fiscales et la dotation de solidarité urbaine comprise dans la dotation globale de fonctionnement), auxquels s'ajoutent 220 millions de fonds européens, 225 millions de la Caisse des dépôts et consignations, 160 millions d'autres financements publics et 1,1 milliard de contribution des collectivités territoriales, soit 5,7 milliards au total, dont 385 millions seulement sont des crédits spécifiques du ministère de la Ville. Une autre faiblesse de la politique de la ville est que, malgré son intitulé globalisant, elle opère à l'échelle de quartiers ou de projets locaux. La création de l'ANRU, mais aussi les progrès de l'intercommunalité, apparaissent comme des conditions nécessaires mais non suffisantes d'une appréhension globale des problèmes des quartiers en difficulté.

P. M.

→ Banlieue ; Contrat de ville ; Développement social des quartiers (DSQ) ; Exclusion ; Financement du renouvellement urbain ; Grand projet urbain (GPU) ; Grand ensemble ; Programme national de rénovation urbaine ; Renouvellement urbain ; Rénovation urbaine ; Zone d'entreprise ; Zone franche urbaine (ZFU).

PALAIS

Du latin *Palatium* (dérivé probablement de l'étrusque *faladu* : ciel), l'une des trois hauteurs du mont Palatin, à Rome, sur laquelle, depuis Auguste, furent érigées les demeures des empereurs, ce terme désigna par extension, d'abord la maison d'Auguste, puis celles de ses successeurs et enfin, plus généralement, la résidence vaste et somptueuse d'un chef d'État ou d'un personnage de marque. Se dit également d'un édifice imposant destiné à des fonctions d'utilité publique.

La caractéristique essentielle du palais, tout au long de son évolution, est son double lien, d'une part à l'exercice et à la représentation du pouvoir, d'autre part à la complexité de l'organisme urbain. Depuis les civilisations archaïques, le palais comporte une partie privée, agrémentée de jardins, abritant les appartements du souverain et éventuellement des logements pour sa cour, et une partie « publique », à vocation politique et souvent judiciaire. Dans l'Antiquité grecque, la structure démocratique de la société à l'âge classique explique l'absence de palais, dont les rares exemples appartiennent aux périodes archaïque et hellénistique. De même, le palais n'existait pas dans la Rome républicaine. Isolé de l'extérieur tantôt par un simple mur-écran (Égypte, Islam), tantôt par une véritable fortification (Mésopotamie, Mycènes, Bas-Empire, Moyen Âge), le palais est un organisme complexe, une sorte de cité ou de citadelle autosuffisante. Contrairement au château (sauf dans le cas de la forteresse), la vocation essentiellement urbaine du palais se traduit le plus souvent par sa localisation à l'intérieur de la ville même (le palais d'Alexandrie se serait étendu sur la plus grande partie de la ville) et, en règle générale, par sa configuration très articulée. D'où la pertinence diachronique de la définition imagée proposée par B. Castiglione pour le palais ducal d'Urbino, à la fin du XV^e siècle : « Ville en forme de palais ».

La relation spatiale entre palais et tissu urbain, qui reflète le degré de perméabilité du pouvoir à la vie sociale de la cité, peut néanmoins varier sensiblement. Les palais de Babylone, érigés sur un imposant soubassement en gradins et entourés de jardins, ou la Cité interdite de Pékin, accusent la césure avec le tissu de la ville, tandis qu'à l'autre extrême les palais italiens, notamment à la Renaissance, sont presque toujours partie intégrante d'une place publique, souvent édifiée en même temps.

La typologie du palais présente une constante : l'alternance de pleins et de vides comme schéma d'implantation. Elle n'en évolue pas moins au fil d'une histoire dont on indiquera quelques étapes essentielles.

Les palais de la Crète minoenne présentent une première innovation notable, sous forme d'un développement en hauteur, avec les différents étages reliés par de larges escaliers. L'architecture romaine de l'époque impériale introduit un ordonnancement global de l'espace. Deux conceptions différentes se font jour, opposant la résidence de plaisir (villa Handriana, palais de Domitien), et, notam-

ment dans les provinces de l'Empire, le palais fortifié, qui emprunte son schéma distributif à l'architecture militaire du *castrum* (palais de Dioclétien à Split, palais de Trèves). Ces derniers exemples livrent le modèle des palais royaux, puis impériaux, du Moyen Âge (palais de Byzance, palais de Charlemagne, à Aix-la-Chapelle et Verberie).

La Renaissance introduit un changement d'échelle. À partir du XV^e^ siècle, l'Italie est le théâtre d'une véritable prolifération de palais urbains *(palazzi),* nés d'une émulation entre les familles les plus éminentes, pour orner leurs villes en étalant leur prestige personnel. Après sa mise au point à Florence, ce type nouveau connut son plein essor à Rome où, dans un deuxième stade (palais du Vatican), il sera traité à une échelle grandiose, inspirée des vestiges de l'Antiquité classique.

En France, l'impact de la Renaissance se manifeste d'abord dans l'architecture des châteaux. Et c'est avec un siècle de décalage, au regard de l'Italie, qu'apparaissent l'hôtel (équivalent du *palazzo* italien) et surtout le palais royal, illustré d'abord par le nouveau Louvre de P. Lescot, puis le palais du Luxembourg de S. de Brosse, immédiatement imités. Mais c'est avec la construction de Versailles que la typologie du palais entre dans sa phase culminante et que la France en livre le modèle achevé aux cours d'Europe continentale du XVIII^e^ siècle, même si le registre stylistique, dans les pays germaniques ou en Russie, doit beaucoup aux formules du baroque italien, tel qu'il se développe notamment dans une nouvelle vague de palais romains et dans les centres méridionaux de la péninsule.

Plus ils s'éloignent de la ville, plus les nouveaux palais royaux s'évertuent à réinventer la cité, avec un raffinement et un faste souvent inconnus dans les capitales de l'époque. Le principe d'une composition additive est repris des exemples de l'Antiquité, mais la volonté d'ordonnancement est appliquée avec rigueur et s'étend à une mise en forme de la nature selon des tracés régulateurs qui vont livrer les nouveaux modèles formels pour le réaménagement et les extensions des centres urbains.

Avec le déclin du pouvoir monarchique, le palais se voit progressivement conférer de nouvelles vocations. D'une part, d'anciennes demeures princières ou seigneuriales sont affectées à des services d'intérêt général (par exemple, à Paris, musée et services administratifs au Louvre, Sénat au Luxembourg). D'autre part, on entreprend à des fins semblables (tribunaux, ministères, expositions, congrès) la construction d'édifices grandioses, organisés sur le même schéma distributif. Une autre dérivation, notamment en Italie et dans les pays germaniques, a été la reprise et l'adaptation, par la nouvelle bourgeoisie, de la typologie du palais pour magnifier ses immeubles de rapport.

Enfin, quelques réformateurs et utopistes ont conçu et tenté de promouvoir l'édification de « palais pour le peuple » (phalanstères, familistères). Un exemple à très grande échelle en est donné par les ensembles construits par la municipalité socialiste à Vienne, après la première guerre mondiale.

Alors que le XIX^e^ siècle emprunte à la tradition d'une typologie prestigieuse son monumentalisme fastueux et s'efforce d'inscrire l'architecture de la nouvelle société dans la continuité (éclectique) du patrimoine historique, son fonctionnalisme n'a pas empêché le XX^e^ siècle de continuer à construire des palais : sièges d'institutions internationales, palais des sports, etc. Cependant, ce mouvement a souvent détourné l'exigence de représentation au profit de l'exploit technologique (le Palais des Nations Unies à New York devient le « palais de verre »). En pensant ainsi asseoir un nouveau langage architectural sur une base rigoureusement objective, on en est arrivé soit à une spécialisation et à une différenciation des schémas d'implantation, soit à l'adoption d'ossatures librement aménageables, qui s'inscrivent à l'opposé de la configuration, à la fois articulée et homogène, du palais à travers l'histoire.

R. T.

→ Classique ; Composition urbaine ; Patrimoine ; Renaissance ; Utopie.

PALAIS DES SPORTS → Salle de sport

PANNEAU SANDWICH → Composite

PANOPTISME → Pré-urbanisme ; Utopie

PARA-HÔTELLERIE → Hébergements touristiques

PARC

Enclos boisé d'une certaine étendue, destiné à la promenade et aux loisirs. Pendant longtemps, les habitants des villes d'Europe ne ressentirent pas la nécessité de grands espaces libres ou plantés pour la détente ou le jeu. Les agglomérations étaient de taille relativement modeste, et l'espace *intra muros* comportait nombre de jardins à caractère utilitaire (potagers, vergers, plantes médicinales et florales) ou d'agrément (parcs promenades de châteaux ou de propriétés de familles aisées).

C'est en Italie que furent réalisés les premiers parcs d'agrément. On y distingua très vite différents « parcs-jardins » : jardins de parade avec terrasses architecturées ; jardins iconographiques peuplés de sculptures et de statues à l'antique, accompagnés d'arbres et d'arbustes taillés ; jardins scénographiques avec effets de perspectives, jeux ou miroirs d'eau, cascades, point de vue sur la campagne environnante...

Leurs tracés réguliers s'agrémentaient de fantaisie et s'adaptaient remarquablement aux conditions topographiques (jardin de la villa d'Este à Tivoli, de la villa Aldobrandini à Frascati, créé en 1598, etc.). Le charme, la variété et l'ingéniosité de ces réalisations eurent un très grand retentissement en Europe et particulièrement en France. Très vite ce caractère de « complément » ou de prolongement de la résidence s'estompa. Le « parc-jardin » devint l'écrin qui recevait le palais ou le château : des réalisations plus tardives, comme Vaux-le-Vicomte (1658), Saint-Cloud (1660), Versailles (1661) attestent de ces inversions de rôle.

Aux jardins de « l'intelligence classique » succèdent les jardins romantiques, ceux de la sensibilité et du pittoresque, d'abord en Angleterre avec l'apport des plantes exotiques et l'influence des jardins chinois, témoignages des explorations asiatiques de l'époque. Ces réalisations, généralement rurales, du début du XVIII^e^ siècle donnèrent rapidement naissance à un mouvement *(landscape movement)* qui conduisit, dès 1750, aux premiers parcs urbains ouverts au public à Bath. Ces parcs, attenant à des ensembles résidentiels, prirent le nom des figures géométriques définissant leurs contours *(circus, crescent)*. En France, l'anglomanie, le retour à la nature prôné par J.-J. Rousseau et par les peintres romantiques de paysages et de ruines, entraînèrent des réalisations de style anglo-chinois (hameau du Petit Trianon, Bagatelle, Ermenonville).

Malgré ces premiers parcs résidentiels, on peut dire que l'acte de naissance des parcs urbains, tels que nous les connaissons, date de l'époque victorienne. La création de paysages à dominante naturelle, dans la ville, pour l'agrément des citadins, fut en effet une idée anglaise datant de la première moitié du XIX^e^ siècle, née comme contrecoup au développement urbain, lui-même lié à la révolution industrielle. Des raisons à la fois « hygiénistes » et « romantiques » (retour à la nature) constituèrent les fondements idéologiques de ces réalisations. La fonction d'utilité publique des grands jardins ou parcs devint, à cette époque, dominante. La transformation et l'adaptation d'anciens parcs privés, la création, sous l'influence de J. Paxton, de nouveaux parcs « ouverts à tous » se généralisèrent (Regent's Park, etc.).

Un peu plus tard, débutèrent en France, à Paris, sous la direction de Charles-Adolphe Alphand, mandaté par le baron Haussmann, des travaux visant à constituer un ensemble de parcs, squares, bois et voies plantées. D'inspiration, à l'origine, britannique, ces espaces devaient beaucoup au séjour de Napoléon III en Grande-Bretagne (parc Monceau, Buttes-Chaumont). Dans le même temps, aux États-Unis, s'amorça un mouvement qui donnera naissance à l'organisation actuelle des espaces ouverts, de détente ou de récréation, sous l'influence du paysagiste Frederik Law Olmsted (Central Park à New York commencé en 1858).

Peu après apparut l'idée du « système de parcs » : dès 1882, à Boston, grâce à F. L. Olmsted et Ch. Elliot, puis à Chicago. Dans cette cité, les espaces verts s'étendent vers l'extérieur à partir du centre de la ville, en suivant le bord des rivières et des lacs, pour s'épanouir dans les lieux les plus pittoresques : grands parcs, jardins publics, zones de jeux ou de sports, etc.

En France, on prôna des « systèmes d'espaces de loisirs ». Le premier, Eugène Hénard proposa à Paris, dès 1903, un système de parcs et de jardins fondé sur une théorie de l'accessibilité. Des parcs périphériques nouveaux étaient prévus à l'emplacement des fortifications désaffectées : d'autres parcs

devaient « décongestionner » les différents quartiers de Paris.

À part les reconstitutions et rénovations d'anciens parcs, le XX^e siècle a vu la réalisation, après la première guerre mondiale, des premiers parcs urbains à espaces spécialisés, où certaines activités de loisir font l'objet de réserves d'espaces et d'aménagements particuliers. Cette tendance à la spécialisation de l'espace dans les parcs urbains s'est développée considérablement après 1920. Aussi est-il possible de dire, actuellement, que la majorité des parcs urbains d'une certaine dimension sont composés d'un certain nombre d'espaces affectés à des activités différentes, intégrés dans un cadre naturel représentant entre 60 et 90 % de la superficie du terrain d'assiette.

Les idées récentes de « trames vertes » ou de « coupures vertes » tendent à estomper les limites des parcs urbains, ceux-ci s'intégrant, sans séparation matérialisée, dans l'ensemble des espaces verts d'immeubles ou de quartiers, des espaces agricoles, ou des réserves de nature qui les prolongent. Cependant, un parc urbain ne peut raisonnablement inclure tout l'espace non construit d'une agglomération, tout comme, inversement, il ne peut être limité au terrain nécessaire à la pratique d'un seul type d'activités de loisir. On distingue parmi les parcs urbains, selon leur dimension, elle-même liée à leur aire d'influence :

— les parcs de voisinage, dans un rayon de 5 mn de marche (quelques hectares) ;

— les parcs de quartier (10 ha environ) ;

— les parcs centraux dans un rayon de 15 mn de marche (quelques dizaines d'hectares) ;

— les parcs périurbains nécessitant l'emploi d'un moyen de transport (plusieurs centaines d'hectares).

Les parcs de quartier s'organisent très souvent autour d'un plan d'eau central ou d'un massif boisé préexistant. Composés en majorité d'espaces créés (pelouses, boisements, aires de jeux), ils offrent un lieu de repos, de détente et de pratique d'activités récréatives. Quelques équipements légers permettent des jeux tranquilles ou même certaines pratiques sportives. On peut également y trouver diverses installations de loisir, telles que théâtre de verdure, jardin botanique, bassin pour modèles réduits. Un exemple de ce type de parc peut être trouvé à Cergy-Pontoise (parc des Larris, 7 ha) ou à Marne-la-Vallée (parc du Rû Maubué, 14 ha).

Les parcs centraux sont en général de grands espaces, à caractère végétal très marqué, où les installations spécifiques mobilisent moins de la moitié du terrain d'assiette. Dans ces parcs, on peut trouver des équipements « lourds » tels que centre équestre, jardin d'aventure, jardin zoologique...

Les parcs spécialisés ont été pour la plupart conçus à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle. Il s'agit, en particulier, des parcs botaniques et des jardins et parcs zoologiques. Leur fonction est scientifique (à Paris, le Jardin des Plantes, qui date cependant du XVII^e siècle, est géré par le Museum national d'histoire naturelle), éducative et de loisir. Aux anciens jardins urbains, où sont rassemblées les espèces végétales ou animales en enclos bien aménagés mais exigus, se sont ajoutés récemment des parcs implantés en milieu périurbain (Thoiry, 1968, puis Saint-Vrain, en région parisienne). Dans les parcs d'attractions, la fonction de loisirs l'emporte sur le cadre naturel. Ils peuvent prendre, par leur thème, un rôle de vitrine d'une culture : l'exemple le plus caractéristique – et très controversé – est celui du parc Eurodisneyland à l'extrémité est de Marne-la-Vallée (1992).

Le dernier en date des parcs français, celui de La Villette, sert de cadre à divers grands équipements dont la Cité des sciences et des techniques.

J.-P. M.

→ Espace vert ; Jardin public ; Parc de loisirs.

PARC AUTOMOBILE → Automobile

PARC D'ACTIVITÉS

Espace aménagé pour accueillir des activités. Après les zones industrielles, on a souhaité adapter les espaces aménagés à l'accueil d'activités dépassant la seule fonction de production et offrant aux établissements qui s'y installent une gamme plus diversifiée d'équipements et de services.

Les parcs d'activités ont des objets – et, de ce fait, des dénominations – variés. On parle de parc d'activités pour des parcs destinés à des entreprises diversifiées, de parcs indus-

triels, de parcs artisanaux, de parcs d'affaires, de parcs de bureaux, voire de parcs technologiques ou scientifiques. Leur contenu réel ne correspond pas toujours à cette dénomination, leurs promoteurs recourant souvent à une appellation gratifiante pour les entreprises.

Leur dimension peut varier de quelques hectares à un millier, voire plus. Les aménageurs sont soit des collectivités publiques ou leurs groupements ou des organismes qui leur sont liés (par exemple une société d'économie mixte), soit des organismes privés. De plus en plus, les aménageurs deviennent également constructeurs (les locaux sont vendus ou souvent loués) et investisseurs. Ils recourent à des experts pour aménager le parc. Certains de ces parcs peuvent être liés à un centre de recherche ou à une université, voire être réalisés par eux. Les parcs d'activités sont, comme les zones industrielles, le plus souvent localisés en périphérie des agglomérations, en un lieu bien desservi, en particulier par la route, mais peuvent être implantés en ville, souvent sur des terrains réaménagés ou près de grandes infrastructures de transport (gare, port, voire aéroport), éventuellement à l'intérieur même du périmètre dévolu à celles-ci (aéroport de Roissy-CDG par exemple).

Les parcs d'activités sont devenus, depuis les années 1970, la forme majeure de lieu d'implantation des activités. La distinction entre l'industrie et les services n'y est pas toujours apparente à travers les locaux ou les installations. Pour les entreprises, les parcs d'activités offrent des terrains assez bon marché, avec des possibilités d'extension ultérieure, une bonne accessibilité aux automobiles et aux camions, des espaces de stationnement pour le personnel et les visiteurs, des services et des équipements (banque, bureau de poste, restaurant interentreprises, etc.). Ils permettent également une implantation rapide (en quelques mois) et souvent des montages financiers qui permettent de ne pas investir dans la construction ou l'achat de locaux : ceux-ci peuvent être loués à des investisseurs, voire construits en fonction des besoins de l'entreprise qui s'engage à les louer pendant une certaine durée. Enfin, l'implantation dans un tel site aménagé et la proximité d'entreprises prestigieuses sont valorisantes. Pour la collectivité, le parc d'activités permet de concentrer l'effort d'équipement (viabilisation) et d'attirer des activités. Par rapport à une localisation urbaine, les parcs d'activités n'ont pas cependant que des avantages. Ils impliquent un éloignement du centre et des possibilités d'équipements, de services et de contacts que celui-ci offre, et peuvent rendre plus malaisé le recrutement de personnel. Du point de vue de la collectivité, ils contribuent à accroître le trafic automobile, d'autant qu'ils sont souvent mal desservis par les transports en commun.

L'évolution des activités, et surtout de celles qui sont en croissance, jointe au souci de plus en plus répandu de choisir une dénomination flatteuse, a pour conséquence qu'on n'aménage plus guère de parcs industriels, mais de plus en plus de parcs d'affaires, de parcs technologiques et de parcs scientifiques, voire de technopôles. Leur localisation, tout en demeurant le plus souvent en périphérie, recherche encore plus une bonne desserte, voire si possible la proximité d'un point d'échanges prestigieux (aéroport, gare TGV), et une localisation dans des quartiers ayant une bonne image résidentielle. L'architecture, les matériaux, voire les couleurs, comme l'aménagement paysager, peuvent être réglementés et visent à accroître le prestige et l'attractivité du parc. L'espace doit apparaître aéré (coefficients d'emprise au sol de l'ordre de 0,20, voire moins). Des équipements de loisirs (plans d'eau, tennis, etc.) peuvent y être prévus. Les services et équipements communs peuvent se diversifier, encore que le coût conduise parfois à les limiter, d'autant que les établissements qui s'y implantent sont souvent de petite taille et ne peuvent ni ne souhaitent intégrer de services qui ne correspondent pas à leur activité principale.

Il demeure que l'inflation des dénominations des nouveaux espaces d'activités ne saurait masquer une certaine banalisation de ceux-ci, des avantages qu'ils offrent et des activités qu'ils accueillent. Chaque petite ville, voire chaque bourg, veut avoir son parc d'activités, chaque ville moyenne son parc d'affaires et (ou) son technopôle. Mais les activités à localiser demeurant les mêmes, beaucoup de ces espaces ne se remplissent pas. Quant aux entreprises, si elles se voient offrir une large gamme de localités, elles ont peu de choix réel quant au type de localisation dans un bassin d'emploi donné. Elles confient de plus en plus à des entreprises de

conseil spécialisées le soin de choisir leur implantation. L'aménagement du territoire n'y trouve pas non plus son compte car les entreprises ont tendance à se regrouper dans les localités et dans les parcs qui présentent le plus d'atouts... ou qui ont su présenter la meilleure image.

P. M.

→ Activité économique ; Hôtel industriel ; Industrie ; Localisation des activités ; Pépinière d'entreprises ; Technopôle ; technopole ; Zone industrielle.

PARC DE DISSUASION → Politique de stationnement ; Rabattement ; Stationnement

PARC DE LOGEMENTS

Ensemble des logements situés dans un cadre géographique (quartier, ville, pays, etc.) et à une époque donnés. Le parc de logements fait l'objet de statistiques dont l'origine principale est constituée par les recensements démographiques et les enquêtes par sondage sur le logement. En France, les recensements de la population comportaient traditionnellement un bordereau de maison (liste des logements, nom de l'occupant et caractéristiques de l'immeuble, y compris équipement et date de construction) et une feuille de logement (catégorie de logement, composition et équipement, liste des personnes qui l'habitent). Dans le recensement rénové, réalisé par l'INSEE pour la première fois entre 2004 et 2008, c'est un répertoire des immeubles, mis en place à l'automne 2003, qui sert de base de sondage dans les villes de plus de 10 000 habitants, où 40 % seulement des logements ont été recensés en cinq tranches annuelles. Les enquêtes périodiques sur le logement permettent une connaissance plus approfondie des conditions des mécanismes de financement des logements et comportent souvent une étude détaillée des ménages récemment emménagés. Ainsi, celles de 1978, de 1984, de 1988, de 1992, de 1996, de 2002 et de 2006 établissent des tableaux croisant des caractéristiques du logement (catégorie, nombre de pièces, âge, confort, statut d'occupation, charge financière et secteur locatif, propriété ou accession, type d'immeuble), avec la taille de la commune, les caractéristiques du ménage (âge et CSP du chef, taille et revenus, etc.), étudient l'occupation et approfondissent le cas des emménagés récents.

Le parc français comprenait, en 2009, 32,5 millions de logements (28,7 avaient été recensés en 1999), dont 27,4 millions de résidences principales, 3,2 millions de résidences secondaires (dont 0,7 million de résidences occasionnelles) et 1,9 million de logements vacants.

Les principales variables de classification des logements sont :

— L'âge : les statistiques françaises utilisent généralement un découpage qui distingue, selon la date de l'achèvement de l'immeuble, des coupures liées aux guerres (1915 et parfois encore 1871) avant 1948 – date de la loi ayant eu pour objet premier la relance de la construction privée locative –, puis aux recensements de la population après cette date. En 2006, on compte un tiers (33 %) des résidences principales construites avant 1948 (dont 21 % antérieures à 1915), un autre tiers (32 %) construites pendant les trente glorieuses (1948-1974) et le troisième tiers (35 %) construites depuis la crise du pétrole (à partir de 1975). Les résidences secondaires sont en moyenne un peu plus anciennes et les logements vacants encore plus : près d'un tiers des logements non-résidences principales sont antérieurs à 1915.

— Le mode d'occupation : résidences principales (occupées par un ménage la plus grande partie de l'année : 84 % des logements en 2006), résidences secondaires et logements occasionnels (occupés de façon intermittente par un ménage – ou par certains de ses membres – qui dispose par ailleurs d'une résidence principale : respectivement 9 % et 1 % des logements), logements vacants (non occupés : 6 %). Les résidences secondaires se rencontrent dans les régions touristiques (bord de mer, stations de sports d'hiver, villes de cure), en zone rurale (qu'elles soient héritées ou acquises, anciennes résidences principales ou construites), mais aussi, de plus en plus, en zone urbaine et, en particulier, dans le centre (pied-à-terre de personnes résidant ailleurs, mais aussi fausses résidences secondaires de ménages déclarant ailleurs leur résidence principale pour des raisons fiscales, électorales, etc.). Les logements vacants correspondent soit à un état transitoire (avant première occupation ou entre deux occupations, pendant des travaux d'aménagement, avant démolition,

etc.), soit à une inadaptation aux besoins (logements trop nombreux en zone rurale ou dans des localités en déclin économique, logements inconfortables ou insalubres, logements promis à la démolition), soit à une volonté du propriétaire.

— Le statut : logements dont l'occupant est propriétaire ou accédant à la propriété (c'est-à-dire n'ayant pas achevé de rembourser l'emprunt contracté pour l'acquisition) : 57,2 % des résidences principales en 2006 (50,7 % en 1982) ; locataire ou sous-locataire (y compris locataires en meublé, fermiers et métayers) : 39,2 % (41 % en 1982) ; logé à titre gratuit (par son employeur, un parent ou autre) : 3,6 % (8,3 % en 1990), répartis à peu près par moitié entre les logements mis à disposition par l'employeur et ceux qui le sont par des parents ou par un tiers.

— Le type : maison individuelle, appartement ou autre. Dans les pays latins, et en particulier en France, la proportion d'appartements est plus élevée que dans les pays nordiques et anglo-saxons : 43,3 % en 2006 des résidences principales en France, mais 72 % en Île-de-France et 61 % dans les autres agglomérations de plus de 200 000 habitants. Elle diminue lentement depuis une génération environ.

— Le confort (par ailleurs lié à l'âge du logement), notion par nature imprécise et évolutive. Les indicateurs retenus évoluent. Ainsi, la proportion de résidences principales équipées de l'eau courante et de l'eau chaude n'est plus publiée : si la première dépasse 99 % depuis le début des années 1980, la seconde n'atteignait que 88,2 % au recensement de 1982 (non recensé par la suite, mais proche de 99 % actuellement). Un logement est considéré par l'INSEE comme « tout confort » s'il dispose de l'eau courante, d'une cuisine, d'un w.-c. intérieur, d'une baignoire ou douche et du chauffage central (94 % en 2006). Ces indicateurs sont adaptés à la situation française et à l'époque actuelle. D'autres peuvent être utilisés ailleurs, tels l'existence d'un système de conditionnement d'air, le téléphone (74,4 % en 1982 contre 15,2 % seulement en 1968, mais ce taux n'est plus recensé depuis, ce qui traduit la banalisation de cet équipement), etc. Les indicateurs actuellement utilisés en France sont :

- la présence de w.-c. intérieurs (98,9 % des résidences principales en 2006) ou extérieurs (1,1 %) au logement ;
- l'existence d'une salle de bains ou de douche (98,9 % en 2006) ou l'absence de salle d'eau (1,1 %) ;
- l'existence d'un chauffage central (94,3 % en 2006), soit individuel soit collectif ou son absence (5,7 %).

— La taille des logements. On la mesure en surface habitable ou en nombre de pièces. En France, la surface habitable est la surface de plancher, murs et gaines techniques non comprises. Elle représente environ les trois quarts de la surface hors œuvre. Dans les pays d'Europe de l'Est, on ne compte que la surface des pièces principales. Le nombre de pièces suppose aussi des conventions : en France, la cuisine ne compte pas comme pièce principale, sauf si elle dépasse 12 m^2, ce qui est le cas dans de nombreux logements ruraux où la cuisine tient lieu de salle de séjour.

La taille moyenne des logements a tendance à augmenter (4,0 pièces en France en 2006 pour les résidences principales contre 3,7 en 1982, 3,1 en 1962 et 2,7 en 1946) en liaison avec l'élévation des revenus, malgré la croissance des coûts et la diminution de la taille moyenne des ménages (2,30 en 2006 contre 2,70 en 1982, 3,10 en 1962 et 3,07 en 1946). Cette évolution vers plus d'espace de logement par personne (près de 1,8 pièce et de 40 m^2 en 2006 contre 0,88 pièce et environ 15 m^2 en 1946) est cependant plus lente en France – et dans les autres pays latins – que dans les pays anglo-saxons ou nordiques (à Stockholm, le nombre moyen de pièces par personne est passé, en un siècle, de 0,5 à 2 environ). La taille moyenne des pièces augmente également (plus de 23 m^2 en 2006 contre moins de 18 en 1946) et les normes d'habitabilité visent à fixer des minima ; en revanche, les surfaces non utiles (entrées, couloirs, dégagements) ont tendance à être moins généreuses dans les logements récents (après 1948) que dans les logements anciens.

Un parc de logements évolue quantitativement du fait :

- de la construction neuve, connue par les statistiques de construction (pas toujours très précises, y compris dans des pays développés comme la France) ;
- des démolitions, en principe connues par les permis de démolir ;
- des changements d'utilisation (transformations en bureaux, par exemple, et inversement) ;
- des fusions ou divisions de logements ;

et qualitativement du fait des améliorations de confort (sanitaires, chauffage, téléphone, etc.). Ainsi pour la ville de Paris, vers 1980, on estimait les démolitions à 3 500 par an, les transformations à un chiffre équivalent et les regroupements à 5 000 par an, soit 12 000 disparitions pour 15 000 constructions annuelles en 1976-1980 et guère plus de 5 000 dans les années 1980. Dans les années 1990, les chiffres de construction ont été nettement inférieurs à ce dernier chiffre. La nouvelle municipalité a relancé la construction, notamment de logements sociaux, y compris dans les quartiers ouest de la capitale qui en sont dépourvus. Quant aux démolitions, transformations et regroupements, aucune statistique n'est établie, mais les estimations sont très inférieures à celles des années 1970.

P. M.

→ Appartement; Logement; Maison individuelle; Normes d'habitabilité et de confort; Résidence principale; Résidence secondaire.

PARC DE LOISIRS

La difficulté première de la présentation des parcs de loisirs réside dans la confusion qui continue à régner entre les concepts et les définitions, dans ce domaine protéiforme où coexistent les pratiques de loisir et de tourisme, la visite et le séjour, à travers diverses catégories et dénominations : complexes de loisirs, bases de plein air et de loisir, parcs naturels ou résidentiels de loisir, parcs à thème (technologiques, ludiques, sportifs, zoologiques, paysagers, etc.), parcs d'attraction, complexes aquatiques, sans oublier les « villages » et autres clubs de loisir, de stage, de réunion, de remise en forme...

La localisation et la délimitation qui peuvent être établies en fonction de la destination spécifique de ces équipements doivent être combinées avec celles fondées sur le critère classique d'envergure. En France, les experts de la DATAR, dans leur rapport fondateur de 1986, ont ainsi proposé de distinguer :

— les parcs d'intérêt national (superficie de 120 à 150 ha, investissement de 600 à 800 millions de F, chiffre d'affaires de 150-200 millions de F pour 1,5 à 2,5 millions de visiteurs, 800 à 1 000 emplois directs) ;

— les grands parcs régionaux (environ 100 ha, 300-500 millions de F, 7 à 100 millions de F, 750 000 à 1 million de visiteurs, 500 à 700 emplois directs) ;

— les parcs locaux (60-150 millions de F investis pour 300 000 à 500 000 visiteurs, 100 à 250 emplois directs) ;

— les aménagements plus légers de sites de loisirs à destination récréative et/ou pédagogique.

Le rapide développement des *parcs d'attraction à thème* (qui constituent la forme la plus achevée de ce que l'on désigne généralement sous le terme ambigu de parcs de loisirs) dans les pays industriels au cours des dernières décennies s'inscrit dans un mouvement général de création d'équipements de « techno-tourisme », fonctionnels et artificiels, déconnectés de l'espace local dans lequel ils s'installent et reliés surtout aux grands foyers urbains, dont émane la demande, par un faisceau d'infrastructures à grand gabarit. De ce fait, ces installations relèvent d'un modèle général d'aménagement dont change seulement, selon les pays et les régions d'implantation, la thématique commerciale : ici, les personnages des films américains ; là, ceux des bandes dessinées ou des contes français... La France, pourtant dépositaire d'une riche tradition de parcs d'origine foraine... ou peut-être précisément à cause de cette situation, n'a copié qu'avec trente ans de retard les exemples des États-Unis – et vingt ans après ceux des pays européens voisins (Royaume-Uni, Allemagne, Benelux), en ouvrant en 1987 ses deux premiers parcs d'envergure internationale au nord de Paris et à Nice, tous deux rapidement disparus.

L'histoire récente de ces grands parcs en France a été, en effet, très mouvementée, avec quelques échecs retentissants, des reprises d'installations en difficulté par des entreprises étrangères expérimentées (firme belge Walibi principalement), longtemps des incertitudes sur l'avenir pour le plus important (Disney-Paris) mais aussi quelques succès plus encourageants (Futuroscope, Astérix). Les multiples projets de parcs d'attraction envisagés par les régions et les agglomérations les plus diverses dans la période euphorique d'après 1986-1987, sur les thèmes les plus variés (merveilles de la nature, hommes illustres, conquête de l'espace, civilisations anciennes ou disparues, héros de romans et de bandes dessinées, pratiques sportives, découvertes scientifiques,

etc.) ont été le plus souvent différés et l'investissement prévu a été revu largement en baisse ; les collectivités publiques engagées dans de tels projets se sont lourdement endettées, pour une rentabilité tout à fait aléatoire.

Les grands parcs d'attraction et de loisirs constituent aujourd'hui d'importantes opérations d'urbanisme et d'aménagement du territoire, considérées souvent comme prioritaires et décisives pour les régions et les pays promoteurs en l'absence d'autre opportunité économique. Par ailleurs, ils apparaissent comme l'un des principaux pivots sur lesquels s'appuient les politiques régionales et locales de promotion d'une image attractive, pour les visiteurs touristiques évidemment, mais aussi à destination des investisseurs potentiels.

Le cas du parc dit du *Big Bang Schtroumpfs* à Hagondange (Moselle) illustre remarquablement les excès de cette argumentation : conçu comme une opération de reconversion de terrains et de bâtiments industriels abandonnés, il a largement bénéficié du soutien des firmes sidérurgiques, des banques et des collectivités régionales pour réunir un important investissement de départ (720 millions de F), avant de rencontrer très vite de graves difficultés qui ont entraîné la liquidation judiciaire et la reprise par le groupe Walibi avec une révision drastique des ambitions premières (2 millions de visiteurs projetés dans le programme de 1988, 410 000 réels en 1993).

En revanche, le parc du *Futuroscope,* près de Poitiers – qui cumule les thèmes ludiques, technologiques et pédagogiques et accueille aussi des entreprises et des équipements tertiaires supérieurs de niveau national – a connu un indiscutable succès de fréquentation (2,5 millions de visiteurs en 1994 – dont 40 % d'enfants –, soit le double du chiffre de 1992 et dix fois plus qu'en 1987, année d'ouverture, mais 1,4 million seulement en 2006), à la hauteur de l'effort spectaculaire de son principal promoteur, le département de la Vienne (près de 1,5 milliard de F investis en moins de dix ans) ; 1995 a été sa première année d'ouverture permanente, avec environ 800 emplois spécifiques fixes et un chiffre d'affaires de l'ordre du demi-milliard de F. C'est l'exemple, encore exceptionnel en France, de constitution d'un nouveau pôle touristique et hôtelier appuyé sur un parc à thème, dans une région médiocrement attractive et surtout traversée jusque-là par des flux de passage indifférents aux ressources locales.

Par comparaison, les difficultés longtemps rencontrées après son ouverture en avril 1992 par le méga-parc *Disneyland-Paris* (ex. *Eurodisney*), à Marne-la-Vallée, illustrent les problèmes d'adéquation d'un produit commercial et d'un modèle d'aménagement résolument nord-américains à une demande européenne et, tout particulièrement, française : « première véritable déconvenue financière » (selon le président de la Walt Disney Company) d'un groupe pilote dans le domaine des loisirs dont les résultats globaux restent florissants (près de 10 milliards de F de bénéfices en 1993). L'exceptionnelle ampleur de cette opération doit être soulignée : 2 000 ha de superficie contrôlés, 25 milliards de F investis en première phase, 12 000 emplois créés lors de l'ouverture du premier parc à thème (« Le royaume enchanté »), près de 6 000 chambres d'hôtel mises en service, avec un appui considérable des fonds publics (lignes et gares TGV et RER en particulier, plus emprunts privilégiés et aménagements fiscaux et même la modification de plusieurs lois). Les problèmes cumulés de la baisse de fréquentation (moins de 9 millions de visiteurs en 1994, contre 11 au cours de la première année) et des dépenses moyennes par visiteur, de l'exploitation hôtelière (taux d'occupation annuel de 55 à 60 %), de la lourde charge financière et des pertes enregistrées, ont conduit l'entreprise à adopter un plan drastique de restructuration en 1994 (recapitalisation massive, réduction de 20 % du personnel), à réviser sa politique commerciale (réduction et modulation saisonnière des tarifs du parc, des hôtels et des restaurants) et à retarder le programme d'extension prévu (deuxième parc d'attraction, bureaux et logements). Le second parc à thème (« Les studios Disney ») n'a été ainsi ouvert qu'en 2004, mais n'a guère contribué à accroître le nombre de visiteurs (15,4 millions en 2008, meilleure année). En revanche, l'opération s'est développée à travers l'ouverture, en 2000, d'un vaste centre commercial régional (« Val d'Europe » : 100 000 m^2), et le lancement en 2001, autour d'une seconde gare de RER, d'un vaste programme de construction de bureaux (500 000 m^2) en cours de réalisation.

Ces trois cas particuliers, brièvement analysés, reflètent assez bien la diversité de ce type d'équipements et de leurs résultats.

G. C.

→ Base de plein air et de loisirs ; Parc ; Tourisme.

PARC FORESTIER → Forêt

PARC NATIONAL → Parc naturel

PARC NATUREL

« Territoire relativement étendu, qui présente un ou plusieurs écosystèmes, généralement peu ou pas transformés par l'exploitation et l'occupation humaine, où les espèces végétales et animales offrent un intérêt spécial du point de vue scientifique et récréatif, dans lequel ont été prises des mesures pour y empêcher l'exploitation ou l'occupation et pour y faire respecter les entités écologiques, géomorphologiques ou esthétiques ayant justifié sa création, à des fins récréatives, éducatives ou culturelles » (Union internationale pour la conservation de la nature, 1969).

On distingue, selon le niveau d'intervention, des parcs nationaux et des parcs régionaux.

Les premiers parcs naturels ont été créés dans les pays neufs anglophones (États-Unis, Canada, Australie et Afrique du Sud), pour sauvegarder le milieu naturel là où il avait été encore peu modifié. Le premier parc national a été celui de Yellowstone, dans les montagnes Rocheuses, aux États-Unis (1872).

En France, les *parcs nationaux* ont été institués par la loi du 22 juillet 1960 (et le décret du 31 octobre 1961). La création d'un parc national suppose une enquête préalable (notamment auprès des collectivités locales) puis l'établissement d'un dossier soumis à enquête publique, à l'issue de laquelle peut être prise une décision par décret en Conseil d'État. Le parc national est géré par un établissement public, doté d'un conseil d'administration, composé d'élus locaux et de membres nommés, et d'une commission scientifique. Les ressources proviennent des subventions de l'État et éventuellement d'autres collectivités, et de divers droits, redevances et revenus. En France, un parc national peut comporter :

— des zones de réserve intégrale, à but exclusivement scientifique : en pratique, cette possibilité a été utilisée une seule fois le 9 mai 1995 dans le vallon du Lauvitel (parc des Écrins) sur 689 ha ;

— le parc proprement dit, où les activités exercées sont réglementées dans un but de protection : interdiction ou autorisation exceptionnelle des voies de communication, de la publicité, des activités industrielles, de la chasse ; limitation des activités commerciales selon leur compatibilité avec le parc ; autorisation préalable de travaux forestiers, de l'irrigation, de l'aménagement des chemins d'exploitation ;

— la zone périphérique (pré-parc), où des équipements sont réalisés pour permettre l'accès aux ressources conservées dans le parc.

Les dispositions de la loi de 1960 ont été renforcées par la suite par l'interdiction de la publicité (1979), la stricte réglementation de la circulation des véhicules terrestres (1991) et par les dispositions de la loi montagne (1985).

Les contraintes réglementaires liées à l'inclusion dans un parc national expliquent les réticences fréquentes des habitants locaux, malgré les retombées économiques (tourisme) de la création du parc : il en résulte parfois l'exclusion de zones intéressantes (Mercantour), bien que les limitations du droit de propriété entraînées par la création du parc puissent être indemnisées comme en matière d'expropriation (les particuliers restent propriétaires de la majeure partie des terrains dans les parcs nationaux français).

La loi du 14 avril 2006 a modifié le statut des parcs nationaux. L'objectif poursuivi était de les faire mieux accepter par les populations et les collectivités locales. La zone centrale devient le « cœur de parc » (un parc peut en comporter plusieurs). La zone périphérique devient « aire d'adhésion » : elle réunit les communes extérieures au cœur de parc ayant décidé d'adhérer à la charte de celui-ci et où sont réalisés des équipements permettant l'accès aux ressources conservées dans le parc : les activités n'y sont pas limitées, mais les travaux autorisés doivent s'inscrire dans le programme du parc, ne pas altérer son caractère et ne pas contrevenir à sa mission. Un décret en Conseil d'État déli-

mite le cœur de parc, fixe les règles de protection le concernant et crée l'établissement public chargé de le gérer. La charte, révisée au moins tous les douze ans, définit, pour l'aire d'adhésion, des orientations (et non des règles) de protection, de mise en valeur et de développement durable et équitable. En fait, cette loi rapproche les nouvelles aires d'adhésion des parcs naturels régionaux qui ont connu un succès certain. La loi ouvre en outre la possibilité de créer des parcs naturels marins et des parcs naturels urbains.

Il existe neuf parcs nationaux : Vanoise (1963), Port-Cros (1963), Pyrénées occidentales (1967), Cévennes (1970), Écrins (1973), Mercantour (1979), Guadeloupe (1989), Guyane (2007) et Réunion (2007). Il faut en outre mentionner le parc naturel marin d'Iroise, créé en 2007, constitué des îles de l'extrémité nord-ouest du Finistère et des espaces marins compris entre celles-ci et la côte. Leur superficie est très variable : ceux de France métropolitaine (0,64 % du territoire), à l'exception de celui de Port-Cros (700 ha), ont un cœur de parc de 45 700 ha (Pyrénées occidentales) à 91 800 ha (Écrins), mais avec une zone d'adhésion plusieurs fois plus étendue ; ceux créés dans les DOM sont de dimension très variable : 17 500 ha en Guadeloupe, 105 600 à la Réunion, 2 030 000 en Guyane ; le parc marin d'Iroise comprend 3 550 ha de terres émergées. Un projet de parc national du haut Ariège a été abandonné en raison de l'hostilité qu'il soulevait de la part des habitants. D'autres parcs nationaux sont à l'étude :

— le parc maritime de Corse (nord-ouest de l'île) concernerait la frange littorale (15 000 ha environ) et le territoire maritime (25 000 ha environ) ;

— le parc des Hauts de la Réunion ;

— les parcs naturels marins de la Côte vermeille, des estuaires de la Somme, de l'Authie et de la Canche et de Mayotte ;

— le parc international (France, Italie, Suisse) de l'Espace Mont-Blanc, qui serait créé par les collectivités territoriales (Savoie, Haute-Savoie, Val d'Aoste, Valais).

Les *parcs naturels régionaux* (PNR) sont régis par le décret du 1er mars 1967 et par le décret du 24 octobre 1975, remplacé par celui du 25 avril 1988. Les lois de décentralisation, puis celles du 8 janvier 1993 et du 2 février 1995, leur ont donné une base législative. Ils ont des objectifs beaucoup plus divers que les parcs nationaux : sauvegarde du patrimoine naturel et culturel ; loisirs et détente des habitants des villes voisines ; mais aussi aménagement des espaces ruraux. Le second objectif était même présenté comme le plus important dans le décret de 1967 et le troisième par celui de 1975. Le maintien sur place de la population, le développement des activités et d'équipements figuraient donc au premier plan des buts poursuivis. Cependant, le décret de 1988 a replacé au premier rang des objectifs « protéger le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée aux milieux naturels », avant celui de « contribuer au développement économique et social de ce territoire ». La loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages prévoit qu'ils « concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public ». Enfin, le décret du 1er septembre 1994 confirme la priorité à la fonction de protection des parcs régionaux et en donne pour la première fois une définition : « territoire à l'équilibre fragile et au patrimoine naturel et culturel riche et menacé, faisant l'objet d'un projet de développement fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine. »

Ils peuvent être créés par décret à la demande des communes, des départements ou des régions. L'agrément ainsi accordé est valable douze ans (dix ans avant la loi du 14 avril 2006). Il est renouvelable, mais également révocable en cas de non-respect de la charte, ce qui a été le cas, en 1996, du PNR du Marais poitevin, qui demande sa réintégration. La charte constitutive, élaborée par la région, est soumise à la commission interministérielle des parcs régionaux et adoptée par décret. Elle définit les limites du parc, les objectifs, le programme des équipements à réaliser et des mesures à prendre, et précise le fonctionnement de l'organisme qui sera chargé de réaliser le programme et de gérer le parc (le plus souvent, établissement public de coopération intercommunale). Le financement est assuré par la région et les collectivités locales concernées, mais peut comporter des subventions de l'État. Le programme d'équipements concerne notamment l'aménagement des accès, la restauration des constructions, la protection des paysages et la lutte contre les

nuisances. La plupart des parcs naturels régionaux sont de dimension comparable à celle des parcs nationaux (encore qu'ils ne comportent pas d'aire d'adhésion). Les parcs naturels régionaux sont considérés comme des éléments de structuration des territoires au même titre que les agglomérations : pour la période de planification 2000-2006, des contrats de parcs ont été introduits : tous les PNR en ont signé un ; pour la période 2007-2013, ces contrats sont remplacés par des conventions s'inscrivant dans le contrat de projet État-région.

Il existe, en 2009, 46 parcs naturels régionaux (dont 2 outre-mer, en Martinique et en Guyane) qui englobent 3 707 communes rurales (dont 36 outre-mer) et représentent au total près de 6 842 000 ha, soit 155 500 ha en moyenne en métropole et 288 000 ha outre-mer, soit près de 12,4 % du territoire national et 675 000 ha outre-mer. Ils abritent plus de 3 millions d'habitants au total.

Les *réserves naturelles*, créées par la loi du 1er juillet 1957 (modifiée par la loi du 10 juillet 1976), sont des parties du territoire d'une ou plusieurs communes, où des mesures spéciales de protection sont appliquées en vue de la conservation d'espèces animales ou végétales ou de milieux naturels présentant un intérêt remarquable du point de vue scientifique (en particulier d'espèces menacées de disparition). Ce n'est qu'en 1997 qu'une circulaire en a proposé une définition : « espace protégé par une réglementation spécifique et géré selon des critères écologiques (qui) contribuent à l'action de l'État pour la préservation de la biodiversité. » La réserve a donc avant tout un intérêt scientifique et non récréatif : l'accès du public y est limité ou réglementé. Sa dimension peut être très variable : de moins de 1 ha (Toarcien : 0,6 ha) à une centaine de milliers d'hectares (réserves des Nouragues et des Marais de Kaw en Guyane), voire 2,27 millions d'ha pour la réserve des Terres australes françaises) ; la moyenne, en métropole, est de 1 500 ha environ. Les réserves naturelles sont gérées par une association (cas le plus fréquent), par un établissement public (parc national, Office national des forêts, etc.) ou par une collectivité locale (département, commune ou organisme en dépendant).

Le classement en réserve naturelle résulte d'un décret (pris en Conseil d'État en cas d'opposition d'un propriétaire au moins) après enquête publique, à la demande d'une administration, d'une collectivité territoriale, d'une association (avec indemnisation, en cas de limitation du droit de propriété), voire à la demande des propriétaires. Le décret précise les interdictions particulières propres à chaque réserve naturelle (par exemple, chasse, cueillette, restrictions d'accès, bruit, campagne, activités commerciales, etc.). Il existe, en 2008, 163 réserves naturelles qui couvrent 558 000 ha en métropole (dont 480 000 ha terrestres, soit 0,87 % du territoire). Il convient d'y ajouter les 160 réserves de statut libre, dites régionales, dont 6 en Corse (en général créées avant la loi de 1957) et les réserves biologiques de l'Office national des forêts qui sont soit domaniales (une centaine), soit dans des forêts communales ou autres.

Les *périmètres sensibles* étaient des parties de territoires soumises à des règles particulières de protection des espaces boisés et du paysage. Institués par la loi de finances de 1961, ils s'accompagnaient de la perception d'une *taxe départementale d'espaces verts* sur les opérations de construction. La loi du 17 juillet 1985 (complétée par le décret du 14 mars 1986) sur les principes d'aménagement confirme la prééminence du département pour promouvoir des politiques de protection et d'acquisitions d'*espaces naturels et sensibles* et favoriser l'accès au public. Tout département peut décider de créer une *« taxe départementale des espaces naturels sensibles »* (0,5 à 2 %, le plus souvent 1 %, de la valeur des constructions, reconstructions ou agrandissements). Cette taxe est prévue sur l'ensemble du territoire du département. Lorsque la taxe est instituée, le département peut créer des zones de préemption (après accord des communes disposant de POS ou de PLU, et du représentant de l'État dans le cas contraire). Dans ces espaces (boisés ou sites de qualité), le département peut acquérir au prix du marché tout terrain ou droit de jouissance de terrains. Le département peut, dans les zones de préemption, édicter les mesures nécessaires à la protection des sites et paysages et prévoir, notamment, l'interdiction de construire.

Les *arrêtés de biotope* ont pour objet la protection des habitats d'espèces protégées de la faune et de la flore sauvages. Ils sont pris par

le préfet après avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale des sites (en pratique après une consultation plus large). Ils ne constituent pas une servitude d'utilité publique dont l'inscription au plan d'occupation des sols est obligatoire, mais sont en général intégrés dans les zones naturelles de celui-ci.

Les *zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique* (ZNIEFF), créées en 1982 par le ministère de l'Environnement, identifient des secteurs d'intérêt particulier sur le plan écologique. Bien que ce ne soit pas à proprement parler une mesure de protection, elles doivent être prises en compte dans les documents d'urbanisme.

On peut citer d'autres inventaires de protection :

— les zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO) ;

— les zones de conservation spéciale ;

— l'inventaire de 1 706 sites (en mai 2007), couvrant 6,82 millions d'ha (12,4 % du territoire métropolitain par le ministère de l'Environnement en conformité avec la directive européenne « Habitats » : ces sites doivent constituer le réseau écologique européen « Natura 2000 ».

Au total, près de 30 % du territoire national est concerné par une des protections précédentes (non compris les zones de préemption des périmètres sensibles et les ZNIEFF), dont 1,7 % par une protection forte (cœur des parcs nationaux, réserves naturelles et acquisitions du Conservatoire du littoral, non compris les forêts soumises au régime forestier, qui représentent 8 % du territoire métropolitain).

P. M.

→ Écosystème ; Parc ; Paysage ; Réserves foncières ; Site.

PARCELLAIRE

Ensemble de la division du sol en parcelles et sa représentation cartographique. Désigne généralement tout partage du sol et l'ensemble des lots qui le constituent, quelles que soient leurs dimensions ou leurs formes. En tant que portion de l'espace, la parcelle est définie par des limites précises, chaque limite étant concrétisée par une ligne topographique visible au sol et commune avec la parcelle voisine. Les différentes parties du contour d'une parcelle sont en général rectilignes. La plupart des parcelles ont une forme quadrangulaire, surtout en milieu urbain. Mais certains éléments du contour, épousant les formes du terrain ou le tracé de voies rurales, sont courbes ou sinueux. La forme de la parcelle varie du carré au rectangle étroit et allongé (formes en lanières), mais certaines parcelles sont circulaires ou triangulaires (formes de lotissements).

Dans tous les cas, l'ensemble parcellaire constitue un canevas continu, sans vides intercalaires. La forme de chaque parcelle est donc étroitement tributaire de celles des parcelles qui l'entourent. Toute parcelle a une forme et une dimension déterminées par les causes et les conditions de sa formation, l'ensemble dans lequel elle se forme s'inscrivant dans une structure rurale ou dans une structure d'urbanisation. La formation d'un parcellaire d'urbanisation peut résulter, soit de la partition d'une parcelle initiale en lots réguliers, destinés ou non à porter un habitat individuel (lotissements), soit, au contraire, du regroupement de plusieurs parcelles voisines en vue d'y implanter, par exemple, de grands immeubles, voire de grands ensembles d'habitations. Toute urbanisation d'un secteur déterminé entraîne donc généralement une modification du parcellaire et de sa densité (nombre de parcelles par unité de surface). Dans tous les cas, la formation et l'orientation des parcelles sont déterminées par la présence d'une voie d'accès qui en constitue l'une des limites. L'urbanisation est donc génératrice à la fois de parcelles et de voies.

La parcelle, portion de l'espace, est aussi une unité de propriété : le parcellaire représente donc l'ensemble du système d'appropriation foncière d'un espace. À ce titre, il est lié à la notion de cadastre.

Selon Hérodote, il existait en Égypte, à l'époque des pharaons, une sorte de cadastre délimitant les propriétés et permettant de répondre aux contestations qui s'élevaient à la suite des débordements périodiques du Nil. En Grèce, sous la domination romaine, des plans parcellaires avaient été gravés sur marbre ou sur bronze. En France, jusqu'à la fin du XVIII^{e} siècle, le parcellaire n'a donné lieu que localement à des plans précis, et les plans terriers, qui constituaient une image exacte des propriétés seigneuriales, tant en milieu urbain que rural, et qui permettaient de régler tous les litiges concernant les droits

attachés à une seigneurie, montrent que ces propriétés étaient délimitées sur la base de la parcelle. À chaque parcelle étaient liés un nom de propriétaire, de locataire ou de tenancier, une indication précise de sa surface, sa contenance, son utilisation, sa classe ou son revenu. Toutes ces indications ont permis peu à peu l'établissement de véritables cadastres parcellaires. À partir de 1791, des tentatives de levés parcellaires ont été faites par commune, mais c'est seulement par la volonté de Napoléon que ces levés ont commencé à être systématisés, par la loi du 15 septembre 1807 créant un *cadastre parcellaire* de la France, « dernier degré de perfection auquel le cadastre peut atteindre » selon Gaudin, ministre des Finances d'alors. Ce plan parcellaire a été réalisé entre 1808 et 1850, et la France a été le premier pays à se doter d'un cadastre parcellaire général. Des cadastres existaient cependant dès le XVIII[e] siècle dans certaines régions d'Italie : Milanais, etc.

La parcelle, unité de propriété, est donc aussi une unité cadastrale à caractère fiscal. En tant que portion du sol, elle fait l'objet d'une évaluation distincte pour l'assiette de la contribution foncière. La parcelle correspond, en principe, à une portion de terrain d'un seul tenant, située dans un même lieudit, présentant une même affectation et appartenant à un même propriétaire. Chaque parcelle reçoit un numéro dans la section à laquelle elle appartient. En zone urbaine, on considère comme formant une seule parcelle appelée *« sol »*, toutes les parties, contiguës ou non, d'une même propriété bâtie, couvertes de constructions ou formant dépendances (cours, passages, jardins, etc.) des bâtiments.

Sont assimilés à des « sols » les terrains non cultivés, affectés à un usage commercial ou industriel (chantiers, entrepôts). Les bâtiments imposables à la contribution foncière sont désignés par les numéros des parcelles correspondantes. Un sol est dit indivis lorsque sa propriété est indivise ou entièrement entre les mains d'une seule personne. Il est dit fractionné, lorsque sa propriété est divisée entre plusieurs copropriétaires de l'immeuble. Ce sol est considéré comme « bien non délimité ».

Toutes les parties du territoire national considérées comme arides, improductives ou faisant partie du domaine public et, de ce fait, non soumises à la contribution foncière (rues, places, fortifications et ouvrages militaires, rivages, cours d'eau, glaciers, rochers, dunes, marécages, etc.) ne sont pas divisées en parcelles. À la parcelle bâtie se rattachent la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, la taxe foncière et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Chaque parcelle fait l'objet d'une fiche.

Le parcellaire sert enfin de base à de nombreuses fonctions autres que fiscales. En tant que trame foncière, il forme le cadre obligé de toute opération d'urbanisation et d'aménagement en général : à ce titre, il apparaît comme l'image la plus précise de l'histoire d'un espace. La division d'un terrain en parcelles (lotissement) en vue de la construction individuelle est une forme très répandue d'opération d'urbanisme : elle fait l'objet d'une autorisation spécifique. Le parcellaire constitue aussi un instrument privilégié pour l'établissement des recensements nationaux, la constitution de banques de données, l'établissement des POS et des PLU et, d'une façon générale, pour toutes les opérations ayant pour but la connaissance, l'aménagement et la gestion de l'espace à grande échelle.

B. R.

→ Cadastre ; Clôture ; Lot ; Lotissement ; Morphologie (urbaine) ; Tissu urbain ; Voirie.

PARCELLE → Lot ; Lotissement ; Parcellaire

PARENTÉ → Espace ; Ethnologie rurale ; Maison

PARIS → Grand Paris ; Statut de la ville et de la région de Paris

PARKING → Politique de stationnement ; Stationnement

PAROISSE → Quartier

PARTI

Détermination, par un architecte ou un urbaniste, du choix d'une solution parmi plusieurs qui s'offrent à lui.

Le choix d'un parti traduit souvent plusieurs des faiblesses méthodologiques de la démarche du planificateur de l'espace. D'une part, le parti est par définition unique et interdit toute modification, toute évolution : il s'impose à celui qui le retient, comme à ses commanditaires et à la collectivité des usagers. D'autre part, le choix d'un parti apparaît comme une attribution souveraine du planificateur. À ce titre, il est à peine besoin de justifier ce choix. C'est la raison du décalage, souvent manifeste, entre les analyses préalables et les solutions retenues.

Les méfaits de ces choix brutaux ont été réduits par la multiplication des enquêtes préalables, selon la méthode recommandée par Patrick Geddes, puis par l'introduction de la notion de flexibilité et l'emploi des méthodes scientifiques de préparation de la décision (analyse multicritères).

P. M.

→ Documents d'urbanisme ; Urbanisme.

PARTICIPATION

Action consistant à prendre part. Ce terme est surtout utilisé par la réflexion politique pour différencier, selon les régimes, les niveaux d'implication des citoyens dans la décision politique.

En matière de gestion de l'environnement, la notion de participation a connu une vogue considérable depuis les années 1960 où elle est apparue dans le double contexte des études et des luttes urbaines, répondant à la critique des modes de production de l'environnement bâti ainsi que de leurs effets, tant dans les pays développés que dans ceux en voie de développement. La participation des individus et/ou des groupes à la production-gestion de leur cadre de vie apparaissait comme une nouvelle panacée, à la fois instrument d'intégration psychosociale (notamment dans le cas des minorités ethniques et des catégories sociales défavorisées) et un outil économique pouvant contribuer à résoudre le problème du logement social (cf. J. F. C. Turner, *Freedom to build,* Londres-New York, 1972).

Ces théories dénoncent avec justesse une carence des sociétés modernes. Mais elles calquent généralement leur concept de participation sur des modèles historiques non pertinents : participation des citoyens à la gestion spatiale des communes médiévales (cf. l'utilisation de l'exemple florentin par Ch. Alexander, *The Oregon experiment,* Berkeley, 1975, trad. franç. *Une expérience d'urbanisme démocratique,* Paris, 1976) ; ou encore implication des habitants dans la construction (architecture vernaculaire) de leur demeure, en milieu rural ou urbain, dans les sociétés préindustrielles ou traditionnelles.

C'est dans ce contexte qu'a émergé en France la notion d'« ateliers publics d'architecture et d'urbanisme » fédérant habitants, élus et techniciens. L'aspiration se heurte notamment aux distorsions de contenu entre expertise technique, exercice d'un mandat électoral et appartenance à un lieu de résidence.

Aujourd'hui, la complexité qui caractérise les structures politiques, socioéconomiques et techniques des sociétés modernes rend impossible une implication immédiate de ce type, sinon à une échelle limitée, locale ou ponctuelle, sous la forme de groupes ou d'associations plutôt que sous la forme individuelle.

De fait, la notion de participation est employée à la manière d'un concept régulateur. Son contenu reste flou, masquant des réalités très diverses, allant d'une assistance camouflée à une lutte ouverte, issues d'initiatives individuelles ou institutionnalisées. Ainsi, elle a pu désigner des expériences conçues et encadrées par des praticiens occidentaux, tantôt dans des pays en voie de développement où il s'agissait de contribuer au logement des plus défavorisés, soit par la promotion de nouvelles méthodes et procédures plus ou moins dérivées de la tradition locale, soit en contrôlant des processus d'urbanisation spontanée ; tantôt dans des pays développés où il s'agissait soit d'aider l'auto-affirmation de minorités, soit d'initier par une véritable pédagogie, à l'occasion d'opérations ponctuelles, de nouveaux modes de collaboration des usagers avec architectes et techniciens du bâtiment (cf. les expériences d'Alexander aux États-Unis, celles de R. Piano ou de G. di Carlo, en Italie).

Mais le terme de participation est aussi appliqué à l'action de groupes institutionnalisés, comme les associations diverses concernées par le cadre de vie et le logement. À l'échelle municipale, la participation a trouvé un terrain privilégié dans les pays de tradition

décentralisée. Ainsi, certaines municipalités italiennes, le plus souvent communistes, ont lancé une série d'expériences que symbolise l'exemple de Bologne (cf. Cervellati *et al., La nouvelle culture urbaine, l'expérience de Bologne,* Paris, 1981). Par le canal de comités de quartier et d'instances relayant certains services du conseil municipal, des représentants des habitants prennent directement part aux décisions budgétaires et opérationnelles concernant la construction neuve et l'instauration de nouveaux équipements ainsi que la gestion du patrimoine immobilier de la ville (politique de logement et contrats avec les propriétaires, choix de nouveaux usages pour les monuments, options concernant la modernisation et l'entretien, etc.). Il est cependant facile de repérer les limites de ce type de participation, solidement encadrée et orientée par les partis politiques et les techniciens.

En France (cf. déjà Plan-Construction, *Participation des habitants à la conception et à la réalisation du cadre bâti,* 1973), la décentralisation a attiré l'attention de l'administration sur la participation, présentée comme un contrepoids nécessaire de la planification. Entre autres mesures, le « projet de quartier » remplaça alors le « plan de référence » pour mettre les habitants en situation de contribuer aux orientations d'aménagement d'un territoire dit de proximité. Les associations qui ont jusque-là incarné la participation ont gagné une audience régionale en spécialisant leur champ d'intervention : elles sont à ce titre intégrées aux organes consultatifs institutionnels, telle la Commission régionale du patrimoine et des sites. Au plan local, des associations de tous ordres sont répertoriées dans l'univers incertain de la « société civile » et sollicitées pour jouer le rôle d'aiguillon auprès des élus, comme c'est le cas dans les conseils de développement des pays. Cette évolution n'a pas neutralisé les tentatives d'instrumentalisation de la participation par les couches sociales porteuses d'un capital culturel. Soucieuses d'éviter la sanction du suffrage universel, elles tendent souvent à traverser leurs propres aspirations sous le masque de l'« intérêt général ».

Il convient donc de ne pas se leurrer quant au sens et à la portée de la participation dans les sociétés actuelles. Toutefois, cette notion devrait conserver un rôle normatif et pourrait sans doute permettre d'inventer de nouvelles formes de dialogue et d'interaction entre le pouvoir et les usagers de l'environnement bâti.

J.-M. B. et P. Mo.

→ *Advocacy planning* ; Appropriation ; Association ; Comité (de conseil) de quartier ; Habitat ouvrier ; Logement social ; Luttes urbaines.

PARTICIPATION À LA DIVERSITÉ DE L'HABITAT → Loi d'orientation pour la ville ; Programme local de l'habitat

PARTICIPATION DES AMÉNAGEURS ET DES CONSTRUCTEURS

Ressource d'investissement du budget des collectivités locales généralement versée par un aménageur ou un constructeur et destinée à financer les coûts publics d'urbanisation, conséquences de l'opération engagée. Les participations remplacent la taxe locale d'équipement (TLE) lorsque l'opération est située dans une zone d'aménagement concertée (ZAC). Elles font l'objet de négociations entre l'aménageur et la collectivité, puis sont inscrites dans le bilan financier de l'opération.

Les participations viennent grever la charge foncière de l'opération. Leur montant, outre l'effet des négociations, est largement déterminé par le prix acceptable pour le marché du terrain viabilisé ou des constructions en aval et par le prix du terrain nu en amont. Dans le cas d'une opération sur des terrains agricoles au prix faible, la participation de l'aménageur pourra être importante : son montant sera justifié par l'ampleur des investissements publics à réaliser dans une zone non urbanisée. En centre-ville, au contraire, où le terrain est cher, et les prix des constructions limités par la demande solvable, notamment lorsqu'il s'agit de logements aidés aux prix plafonnés, les participations seront restreintes.

Mais ces principes à caractère général ne s'appliquent pas forcément car la loi du marché est notablement influencée par des cycles de longue ou de moyenne durée. En période de haute conjoncture – cas de la région d'Île-de-France avant 1991 et de 1999 à 2008 –, les perspectives spéculatives des aménageurs ont pu les inciter à inscrire dans leurs bilans prévisionnels des participations importantes gagées sur des opérations de bureau apparemment lucratives. Le retournement de

la conjoncture de 1991 à 1998 a rendu illusoire les participations promises aux collectivités. Certaines d'entre elles, parties prenantes dans le capital des sociétés d'économie mixtes d'aménagement, ont même dû renflouer les finances des opérations.

L'évolution de la jurisprudence a rendu plus délicate l'utilisation des participations. En particulier, il n'est plus possible de faire financer des équipements collectifs destinés à l'ensemble de la population municipale par des participations en provenance d'une ZAC particulière : les participations doivent impérativement concerner des équipements intéressant uniquement l'opération elle-même.

V. C.

→ Charge foncière ; Programme d'aménagement d'ensemble ; Taxe à la valeur ajoutée immobilière ; Taxe locale d'équipement.

PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION

Également appelée « 1 % logement », et récemment rebaptisée « Action logement », la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), instituée en 1953, est une contribution obligatoire des entreprises privées non agricoles de plus de 20 salariés à la solution des problèmes de logement de leurs salariés (jusqu'en 2005, le seuil d'assujettissement était fixé à 10 salariés).

À l'origine, la contribution était de 1 % de la masse salariale de l'année antérieure. À la suite de baisses successives, elle s'établit, sans changement depuis 1991, à 0,45 %. Les ressources du 1 % sont supérieures à la collecte annuelle (1,6 milliard d'€ en 2007) puisqu'elles incluent aussi les retours de prêts (2,2 milliards pour les prêts à long terme). En 2007, les ressources de la PEEC contribuent à hauteur de 8 % environ à l'effort national en faveur du logement.

Le cadre législatif et réglementaire du 1 % logement est fixé par les articles L.313-1 et suivants et R.3313-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a engagé une réforme du 1 % logement et de sa gouvernance afin de réorienter ses ressources vers les axes prioritaires de la politique du logement et de réduire les coûts de gestion. Les différents emplois de la PEEC, et les montants correspondants, sont désormais fixés par l'État dans un cadre législatif et réglementaire et non plus dans un cadre conventionnel (près de 30 conventions depuis 1996). L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), créée en 1987, voit sa mission recentrée sur l'évaluation et le contrôle des acteurs du 1 % logement, tandis que l'union d'économie sociale du logement (UESL), créée en 1996, est réorientée vers la gestion des fonds, la mise en œuvre des politiques nationales d'emploi des ressources du 1 % et l'application de la loi de 2009 instituant le droit au logement opposable (en utilisant une partie des droits de réservation des collecteurs au bénéfice des salariés et demandeurs d'emplois désignés comme prioritaires).

Le 1 % logement est recueilli par les comités interprofessionnels du logement (CIL) ou par des chambres de commerce et d'industrie (CCI). Les pouvoirs publics encouragent les fusions entre ces collecteurs dans un souci d'efficacité accrue. En 2010, le réseau comprend 21 CIL (102 CIL et 14 CCI en 2007, 111 CIL et 24 CCI en 2003).

Les collecteurs redistribuent historiquement les fonds de deux façons traditionnelles :

— aide aux salariés accédant à la propriété : le 1 % fournit des prêts complémentaires d'un montant variant de 6 400 € à 17 600 € suivant les régions (représentant environ 5 % du coût de l'opération), dont le taux d'intérêt est avantageux (1,5%) : ces prêts à taux réduits sont réservés aux primo-accédants ou aux ménages en situation de mutation professionnelle ;

— financement aux bailleurs sociaux pour le montage financier d'opérations locatives sociales : en contrepartie du prêt du 1 % logement, une partie des logements créés est réservée aux salariés des entreprises, soit sous forme d'un « droit unique » pour l'attribution d'un logement par le financeur, soit sous la forme d'un « droit de suite » pour les attributions successives d'un logement pendant la durée de son financement.

Ces deux domaines d'intervention sont toujours d'actualité, mais l'intervention du 1 % logement s'est progressivement diversifiée. Dans l'emploi des ressources du 1 % logement, les principaux champs d'intervention sont les suivants :

— les aides à la personne, pour :

• l'accession à la propriété : le prêt « 1 % » traditionnel est complété par le dispositif « Pass foncier » créé en 2006 : ce prêt permet soit le « portage » de l'acquisition du foncier par le 1 % logement, soit la mise en place d'un différé d'amortissement afin de sécuriser l'accédant et d'alléger ses charges de remboursement pendant une première période ;

• le prêt «Sécuri-pass» qui sécurise les accédants en difficulté par un allègement temporaire des mensualités ;

• le prêt social de location accession « PSLA » ;

• le 1 % a aussi participé par le passé au financement du prêt à taux zéro ;

• l'accès au logement locatif : les aides « Locapass » (avance et garantie) ouvertes en 1998 aux jeunes locataires, sans lien mécanique avec le versement de la PEEC, permettent de financer le dépôt de garantie demandé par le bailleur et d'assurer à celui-ci une garantie couvrant temporairement les impayés de loyers : cette garantie est progressivement remplacée depuis 2007 par le « Pass GRL » (garantie universelle des risques locatifs), visant la sécurisation des locataires ainsi que celle des bailleurs ;

• la mobilité professionnelle : subvention « Mobili-pass » pour les salariés en mobilité professionnelle, que ce soit à l'embauche ou pour une mobilité interne à l'entreprise ;

Au sein de cette catégorie d'emploi, les prêts d'accession traditionnels ont donc diminué en faveur de nouveaux emplois, pour partie mis en place sur le principe du droit ouvert (tout demandeur qui remplit les conditions peut bénéficier de l'aide) :

— les aides aux populations connaissant des difficultés particulières : en 1975, la PEEC a été invitée à s'intéresser aux foyers de travailleurs migrants et plus généralement au logement des démunis (à hauteur de un neuvième des sommes investies) ; en 1997, la convention dite « 10% », reconduite dans une nouvelle version de 2006 à 2013, a prévu que 10 % des ressources (collecte et retour de prêts) sont employées en faveur des populations connaissant des difficultés particulières d'accès ou de maintien dans le logement, ce qui comprend un plan pour les foyers de travailleurs migrants et un second volet d'aides en faveur des jeunes de moins de trente ans, des salariés en mobilité professionnelle, en reprise d'emploi, en recherche d'emploi et des salariés pauvres sortant de structures d'hébergement ;

— les financements à destination des bailleurs sociaux, prêts et subventions (« 1 % relance »), pour des logements locatifs sociaux et intermédiaires ;

— le financement d'associations agréées par l'État comme les agences d'informations sur le logement (ADIL) ;

— la politique de la ville : des conventions successives depuis 2001, puis la loi du 25 mars 2009 ont renforcé l'effort du 1 % logement en faveur du renouvellement urbain dans les quartiers en difficulté : financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour la mise en œuvre de démolitions, constructions et réhabilitations, et de l'Association foncière logement (AFL), qui réalise des programmes de logements locatifs (libres ou sociaux) dans un objectif de mixité sociale des quartiers ;

— l'amélioration du parc privé : financement de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) et du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ; interventions sur les copropriétés dégradées hors ANRU.

Si le 1 % logement reste fidèle à sa fonction originelle – aider les salariés dans leur parcours résidentiel et professionnel –, cette action s'est largement diversifiée. De nouveaux objectifs ont été définis, notamment dans le domaine de l'amélioration du parc privé et de la rénovation urbaine. La clientèle du 1 % logement s'est également élargie, par exemple en direction des entreprises assujetties indépendamment de leur taille et pour des publics plus diversifiés comme les jeunes, les étudiants boursiers (Loca-Pass GRL).

Au cours des années récentes, on a aussi constaté un développement des subventions (près des deux tiers des aides) qui fait craindre à terme, si cette tendance se prolongeait, un tarissement des fonds. Dans le même sens, on peur regretter une mobilisation de la PEEC vers des emplois qui s'éloignent de sa destination première et une budgétisation des fonds (financement de l'ANAH et de l'ANRU par le 1 % logement de 2009 à 2011).

H. J.

→ Accession à la propriété ; Agence nationale de l'habitat (ANAH) ; Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ; Aide à la personne ; Aide à la pierre ; Crédit immobilier ; Habitation à loyer modéré (HLM) ; Mobilité résidentielle ; Renouvellement urbain ; Rénovation urbaine.

PARVIS

Jusqu'au XIII^e siècle, le parvis de la cathédrale était la seule « place publique » de la ville médiévale. Le fait que les abords des grands édifices religieux aient été dégagés à partir de l'époque classique ne doit pas faire oublier que le parvis, devant le porche principal, était de très petite taille, dominé par le jaillissement de la masse de l'édifice.

Cette dynamique spatiale, cette échelle de place (qui n'était d'ailleurs pas volontaire), nous paraîtrait aujourd'hui curieuse, et probablement angoissante. Les réaménagements les plus récents de ce type de lieu semblent cependant heureusement rechercher une relation plus étroite de l'édifice avec le bâti. C. Sitte soulignait à la fin du XIX^e siècle combien le dégagement abusif des places écrasait les bâtiments qu'il était censé mettre en valeur. Le parvis est probablement une échelle à réinventer, encore faut-il que le bâtiment correspondant fasse l'objet d'une fréquentation sociale appropriée.

P. N.

→ Espace public ; Place.

PÂTÉ DE MAISONS → Ilot

PATENTE → Taxe professionnelle

PATRIMOINE

Du latin *patrimonium,* « bien d'héritage qui descend, suivant la loi, des pères et des mères à leurs enfants » (Littré). Par extension, ce terme en est venu à désigner les biens de l'Église, les biens de la couronne puis, au XVIII^e siècle, les biens de signification et valeur nationales d'une part, universelles de l'autre (patrimoine scientifique, patrimoine végétal et zoologique, etc.).

Aujourd'hui, sous la double poussée de l'historicisme croissant et surtout de la prise de conscience des dangers et menaces engendrés par l'industrialisation, l'urbanisation et les nuisances qui en sont solidaires, ce terme en est venu à désigner la totalité des biens hérités du passé (du plus lointain au plus proche).

— soit d'ordre culturel (du tableau ou du livre au paysage organisé par l'homme) ;

— soit d'ordre naturel (ressources, sites ou « monuments » naturels).

Il ne sera question ici que des biens intéressant directement l'urbanisme.

1/ Parmi les biens culturels, une *évolution,* constante depuis la fin du XIX^e siècle, a fait attribuer une valeur historique, esthétique, scientifique... universelle ou nationale, comparable à celle des monuments dits historiques, à une *série d'objets construits et d'espaces* qui se prêtent mal à la désignation de monument et qu'on préfère subsumer sous la notion de patrimoine. On distingue ainsi, en particulier :

• *Le patrimoine architectural* qui, outre l'architecture populaire, comprend désormais l'architecture vernaculaire ainsi que l'architecture et les ensembles ruraux, d'abord reconnus et protégés par les pays scandinaves qui, dès les années 1920, créèrent à cet effet les premiers musées de plein air. En France, ce patrimoine commence à être bien repéré et connu grâce aux travaux de l'ethnographie rurale. En revanche, et à l'encontre du patrimoine urbain, cet héritage rural demeure peu valorisé et, sauf sous une forme muséographique, d'ailleurs peu développée, il est insuffisamment protégé bien que les procédures relatives aux abords et aux sites puissent le concerner, et se trouve aujourd'hui menacé d'adultération ou de disparition. En outre, dans de nombreux pays européens, se fait jour la volonté d'inclure dans le patrimoine l'architecture du XX^e siècle. Mais la protection et la conservation de celle-ci posent de difficiles problèmes quant aux critères de choix des édifices retenus (intérêt typologique, technique, esthétique) et quant aux coûts de leur restauration ou de leur réutilisation.

• *Le patrimoine urbain* qui comprend les tissus, prestigieux ou non, des villes et ensembles traditionnels préindustriels et du XIX^e siècle, et tend à englober de façon plus générale tous les tissus urbains fortement structurés. La notion de patrimoine urbain a été proposée pour la première fois par G. Giovannoni (*Vecchie città ed edilizia nuova,* 1931). En France, sa reconnaissance tardive a été imposée avec difficulté par la loi Malraux sur les secteurs sauvegardés, qui fut, au premier chef, une réaction contre les rénovations massives des centres urbains entreprises à

partir des années 1950, conformément à la doctrine des CIAM.

Schématiquement, la reconnaissance du patrimoine urbain a été préparée et réalisée au cours de trois étapes qui se sont déroulées successivement dans trois pays différents, la Grande-Bretagne, l'Autriche et l'Italie et qu'on peut lier aux trois noms symboliques de Ruskin, Sitte et Giovannoni.

— Tout d'abord, dès les années 1840, Ruskin découvre la valeur mémoriale de l'architecture domestique à laquelle il accorde le même prix qu'à l'architecture monumentale. C'est à ce titre qu'il est le premier à s'élever contre les destructions opérées, sous l'impact de la révolution industrielle, dans les tissus traditionnels des villes européennes. Pour lui, la conservation de ces tissus est exigée par la piété due au travail des générations passées. Il n'admet pas la transformation de la ville européenne.

— Ensuite, Camillo Sitte (1889), sensible, au contraire, à la nécessaire mutation des espaces traditionnels, conçoit, le premier, la ville et les quartiers anciens comme des ensembles « historiques » dont l'usage est périmé et qui, pour la vie moderne, n'ont plus d'intérêt que pour l'art et le savoir. Son étude minutieuse des tissus anciens est essentiellement motivée par l'espoir de découvrir des règles d'organisation esthétique de l'espace, transposables aux créations de l'urbanisme contemporain. L'objectif propre de Sitte n'était pas la préservation des espaces traditionnels. Cependant, ses analyses sont à l'origine d'une conservation muséale des villes historiques que traduit en partie la notion de « ville d'art et d'histoire ».

— Enfin, Giovannoni assimile, en les dépassant, les deux démarches opposées de Ruskin et de Sitte. Dès 1913, dans un article qui anticipe son livre majeur de 1931, il substitue au concept d'architecture domestique celui, plus général, d'architecture mineure, fait de la ville historique un monument en soi, irréductible à la somme de ses parties, et surtout élabore une théorie qui réintroduit les tissus anciens dans la vie contemporaine en les intégrant dans les plans directeurs d'urbanisme et en les réservant à des usages adaptés à leur morphologie spécifique. Giovannoni a également développé une méthode de curetage *(diradamento)* des ensembles anciens et il est à l'origine de la loi italienne du 29 juin 1939 sur les ensembles historiques.

Giovannoni avait aussi, le premier, mis l'accent sur la valeur sociale du patrimoine urbain ancien. Depuis, ces idées ont été reprises et appliquées en Italie, notamment par la ville de Bologne. Elles ont reçu une consécration à l'échelle internationale dans la *Recommandation* dite de Nairobi « concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine », adoptée par la Conférence générale de l'Unesco à Nairobi le 26 novembre 1976.

À l'heure actuelle, en France, les associations de quartier qui militent pour la défense de certains tissus du XIX^e^ et du XX^e^ siècle menacés de destruction par des ZAC ont fait découvrir la valeur sociale et conviviale de ce patrimoine urbain « infra-ordinaire » (G. Pérec).

2/ L'intégration de la nature (relief, faune, couverture végétale dont sylvestre, eaux, etc.) *parmi les biens patrimoniaux* ne s'est généralisée qu'au XX^e^ siècle où elle s'est avérée une conséquence directe du développement et s'est trouvée consécutivement stimulée par l'intérêt pour l'écologie. Les États-Unis qui, à l'encontre des pays européens, ont, en matière patrimoniale, donné la précellence aux biens naturels sur les biens culturels en ont, les premiers, élaboré des moyens de protection spécifiques, sous la forme des parcs et réserves naturelles. Ce sont là des « conservatoires », à bien des égards comparables à des musées de la nature.

La notion de patrimoine tend aujourd'hui, non seulement à englober celle de monument historique, mais à s'y substituer partiellement, dans la mesure où la conservation intégrée concurrence la conversation de type muséal.

Les patrimoines culturel et naturel font l'objet d'une législation spécifique, évolutive, de même type que celle des monuments historiques. En matière de patrimoine culturel, cette législation consacre la même inflation, donne lieu aux mêmes difficultés (critères de sélection, par exemple), soulève les mêmes questionnements. Pour ce qui est du patrimoine naturel, elle doit, en revanche, répondre à d'autres problématiques, notamment scientifique, économique et politique (cf. les conflits entre les intérêts divergents de l'écologie et du tourisme local que soulève, par exemple, la protection de la montagne ou du littoral).

L'introduction du terme patrimoine dans la législation française date de la création de la direction du patrimoine en 1998. Elle est aujourd'hui intégrée à la direction générale des patrimoines. Celle-ci est notamment concernée par les monuments nationaux, l'archéologie préventive, l'Inventaire général du patrimoine culturel, et les espaces protégés. Quant aux biens naturels, leur protection est assurée par le ministère chargé de l'environnement. Elle est organisée par la loi du 10 juillet 1976 qui prévoit notamment le classement en réserve naturelle des « parties du territoire d'une ou plusieurs communes » aux fins de :

— préservation d'espèces animales ou végétales en voie de disparition ;

— reconstitution de populations animale ou végétale ou de leurs habitats ;

— conservation des jardins botaniques ;

— préservation de biotopes et de formations géologiques, géomorphologiques ou spéléologiques remarquables ;

— préservation ou restitution d'étapes sur les voies de migration de la faune sauvage.

Au plan international, une convention, adoptée par la Conférence générale de l'Unesco à Paris le 16 novembre 1972, et entrée en vigueur en 1975, fournit un cadre administratif et financier pour la protection du « patrimoine mondial culturel et naturel ». Celui-ci est constitué, d'une part, par les monuments, ensembles et sites (œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature) ayant « une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science » ; d'autre part, par les monuments naturels, formations géologiques, sites naturels ayant « une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique ».

Le Comité du patrimoine mondial, composé de représentants des États parties à la convention, établit une liste des biens du patrimoine mondial (la première a été publiée en 1979) et une liste des biens du patrimoine mondial en péril. La « valeur universelle exceptionnelle » est déterminée par deux séries distinctes de critères pour les biens culturels (six critères plus un critère d'authenticité) et naturels (quatre critères plus des conditions d'intégrité). Ces critères, dont le maniement s'avère délicat, demanderont à être précisés et affinés. Parmi les biens figurant sur la liste du patrimoine mondial, citons par exemple : palais de Dioclétien à Split, place et jardins à Wurtzburg, châteaux et forts du Ghana, Le Caire islamique, Ouro Preto au Brésil, Leptis Magna en Libye, Moenjodaro au Pakistan, Cité sacrée de Anaradhapura à Ceylan ; en France, basilique de Vézelay, mont Saint-Michel, cathédrale de Chartres, etc.

F. C.

→ Abords ; Archéologie industrielle ; Authenticité ; Conservation ; Conservation intégrée ; Culturalisme ; Ensemble historique ou traditionnel ; Inventaire général du patrimoine culturel Monument historique ; Monument naturel ; Musée ; Parc naturel ; Paysage ; Secteur sauvegardé ; Site ; Zone de protection du patrimoine architectural ; urbain et paysager (ZPPAUP).

PAYS

Le terme désigne, au sens le plus général, une étendue que signalent certains caractères : c'est en ce sens que l'on parle par exemple des pays chauds. Dans un second sens, le mot s'emploie pour désigner le territoire d'une nation et ses habitants.

C'est un troisième sens, plus restreint, le plus proche des origines latines, qui intéresse surtout les aménageurs : le pays est alors une étendue limitée et dont la personnalité est si claire qu'il est généralement désigné par un nom populaire. La Brie, la Beauce en constituent de bons exemples. On est en continuité avec le sens du mot romain *pagus,* circonscription administrative de base et échelon majeur des horizons de la vie locale.

La curiosité pour les dénominations courantes de pays est née en France avec Giraud-Soulavie, en 1782, et devint centrale dans l'épanouissement des recherches régionales à la fin du XIX^{e} siècle. La critique de Lucien Gallois (*Régions naturelles et noms de pays,* 1908) rappela l'imprécision du terme et conduit les géographes français à l'utiliser avec plus de prudence.

Le terme de pays a connu une fortune singulière auprès de l'administration, au cours des années 1970 : alors que l'attention des aménageurs s'était jusqu'alors tournée vers les grandes régions et les centres urbains majeurs, il est apparu que le dynamisme devait être favorisé à des échelons plus réduits, celui de la ville moyenne et celui du pays. Le pays semble être l'unité territoriale la plus pertinente pour la recherche de la qualité de la vie. La grande enquête financée par le

Crédit agricole en 1978-1979 a permis de proposer une division fine du territorial national sur la base des déplacements locaux les plus fréquents.

La politique des contrats de pays, développés à partir du printemps 1975, se proposait de restructurer des zones rurales en difficulté. Quelque 500 contrats de pays, concernant près de 10 000 communes et 6 millions d'habitants, ont été signés entre 1976 et 1983. Ils ont été décentralisés auprès des régions à partir de 1983.

Le pays est devenu une pièce maîtresse de la politique française d'aménagement du territoire avec la loi Pasqua du 4 février 1995 et la loi Voynet du 25 juin 1999. La première définit le pays comme un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. La seconde précise les modalités de constitution des pays et prévoit l'élaboration par les communes ou leurs groupements, en association avec le département et la région, d'une charte de pays. La charte de pays exprime le projet de développement durable du pays en prenant en compte les dynamiques locales, notamment en matière touristique. Elle vise à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Le pays peut conclure un contrat de pays qui s'inscrit dans le cadre du contrat État-région et peut lui-même servir de cadre à un contrat de ville. Au 1er janvier 2008, il y avait 371 pays dont 345 reconnus officiellement. Ils concernaient 47 % de la population (74 000 habitants et 79 communes en moyenne) et 81 % de la surface (1 183 km^2 en moyenne) de la métropole. On peut y associer les 25 territoires mis en place dans la région Rhône-Alpes selon des bases proches de celles des pays, ce qui conduit à plus de 50 % de la population métropolitaine (et 84 % de la surface). Le comité pour la réforme des collectivités locales a proposé, en mars 2009, de ne plus créer de nouveau pays.

Les pays peuvent être très divers : ensemble homogène dont les habitants ont le sentiment d'appartenance à une même communauté, bassin de vie et d'emploi, groupement construit sur une base volontariste. Ils sont constitués à l'initiative du préfet ou des communes concernées après avis de la commission départementale de coopération intercommunale. Contrairement à une opinion souvent admise, les pays ne concernent pas exclusivement les territoires ruraux. Plus de la moitié (204) comptent la majorité de leur population dans l'espace à dominante urbaine (défini par l'INSEE : pôles urbains, communes périurbaines ou multipolarisées). 79 d'entre eux, polarisés par un grand pôle urbain, sont même presque exclusivement urbains. Seuls 164 pays ont une population en majorité rurale. Les pays sont de fait des espaces de coopération intercommunale : des 337 pays ayant adopté un statut formel, plus de la moitié (177) ont formé un syndicat mixte, 29 un établissement public de coopération intercommunale, 17 un groupement d'intérêt public et un tiers (114) une simple association. La plupart des pays sont concernés par un (172) ou plusieurs (58) schémas de cohérence territoriale (SCOT). De même, 39 des 45 parcs naturels régionaux recoupent le périmètre d'au moins un pays.

L'objectif de cette politique d'aménagement du territoire, qui repose sur les pays et sur les agglomérations comme interlocuteurs de l'État et des régions, est que des projets communs de développement soient conçus à cette échelle : tel est le rôle des chartes de pays et des contrats de pays ou d'agglomération. La loi SRU du 13 décembre 2000 a prévu qu'une charte de pays puisse tenir lieu de schéma de cohérence territoriale (SCOT) à la double condition qu'elle en reprenne les dispositions et qu'elle ait été soumise à enquête publique. La constitution de pays avait été lente après la loi Pasqua. Les incitations financières de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 (dotation d'intercommunalité) et la possibilité de contrats de pays visent à favoriser l'intercommunalité, à encourager le partage de la taxe professionnelle et à définir de tels projets communs. De fait, la constitution des pays a été fortement accélérée et souvent suivie de la signature de contrats de pays.

Pourtant, l'existence même des pays est remise en cause. Le comité pour la réforme des collectivités locales (dite comité Balladur) a en effet proposé de ne plus en créer de nouveau. Cette proposition a été retenue dans le cadre de la réforme territoriale de 2010. Mais les pays existants ne seront pas supprimés et pourront continuer à souscrire des contrats de pays. En fait, ces contrats de pays sont remplacés, pour la période de planification 2007-2013, par de simples conventions territoriales

qui prennent place dans le cadre du volet territorial du contrat de plan État-région.

P. C. et P. M.

→ Aménagement du territoire ; Aménagement rural ; Contrat de pays ; Contrat de plan État-région ; Région ; Schéma de cohérence territoriale (SCOT).

PAYSAGE

Littéralement, étendue de pays qui se présente à un observateur. Le terme est aussi employé par certaines écoles géographiques pour désigner le milieu naturel synthétique, objet d'une géographie physique globale.

L'école des peintres paysagistes a été à l'origine du mouvement anglais du *landscape* qui s'intéresse rapidement aux vastes espaces autour des grandes demeures. Le souci de mise en valeur paysagère conduit à privilégier la succession, le défilement des images que perçoit le passant et qui servent d'unité de mesure et de guide pour la réflexion des paysagistes. L'idée de paysage renvoie donc à la représentation par l'homme de ce qui l'entoure : représentation objective (comme dans l'analyse des paysagistes anglais des XVIII^e^ et XIX^e^ siècles), mais aussi subjective, influencée par l'imaginaire collectif.

On peut d'abord constater le rapport entre le paysage (et sa représentation) et l'idée de nature. Mais si l'on s'accorde sur le fait que l'homme, au début de son histoire, était attaché à la nature, puis s'en écarta de plus en plus, deux tendances opposées se partagent l'histoire des philosophies. Pour les uns, l'homme heureux à l'état naturel perd le bonheur en s'en éloignant : c'est le mythe du « bon sauvage ». Pour les autres, l'homme s'humanise en se libérant de la nature : c'est notamment le processus d'humanisation de Hegel. C'est également l'avis de Toynbee, car « il y a culte de la nature quand la nature domine l'homme ». Pour Bachelard, l'image a une fonction active. Elle a un sens dans la vie inconsciente, elle désigne sans doute des intérêts profonds. Mais aussi elle vit d'un besoin positif d'imaginaire. Les traits objectifs du paysage sont insuffisants pour expliquer le sentiment de la nature. Si ce sentiment est si durable dans certaines âmes, c'est que, dans sa forme originelle, il est à l'origine de tous les sentiments : c'est le sentiment filial.

Les « représentations » ont joué un rôle important dans l'histoire des jardins, puis des espaces verts : jardins chinois, japonais, persans, arabes. Mais les références occidentales principales sont successivement les jardins toscans (en terrasses successives, pour se rapprocher de la perfection), le jardin français (décor d'une fête perpétuelle, au dessin géométrique) et le jardin anglais (où des chemins tortueux débouchent sur des perspectives faussement naturelles).

La logique fonctionnelle a ensuite prévalu. La conception des parcs et jardins, pendant la première moitié du XX^e^ siècle, et jusque dans les années 1970, suivait le principe du « zonage vert » : espaces verts, plans d'eau, plaines de jeu, etc. La tendance actuelle, avec le déclin de l'influence du fonctionnalisme, ramène aux jardiniers paysagistes, aux jardins d'intérieur, aux pergolas et aux plantes grimpantes : l'ombre, le mystère, la complexité et l'intimité sont les mots clés de cette nouvelle approche où jardin de ville, mail, promenades, sentier, etc., remplacent zones et espaces verts. Il en résulte une redécouverte des plantes et une plus grande richesse de leur utilisation.

La notion de paysage n'était traitée juridiquement que par quelques dispositions du règlement national d'urbanisme et par un contrôle des divisions foncières dans des parties de communes identifiées comme nécessitant une protection particulière. La loi du 8 janvier 1993 est la première à aborder la protection et la mise en valeur des paysages. Elle prévoit notamment que l'État puisse prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager, définis en concertation avec les collectivités territoriales. Ces directives, élaborées à l'initiative de l'État ou des collectivités territoriales, sont approuvées par décret en Conseil d'État. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec elles et elles sont opposables aux tiers s'il n'en existe pas. Les commissions des sites, dont la composition est modifiée, deviennent des commissions des sites, perspectives et paysages. La même loi prévoit que les documents d'urbanisme opposables aux tiers (POS, PAZ, et, depuis 2000, PLU et carte communale) doivent avoir, parmi leurs objectifs, la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution et prévoir les prescriptions de nature à assurer leur protec-

tion. Les autorisations d'utilisation du sol, et en particulier les permis de construire et les déclarations de travaux, doivent comporter des documents graphiques ou photographiques précisant l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords. Enfin, il devient possible de classer comme espaces verts des arbres isolés, des haies ou des plantations d'alignement.

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a en outre introduit des dispositions relatives aux entrées de villes (réglementation de l'affichage, règles d'implantation des constructions par rapport aux voies publiques à plus de 100 m des autoroutes et voies express et de 75 m des autres routes à grande circulation) et à la préservation des espaces remarquables (enfouissement des réseaux électriques et téléphoniques dans les parcs nationaux, réserves naturelles et sites classés). Elle a en outre institué une obligation d'entretien par leurs propriétaires des terrains non bâtis situés en zone d'habitation ou à proximité d'une telle zone.

P. M. et J.-P. M.

→ Espace vert; Jardin public; Parc; Parc national; Patrimoine; Site; Zone de protection du patrimoine architectural; urbain et paysager (ZPPAUP).

PÉAGE → Autoroute; Tarification (des transports)

PEINTURE

L'un des beaux-arts qui, dans la culture occidentale, a apporté une contribution significative, de façon directe, à l'aménagement esthétique des villes et, de façon indirecte, à leur conception et à leur morphologie.

La peinture à la fresque a été utilisée *directement* pour l'ornementation des façades de monuments et de maisons, dès le XVe siècle, en Italie et dans de nombreux pays d'Europe centrale. L'usage des motifs décoratifs abstraits n'excluait pas la représentation figurée et, en particulier, le trompe-l'œil à base d'éléments architecturaux. Cette tradition est demeurée vivante et les décors traditionnels sont constamment restaurés ou reproduits dans nombre de villes et villages de l'Italie (Ligurie et Gênes, en particulier), de la Suisse ou de l'Autriche, par exemple. Dans les années 1930, l'art de la fresque monumentale fait un retour triomphal dans l'œuvre des peintres mexicains : D. A. Siquieros, D. Rivera et J. C. Orozco. Promouvant une nouvelle iconographie « héroïque et populaire », ceux-ci s'assignent une tâche politique et didactique, et pour « apprendre au peuple son passé », couvrent d'images inspirées du folklore latino-américain et de l'art précolombien les grandes surfaces intérieures des édifices publics, rarement leur espace extérieur.

Leur œuvre n'a cependant pas laissé d'inspirer les peintres qui, à partir des années 1970, investissent les murs (en particulier les murs pignons aveugles, particulièrement inesthétiques) de certaines grandes villes, créant un genre et un vocable (*mural* en anglais ; « mur peint » en français) nouveaux. Le mouvement commence aux États-Unis (New York, San Francisco, Los Angeles), sous des formes diverses qu'on retrouvera ailleurs : compositions abstraites, trompe-l'œil (parfois géométriques, mais le plus souvent intégrant le paysage urbain), compositions figuratives traitées dans le style de l'hyperréalisme, à caractère politique et contestataire.

Cette animation de la ville par la peinture traduit un questionnement interne propre à cet art, mais elle exprime aussi la double problématique de l'architecture et de la ville contemporaines et, par ce contenu discursif, constitue une innovation.

On ne mentionnera que pour mémoire la coloration des bâtiments. Cette pratique, qu'on trouve appliquée de façon sophistiquée dans l'Antiquité, par exemple pour les temples de la Grèce classique, n'a cessé, à travers les siècles, d'être mise en œuvre par l'architecture vernaculaire dans certaines régions, notamment dans le bassin de la Méditerranée. Les tentatives pour colorer les façades contemporaines sont en revanche rarement accordées aux conditions locales (lumière, matériaux, pigments disponibles) et codifiées par la coutume, comme dans la tradition vernaculaire.

De façon indirecte, depuis le Quattrocento, la peinture a contribué au modèlement de la ville occidentale, à la fois formellement et par ses thèmes figurés. Ainsi, à la Renaissance, elle apporte à l'art urbain la perspective et ses variations sur le thème de la ville idéale. À partir de l'âge classique, et avec l'appui du dessin et de la gravure, elle popularise le

thème de la ruine et multiplie les informations sur l'architecture de l'Antiquité. Elle concourt ainsi à la reconnaissance et à l'intégration du patrimoine ancien dans les villes, ainsi qu'à la diffusion de nouveaux types architecturaux et de nouveaux modèles d'espaces paysagers.

L'architecture du mouvement moderne a été marquée par les mouvements picturaux d'avant-garde (cubisme, néo-plasticisme, suprématisme), lesquels ont pu favoriser un urbanisme tournant souvent le dos à l'art urbain. Le constructivisme, pour sa part, a influencé certains projets du désurbanisme soviétique. L'éclatement de la ville actuelle, sa fragmentation, les collages urbains (cf. Rowe et F. Koetler, *Collage City,* Cambridge, 1978) sont certes néo-sémantisables grâce à la peinture, mais ne sont généralement pas issus d'une visée esthétique délibérée.

P. Mo. et R. T.

→ Art ; Art urbain ; Composition urbaine ; Façadisme ; Moderne ; Perspective ; Renaissance.

PÉNÉTRANTE → Voirie

PÉPINIÈRE D'ENTREPRISES

Structure offrant des locaux et des services communs à des entreprises nouvellement créées en vue de faciliter la phase initiale de leur développement.

Les pépinières d'entreprises offrent, le plus souvent dans un bâtiment partagé, des bureaux ou des ateliers accompagnés de prestations administratives (secrétariat, communications, comptabilité, etc.) qui permettent à l'entreprise de concentrer ses efforts sur l'objet même de sa création. La pépinière peut apporter une aide à l'élaboration du plan de financement, au choix des technologies, à l'obtention des financements et des aides publiques. On peut distinguer les hôtels d'entreprises, où les services communs sont réduits ; les structures d'accompagnement et de parrainage qui y ajoutent une offre de conseils et de formation dans divers domaines (finances, comptabilité, gestion, etc.) ; les centres d'appui technologique, qui offrent en outre les moyens nécessaires à la mise en œuvre d'innovations en liaison avec l'environnement universitaire et scientifique.

La pépinière d'entreprises prend la forme juridique d'une société qui fait payer ses prestations aux entreprises qui s'y installent. Elle est animée par un groupe de pilotage qui réunit les représentants des collectivités, des organismes consulaires, des entreprises et des associations impliquées dans l'économie locale. Elle sélectionne les projets (en fait, au moins autant la personne qui le porte que le projet lui-même).

Les pépinières d'entreprises sont un élément de base d'un technopôle, mais peuvent être présents dans d'autres cadres.

P. M.

→ Hôtel industriel ; Localisation des activités ; Parc d'activités ; Technopôle, technopole.

PERCEPTION → Composition urbaine ; Lisibilité

PÉREMPTION → Permis de construire

PÉRÉQUATION → Dotation globale de fonctionnement ; Fonds de péréquation de la taxe professionnelle

PÉRIL (ARRÊTÉ DE)

Acte par lequel le maire, autorité de police municipale agissant au nom de la commune, et, à Paris, le préfet de police peuvent prescrire à un propriétaire d'effectuer dans un délai déterminé des travaux de réparation ou de démolition de tous bâtiments lorsqu'ils menacent ruine et pourraient compromettre la sécurité publique. Avant de prendre l'arrêté de péril, le maire signale au propriétaire le danger et lui demande ses intentions ; si celui-ci n'a pas répondu dans le délai d'un mois, le maire poursuit la procédure.

En cas de péril imminent, le maire, après avoir averti le propriétaire, provoque la nomination par le tribunal administratif, statuant en référé d'un homme de l'art chargé, dans les vingt-quatre heures, d'examiner l'état des bâtiments. Si celui-ci constate le péril grave et imminent, le maire ordonne les mesures provisoires de sécurité, dont l'évacuation de l'immeuble et, en cas d'inaction du propriétaire

sommé d'avoir fait les travaux dans les délais impartis, peut les faire exécuter d'office aux frais du propriétaire. Dans le cas du péril imminent, l'architecte des Bâtiments de France doit être averti si l'immeuble est protégé au titre d'une des législations relatives au patrimoine.

Le régime juridique des bâtiments menaçant ruine est fixé par les articles L 511-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation et est issu d'une très ancienne législation française, relative à la police des immeubles bâtis, fondée sur la préservation de la sécurité publique. Cette procédure, qui remontait au Code rural de 1898, n'avait jamais été modifiée et comportait plusieurs dispositions devenues obsolètes, telle l'homologation de l'arrêté par le tribunal administratif pour que celui-ci devienne exécutoire. Lorsque le bâtiment était à usage d'habitation, aucune protection des occupants n'était prévue, l'arrêté de péril constituant alors un motif d'expulsion, tant bien même la responsabilité de l'état du bâtiment incombait au propriétaire. Pour toutes ces raisons, la procédure du péril a été profondément modifiée et simplifiée par l'ordonnance du 13 décembre 2005 et son décret d'application, sachant qu'une protection des occupants, identique à celle des occupants des immeubles insalubres, avait été instituée par la loi « solidarité et renouvellement urbains » du 15 décembre 2000. En cas de défaillance des propriétaires, l'exécution des travaux prescrits a été facilitée, d'une part, dans les copropriétés et, d'autre part, par la création de nouvelles sûretés pour garantir la créance de la commune. Enfin, le rapprochement entre les régimes juridiques des bâtiments menaçant ruine, lorsqu'ils sont à usage d'habitation, et les immeubles insalubres a été complété par l'inclusion des premiers dans le champ de l'expropriation en loi Vivien.

Le régime du péril concerne essentiellement des bâtiments inhabités dans les zones rurales ; dans les grandes villes et, notamment à Paris, des immeubles non entretenus, souvent en copropriété et habités jouent un rôle social de fait et peuvent menacer ruine, avec tous les dysfonctionnements que cela entraîne. Des propriétaires de logements situés dans un bâtiment menaçant ruine bénéficient des mêmes aides majorées de l'ANAH qu'en insalubrité pour effectuer les travaux de réparation.

Par ailleurs, la procédure des travaux d'office est difficile à mettre en œuvre, surtout si l'autorité publique souhaite être remboursée du montant des travaux comme la loi l'y autorise, les problèmes les plus fréquemment soulevés étant liés à la structure des propriétés ou à l'impécuniosité des propriétaires. La législation relative au péril était une législation ancienne, mal adaptée aux problèmes de sauvegarde des bâtiments (la démolition peut constituer une prime à l'absence d'entretien et autorise la reconstruction de bâtiments que l'on eût voulu conserver), ainsi qu'à la protection des occupants (non propriétaires) en milieu urbain.

La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a fixé toute une série de mesures pour améliorer l'efficacité des dispositifs juridiques, pour mieux responsabiliser les propriétaires et pour assurer le relogement des occupants. La procédure du péril a été profondément simplifiée par l'ordonnance du 15 décembre 2005 qui a supprimé l'homologation de l'arrêté de péril par le tribunal administratif pour le rendre exécutoire ou pour permettre l'interdiction d'habiter. Dès lors que le maire constate que l'état d'un bâtiment présente un danger pour la sécurité publique ou pour celle de ses occupants, faute pour le propriétaire, appelé à présenter ses observations et à remédier au danger, d'avoir pris les mesures nécessaires, il notifie au propriétaire un arrêté de péril, sans expertise contradictoire.

La législation relative aux bâtiments menaçant ruine ne doit pas être confondue avec celle de l'insalubrité, même si leurs conséquences de droit sont identiques lorsque les locaux concernés sont affectés à l'habitation. Elle ne doit pas, non plus, être confondue avec les nouvelles dispositions relatives à la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation instituées par la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, mises en œuvre par une procédure analogue, mais dont les effets de droit vis-à-vis des occupants sont différents.

N. B.

→ Insalubrité ; Police administrative.

PÉRIMÈTRE D'AGGLOMÉRATION
→ Agglomération ; Groupement de communes ; Syndicat communautaire d'aménagement

PÉRIMÈTRE D'URBANISATION NOUVELLE → Ensemble urbain ; Syndicat communautaire d'aménagement ; Syndicat d'agglomération nouvelle

PÉRIMÈTRE SENSIBLE → Maîtrise foncière ; Parc naturel ; Préemption

PÉRIPHÉRIE → Banlieue ; Rurbanisation

PÉRIURBANISATION

La périurbanisation correspond à une urbanisation périphérique autour des agglomérations urbaines. Encore pourrait-on aussi l'interpréter comme l'urbanisation autour des villes, ce qui caractériserait le développement périphérique des villes, bref les étapes successives de la banlieue depuis la révolution industrielle, voire les faubourgs. Il s'agit d'un néologisme régulièrement utilisé dès les années 1960, voire parfois avant, mais qui n'a trouvé place dans les dictionnaires que dans les années 1980. On retiendra comme définition de la périurbanisation : le mouvement des pôles urbains (villes-centres et leurs couronnes urbaines) vers les communes classées périurbaines par l'INSEE. C'est en quelque sorte l'étape la plus récente de la banlieue, après les grands ensembles des trente glorieuses, encore qu'il ait eu des mouvements de périurbanisation bien plus tôt, notamment avec les lotissements de l'entre-deux-guerres. On la confond souvent à tort avec la rurbanisation qui est le mouvement des pôles urbains vers les espaces à dominante rurale. La périurbanisation et la rurbanisation affectent souvent les villes de façon simultanée. Mais, de façon générale, la première a précédé la seconde.

Nombreux sont ceux qui, quittant ainsi la ville ou la banlieue pour la périphérie urbaine, le justifient par un désir d'accéder à une maison individuelle avec jardin et de bénéficier d'un meilleur environnement (paysage rural, moins de bruit et de pollution). Mais en réalité la périurbanisation correspond d'abord à une nécessité physique et économique. Physique, parce que la croissance de la population et des activités urbaines oblige à rechercher des terrains aux limites extérieures de l'agglomération. Économique, parce que de nombreux ménages et de plus en plus d'entreprises préfèrent une localisation périphérique où les terrains sont meilleur marché. Les entreprises y trouvent souvent des conditions de fonctionnement, notamment en matière de transport routier, plus favorables et l'éloignement fréquent des transports en commun n'est plus considéré comme un obstacle dirimant pour la main-d'œuvre depuis la banalisation de l'automobile. Pour les ménages, les conditions de financement du logement, et notamment des aides à l'accession à la propriété imposent dans les faits un prix limité, donc des terrains bon marché, qu'on ne trouve pas en ville et de moins en moins dans les banlieues anciennes. La motorisation (et souvent la bimotorisation) est indispensable en raison de l'éloignement de beaucoup de services et d'équipements et de la desserte médiocre par les transports en commun.

La périurbanisation prend le plus souvent la forme d'un habitat individuel de maisons séparées avec jardin et garage. Cette occupation de l'espace est, au moins au départ, discontinue, au gré des documents d'urbanisme communaux et des disponibilités foncières (mise sur le marché des terrains). Elle prend le plus souvent la forme de lotissements ou de « nouveaux villages ». Le dispositif du lotissement, parfois celui de la zone d'aménagement concerté (ZAC), sont le plus souvent utilisés.

On peut estimer, par analyse des flux migratoires entre catégories de communes, le flux de périurbanisation à environ 90 000 personnes par an au cours des quarante dernières années.

La périurbanisation a de nombreuses conséquences sur divers plans. Démographiques d'abord : ce sont essentiellement des jeunes ménages avec enfants qui s'installent dans ces quartiers périphériques. Sociales ensuite : le style de vie est modifié par l'éloignement des équipements et des services et par la nécessité de recourir sans cesse à l'automobile. En revanche, l'attente des périurbains de vivre comme à la campagne et de bénéficier d'un environnement plus sain est largement une illusion. L'économie obtenue sur le coût du logement est souvent compensée par les dépenses de transport (automobile) supplémentaires. Pour l'espace rural, dans un pays relativement peu dense comme la France, la conséquence est moins la consommation d'espace rural (on peut l'évaluer à 50 000 ha

par an, par moitié environ pour la périurbanisation et la rurbanisation, dont la moitié pour l'habitat) que le sentiment de recul de leur mode de vie traditionnel, surtout dans l'agriculture. Pour les pouvoirs publics, la périurbanisation, surtout si elle est dispersée, entraîne des coûts d'équipement public qui peuvent être lourds.

La tendance récente, accélérée par la crise de l'énergie et la crainte du réchauffement climatique, est de réduire la mobilité en automobile et donc, sinon d'interrompre la périurbanisation, du moins de la rendre moins consommatrice d'espace, donc plus dense, et plus ordonnée (en fonction des réseaux de transport en commun notamment). C'est le principe de la ville compacte. Encore faut-il que cette volonté se traduise dans divers documents, en particulier dans les plans d'urbanisme, et que l'opinion soit prête, sans pour autant renoncer à son désir de maison individuelle avec garage, à accepter des formes de groupement plus denses, telles que les maisons de ville (maisons mitoyennes alignées le long des rues avec petit jardin à l'arrière).

P. M.

→ Agglomération ; Banlieue ; Lotissement ; Rurbanisation ; Ville compacte.

PERMIS DE BÂTIR → Planification urbaine en France (historique) ; Permis de construire

PERMIS DE CONSTRUIRE

Autorisation administrative préalable nécessaire avant une opération de construction. Le droit de l'urbanisme s'est développé en France autour du mécanisme de l'autorisation administrative préalable, qui assure la sanction des règles d'urbanisme et la maîtrise des pouvoirs publics sur l'utilisation des sols par les particuliers. C'est, aujourd'hui, l'ensemble des utilisations des sols, de la plus complexe (l'opération d'urbanisme) à la plus élémentaire (l'édification d'une clôture) qui se trouvent soumises à une telle autorisation préalable. En particulier, le droit de construire « s'exerce dans le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation du sol » (art. L 112-1 du Code de l'urbanisme). Le permis de construire est l'instrument principal le plus efficace et le mieux connu du public ; de sorte que, dès 1945, le législateur a tenté d'en faire l'autorisation unique de toutes les utilisations des sols. D'une autorisation très limitée, le permis de bâtir, délivrée par les maires en matière de santé publique depuis 1902, le permis de construire fut transformé en 1919 en autorisation d'urbanisme dans les villes de plus de 10 000 habitants, et étendu par la loi du 15 juin 1943 à l'ensemble du territoire. Depuis la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, le permis de construire n'a plus pour objet que le contrôle préalable des règles d'utilisation du sol et n'a donc plus celui, conféré par la loi de 1943, de contrôle préalable des règles techniques de construction. Il y eut une tentative de restriction du champ du permis de construire, et surtout d'extension des cas de permis tacite après une simple déclaration (loi du 3 janvier 1969), mais, dès la loi du 31 décembre 1976, le législateur a repris la voie de la généralisation du permis de construire et a souhaité lui conférer le caractère d'« autorisation de synthèse ». Le régime d'autorisation a même été étendu aux démolitions (permis de démolir) et aux clôtures (autorisation d'édifier des clôtures). La loi du 6 janvier 1986 a cependant créé le régime simplifié de la déclaration préalable de travaux en cas de projet de faible ampleur. La réglementation actuelle du permis de construire est, au terme de cette évolution, devenue extrêmement complexe, et a donné naissance à un abondant contentieux

Une procédure dite *« d'accord préalable »* au permis de construire avait été instituée dès 1954. Elle consistait à émettre un avis de principe sur une demande de permis après étude simplifiée ; mais l'avis favorable notifié au pétitionnaire créait des droits à son profit et ne pouvait être remis en cause lors de la délivrance du permis, qui demeurait en tout état de cause nécessaire. Cette procédure a été supprimée par un décret du 28 mai 1970.

Par le *sursis à statuer,* l'administration peut suspendre temporairement sa décision concernant un projet qui risquerait de compromettre le parti d'aménagement envisagé, pendant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme. La décision est prise par arrêté préfectoral motivé et ses effets ne peuvent excéder deux ans. Exceptionnellement, ce délai pourra être prorogé d'un an si les deux

décisions successives résultent de motifs différents. Au terme de ce délai, l'administration ne peut plus se fonder sur un projet de POS, puis de PLU, non encore rendu public. Ce pouvoir de surseoir à statuer avait été reconnu pour la première fois par un décret de 1935 sur l'aménagement de la région parisienne. Les mêmes « mesures de sauvegarde » ont été prévues pour les projets d'aménagement en 1943, les plans d'urbanisme en 1958, les plans d'occupation des sols en 1970, les PLU en 2000. Les articles L 111-7 à L 111-11 du Code de l'urbanisme ont étendu le mécanisme à toute une série d'autorisations (loi du 31 décembre 1976) : lotissement, permis de construire, permis de démolir, édification de clôtures, stationnement de caravanes, coupes et abattages d'arbres, exploitation de carrières, installations classées pour la protection de l'environnement. Le sursis est donc largement possible dans un nombre élevé d'hypothèses où le projet soumis à autorisation est « de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du plan ».

L'obligation d'obtenir une autorisation administrative (permis de construire) s'étant peu à peu généralisée à toutes les activités de construction, l'article L 421.1 du Code de l'urbanisme exige le permis de construire « pour les travaux exécutés sur les constructions existantes, lorsqu'ils ont pour effet d'en changer la destination, de modifier leur aspect extérieur ou leur volume ou de créer des niveaux supplémentaires ». L'exigence du permis de construire paraît donc désormais quasi universelle, même si la notion de « construction existante » reste très large mais non indéfinie. En effet, le Code de l'urbanisme (art. L 421-1) précisant qu'y est soumise « toute construction à usage d'habitation ou non, même ne comportant pas de fondations », la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation a précisé de façon assez empirique, par accumulation des cas d'espèces, les locaux qui y étaient soumis (échappent ainsi à l'obligation une baraque de chantier ou un cabanon démontable).

La Cour de cassation a jugé que la nature des travaux incluait la reconstitution à l'identique d'un bâtiment détruit par un incendie (Cass. crim., 26 mai 1981), ce qui ouvre un large champ à l'autorisation préalable de restauration de « ruines », qui est apparue, en France, comme le seul moyen de tourner le principe d'inconstructibilité de zones protégées par un POS ou un PLU pour leur vocation agricole ou leur valeur paysagère. Les cas limites se sont multipliés dans ce dernier domaine contentieux : la transformation d'un grenier en habitation relève du permis de construire, mais non celle d'une pension de famille en appartements ; l'installation d'un capteur solaire et le changement de forme d'un toit nécessitent un permis de construire ; la surélévation d'un bâtiment, même non visible de la voie publique, exige un permis, mais aussi, en toute logique, la diminution de volume d'une construction ; enfin, la division d'une salle de cinéma en deux salles rénovées, les travaux de surélévation effectués sur une péniche habitée, n'ont pas été jugés soumis à autorisation préalable. On peut regretter que le champ de l'obligation du permis de construire soit en pratique fixé par une jurisprudence qui n'est pas toujours cohérente : cela ne peut que développer le contentieux et rendre cette procédure opaque pour les usagers. La cour d'appel de Paris avait, dans un arrêt du 7 avril 1976, suggéré trois critères : dimensions du bâtiment, matériaux utilisés, caractère permanent ou éphémère. La Cour de cassation a proposé à plusieurs reprises (1988 et 1997) la fixité et la permanence de l'installation, mais aucun texte n'est venu officialiser de tels critères.

La tendance à l'extension du champ du permis de construire n'a pas toujours été continue. Ainsi, la loi du 6 janvier 1986 a supprimé l'obligation du permis de construire et l'avait remplacée par celle d'une déclaration de travaux pour certaines constructions. Ce dispositif, qui s'apparente à un permis de construire simplifié – avec cette importante différence que, s'agissant d'une déclaration préalable, l'absence de réponse négative ou conditionnelle est la norme –, s'applique aux installations techniques nécessaires au fonctionnement des services publics (y compris les classes démontables), aux travaux de ravalement, aux travaux de très faible importance sur des monuments classés (qui font l'objet d'une surveillance à ce titre) et aux travaux de faible importance. Ce dernier cas concerne les habitations légères de loisirs de moins de 35 m^2 dans le cadre de structures d'accueil collectif, les piscines non couvertes, les serres agricoles, les constructions sans changement de destination et sans création de

surface de plancher nouvelle ou, si le terrain portait déjà un bâtiment, créant moins de 20 m^2 de surface de plancher. La déclaration de travaux est, comme le dossier de permis de construire, instruite par le maire de la commune si celle-ci est dotée d'un document d'urbanisme approuvé (POS, PLU ou carte communale), par la direction départementale de l'équipement dans le cas contraire. Le délai d'instruction est d'un mois (deux mois lorsqu'une protection particulière des lieux intervient).

L'adoption de la loi « Paysage » du 8 janvier 1993 oblige désormais les constructeurs à inclure dans la demande de permis de construire des vues précisant l'implantation par rapport au terrain naturel et des photographies permettant d'apprécier l'impact des constructions sur l'environnement. Cette disposition vaut également en matière de déclaration de travaux, de permis de démolir, de création de terrains de camping ou de caravanage et, de façon générale, pour toutes les procédures relatives à l'utilisation du sol. Cette obligation est étroitement contrôlée par les tribunaux administratifs, y compris pour les bâtiments agricoles.

La délivrance du permis de construire est de la responsabilité du maire au nom de la commune si celle-ci est dotée d'un document d'urbanisme (POS, PLU ou carte communale) approuvé depuis plus de six mois, le préfet n'exerçant qu'un contrôle de légalité *a posteriori*. Elle est de la responsabilité du maire, mais au nom de l'État, après instruction par la DDE (désormais DDEA) qui recueille l'avis du maire, et sous l'autorité hiérarchique du préfet (qui peut réformer ou annuler la décision du maire), dans les autres cas (pas de document d'urbanisme approuvé depuis six mois). Cependant, même s'il y a un document d'urbanisme approuvé depuis plus de six mois, la décision demeure de la responsabilité du préfet dans des cas exceptionnels (construction pour le compte de l'État, de la région, du département et de leurs établissements publics ou concessionnaires, opérations d'intérêt national, ouvrages de production, de transport de distribution et de stockage d'énergie ou de matières radioactives). Elle le demeure également, en l'absence de document approuvé depuis plus de six mois, dans des cas beaucoup plus nombreux : outre les cas précédents, notamment pour les immeubles de grande hauteur, les constructions de locaux d'activités de plus de 1 000 m^2, en secteur sauvegardé ou si l'avis de l'architecte des bâtiments de France ou d'une commission spécialisée est requis, dans les zones de bruit au voisinage des aérodromes, en cas d'avis divergent entre le maire et la DDE, en cas de sursis à statuer, etc. La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a étendu la responsabilité du maire au nom de la commune si celle-ci est dotée d'une carte communale et si elle le décide. La commune peut déléguer ses compétences à un établissement public de coopération intercommunale. En cas de non réponse dans les délais réglementaires (deux mois dans le cas général, davantage en cas de dispositions particulières, par exemple en site protégé), le permis de construire peut être considéré comme délivré tacitement, mais de nombreuses dispositions encadrent cette possibilité.

Le permis de construire délivré (ou la déclaration de travaux tacitement acceptée) autorise la réalisation des travaux dans les limites du projet déposé, des prescriptions éventuelles fixées par l'administration et du respect du droit des tiers. Le permis de construire est affiché en mairie pendant deux mois et sur le terrain pendant toute la durée des travaux. Le constructeur, pour faciliter le contrôle de la conformité de ses travaux, doit adresser à la mairie successivement une déclaration d'ouverture de chantier puis une déclaration d'achèvement de travaux. Un certificat de conformité est alors délivré (ou refusé en cas de non-respect du projet ou des prescriptions). Des infractions – absence d'autorisation ou non conformité des travaux – peuvent être constatées en cours de construction et peuvent entraîner l'interruption des travaux, une amende ou une peine de prison, ou encore le rétablissement de l'état antérieur (démolition). L'autorisation que constitue le permis de construire, comme les autres autorisations d'utilisation du sol peut s'éteindre par péremption. Celle-ci intervient si la construction autorisée n'est pas entreprise dans un délai de deux ans ou si les travaux sont interrompus pendant une année pleine au moins.

La compétence de délivrer le permis de construire est une compétence liée : le maire ou le préfet n'ont pas de pouvoir d'apprécia-

tion de l'opportunité du projet, mais sont tenus de vérifier sa conformité avec les règles en vigueur (POS, PLU ou carte communale s'il en existe) et doivent motiver un refus ou un sursis à statuer. Le permis délivré peut être conditionnel (par exemple lié à une participation aux équipements ou à une affectation précise des locaux) ; ou être assorti de réserve (par exemple, construction de places de stationnement, conservation d'arbres, etc.) ; ou de prescriptions techniques ou esthétiques (choix de matériaux, de couleurs, etc.). Un permis de construire à titre précaire peut être délivré, par exemple pour des constructions légères et démontables dans des emplacements où ces constructions sont en principe interdites (emplacement réservé au POS ou au PLU dans l'attente de l'acquisition des terrains par le bénéficiaire de la réserve) ou pour des bâtiments industriels dans des zones affectées au POS ou au PLU à un autre usage. La loi SRU a prévu que les constructions non permanentes (par exemple, les installations démontées en fin de saison) reçoivent un permis pour une période de cinq ans et que les caravanes fixes soient dispensées de permis de construire tant qu'elles ont conservé leurs éléments de mobilité. Le permis de construire peut enfin être dérogatoire, lorsque le projet respecte l'esprit plus que la lettre des textes, mais seulement pour des adaptations mineures (léger dépassement de COS ou de hauteur, par exemple), mais cette exception est aujourd'hui devenue rare car très contrôlée par les DDEA, puis par les tribunaux administratifs. Il convient encore de signaler le permis groupé qui correspond à une construction de plusieurs bâtiments sur un même terrain par une seule personne avec division du terrain en propriété ou en jouissance, dans le cadre d'une opération de promotion immobilière, ce qui produit les mêmes effets qu'un lotissement.

La construction est effectuée sous la responsabilité du propriétaire du terrain, qui a demandé et obtenu le permis de construire (ou effectué la déclaration de travaux). L'autorisation est valable si les travaux sont entrepris dans un délai de deux ans et cesse en cas d'interruption des travaux pendant plus d'un an. Elle peut être modifiée par une procédure parallèle à celle de sa délivrance (permis modificatif). Le recours à un architecte pour la demande de permis de construire est obligatoire sauf pour les locaux d'habitation de moins de 170 m^2 de SHON (ce qui concerne la majorité des maisons individuelles) et pour les bâtiments agricoles de moins de 800 m^2 de SHON.

P. M. et Y. P.

→ Certificat d'urbanisme ; Code de l'urbanisme ; Permis de démolir ; Plan de masse ; Tiers (droit des).

PERMIS DE DÉMOLIR

Autorisation administrative préalable nécessaire à la démolition de certains bâtiments et instruite dans les mêmes formes et conditions que le permis de construire et valant, comme lui, autorisation au titre des différentes législations éventuellement applicables.

Le champ de cette autorisation est précisé à l'article L.421-3 du Code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme. Un permis de démolir est requis pour toutes les constructions situées dans des espaces soumis à une protection particulière au titre du patrimoine ou des sites et il est alors soumis à l'accord de l'architecte des bâtiments de France. Le permis de démolir est également nécessaire lorsque le conseil municipal l'a instauré sur tout ou partie du territoire de la commune. Contrairement au permis de construire, autorisation nécessaire pour toute construction d'une certaine importance ou pour les modifications apportées aux constructions existantes, le permis de démolir est une autorisation de type exceptionnel dont le champ d'application est donc restreint.

Le fait de soumettre certaines démolitions à autorisation est, lui-même, récent puisque le permis de démolir n'a été introduit dans la législation de l'urbanisme que par une loi du 31 décembre 1976. En 1948 cependant, avait été instituée une autorisation de démolir les logements existants, dont l'application n'avait pas été satisfaisante. L'objectif, dans les années 1970, était à la fois de mettre un frein aux démolitions abusives, alors qu'on encourageait la réhabilitation de l'habitat existant, et d'assurer une coordination avec le régime des protections instituées au titre du patrimoine ou des sites, grâce à un dispositif d'autorisation unique.

Il est encore trop tôt pour évaluer le nouveau dispositif qui permet à une commune d'instituer sur son territoire le permis de

démolir de façon à assurer la protection d'immeubles, de quartiers ou d'éléments paysagers identifiés comme présentant un intérêt justifiant leur conservation par le plan local d'urbanisme.

N. B.

→ Architecte des Bâtiments de France ; Arrêté de péril ; Code de l'urbanisme ; Permis de construire.

PERSONNE ACTIVE → Population active

PERSPECTIVE

Du latin *perspicere* (voir clairement), ce terme désigne aujourd'hui plus généralement un système de représentation géométrique de l'espace, né en Occident, élaboré d'abord par des artistes, puis par des mathématiciens qui l'ont mis au service de la science dès le XVII^e siècle (Desargues, Bosse) et en ont exploité la conception pour aboutir à la constitution de la géométrie descriptive (Monge, 1798), puis à ses applications au dessin industriel et au dessin assisté par ordinateur (DAO).

La perspective *linéaire* est un système permettant de représenter un objet tridimensionnel sur une surface plane, de façon à en offrir une image comparable à celle qui apparaît à l'œil : un corps de dimensions connues apparaît comme une projection sur un plan (tableau ou plan de projection), à partir d'un point d'observation précis. Ce point de vue peut coïncider avec la position du spectateur réel. L'intersection du rayon visuel principal (point principal) et du plan (perpendiculaire) du tableau est le centre du cône ayant pour sommet l'œil de l'observateur et dont les génératrices passent par tous les points du corps donné. Toutes les lignes horizontales parallèles à l'intérieur de l'objet représenté, mais non parallèles sur le tableau, tendent vers le même point (point de fuite). L'illusion offerte par la perspective linéaire peut être complétée par l'utilisation de la perspective atmosphérique qui articule les distances entre les objets par des changements de couleurs et de tons.

En dépit de recherches optiques remontant à Euclide et poursuivies durant le Moyen Âge (perspective naturelle), la perspective linéaire (ou artificielle) n'a pas été maîtrisée avant les expériences systématiques poursuivies au cours des années 1420 par l'architecte Brunelleschi et, à sa suite, par les peintres florentins de son entourage, en particulier Masaccio (fresque de la Trinité, 1427). Le dispositif mis au point par Brunelleschi lui permit de représenter, de façon convaincante, le baptistère de Florence depuis la cathédrale, et la place de la Seigneurie depuis la façade de San Remolo. Choisissant de figurer à la fois les constructions et les espaces urbains, en éliminant le ciel et tout personnage humain au profit d'un monde créé par les hommes, Brunelleschi marquait le caractère artificiel de ce mode de représentation.

Ces expériences ne furent cependant théorisées et développées qu'avec le *De pictura* d'Alberti (1435), trad. franç. *De la peinture*, J.-L. Schefer, 1992. Ce traité offrait pour la première fois aux artistes un dispositif permettant de représenter, avec une apparente précision scientifique, non seulement des objets réels, mais aussi les visions d'un passé imaginaire ou de futurs possibles. Il fut suivi, à la fin du Quattrocento, par le *De prospettiva pingendi* de Piero della Francesca. On comprend le rôle créateur que devait ainsi jouer dans l'art urbain le dispositif perspectif, simultanément utilisé par peintres, scénographes et architectes dans des compositions qui ne cessèrent de s'influencer réciproquement, souvent dans l'œuvre d'un même artiste polyvalent (Brunelleschi, Francesco di Giorgio Martini, Raphael...).

Dans un ouvrage séminal (*Die Perspektive als « symbolische Form »*, Leipzig, 1927, trad. franç. Paris, 1967), E. Panofsky a montré le statut épistémique relatif de la perspective artificielle : produit de la vision du monde d'une culture spécifique, à un moment précis de son histoire, cette « forme symbolique » peut être opposée non seulement à la représentation perspective de l'Antiquité, mais à l'appréhension bidimensionnelle de l'espace byzantin, ou encore aux perspectives isométriques de la peinture chinoise ou japonaise.

Selon une même approche, les modalités de l'utilisation du point de fuite (unique ou multiple) peuvent être mises en rapport avec les développements parallèles de la science et de la sensibilité dans les sociétés occidentales, et

permettent de retracer l'évolution de la perspective comme mode de représentation de la ville et comme instrument de conception de sa composition et de son architecture.

Ainsi, les perspectives à point de fuite unique ont dominé pendant la Renaissance (scénographies de Serlio où le spectateur voit directement les portes des tours de la ville se profiler à l'extrémité d'une rue linéaire), tandis que l'époque baroque a privilégié la perspective à deux points de fuite (cf. les scénographies de Bibiena où l'intersection de deux longues salles d'apparat semble se poursuivre indéfiniment). On peut opposer de la même façon les scénographies urbaines respectivement composées, par exemple, par Bramante et par le Bernin. Palladio offrit une approche intermédiaire.

Au XVIII^e siècle, la faveur de la peinture de paysage et de la perspective aérienne retentit à son tour sur la composition urbaine, lui conférant un caractère pittoresque. À la même époque, la vue à vol d'oiseau (le spectateur est situé dans l'atmosphère au-dessus des édifices), initiée par Léonard à la fin du XV^e siècle et telle que la pratique Ledoux, par exemple, permit une représentation globale, non fragmentaire, correspondant à une conception abstraite et non plus au point de vue limité de l'habitant. Dès la fin du XVIII^e siècle, on assista également au développement de la vue panoramique (spectateur situé au milieu d'une peinture cylindrique permettant la multiplication des points de vue sur un seul horizon) : dispositif utilisé par des architectes, tel Schinckel, pour étudier la conception d'un édifice dans le cadre d'un contexte urbain unifié (au lieu d'être contraint de se représenter ledit édifice à partir d'un lieu déterminé). La piazza del Popolo à Rome, la place de Belle-Alliance à Berlin, ont été conçues de façon panoramique, selon une multiplicité de points de fuite.

Dans la foulée des recherches des mathématiciens (géométrie non euclidienne, topologie) et des peintres (impressionnistes) de la deuxième moitié du XIX^e siècle, parallèlement à la mise en question des anciennes certitudes spatiales, la perspective linéaire fut radicalement contestée par les peintres cubistes. L'urbanisme du mouvement moderne a cherché, lui aussi, à créer des espaces éclatés, non statiques et non illusionnistes. Les compositions de Le Corbusier pour Chandigarh montrent assez la difficulté de l'entreprise.

J. O. et V. K. W.

→ Art ; Peinture.

PERSPECTIVES DE POPULATION
→ Projections démographiques

PERTE DE CHARGE → Eau

PHOTOGRAMMÉTRIE → Cartographie ; Photographie ; Topographie

PHOTOGRAPHIE (au sol, aérienne, de satellite)

L'image photographique est un outil important des études d'aménagement et d'urbanisme :

— En tant que document de référence, les photographies constituent une source importante pour reconstituer l'état passé des bâtiments, mais aussi des espaces et de leur utilisation (une rue, une place par exemple). Les cartes postales, en particulier, sont d'une grande utilité.

— En tant qu'élément d'analyse, les photographies prises au sol ou les vues aériennes obliques complètent utilement les sources administratives, statistiques ou cartographiques.

— En tant qu'information de base, les photographies aériennes à axe vertical servent à l'établissement des cartes topographiques à moyenne (1/50 000 par exemple) et à grande échelle (1/10 000 à 1/25 000), voire de certains plans (carte au 1/5 000 des zones urbaines en France). Elles servent aussi de source pour de nombreuses analyses, pouvant conduire à des cartes thématiques : géologie, végétation, utilisation du sol, etc. ; voire à des études plus techniques (ex. capacité de la voirie, rotation sur les emplacements de stationnement, fréquentation d'un lieu public ou d'un équipement, recherches archéologiques) ou stratégiques. Les photographies prises de satellites artificiels rendent des services analogues pour les études aux petites échelles. On parle de photo-identification pour le repérage des formes et des objets sur les photographies aériennes ; de photo-interprétation pour l'étude des faits observés et des faits non visibles, établis par déduction, en remontant

des apparences à leur mise en relation synthétique ; de photogrammétrie pour les procédés permettant d'établir les cartes topographiques à partir des photographies aériennes ou de satellite ; de télédétection pour la détection à distance (gravimétrie, rayonnements électromagnétiques, sismographie, scintillométrie) qui utilise des « images non photographiques », établies à partir d'avions et surtout de satellites artificiels.

P. M.

→ Carte ; Cartographie ; Échelle ; Topographie.

PIÉTON

Personne qui marche à pied. Longtemps, aucun aménagement spécial n'a été prévu. Les trottoirs, espaces latéraux le plus souvent revêtus et légèrement surélevés, datent pour l'essentiel du XIX^e siècle.

On a tendance aujourd'hui à les compléter par d'autres aménagements :

— les feux tricolores, pour la traversée des voies ;

— les passages piétonniers, matérialisation des espaces permettant de relier les deux trottoirs bordant une voie : ces passages ont été introduits dans les années 1920 afin de limiter les incidents sur la chaussée en concentrant les traversées des voies par les piétons et en leur accordant une priorité dans des espaces clairement visibles par les conducteurs de véhicules ;

— les rues piétonnières (éviter l'expression « rues piétonnes »), qui peuvent former de véritables zones piétonnières, dans le centre des villes, sont réservées aux piétons (et parfois aux transports en commun et aux livraisons à certaines heures) : elles favorisent l'animation et l'activité commerciale. Le premier grand centre piétonnier fut le centre reconstruit de Rotterdam en 1953 ;

— les cheminements (ou chemins) piétonniers sont, au contraire, tracés le plus souvent dans les quartiers neufs et sont distincts de la voirie automobile ;

— les passages souterrains ou en passerelles, pour traverser une voie à circulation importante, imposent des escaliers ;

— les trottoirs (3 km/h) et escaliers roulants qui peuvent être aménagés sur la voirie, pour les correspondances entre moyens de transport, etc. On a mis au point, à titre expérimental, diverses techniques d'accélérateurs de piétons (10 à 15 km/h). Le débit d'un passage pour piétons ne s'arrêtant pas peut atteindre 3 000 personnes à l'heure et par mètre de largeur.

P. M.

→ Marche à pied ; Rue ; Séparation des trafics.

PISCINE

Bassin artificiel pour la natation.

L'équipement en piscines publiques et privées est, pour l'essentiel, récent. Il y avait moins de 500 piscines publiques en France en 1960, mais leur nombre a beaucoup progressé, surtout dans les années 1970. Le secrétariat d'État à la jeunesse et aux sports évalue à 6 141 en 2009 (en forte progression, surtout dans les années 1970 : environ 500 en 1960 et 4.300 en 1997) le nombre de bassins de natation ouverts au public (5 171 publiques et 970 privées), dont à peine la moitié sont couverts (2 565 bassins publics et 367 bassins privés), donc utilisables en toute saison. On estime par ailleurs qu'il y aurait environ un million de piscines enterrées, en général de petites dimensions (10 m × 5 m étant le plus fréquent), plus 500 000 piscines hors sol, appartenant à des particuliers ou à des copropriétés : leur nombre a doublé en dix ans.

Entre les piscines de plein air et les piscines couvertes existent les « piscines mixtes » qui juxtaposent un grand bassin de plein air pour l'été et un petit bassin couvert pour l'hiver, et les piscines « tous temps » ou « piscines transformables », dont la toiture est escamotable. Cette seconde solution est plus coûteuse que celle de la piscine mixte, mais elle se justifie lorsque l'espace disponible est réduit. Citons enfin les « bassins d'apprentissage mobiles », sorte de petites piscines transportables, conçues dans les années 1960 pour initier à la natation les enfants des communes dépourvues de piscines, qui ne sont pratiquement plus utilisées. Une ancienne circulaire interministérielle demandait de prévoir une piscine de plein air dans les localités de plus de 2 000 habitants (2 m^2 par habitant) et une piscine couverte à partir de 5 000 habitants (0,5 m^2 par habitant).

Les piscines publiques couvertes sont des équipements dont la fréquentation, de durée

assez réduite (une heure), ne justifie pas de trop longs déplacements. Il n'est donc pas rationnel de leur réserver des localisations trop excentriques. La surface de terrain à prévoir est de l'ordre de dix fois la surface du bassin (par exemple 3 000 m^2 pour une piscine de quartier disposant d'un bassin de 25 × 12 m).

La loi du 3 janvier 2003 a imposé aux piscines, pour empêcher les noyades accidentelles de jeunes enfants, l'installation d'un dispositif de sécurité (alarme sonore, barrières, couverture ou volet) conforme à des normes précises. La majorité des piscines privées se sont mises en conformité avec cette loi, sans que ces accidents aient pour autant diminué.

J. C. et P. M.

→ Salle de sport ; Stade et terrain de sport.

PISTE (D'UNE VOIE ROUTIÈRE) → Autoroute ; Capacité (d'un moyen de transport) ; Débit d'une voie ; Route ; Voie

PISTE CYCLABLE → Deux roues (véhicules à) ; Séparation des trafics

PITTORESQUE

Terme dérivé de l'italien *pittoresco* (qui concerne la peinture) ; à partir de l'époque romantique il se dit « de ce qui résulte, en peinture, de l'opposition des lignes et du contraste brusque de la lumière et des ombres » *(Littré)*.

Pour H. Wölfflin (*Renaissance und Barock,* Munich, 1888), « est pittoresque ce qui fait tableau ». Selon lui, le « style pittoresque » a pour caractères le mouvement, la masse, l'ombre et la lumière, le flou, la difformité, l'irrégulier et la dissymétrie (...) qui sont « la marque essentielle de l'architecture baroque », opposée à l'architecture classique de la Renaissance. Cependant, comme le remarquera plus tard Wölfflin lui-même (*Principes fondamentaux de l'histoire de l'art,* 1915), ces caractères ne sont ni spécifiques, ni réductibles à la période baroque, mais se présenteraient comme des constantes d'une évolution plus générale de la « vie des formes » (H. Focillon), opposant le régulier à l'irrégulier, le droit au courbe, le géométrique au pittoresque, etc. Sans assimiler complètement le baroque, expression esthétique d'une époque particulière (V.-L. Tapié), au pittoresque, ils présentent néanmoins des caractères communs.

C'est aussi dans l'histoire des jardins qu'il faut aller chercher l'usage du mot pittoresque. Au XVIII^e^ siècle, en Angleterre (W. Temple, W. Kent), apparut, sous l'influence de l'art chinois et d'une nouvelle idée de la nature, le jardin pittoresque ou jardin paysager, opposé au jardin géométrique classique français (le « peigné » et le « sauvage », selon l'expression de Voltaire). Son développement en France (Watelet) donna lieu à un style mixte, combinant éléments pittoresques et géométriques, et qui marqua la composition urbaine. Les rapports entre tracés de jardin et tracés urbains n'ont d'ailleurs pas encore fait l'objet de recherches approfondies.

L'opposition du géométrique et du pittoresque se retrouve dans l'urbanisme. C. Sitte (*Der Städtebau,* Vienne, 1889, trad. franç. *L'art de construire les villes,* Paris, 1980), en réaction contre ce qu'il appelle « les systèmes modernes géométriques » de son époque (« systèmes rectangulaire, rayonnant, triangulaire »), auxquels il ne reconnaissait aucune valeur esthétique, introduisit l'idée de pittoresque et de tracé souple dans le traitement de l'espace urbain. L'analyse formelle minutieuse de nombreuses places antiques, médiévales, renaissantes, lui permit de mettre en évidence, sous leur diversité stylistique, un ensemble de règles constantes, qui en dictent l'organisation irrégulière et non géométrique et contribuent à leur qualité esthétique. Sans chercher une reproduction nostalgique du passé, ce sont ces règles qu'il souhaite voir appliquer pour faire pièce à la monotonie de l'urbanisme contemporain.

Dès sa parution, le *Städtebau* exerça une influence considérable sur l'urbanisme des pays germaniques (R. Baumeister, C. Gurlitt, J. Stubben...). Au début du siècle, Le Corbusier fut un de ses adeptes les plus convaincus (cf. P. Turner, *L'éducation de Le Corbusier,* Paris, 1987), avant d'être l'un de ses plus féroces critiques, baptisant « chemin des ânes » le tracé souple.

R. Unwin (*Town-planning in practice,* Londres, 1909) adopte une attitude plus nuancée, en reconnaissant la valeur de chaque système de tracé. On lui doit la mise au point des tech-

niques de composition visuelle des *garden cities,* fondées sur la recherche de l'effet visuel et l'étude soigneuse des cheminements, et caractérisées par l'attention qu'elles portent à la hiérarchisation des espaces, au marquage des entrées et des limites, au jeu formel des retraits, ruptures et transitions : en un mot, la codification du tracé souple à effet pittoresque. Ces techniques furent expérimentées dans de nombreuses réalisations anglaises, Letchworth (1903, Unwin et Parker), Hampstead (1909, Unwin), Welwyn (1909, Louis de Soissons), ainsi que dans les réalisations françaises, notamment les cités-jardins du département de la Seine (1912-1935), créées sous l'impulsion de H. Sellier (1883-1943) ou dans les réalisations urbaines de H. Prost (1874-1959) au Maroc.

Il faut toutefois rappeler que c'est au Vésinet qu'une des premières tentatives d'application du tracé souple a été réalisée pour une cité résidentielle par A. Pallu, en 1856.

A. L.

→ Art urbain ; Baroque ; Moderne ; Urbanisme.

PLACE

Du latin *platea* (place publique), lieu public découvert constitué par l'ensemble d'un espace vide et des bâtiments qui l'entourent. Son importance et son rôle varient selon les cultures et les époques, et selon l'intensité de la vie publique. Dans certaines cultures, la place urbaine n'a pratiquement pas d'existence (Islam), dans d'autres, elle est exclusivement liée à des pratiques religieuses (Mexique précolombien). On connaît, en revanche, le rôle polyvalent (politique, social, religieux, économique) joué par cet organe urbain dans les cités de l'Antiquité grecque et romaine : agora et forum sont devenus des symboles de la vie urbaine et de l'espace public.

Dans les pays occidentaux, l'histoire de la place est scandée à la fois par celle de l'urbanisation et par celle du pouvoir, non sans accuser des décalages chronologiques et des différences morphologiques d'un pays à l'autre. On peut, très schématiquement, la diviser en trois phases.

La première couvre la période médiévale, du XI^e^ à la fin du XIV^e^ siècle, et voit, en particulier, à la fin de ce siècle, se développer des places qu'on a pu appeler « organiques » (F. Mancuso, « La piazza della citta italiana », in *La piazza e la citta,* Institut italien de Paris, 1985) parce qu'elles s'avèrent un organe urbain fondamental, présentant pour chaque ville une morphologie originale, adaptée à son site, sa forme, et sa vocation. Cette place médiévale est apparue essentiellement en Italie, pays dans lequel l'intensité de la vie publique était favorisée par la densité de son urbanisation (étayée par une solide armature antique) et par la vitalité de ses structures municipales. Dans le cas des fondations d'origine romaine, ces places sont établies sur l'ancien forum (Bologne, Padoue, Vérone) ; dans les fondations nouvelles, elles occupent une position centrale. Elles sont toujours associées à au moins un édifice essentiel et prestigieux de la ville, attirant les rassemblements populaires et les fêtes auxquels elles prêtent un cadre fonctionnel et symbolique : cathédrale, église (Parme), ou palais communal (Sienne, Florence). Souvent elles réunissent palais communal et édifice religieux (Venise) et peuvent cumuler une troisième fonction, commerciale. Cependant les places marchandes sont souvent autonomes, soit en position centrale, pour le commerce local, soit en position périphérique, près des portes et de l'accès aux grandes routes, pour le commerce cyclique avec l'extérieur. Les places centrales irrégulières, dont la forme est dictée par les pratiques collectives locales, témoignent d'une grande sophistication dans leur adaptation au site et à la morphologie urbaine ; elles sont toujours placées tangentiellement aux voies de circulation, de façon à offrir un espace protégé et convivial, et visuellement closes par des artifices divers, parmi lesquels les ornements (fontaines, sculptures, loges), jamais en position centrale, jouent un rôle important ; enfin, elles sont caractérisées par l'échelle et la qualité de l'architecture des édifices majeurs qui forment leur cadre. Certaines villes comportent un véritable système de places, communicantes ou voisines (Bergame, Modène, Ferrare).

Hors d'Italie, les places médiévales sont rares : Paris ne compte qu'une seule place jusqu'au règne d'Henri IV. La vie publique se déroule dans la rue et l'espace résiduel mesquin du parvis des églises et cathédrales ne mérite pas le nom de place. Deux excep-

tions sont toutefois à signaler : les places établies sur le forum des anciennes fondations romaines et, dans les bastides et dans des villes nouvelles (cf. les villes Zähringen en Suisse), les places à arcades, qui occupent plusieurs modules au centre de leur grille orthogonale et réunissent généralement l'église sur un côté et une halle marchande au centre (en France Montpazier, Villeréal, etc.). Enfin, au XV^e siècle, les villes marchandes des Flandres et de la Hanse réaliseront de vastes places, fermées, dominées par leurs hôtels de ville, qui représentent une version tardive et simplifiée de la place médiévale.

La seconde phase (de la Renaissance à l'ère industrielle) voit créer sous l'impulsion première de l'Italie, la place esthétique dont la finalité, qui l'emporte sur toute valeur fonctionnelle, est essentiellement un embellissement de la ville, lié à une image du pouvoir. Cette place n'est plus l'œuvre collective des municipalités, mais la création des architectes, promoteurs de l'art urbain. Dès le XV^e siècle, à partir des recherches théoriques des traités d'architecture sur les proportions et la perspective, influencés aussi par les perspectives urbaines construites par les peintres et les scénographes, les architectes italiens (Filarète, Francesco di Giorgio) élaborent des types de places, désormais régulières, dont une géométrie savante règle la forme et les proportions.

Jusqu'au XIX^e siècle, la place « programmée » fait l'objet de créations de plus en plus importantes, élaborées et nombreuses, dont la maîtrise esthétique sert à magnifier le pouvoir politique plus qu'à accueillir des activités collectives. On signalera, parmi d'autres, trois types particuliers de places programmées :

— La place théâtrale du baroque italien qui, pour mettre en scène des monuments urbains, s'ouvre de plus en plus largement et établit une relation nouvelle avec les voies de communication (Rome de Sixte Quint et d'Alexandre VII).

— La place royale française, dont le premier exemple fut, à Paris, la place Royale (aujourd'hui des Vosges) d'Henri IV, régulière, ordonnancée mais encore fermée à la manière médiévale. Les places royales tirent leur nom de la statue du roi qui occupait leur centre (disposition ignorée par l'Italie), avant que la Révolution ne les détruise. Parfois résidentielles (place Royale, place Vendôme), elles accueillent les sièges d'institutions ou d'administrations variées : parlement, hôtel des fermes, hôtel de ville, bourse de commerce, etc. Au fil du temps et des programmes, elles s'ouvrent, discrètement (place Vendôme, place des Victoires, à Paris) ou largement (Bordeaux, Paris : place Louis-XV, actuellement de la Concorde), entrant en composition avec d'autres places (enfilade de la place Stanislas, sur la place de la Carrière et la place de l'Hémicycle à Nancy). Elles utilisent la perspective (parfois lointaine), à la manière de l'art des jardins. La place Royale a servi de modèles aux cours européennes (de la péninsule Ibérique à la Scandinavie), pendant deux siècles (cf. H. Lavedan, *Histoire de l'urbanisme,* t. II).

— La place résidentielle anglaise, créée au XVII^e siècle par l'architecte Inigo Jones qui s'inspirait de la place Royale de Paris. La formule résidentielle proposée par Henri IV ne devait jamais s'imposer en France. Elle connut un succès immédiat en Angleterre où, sous le nom de *square,* elle a donné naissance à un « urbanisme domestique » original, d'un grand intérêt (cf. D. J. Osborn, *Town-planning in London, the eighteenth and nineteenth centuries,* Londres, 1964). Le centre du square est toujours occupé par un jardin, fermé d'une grille, dont seuls les riverains ont la clé. Par abus de langage, le nom de square a ensuite été donné à des places résidentielles, sans jardin (Trafalgar Square) : cette carence lexicographique de l'anglais se traduit aujourd'hui par l'utilisation fréquente, en particulier aux États-Unis, des termes *piazza* et *plazza* pour désigner les places urbaines récemment créées (United Nations Plazza à New York).

Hors d'Europe, il faut citer la grande place à l'architecture baroque, qui, dans les pays hispano-américains, occupe le centre de la grille coloniale et marque le pouvoir du pays colonisateur et de sa religion.

La troisième phase, marquée par l'avènement de l'ère industrielle, a vu à la fois disparaître l'art urbain (créateur des places à valeur esthétique) et s'effacer la fonction d'espace public et populaire des places organiques. La vie publique s'est concentrée dans des bâtiments fermés (marchés, salles de spectacle), l'espace urbain a été envahi par les moyens de transport. Les places nouvelles créées par l'urbanisme sont partie intégrante des systèmes de circulation (cf. à Paris la fonction

d'échangeur de la place de la République à laquelle accèdent quelque dix voies) ; elles ne sont plus au service du piéton, mais leur centre peut être occupé par un monument (place de l'Étoile à Paris). Dans son analyse, demeurée exemplaire, des places traditionnelles et de leurs qualités esthétiques, Carmillo Sitte montrait qu'elles avaient, déjà en 1889, perdu leur sens et leur fonction originels.

Aujourd'hui, la place traditionnelle a conservé un rôle et une animation, dans certaines villes moyennes ou petites, et même dans les grandes villes en Espagne et en Italie. Mais, d'une façon générale, après avoir été éliminée par l'urbanisme progressiste, et remplacée par divers supermarchés commerciaux et centres culturels, elle est devenue le symbole nostalgique d'une qualité urbaine perdue. D'une part, les politiques du patrimoine tentent de préserver les places historiques et de les rendre à leur vocation piétonnière, en les exposant aux dangers divers de la consommation touristique. D'autre part, nombre d'urbanistes et d'architectes s'efforcent de réintroduire et de reproduire l'espace de la place traditionnelle dans des agglomérations nouvelles (cf. en France, Marne-la-Vallée ou Créteil, par exemple). Certains postmodernes font même de la place un invariant culturel (cf. R. Krier, *Stadtraum,* Stuttgart, 1975 ; trad. franç. *L'espace de la ville,* Bruxelles, 1980).

Au lendemain de la décentralisation des pouvoirs sur l'aménagement de l'espace, en 1982-1983, les élus locaux de la France urbaine ont rapidement pris conscience de l'importance de la place comme élément organique majeur de l'espace public des villes. Dans la plupart des agglomérations françaises, il a donc été décidé d'organiser la mutation progressive des places traditionnelles, afin que celles-ci puissent exprimer une modernité nécessairement tournée vers le futur. L'équipement des espaces publics a très vite connu les encombrements du nouveau mobilier urbain. Plus que les rues, les avenues ou les boulevards, les places ont alors subi la surcharge d'objets ou de dispositifs incongrus, intégrant parfois des parcs de stationnement souterrains, des œuvres d'art contemporain, etc. Dans tous les cas, ces places ont fait l'objet d'une dépense publique propre à endetter les collectivités territoriales pour de longues années.

Dans le paysage des villes européennes qui se livrent entre elles une concurrence farouche, le projet urbain est devenu la figure imposée de tout mandat local. Il incarne les ambitions politiques d'une transformation quotidienne exprimant le dynamisme d'une ville. Comme espace de référence, la place est alors souvent la pièce maîtresse de ce projet urbain. Elle est supposée résoudre les problèmes les plus complexes de la convivialité, de la sécurité et de la mobilité. Elle est censée répondre aux questions les plus délicates de la représentation symbolique, de l'esthétique et de la fonction identitaire, faisant simultanément appel aux compétences des praticiens les plus divers : ingénieurs, architectes, urbanistes, paysagistes, artistes, etc. Malheureusement, la surenchère et l'emphase sont trop souvent au rendez-vous de ces projets.

Dans le tissu comme dans l'espace urbain et suburbain de la ville diffuse, l'importance de la place ne se dément pas. Mais le mépris de ses qualités spatiales (mesure, proportions, fonctionnalité) l'a privée de son statut originel. Il convient donc de s'interroger sur son historicité et sur la signification de cet organe urbain dans une société qui semble en avoir perdu l'usage (cf. L. Quaroni, « Un avvenire per la plazza », in *La plazza e la città, op. cit.*).

F. C. et E. L.

→ Agora ; Art urbain ; Baroque ; Culturalisme ; Dalle ; Espace public ; Esplanade ; Marché ; Place marchande ; Postmoderne ; Posturbain ; Proportion ; Renaissance ; Rond-point ; Rue ; Urban design.

PLACE CENTRALE → Aire d'influence d'une ville ; Armature urbaine ; Centre ; Ville

PLACE D'ARMES → Esplanade ; Rue

PLACE MARCHANDE

« Les marchés et les foires désignent ces rassemblements familiers voués aux commerces et échanges de toute sorte, qui se tiennent selon des calendriers variables, mais en général périodiques, en des lieux connus de tous et souvent adaptés ou construits à cette fin. Ces rassemblements sont observables dans une très grande partie des sociétés qui peuplent les cinq continents. On les

désigne, dans les sciences de l'homme, sous le terme de places marchandes ou encore de marchés physiques, ou localisés, pour les distinguer de l'autre emploi du terme, marché, celui qu'en font surtout les économistes » (I. Chiva, *Universalia,* Paris, 1985).

Au-delà de leur fonction économique, les places marchandes jouent un grand rôle social : ces lieux donnent, en effet, des occasions de rencontres, d'alliances, de conflits et d'amusement ; ils permettent la diffusion de l'information. Souvent liées à des célébrations religieuses, plus importantes mais de fréquence moindre que les marchés, les foires permettent, plusieurs fois dans l'année, des échanges entre des populations qui sinon resteraient séparées.

Les places marchandes sont parfois des lieux essentiels de communication entre la campagne et la ville. Même le marché couvert des grandes villes, forme limite de place marchande, offre un style et une ambiance uniques qui le distinguent des autres formes de commerces par une certaine liberté faisant évoquer les anciennes relations entre ville et campagne. Les places marchandes sont présentes partout dans le monde, dès qu'une société doit aménager régulièrement des échanges commerciaux importants avec des groupes avec lesquels elle n'est pas constamment en contact (souks ou bazars de l'Orient, *mercados* de l'Amérique latine).

Comme l'a souligné Isaac Chiva, les places marchandes ont engendré une architecture originale, qu'il s'agisse des halles en bois présentes dès la fin du Moyen Âge ou des halles mécaniques. « La halle, comme la place du marché, a joué un rôle capital non seulement dans la vie des agglomérations urbaines ou rurales, mais aussi dans leur structuration et leur devenir » (D. Hervier, Halles et marchés, *Monuments historiques,* n° 131, Paris, 1984).

F. C.

→ Marché ; Place.

PLAFOND LÉGAL DE DENSITÉ (PLD)

Le Plafond légal de densité (PLD) a été créé par la loi du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière. Il constituait, dans l'esprit de ses « inventeurs », un mécanisme fiscal moins contraignant que l'impôt foncier et un instrument souple permettant de « densifier » les tissus urbains existants dans les centres-villes. Dans la pratique, le mécanisme s'est révélé assez ambigu pour ce qui est de sa portée juridique, et l'instrument assez rigide pour ce qui est des objectifs urbanistiques. La réforme qui fut opérée par la loi de finances pour 1983 visait à introduire un nouvel objectif proprement économique : attribuer à la commune, ou le cas échéant à l'établissement public intercommunal, les trois quarts du produit du versement résultant du dépassement du plafond légal de densité, le quart restant étant attribué au département, ces collectivités ayant le libre choix de son affectation.

La grande nouveauté introduite par le PLD dans le droit immobilier consistait à partager le droit de construire, jusque-là exclusivement « attaché à la propriété du sol » (art. L 112-1 du CU), entre le propriétaire et, au-delà du « plafond légal », la collectivité. Le constructeur, quel qu'il soit, qui désire franchir cette limite, doit acheter ce droit de construire.

Techniquement, le législateur avait retenu pour la détermination de ce seuil une formule calquée sur la fixation des COS : le PLD est le rapport entre la surface de plancher hors œuvre nette d'une construction et la surface du terrain sur laquelle la construction est ou doit être implantée. Quand les règles d'urbanisme l'y autorisent, le propriétaire d'un terrain constructible peut donc construire avec une densité supérieure au plafond légal de densité, sous la condition d'acquitter une redevance égale à la valeur de la surface du terrain nu supplémentaire qui lui aurait été nécessaire (dite redevance pour dépassement du PLD). Le législateur de 1975 a fixé le PLD à 1 (1,5 pour Paris). La loi de finances pour 1983 a permis de le relever dans la limite de 2 (3 pour Paris). Plus d'une vingtaine de communes ou groupements de communes ont pris la décision de le relever et le Conseil de Paris l'a porté à 3, ce qui, dans la pratique, le fait disparaître, compte tenu des coefficients d'occupation des sols fixés. La mise en œuvre de ces dispositions a donné lieu à de multiples complications concernant le versement résultant du dépassement : le calcul des surfaces en cause (la surface de plancher étant appréciée forfaitairement jusqu'à 1977, puis faisant l'objet d'un calcul réel depuis un décret du 7 juillet 1977) ; la valeur du terrain « considéré comme nu et libre » ; les modalités de calcul.

La loi de 1975 visait à ralentir la densification du tissu urbain des centres-villes en augmentant le coût des constructions qui y seraient envisagées, la « charge foncière » constituant un élément déterminant dans le bilan prévisionnel des promoteurs. Pour cette raison, les personnes publiques n'en étaient pas exemptées, ni les opérations d'intérêt général. Le champ d'application initialement fixé était d'ailleurs très étendu car le mécanisme pouvait jouer également dans des parties fortement urbanisées du territoire communal, dans des zones dotées par le POS d'un COS élevé.

Depuis la loi de finances pour 1983, deux exceptions importantes ont été apportées au principe de l'universalité du versement : sont désormais exonérées les constructions publiques (de l'État ou des collectivités locales, mais aussi d'établissements publics gérant des services publics) ; et les reconstructions ou rénovations, par leurs propriétaires, de bâtiments préexistants dont la surface de plancher ne serait pas augmentée.

Les modifications introduites par la loi de finances pour 1983 et les relèvements du PLD décidés par les villes, et en particulier celle de Paris, ont considérablement réduit la portée du PLD. Mais, dès sa création, celui-ci souffrait d'une contradiction fondamentale, puisqu'il visait simultanément deux objectifs – ralentir la densification du tissu urbain et procurer des ressources aux communes – que le mécanisme même rendait exclusifs l'un de l'autre, puisqu'il n'y avait ressource pour les communes que s'il y avait densification. On comprend l'embarras dans lequel ont pu se trouver plongées certaines municipalités, désireuses tout à la fois de ne pas décourager les entreprises de bâtiment et de travaux publics, de lutter contre la spéculation foncière et d'accroître leurs ressources (le texte de 1975 devait leur permettre, en particulier, de financer les préemptions opérées dans le cadre des ZIF également créées).

Les résultats financiers d'un mécanisme très complexe n'ont pas atteint le niveau escompté par ses promoteurs pour les collectivités locales qui devaient en bénéficier (communes et fonds de compensation de la TVA permettant une péréquation à l'origine, puis communes seules ou leur groupement pour 75 % et département pour 25 %, depuis 1983). Le mécanisme est demeuré marginal, et ne concernait en 1981 que 1 %, des permis de construire délivrés, et 6 %, des surfaces de plancher. Quant à ses effets en matière foncière et urbanistique, ils sont assez difficiles à estimer.

La loi du 23 décembre 1986 posait le principe de la suppression locale tacite du PLD, qui cesserait de s'appliquer à partir du 25 mars 1987 dans les communes qui n'en avaient pas voté le maintien. Au 31 juillet 1987, il avait été rétabli dans 2 065 communes concernant 25 % de la population « (il n'y a pas de statistique plus récente). La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 permet la suppression du PLD – qui est de plein droit dans les communes ayant institué la participation pour le financement des voies nouvelles et des réseaux et s'il a été institué après le 31 décembre 1999 – et ne permet pas de l'instituer là où il n'existe pas.

Y. P.

→ Coefficient d'occupation des sols ; Densité.

PLAINE → Plateau ; Relief

PLAINE DE JEUX → Stade et terrain de sport

PLAN

On distingue les plans des cartes par leur échelle : supérieure au 1/10 000. Les plans cadastraux à échelle du 1/2 500 au 1/500 ont pour objet premier d'indiquer les limites des parcelles, c'est-à-dire des îlots de propriété continus présentant une même utilisation, agricole ou urbaine, appartenant à un même propriétaire. Ils sont consultables dans les mairies. Des documents précieux les accompagnent : l'état de section et surtout la matrice cadastrale qui indiquent, pour chaque parcelle, l'utilisation du sol et le nom et l'adresse du propriétaire. C'est là une source importante, bien que souvent négligée, pour les études d'urbanisme et d'aménagement. Le cadastre français a été établi au cours de la première moitié du XIX^e siècle, révisé au début du XX^e siècle, puis à nouveau depuis la seconde guerre mondiale. La rareté des mises à jour des plans constitue son principal défaut.

Avant le XIX^e siècle, des plans dits « terriers » accompagnaient les terriers qui rassemblaient les informations concernant les droits d'une terre.

Les plans urbains sont à des échelles variant de 1/5 000 (on distingue les bâtiments) au 1/500, voire au 1/200 (on distingue leur forme précise). Ils sont de plus en plus informatisés.

On appelle photoplan un plan établi par assemblage de photographies aériennes, après correction des déformations dues à l'inclinaison de l'axe de prise de vue sur la verticale (redressement), mises à l'échelle à partir de points connus identifiables ou par triangulation photographique.

P. M.

→ Cadastre ; Carte ; Cartographie ; Échelle ; Topographie.

PLAN D'AMÉNAGEMENT DE ZONE (PAZ)

→ **Zone d'aménagement concerté (ZAC)**

PLAN D'AMÉNAGEMENT RURAL

Document d'orientation de l'aménagement d'une zone rurale.

Les plans d'aménagement rural ont pris naissance dans la loi d'orientation foncière de 1967. Ils répondaient au souci de l'administration de l'agriculture d'établir un document symétrique, pour le milieu rural, de ceux dont l'administration de l'équipement avait principalement la charge (SDAU, POS). Toutefois, les PAR étaient dépourvus d'effets juridiques, tant vis-à-vis des collectivités publiques que des personnes privées.

Ils ont pris fin avec la loi du 7 janvier 1983, qui a abrogé la disposition de 1967 (art. L 121-1, dernier alinéa, du Code de l'urbanisme) et les a remplacés par les chartes intercommunales (art. 29 et 30 de la loi du 7 janvier 1983).

Plusieurs centaines de PAR ont été établis en quinze ans, notamment au cours de la période 1970-1975. Leur contenu et leur utilité ont été très variés sinon hétéroclites. Quand leur élaboration a été bien menée, ils ont néanmoins permis aux milieux ruraux et aux communes de mieux connaître leurs propres capacités ou handicaps, de définir des objectifs d'aménagements ou d'équipements. Vers 1976, les autorités locales ont essayé, avec des succès inégaux, de raccrocher à leur existence les contrats de pays ou d'autres formes de subventions (contrats régionaux, contrats ruraux, etc.).

A. G.

→ *Aménagement rural ; Charte intercommunale.*

PLAN D'EAU

Surface d'eau destinée à l'aménagement hydraulique, à l'aménagement paysager d'un site et (ou) aux loisirs (pêches, baignades, nautisme).

Le contact de l'eau (mer, rivière, lac) a toujours été un puissant facteur de localisation des établissements humains que les seuls motifs économiques ou topographiques (voies de circulation) ne suffisent pas à expliquer. Il semble, tout au contraire, que l'affranchissement des contraintes stratégiques ou économiques dans les choix de localisation ait encore renforcé l'attrait de l'eau, de même que le développement des loisirs.

La réalisation de plans d'eau artificiels est devenue, au cours des dernières décennies, l'une des méthodes utilisées par les urbanistes pour valoriser un site urbain en modifiant son paysage. Citons, en France, la première entreprise importante de ce type, la retenue de Vichy (120 ha), imaginée dans le seul but de relancer la fréquentation touristique de la ville. De nombreux exemples actuels peuvent être trouvés dans des villes nouvelles (de Brasilia à Cergy-Pontoise), et recherchés tout au long de l'histoire, de Karnak à Versailles en passant par le Taj Mahal.

Indépendamment de sa fonction paysagère, un plan d'eau peut avoir une fonction plus utilitaire, soit pour la navigation, soit pour la collecte et l'écrêtage des pluies d'orage ou l'organisation de retenues pour l'irrigation ou la production hydroélectrique. Il peut aussi être utilisé à des fins de loisir. Mais toutes ces utilisations ont pour caractéristique la plus fréquente d'être incompatibles entre elles. Il est impossible de pratiquer au même endroit, la pêche et la planche à voile, la natation et le ski nautique, l'aviron et le dériveur. Le bon usage d'un plan d'eau pose donc de difficiles problèmes d'arbitrage.

En ce qui concerne les loisirs :

— la baignade permet une utilisation intensive au prix d'aménagements (plage, stationnement, balisage du plan d'eau) ;

— la pêche suppose une zone calme, séparée des autres usages ;
— l'aviron nécessite un plan d'eau de 2 200 m de long et de 15 m de large par couloir ;
— le canotage a besoin d'au moins une dizaine d'hectares ;
— le motonautisme est incompatible avec toute autre activité nautique : un stade de ski nautique exige une vingtaine d'hectares ;
— la voile, dont le nombre de pratiquants (y compris la planche à voile) double tous les deux ans, suppose un vaste plan d'eau (de 50 à plusieurs centaines d'hectares) sans courant ni obstacle au vent sur les berges.

J. C. et P. M.

→ Base de loisirs et de plein air ; Équipements touristiques.

PLAN DE CIRCULATION → Planification des transports

PLAN DE COHÉSION SOCIALE → Contrat de ville

PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS

Plan, rendu obligatoire dans les 59 agglomérations de plus de 100 000 habitants, par l'article 14 de la loi du 30 décembre 1996 dite loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, qui a pour objet l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Il est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les périmètres de transport des agglomérations de plus de 100 000 habitants (il y en a 65). En fait, les plans de déplacements urbains (PDU) avaient été prévus par l'article 28 de la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, mais sans que la méthodologie de leur élaboration n'ait été précisée et sans caractère obligatoire.

La dénomination des PDU peut paraître curieuse, puisqu'elle n'utilise pas le terme « transport », alors que c'est bien d'un plan de transports à l'échelle de l'agglomération, dans le périmètre des transports urbains, qu'il s'agit, et lui préfère celle de « déplacements urbains », à l'évidence impropre pour les transports de marchandises. Il faut y voir une volonté maladroite de mettre l'accent sur les personnes qui se déplacent davantage que sur les moyens qu'ils utilisent à cette fin, oubliant que le déplacement n'est pas non plus une fin, mais un acte intermédiaire pour exercer des activités, professionnelles ou non.

L'objectif est d'assurer un équilibre entre mobilité et accessibilité en ménageant la protection de l'environnement et la santé, donc en réduisant la pollution. L'accent est donc placé sur l'utilisation et les mesures d'encouragement des transports publics, moins polluants et moins consommateurs d'énergie, ainsi que de la marche à pied et de la bicyclette, et sur la limitation de l'utilisation des transports automobiles.

Le plan de déplacements urbains (PDU) doit être compatible avec le schéma directeur ou le schéma de secteur (et désormais avec le schéma de cohérence territoriale), s'il en existe, et *a fortiori* avec la directive territoriale d'aménagement dans les régions concernées par celles-ci. Inversement, le POS, puis le PLU, des communes concernées et le plan d'aménagement de zone dans les ZAC (avant sa suppression par la loi SRU du 13 décembre 2000) doivent prendre en compte le plan de déplacements urbains (les futurs plans locaux d'urbanisme devront être compatibles avec lui). Le PDU est soumis à enquête publique selon les règles définies par la loi du 12 juillet 1983.

Le plan de déplacements urbains est élaboré sous la responsabilité de l'autorité organisatrice des transports urbains dans le périmètre et doit couvrir l'intégralité de celui-ci. Les services de l'État (direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture, mais aussi gestionnaires de grands équipements engendrant des déplacements) et éventuellement la région et le département y sont associés. L'État participe à son financement pour moitié du coût des études. Le projet de plan est arrêté par l'autorité organisatrice des transports urbains et soumis à l'avis des conseils des collectivités territoriales, des préfets et éventuellement, à leur demande, à celui des sociétés de transport, des associations d'usagers ou de protection de l'environnement et des chambres consulaires. Il est ensuite soumis à enquête publique avant d'être approuvé par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice des transports urbains. En région Île-de-France, le PDU est élaboré par l'État (le Syndicat des transports d'Île-de-France y est asso-

cié), mais il peut y avoir des PDU locaux, non prescrits par la loi, élaborés dans un cadre intercommunal (une dizaine sont en cours d'élaboration). Le PDU fait l'objet d'une évaluation après cinq ans. Le préfet peut se substituer à l'autorité organisatrice qui ne l'aurait pas établi dans un délai de trois ans.

La loi prévoyait que les PDU fussent établis dans un délai de deux ans, donc avant la fin de 1998. Seul celui de l'agglomération de Lyon a été achevé dès 1997 (révisé en 2005), mais son élaboration avait été entreprise avant le vote de la loi sur l'air. Bien qu'une fraction significative des agglomérations de plus de 100 000 habitants n'aient manifesté aucune hâte pour établir leur PDU, on en compte, au 1er janvier 2010, 55 qui ont été approuvés (dont trois annulés) et 17 en cours d'élaboration (soit 72 au total, dont une trentaine pour des agglomérations où son élaboration n'était pas obligatoire). Beaucoup d'entre eux cependant reposent sur des études sommaires et présentent plus des intentions générales qu'un catalogue de mesures précises. Il ne semble pas certain que l'objectif de limitation de la circulation sera respecté dans toutes les agglomérations. Quant aux transports et à la livraison de marchandises, il ne semble pas que la plupart des PDU apporteront de solutions originales ou même manifestant une volonté claire des élus locaux dans ce domaine.

La loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 a prévu que les PDU soient compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et avec les schémas de secteurs. Pour sa part, le SCOT, qui doit fixer les objectifs de desserte en transports collectifs et veiller à ce que l'urbanisation se développe prioritairement dans les secteurs que ceux-ci desservent, doit tenir compte du PDU existant.

P. M.

→ Déplacement ; Énergie et environnement ; Moyen de transport ; Planification des transports ; Pollution atmosphérique.

PLAN DE MASSE

Représentation cotée du projet qui, dans le dossier de permis de construire, en décrit le contenu.

En effet, le maître d'ouvrage d'une construction doit présenter comment son projet s'inscrit sur le terrain destiné à la recevoir. Il doit donc faire établir par un homme de l'art le projet architectural composé :

— d'une vue en plan qui définit l'implantation de la construction, son emprise au sol, sa position par rapport aux limites de propriété et par conséquent la superficie ;

— d'un plan de chaque niveau, indispensable dans les projets complexes.

Mais l'expression « plan de masse » est aussi employée à propos du POS (puis du PLU). En effet, celui-ci édicte des règles d'urbanisme qui fixent l'implantation et la hauteur des constructions. Ces règles sont écrites dans le règlement d'urbanisme et s'appliquent à chaque propriété. Il est également possible de les exprimer graphiquement sur le document graphique du POS (ou du PLU), par le dessin de l'emprise au sol maximale que pourront occuper les constructions et par une cote fixant la hauteur maximale. Le plan relativement sommaire qui en résulte fixe l'enveloppe maximale dans laquelle devront se loger les constructions. Ce plan de masse est un contenant.

A. G.

→ Permis de construire ; Plan d'occupation des sols (POS).

PLAN DE RÉCOLEMENT → Réseau

PLAN DE RÉFÉRENCE → Contrat d'aménagement de ville moyenne

PLAN DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR (PSMV) → Secteur sauvegardé

PLAN DE TRANSPORT → Plan de déplacements urbains ; Planification des transports

PLAN D'OCCUPATION DES SOLS (POS)

Document d'urbanisme, en général à l'échelle d'une commune (exceptionnellement à celle d'un groupement de communes ou d'une fraction de communes), fixant les règles générales d'utilisation du sol qui s'imposent à tous (art. L 123-1 et *sq.* et R 123-

1 et *sq.* du Code de l'urbanisme). Il a été, depuis la loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967 et jusqu'à la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 par laquelle le plan local d'urbanisme (PLU) lui a succédé, le *document d'urbanisme opposable aux tiers.* Les POS approuvés demeurent en vigueur jusqu'à leur révision sous forme de PLU et les POS rendus publics avant la loi SRU demeurent opposables aux tiers dans les conditions antérieures. Après la loi de répartition des compétences du 7 janvier 1983, l'élaboration des POS a été décentralisée à l'échelon des communes. Le POS n'a plus été essentiellement réservé aux communes urbaines, mais n'était plus obligatoire (sauf, depuis la loi du 13 juillet 1991, dans les quartiers correspondant aux anciennes ZUP).

La loi de 1967 prévoyait que les orientations de la politique d'urbanisme de la commune fussent définies par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (schéma directeur après la loi du 7 janvier 1983). Aussi, même si l'élaboration des SDAU a été loin d'être systématique, cette fonction n'était pas celle des POS. En revanche, les POS avaient *pour objet premier de définir de façon précise les droits attachés à chaque parcelle,* mais aussi d'organiser le tissu urbain en définissant la destination des constructions, les densités et éventuellement les formules applicables, de localiser les emplacements réservés pour la réalisation d'équipements et de protéger les espaces naturels ou agricoles. Pour tenir compte de la diversité des situations des communes, la loi de 1983 a prévu un contenu minimum – la délimitation des zones urbaines ou à urbaniser, l'affectation des sols par fonction et les règles d'implantation des constructions – et des éléments complémentaires facultatifs (par exemple les règles concernant la densité ou la forme des constructions).

Les POS (et les documents d'urbanisme en tenant lieu, tels les PSMV et les PAZ) devaient être compatibles avec les orientations du schéma directeur et du schéma de secteur et, en l'absence de tels schémas, avec les directives territoriales d'aménagement (DTA, instituées par la loi du 4 février 1995) et, en l'absence de ces dernières, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme, devenues dispositions particulières aux zones de montagne et du littoral depuis la loi SRU (le schéma directeur de la région Île-de-France a valeur de DTA). Ils devaient respecter les servitudes d'intérêt public et les dispositions relatives aux projets d'intérêt général (PIG). Depuis la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991, ils devaient prendre en considération les dispositions des programmes locaux de l'habitat (PLH). Depuis celle du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, ils devaient être compatibles avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages prévues par cette loi et avec les chartes des parcs naturels régionaux. Enfin, depuis la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, ils devaient prendre en considération les orientations des plans de déplacements urbains qui sont rendus obligatoires dans les périmètres de transport des agglomérations de plus de 100 000 habitants (et qui peuvent exister dans des agglomérations plus petites). À l'inverse, il s'imposait aux lotissements, aux constructions et aux démolitions. Il pouvait être localement remplacé par un plan d'aménagement de zone (PAZ) dans une ZAC (mais celle-ci ne pouvait être créée que dans une zone urbaine ou d'urbanisation future du POS) ou par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) dans un secteur sauvegardé. Il n'était pas tenu de respecter le règlement national d'urbanisme – qui, en revanche, s'appliquait dans les communes non pourvues de POS, sous réserve des dispositions éventuelles d'une carte communale –, mais certaines dispositions de celui-ci, dites d'ordre public, pouvaient prévaloir sur celles du POS lors de la délivrance d'une autorisation d'utilisation du sol.

Le *dossier* du POS devait comporter :

— un rapport de présentation qui en constituait l'exposé des motifs, c'est-à-dire qu'il exposait et justifiait les options retenues ;

— des documents graphiques, à une échelle entre le 1/2 000 et le 1/10 000, avec le plan parcellaire en fond de plan, qui localisaient avec précision les zones auxquelles s'appliquaient respectivement les différents règlements, les servitudes, les prescriptions ou dispositions résultant d'autres documents qui s'imposaient aux tiers ;

— le règlement qui devait au minimum déterminer l'affectation dominante des sols par zone, en précisant l'usage principal qui pouvait

en être fait et la nature des activités qui pouvaient y être interdites ou soumises à des conditions particulières, et édicter les prescriptions relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies, aux limites séparatives et aux autres constructions ;

— des annexes, dont au minimum les avis des personnes consultées, la liste des emplacements réservés aux équipements publics (et leur implantation précise), la liste des opérations déclarées d'utilité publique, les annexes sanitaires (réseaux d'eau et d'assainissement, élimination des déchets), les servitudes d'utilité publique, le cas échéant les directives d'aménagement national et le plan d'exposition au bruit des aérodromes, ainsi que la liste des lotissements dont les règles d'urbanisme ont été maintenues.

L'aspect majeur était le *zonage* dont le règlement précisait les règles et que les documents graphiques localisaient avec précision (par parcelles). On distinguait :

— Les zones urbaines (U), c'est-à-dire celles où la capacité des équipements publics existants ou en cours de réalisation permettait d'admettre immédiatement des constructions. Elles étaient généralement divisées en plusieurs zones, par exemple le centre urbain (UA), les zones à dominante d'habitat, qui pouvaient être diversifiées selon la densité autorisée, les zones à dominante d'activités, voire des zones spécialisées dans l'accueil d'une activité spécifique (par exemple, zone portuaire ou industries nuisantes, dangereuses ou insalubres).

— Les zones naturelles, équipées ou non, dans lesquelles l'urbanisation est interdite. La loi en distinguait quatre types :

• les zones d'urbanisation future (NA), destinées à être urbanisées, notamment lorsque leur équipement le permettrait, sous forme de groupes d'habitation ou de lotissements, ou dans le cadre d'une ZAC ou seulement (zones NA strictes) par modification du POS ; leur dimension devait respecter un équilibre entre possibilités d'aménagement et protection ; on pouvait préciser le terme probable où elles seraient urbanisables (court : I NA ; moyen : II NA ; ou long terme : III NA) ;

• les zones naturelles ordinaires (NB), destinées à une urbanisation diffuse (zones isolées déjà partiellement construites, tels hameaux et écarts) : toute opération groupée ou lotissement y était impossible ;

• les zones de richesse naturelle (NC), réservées à des activités productives, en particulier à l'agriculture : seules les constructions directement liées à l'exploitation (y compris pour l'habitation) étaient possibles ;

• les zones de sites, de risques ou de nuisances (ND), liées à des impératifs environnementaux : espaces présentant un intérêt esthétique, historique ou écologique, espaces exposés à des risques naturels (inondations, éboulements, avalanches, etc.) ou humains (mines, carrières) ou à des nuisances (aérodromes, certains établissements industriels, etc.), où l'urbanisation était impossible ou soumise à des conditions restrictives.

À cette liste, il faut ajouter les espaces réservés pour équipements publics, les espaces boisés classés (le POS pouvait les classer), les zones réservées aux jardins familiaux en zone urbaine et éventuellement des zonages complémentaires (par exemple secteur à protéger) ou particuliers (camping, caravanage, pratique du ski et remontées mécaniques). Le POS délimitait également les secteurs de reconstruction à l'identique, les secteurs de curetage, les secteurs à protéger ou à mettre en valeur ainsi que, depuis la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991, les zones d'implantation des grands ensembles commerciaux, et, depuis la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, les zones d'assainissement et de maîtrise des eaux pluviales. Il faut ajouter à cette liste les zones affectées à la pratique du ski en montagne (loi « montagne » du 9 janvier 1985) et, dans les communes littorales, les secteurs réservés aux terrains de camping et au stationnement des caravanes (loi « littoral » du 3 janvier 1986). Enfin, si l'on souhaitait imposer des prescriptions architecturales dans certains secteurs, le POS pouvait prévoir un plan de masse coté à trois dimensions qui organisait l'emprise au sol et la hauteur des constructions.

L'instrument qui permet de fixer les densités de construction autorisées dans les différentes zones du POS (et du PLU) est le *coefficient d'occupation des sols (COS)*. C'est le rapport maximal autorisé entre la surface de plancher hors œuvre nette et la surface du terrain. Le recours à la fixation de COS est une possibilité, non une obligation. Une zone pouvait comporter des COS différents selon la nature ou la destination des constructions ou être divisée en secteurs où des COS différents s'appliquent. La fixation des COS était un

aspect déterminant du POS, car il influe directement sur les valeurs foncières.

La *procédure d'élaboration* du POS, décentralisée après le 1er octobre 1983 (loi du 7 janvier 1983) auprès de la commune, plus complexe que la procédure antérieure, dite d'élaboration conjointe entre l'État et la commune, était scandée par six décisions :

— la délibération du conseil municipal prescrivant l'élaboration du POS et déterminant les modalités d'association des personnes publiques autres que l'État ;

— l'arrêté du maire fixant les modalités d'association ;

— la délibération du conseil municipal arrêtant le projet de POS ;

— l'arrêté du maire rendant public le POS ;

— l'arrêté du maire fixant l'enquête publique ;

— la délibération du conseil municipal approuvant le POS.

Le plan d'occupation des sols *entrait en vigueur,* c'est-à-dire devenait opposable aux tiers, lorsqu'il était rendu public par arrêté du maire, dans les conditions suivantes :

— dans les communes couvertes par un schéma directeur local, dès qu'avaient été effectuées les mesures de publicité : le contrôle de la légalité sur le contenu du POS était effectué par le préfet dans un délai de deux mois ;

— dans les communes non couvertes par un schéma directeur, après exécution des mesures de publicité et écoulement d'un délai d'un mois durant lequel le préfet pouvait notifier à la commune les modifications qu'il estimait nécessaires.

Les mesures de publicité étaient constituées par un affichage, en mairie, de l'arrêté municipal qui rendait public le plan et par la publication de mentions de cet arrêté dans deux journaux locaux. Le plan rendu public devait être approuvé dans un délai de trois ans, faute de quoi il cessait d'être opposable. La délibération d'approbation faisait l'objet des mêmes publicités.

Le plan opposable (rendu public ou approuvé) s'impose aux occupations et utilisations du sol envisagées sur le territoire considéré, qu'elles soient ou non soumises à autorisation. Il a pour effet supplémentaire, depuis la loi du 16 juillet 1985, de déclencher l'institution de plein droit, au profit de la commune, d'un droit de préemption sur les transactions immobilières concernant des terrains situés dans les zones urbaines et les zones d'urbanisation future délimitées par le plan. Le plan approuvé a pour effet d'entraîner, au terme des six mois qui suivent son approbation, la décentralisation des autorisations individuelles d'occuper et d'utiliser le sol (permis de construire, lotissement, etc.).

Il existait deux possibilités d'application anticipée du POS. Supprimées en 1983, elles ont été rétablies par la loi du 23 décembre 1986, mais leur pertinence est objet de débat car elles pouvaient ouvrir la porte à des abus. D'une part, le préfet, après avis du maire, pouvait aménager les règles d'implantation des bâtiments par rapport aux voies et aux fonds voisins du RNU. D'autre part et surtout, on pouvait anticiper sur la révision du POS sous réserve que les documents du POS révisé soient établis formellement, ce qui supposait que le POS soit arrêté. Dans ce dernier cas, l'application anticipée devait être compatible avec le schéma directeur approuvé ou en cours d'élaboration, ne pas compromettre un PIG, ne pas porter atteinte aux espaces boisés classés, aux terres agricoles ou à des sites protégés.

La *règle d'urbanisme* est la disposition juridique qui figure au règlement du POS qui édicte :

— soit une interdiction, par exemple, interdiction de construire ou de lotir ;

— soit des règles ou limitations relatives à l'occupation du sol : ces règles peuvent en particulier concerner les voies privées, les règles de desserte par les réseaux, les caractéristiques des terrains (surface, linéaire de façade) pour être constructibles, l'implantation des bâtiments sur la parcelle (distances par rapport aux voies et aux limites des parcelles voisines), des règles d'emprise au sol (coefficient d'emprise au sol qui est la part maximale de la surface de la parcelle qui peut être construite), hauteur maximale des constructions, voire leur aspect extérieur (matériaux, couleurs, clôtures) ;

— soit une prescription, par exemple, obligation de réaliser un certain nombre de places de stationnement ou de planter.

Les plans d'occupation des sols approuvés – et eux seuls – pouvaient faire l'objet soit de révision, soit de modification. Le déroulement des procédures de révision et de modification

ne respectait pas la règle du parallélisme des formes, bien que la procédure de révision s'apparentât sensiblement à celle de l'élaboration. La procédure de modification, plus simple, ne pouvait donner lieu à des changements du plan qui porteraient atteinte à son économie générale. En revanche, la révision pouvait concerner des points de n'importe quelle importance.

La *révision* est une procédure analogue à l'élaboration, avec cette différence que le plan révisé n'entre en vigueur qu'après enquête publique, lorsqu'il est approuvé. En attendant le nouveau plan, l'ancien continue de s'appliquer. La révision est décidée par délibération du conseil municipal et, à compter de cette décision, les mesures de sauvegarde qui permettent de surseoir à statuer sur certaines décisions entrent en vigueur.

La *modification* est une procédure abrégée, qui s'opérait sans consultation des personnes publiques associées à l'élaboration du plan. Elle ne pouvait concerner qu'un POS approuvé ou en révision et ne devait pas porter atteinte à l'économie générale du POS, ne pas affecter les espaces boisés classés et ne pas créer de risques graves de nuisances. L'objet de la modification devait être soumis à enquête publique, puis approuvé par délibération du conseil municipal. Cette procédure ne déclenchait pas les mesures de sauvegarde ; elle était réservée à des changements peu importants : elle ne pouvait concerner les espaces boisés classés et ne devait pas entraîner de risque grave de nuisance. En fait, les communes ont usé largement de cette procédure commode, pour faire ce qui leur importait, indépendamment des vagues critères législatifs qu'elles ne connaissaient pas ou interprétaient à leur façon. Il revenait au préfet de saisir le juge pour en faire respecter le champ restreint.

La *mise à jour* consiste à introduire (ou à supprimer) dans les documents en vigueur, quelles que soient les pièces du dossier concerné, mais il s'agit le plus souvent des documents graphiques, diverses décisions prises indépendamment du POS (par exemple, déclaration d'utilité publique, servitude d'utilité publique nouvelle, etc.) ayant une incidence sur l'utilisation du sol.

Le POS a connu un indéniable *succès*, que la décentralisation a encore accéléré, mais qui n'était pourtant pas sans poser de graves problèmes. Bien que le ministère chargé de l'équipement ne tienne plus, depuis 1995, de statistiques de l'élaboration des POS, on peut estimer qu'il y a eu plus de 20 000 POS prescrits (17 286 lors de la dernière statistique au 1er janvier 1994) et plus de 15 000 approuvés (14 392 approuvés et 379 rendus publics à la même date ; 15 840 au 1er juillet 2004), couvrant au moins la moitié du territoire national (hors DOM) et concernant 86 % de la population (15 360 communes couvertes au 1er juillet 1998, probablement 90 % en 2004). Les raisons en sont faciles à comprendre : le POS permettait d'échapper à l'application par l'État du règlement national d'urbanisme, ouvrait la possibilité de créer le droit de préemption urbain (DPU) et surtout donnait au maire la possibilité de créer des ZAC et la responsabilité des autorisations d'utilisation du sol (permis de construire ou de démolir, autorisation de lotir). Les contraintes qu'il comportait apparaissaient très minces, puisque la possibilité de modification permettait de s'en affranchir par une procédure légère.

Ce dernier point a pu conduire à parler de crise des POS comme on a parlé de crise des schémas directeurs, bien que la situation soit apparemment inverse. En effet, la modification fréquente, rapide, parfois incessante, des POS par de nombreuses communes leur a enlevé une grande part de leur crédibilité. Certes, le rôle de fixer les orientations à moyen et long termes de l'urbanisation ne revenait pas aux POS, mais aux schémas directeurs. Mais, en l'absence très fréquente de schéma directeur, cette fonction n'était pas assurée. En outre, les modifications trop fréquentes – et, pour tout dire, trop circonstancielles (en fonction des projets que le maire souhaitait ou non voir se réaliser) – étaient contradictoires avec l'objet même du POS qui est de fixer le droit des sols. On a pu dire qu'on était revenu à une nouvelle forme d'urbanisme de dérogation (tempérée cependant par l'enquête publique et la délibération du conseil municipal). On a pu voir un conseil municipal voter, au cours de la même séance, l'approbation d'un POS (pour avoir la responsabilité des autorisations d'utilisation du sol) et sa mise en révision (pour pouvoir recourir au sursis à statuer). La proposition du rapport Labetoulle en 1992 qu'un POS ne puisse être modifié moins de trois ans ni révisé moins de cinq ans après son approbation n'a pas été

mise en œuvre. Le contrôle de légalité de l'État, et d'abord de sa compatibilité avec le schéma directeur quand il en existait un, a souvent été très insuffisant, souvent sous le prétexte de l'ancienneté du schéma directeur (sans que les préfets ne prescrivent sa mise en révision). Cependant, depuis les années 1990, le contrôle juridique est devenu plus rigoureux : les juges administratifs ont désormais condamné pour abus de pouvoir les modifications qui n'ont pour objet que de satisfaire les souhaits de la municipalité ; ils sont devenus très restrictifs sur la notion d'économie générale du POS et sur le risque de nuisances pour des tiers que peuvent apporter des modifications. Les préfets, dans leur contrôle de légalité, ont eu tendance à s'aligner sur cette nouvelle jurisprudence. On a par ailleurs de plus en plus, surtout dans les communes rurales, établi des POS au contenu minimal : délimitation des zones constructibles et règles d'utilisation du sol (sans COS ni hauteurs maximales des constructions).

À défaut d'un renforcement des schémas directeurs et de l'obligation d'en établir dans les zones urbaines et dans les zones fragiles, la solution retenue est l'élaboration par l'État des directives territoriales d'aménagement (DTA), prévues par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Mais il aurait également fallu réglementer les modifications du POS (ou du plan local d'urbanisme qui le remplace), soit en instituant une durée minimale (cinq ans ?) au cours de laquelle ce plan ne peut subir de modifications (mais peut être révisé, ce qui suppose une procédure lourde, ou mis à jour). Il aurait surtout fallu contrôler le contenu des modifications, ce que les préfets ne font pratiquement pas, et mettre ainsi fin à la quasi-clandestinité de ces modifications qui va parfois jusqu'à passer outre à des projets d'intérêt général.

La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a prévu le remplacement du POS par un plan local d'urbanisme (PLU) de portée plus large. Des modalités transitoires, qui soulignent la continuité entre les POS et les PLU, ont été définies par la loi. Les POS approuvés avant cette date demeurent en vigueur jusqu'à leur révision en étant soumis au régime juridique des PLU. Les POS rendus publics avant cette date demeuraient opposables, mais leur approbation selon le régime des POS devait intervenir dans un délai d'un an. Les POS en révision, dont le contenu a été arrêté par le conseil municipal, restaient soumis à la procédure des POS avec la même limite d'un an. Les prescriptions d'élaboration ou de révision d'un POS antérieures à cette date valaient prescription d'élaboration ou de révision d'un PLU et devaient comporter une concertation avec les habitants. L'application anticipée des POS en cours de révision demeurait jusqu'à expiration du délai de six mois. Au 1er juillet 2004, il y avait 15 840 POS approuvés (9 590) ou en révision (6 250), correspondant au total à 54,7 millions d'habitants. Au 1er janvier 2009, 12 048 POS ou PLU approuvés concernaient 37,55 millions d'habitants et 195 000 km^2. 2 084 autres (1,45 million d'habitants et 71 000 km^2) étaient en cours d'élaboration (dont 148 dans des communes couvertes par une carte communale) et 4 804 POS (19,3 millions d'habitants et 114 000 km^2) étaient en révision pour devenir des PLU.

Les PLU doivent, par rapport aux POS, élargir le champ des dimensions couvertes en prenant davantage en compte des aspects tels que la politique de l'habitat, les déplacements, l'environnement, etc. En revanche, les aspects relatifs à l'utilisation des sols y tiennent une moindre place. Sur leur portée, aucune des réserves formulées ci-dessus ne semble avoir trouvé de réponse dans cette mutation. La loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 et deux décrets de 2009 incitent même à la modification plutôt qu'à la révision des PLU et la loi du 17 février 2009 crée même, dans certains cas, une procédure de révision simplifiée sans enquête publique.

A. G. et P. M.

→ Approbation ; Carte communale ; Code de l'urbanisme ; Coefficient d'occupation des sols (COS) ; Documents d'urbanisme ; Emplacements réservés aux équipements ; Enquête publique ; Espace boisé classé ; Plafond légal de densité (PLD) ; Planification urbaine en France (historique) ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Projet d'intérêt général (PIG) ; Publication ; Schéma directeur ; Zone d'aménagement concerté (ZAC).

PLAN D'URBANISME (DIRECTEUR, COMMUNAL, DE DÉTAIL) → Planification urbaine en France (historique)

PLAN GÉNÉRAL DE NIVELLEMENT ET D'ALIGNEMENT → Planification urbaine en France (historique)

PLAN LOCAL D'URBANISME (PLU)

Document d'urbanisme qui remplace, selon la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, le plan d'occupation des sols (POS) à partir du 1er avril 2001. La loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 a précisé et simplifié la législation des PLU issue de la loi SRU.

Le plan local d'urbanisme (PLU) a un objet plus large que le POS. Il constitue le *projet d'aménagement et de développement durable* (PADD) de la commune et le cadre de la cohérence des différentes actions concernant l'aménagement. Selon l'expression curieusement formulée de la loi SRU (rectifiée par la loi du 2 juillet 2003), il « expose le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques » et précise les besoins en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Comme tous les documents d'urbanisme prévus par cette loi, le PLU doit déterminer les conditions permettant d'assurer :

— l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces agricoles et forestiers et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

— la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et rural, en prévoyant des capacités suffisantes pour la satisfaction des besoins d'habitat, d'activités économiques et d'équipements ;

— une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacements et de la circulation automobile, la préservation de l'environnement (eau, air, sol et sous-sol, écosystèmes, espaces verts, milieux, sites et paysages, réduction des nuisances sonores, sauvegarde du patrimoine, etc.).

Le PLU doit être compatible, lorsqu'ils existent, avec la directive territoriale d'aménagement (DTA), les dispositions particulières aux zones de montagne et du littoral (anciennes lois « Montagne et Littoral »), le schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou le schéma directeur (SD), le schéma de secteur, le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), la charte de parc naturel régional, le programme local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacements urbains (PDU). Si ces documents sont postérieurs au PLU, celui-ci doit être mis en compatibilité dans un délai de trois ans (six mois pour la DTA ou pour les ex-lois Montagne et Littoral). Contrairement au POS, le PLU couvre obligatoirement l'intégralité de la surface de la commune (ou de plusieurs communes) : le PAZ, document d'urbanisme spécifique aux ZAC, est donc supprimé ; cependant, la loi de 2003 a introduit une exception : un PLU partiel, établi par un EPCI, peut couvrir les secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal sous réserve que les communes établissent sans délai les PLU couvrant le reste de leur territoire et que leurs PADD soient compatibles avec celui de l'EPCI.

Le PLU fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols et détermine les règles d'implantation des constructions : il peut notamment interdire la construction dans certains périmètres en délimitant, comme le POS, des zones urbaines U, des zones d'urbanisation future (rebaptisées AU), des zones agricoles (A) et des zones à protéger (N). Il peut exposer les actions et les opérations d'aménagement envisagées. Il n'y a plus, à la différence des POS, d'articles obligatoires (l'affectation des secteurs et les règles d'implantation des bâtiments dans les POS), sauf certaines dispositions applicables dans les ZAC. À cette fin, il peut notamment prévoir des dispositions pour :

— préciser l'affectation des sols (usage qui peut en être fait et activités qui peuvent y être exercées) ;

— définir la destination et la nature des constructions autorisées ;

— déterminer les règles concernant leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords ;

— délimiter les secteurs où la reconstruction ou le réaménagement pourrait conduire à réduire les densités existantes et fixer la destination des îlots ou immeubles à restaurer ou à réhabiliter ;

— préciser le tracé et les caractéristiques des voies ;

— identifier les éléments à protéger ou à mettre en valeur ;

— fixer les emplacements réservés (voies, équipements, espaces verts) ;

— localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles ;

— délimiter les secteurs où la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de bâtiments existants ;

— délimiter les zones d'assainissement (cf. loi sur l'eau du 3 janvier 1992) ;

— fixer une superficie minimale des terrains constructibles en cas de contraintes liées à un assainissement non collectif ;

— fixer, dans les zones urbaines et à urbaniser, des coefficients d'occupation du sol (COS) déterminant la densité maximale des constructions et préciser les conditions de transfert de COS dans les zones à protéger sur le plan paysager ;

— préciser (de façon obligatoire), dans les ZAC, la localisation des principales voies et des espaces publics, celle des équipements publics et des espaces verts, et (de façon facultative) la surface de plancher constructible ;

— instituer, dans les zones urbaines, des servitudes consistant soit à interdire, pour cinq ans au maximum, les constructions dans un périmètre dans l'attente de l'approbation par la commune d'un plan d'aménagement global ; soit à réserver des emplacements pour des programmes de logement qu'il définit ; soit à délimiter des terrains destinés à la réalisation de voies, d'équipements ou d'espaces verts.

Bien que la loi SRU ne détaille guère le contenu du *dossier* du plan local d'urbanisme, celui-ci comprend :

— un rapport de présentation qui, comme pour le POS, constitue l'exposé des motifs du plan, qui en expose et justifie les options ; il est obligatoire, mais n'a pas de valeur juridique ; il présente un « diagnostic » qui détaille la situation actuelle et contient une analyse prospective des besoins, des contraintes et des potentialités de la commune en matière de consommation d'espace, de logement, de développement des activités, d'aménagement et d'environnement ; il précise notamment l'état initial de l'environnement et les incidences sur celui-ci des options retenues ;

— le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui constitue le cœur du PLU et doit présenter, de façon simple et accessible à tous, le projet urbain de la commune (ou des communes) qui peut comprendre des projets plus détaillés (un quartier, une ZAC, un espace public, etc.) ; la loi du 2 juillet 2003 a, sur ce point, précisé la loi SRU : elle a distingué le PADD, dont il a supprimé l'opposabilité directe par crainte qu'elle ne soit source de contentieux, et les orientations d'aménagement ; le PADD traduit l'économie générale du plan et donc fixe la limite entre les procédures de modification (le PADD doit être respecté) et de révision (toute la procédure est reprise et le PADD est modifié) ; c'est donc un projet global, la vision stratégique pour l'ensemble de la commune, qui doit se traduire à travers les parties du PADD qui ont une valeur juridique : le règlement du PLU, obligatoire et concernant toute la commune, et par des orientations d'aménagement facultatives propres à certains secteurs ;

— des orientations d'aménagement, projets détaillés facultatifs, concernant des secteurs présentant un intérêt particulier (centre-ville, espace public, ZAC, quartier spécifique, entrée de ville, etc.) et qui doivent connaître une évolution significative (développement, restructuration) ; elles ont une valeur juridique, c'est-à-dire que les opérations précises de construction et d'aménagement doivent les respecter dans leur esprit et non à la lettre ;

— le règlement, qui doit être cohérent avec le PADD et qui précise d'une part les règles d'affectation des sols (zonage), d'autre part les règles d'utilisation des sols, règlement largement différent de celui des POS ;

— les documents graphiques plus complets que dans le POS et opposables : ils doivent faire apparaître et délimiter avec précision notamment, s'il en existe :

- les espaces boisés classés ;
- les emplacements réservés (y compris pour des logements sociaux) ;
- les zones où les installations, permanentes ou non, les plantations, les dépôts, les affouillements, les forages ou les exhaussements sont soumis à des conditions ;
- les secteurs protégés en raison des richesses du sol ou du sous-sol, où ne sont admises que les installations de mise en valeur de ces ressources ;
- les secteurs de reconstruction ou d'aménagement avec maintien de la densité ;
- les zones de curetage ;

• les périmètres, délimités par les plans de déplacements urbains (PDU), comportant des règles particulières en matière de stationnement ;
• les zones de ski et de remontées mécaniques ;
• les paysages, quartiers, îlots ou immeubles à mettre en valeur ;
• les zones comportant des règles particulières d'implantation des bâtiments ;
• les terrains agricoles inconstructibles en zone urbaine ;
• les emplacements réservés pour la construction de logements (notamment pour assurer la mixité sociale) ;
• les zones en attente d'un projet global d'aménagement ;
• les zones de transfert de COS en zone à protéger ;
• les zones de gabarit, en zone urbaine ou d'urbanisation future ;
— des annexes qui sont :
• d'une part, des annexes informatives : servitudes d'utilité publique, lotissements ayant maintenu leurs règles anciennes, réseaux d'eau, d'assainissement, d'élimination des déchets, plan d'exposition aux bruits des aéroports et prescriptions d'isolation acoustique au voisinage des infrastructures de transports terrestres, plan de prévention des risques, zones agricoles protégées, etc.
• d'autre part, des documents graphiques complémentaires : secteurs sauvegardé, ZAC, zones de préemption, zones forestières sous contrôle, périmètres miniers, etc.

Le zonage (règles d'affectation des sols) comporte, dans les PLU :
— les zones urbaines (U) qui, comme dans les POS, sont celles où la capacité des équipements publics existants ou en cours de réalisation permet d'admettre immédiatement des constructions (mais on peut y refuser un permis de construire si les réseaux prévus ne doivent pas être réalisés immédiatement), subdivisées généralement selon la densité (COS) autorisée, la division en zones selon l'usage principal ou les activités dominantes devenant facultative ;
— les zones d'urbanisation future (AU, anciennes zones NA des POS), destinées à être urbanisées lorsque leur équipement le permettra ou sous forme d'opérations d'ensemble (groupes d'habitations, lotissements, ZAC) dans les conditions prévues par le PADD ou par transformation en zones U par modification ou révision du PLU ;
— les zones agricoles (A), qui remplacent les zones NC des POS (les anciennes zones NB disparaissent), mais qui sont exclusivement réservées à l'agriculture : les constructions de bâtiments agricoles et les logements des agriculteurs ne sont tolérés que s'ils sont indispensables aux activités agricoles ;
— les zones naturelles (N, anciennes zones ND des POS), préservées en tant que sites ou paysages et pour leur intérêt esthétique, historique et écologique (mais qui ne comprennent plus les zones de risques (inondations, éboulements, avalanches, mines, carrières, etc.), qui peuvent exister dans toutes les zones du PLU), qui peuvent recevoir des constructions par transfert de COS si celles-ci ne portent pas atteinte aux intérêts protégés.

Parmi les *règles d'utilisation des sols,* seules les règles d'implantation des constructions sont obligatoires (il n'y a pas d'article obligatoire). Mais le règlement du PLU peut prévoir, comme c'était le cas dans celui des POS, des dispositions concernant les types d'utilisation des sols autorisés ou non, l'accès à la voirie, le stationnement, les réseaux (eau, électricité, assainissement, etc.), les caractéristiques des terrains, les plantations, l'emprise au sol, la hauteur, l'aspect extérieur et surtout la densité (par l'intermédiaire de COS) des constructions. La loi SRU avait supprimé la possibilité de fixer une taille minimale des parcelles constructibles. La loi Urbanisme et habitat en a ouvert la possibilité « lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone ». La même loi réintroduit aussi le contrôle du respect du COS (supprimé par la loi SRU) en cas de division des terrains bâtis. Comme pour le POS, la règle d'urbanisme édictée par le règlement du PLU peut prévoir soit une interdiction (par exemple, de construire ou de lotir), soit des règles ou des limites à l'occupation du sol, soit une prescription (par exemple, obligation de réaliser des places de stationnement ou certains types de plantation). Les constructions doivent respecter le règlement à la lettre (les dérogations mineures, possibles avec les POS, sont exclues).

ÉLABORATION (OU RÉVISION) D'UN PLAN D'URBANISME (PLU) à l'initiative et sous la responsabilité de la commune

1. Prescription du PLU et définition des modalités de concertation

1 . 1. Délibération du conseil municipal

— prescrivant l'élaboration (ou la révision) du PLU ;

— précisant les modalités de la concertation (qui devra se dérouler tout au long de la procédure).

1 . 2. Notification de cette délibération :

— au préfet,

— au président du conseil régional,

— au président du conseil général ;

et, le cas échéant :

— au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) chargé de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou à l'EPCI chargé de l'élaboration d'un SCOT limitrophe de la commune,

— au représentant de l'autorité compétente en matière de transports urbains,

— au représentant de l'organisme de gestion du parc naturel régional ;

ainsi que :

— au président de la Chambre de métiers,

— au président de la Chambre d'agriculture,

— dans les communes littorales, au président de la section régionale de la conchyliculture.

1 . 3. Publication de cette délibération :

— par affichage en mairie pendant un mois,

— par mention dans un journal lu dans le département.

À compter de cette publication, le sursis à statuer peut être opposé aux projets qui pourraient compromettre l'exécution du PLU.

2. Élaboration du projet de PLU et débat

2 . 1. Porter à connaissance par le préfet

Le préfet :

— porte à connaissance de la commune (ou de l'EPCI chargé de l'élaboration du PLU) les informations nécessaires, notamment relatives aux prescriptions et documents avec lesquels le PLU doit être compatible (un retard dans la transmission est sans effet sur la procédure) ;

— fournit les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement ;

— veille au respect des principes généraux fixés par la loi qui régissent tous les documents d'urbanisme et à la prise en compte des projets d'intérêt général (PIG) et des opérations d'intérêt national (OIN).

2 . 2. Association des services de l'État

Les services de l'État sont associés à l'élaboration du projet de PLU à l'initiative du maire ou du préfet.

2 . 3. Consultation des organismes associés et des associations

— les organismes associés (ceux auxquels la délibération prescrivant l'élaboration du PLU a été notifiée) sont consultés à leur demande au cours de l'élaboration du PLU ;

— les associations locales d'usagers agréées sont consultées à leur demande ;

— le maire peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent (y compris les collectivités territoriales des États limitrophes et les EPCI voisins compétents, les communes voisines ou un EPCI chargé d'élaborer un SCOT limitrophe).

2 . 4. Débat sur les orientations du PLU

Le conseil municipal organise un débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) retenu au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU (en cas de révision, ce débat peut avoir lieu lors de la mise en révision du PLU).

3. Arrêté du projet de PLU et enquête publique

3 . 1. Arrêté du projet de PLU

Le conseil municipal :

— dresse le bilan de la concertation ;

— arrête le projet de PLU.

3 . 2. Avis des personnes publiques consultées

Ce projet est :

— affiché en mairie pendant un mois ;

— soumis pour avis aux personnes publiques associées et, à leur demande, aux com-

munes limitrophes, aux EPCI directement concernés et à l'EPCI chargé d'élaborer un SCOT limitrophe : ceux-ci doivent donner leur avis dans un délai de trois mois (passé ce délai, cet avis est supposé favorable).

3 . 3. Enquête publique

— le maire demande au tribunal administratif de désigner le commissaire enquêteur (un mois au minimum avant l'ouverture de l'enquête publique) ;
— le maire publie l'avis d'enquête publique (15 jours au minimum avant son ouverture) ;
— le maire soumet le projet de PLU à enquête publique pendant un mois : le dossier comprend le PADD, le règlement, les documents graphiques et, en annexe, les avis des personnes publiques consultées (l'enquête publique peut valoir pour la déclaration d'utilité publique des travaux prévus dans une ZAC si le PLU en prévoit une) ;
— le commissaire enquêteur remet son rapport dans un délai d'un mois.

4. Approbation et exécution du PLU

4 . 1. Approbation du PLU

Le PLU, éventuellement modifié, suite notamment aux avis des personnes publiques, aux observations du public et au rapport du commissaire enquêteur (à condition que ces modifications n'altèrent pas l'économie générale du projet), est approuvé par délibération du conseil municipal.

4 . 2. Mise à la disposition du public

Le PLU approuvé est tenu à la disposition du public.

4 . 3. Début du caractère exécutoire du PLU

Le PLU approuvé est transmis au préfet.

Le PLU est exécutoire :

— s'il existe un SCOT, dès sa transmission au préfet et sa mise à la disposition du public ;
— s'il n'existe pas de SCOT, un mois après sa transmission au préfet, sauf si celui-ci notifie les modifications qu'il estime nécessaires, notamment pour assurer la compatibilité avec les documents de niveau supérieur, avec les principes s'appliquant à tous les documents d'urbanisme : dans ce cas, le PLU n'est exécutoire qu'après transmission au préfet des modifications demandées.

Note : Lorsque la commune fait partie d'un EPCI compétent en matière de PLU, il convient de remplacer « la commune » par « l'EPCI compétent en concertation avec chacune des communes concernées » et « le maire » par « le président de l'EPCI compétent » Dans ce cas, le débat public est également organisé au sein des conseils municipaux des communes concernées et le projet de PLU arrêté leur est soumis pour avis.

Le PLU est élaboré par la commune et sous sa responsabilité. Lorsque la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU, c'est cet EPCI qui exerce cette compétence en concertation avec les communes concernées. La délibération du conseil municipal (ou de l'organe délibératif de l'EPCI) qui prescrit cette élaboration et précise les modalités de concertation est notifiée au préfet, aux présidents du conseil régional et du conseil général ainsi qu'aux représentants des organismes qui doivent être associés à son élaboration : autorité compétente en matière de transports urbains, organismes consulaires et, le cas échéant, EPCI chargé d'élaborer le SCOT (ou, s'il n'y a pas de SCOT, celui qui concerne une commune limitrophe), parc naturel régional et section régionale de la conchyliculture. La décision d'élaboration est publiée dans un journal local. Un mois après cette publication de la décision d'élaborer le PLU, le sursis à statuer peut être opposé aux projets de construction qui pourraient compromettre sa réalisation. Le préfet porte à la connaissance de la commune les dispositions particulières que le PLU devra respecter : directive territoriale d'aménagement (DTA), dispositions particulières aux zones de montagne et du littoral, servitudes d'utilité publique, opérations d'intérêt national, projets d'intérêt général, etc. Les services de l'État peuvent être associés à son élaboration à la demande du maire ou du préfet. Les présidents des autres organismes associés, les maires des communes voisines et les présidents des EPCI voisins compétents sont consultés à leur demande en cours d'éla-

boration, ainsi que les présidents des EPCI voisins et que les maires des communes voisines. Le maire peut en outre recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent, y compris des collectivités territoriales des États limitrophes, le cas échéant. Les associations agréées sont consultées à leur demande.

Le conseil municipal (ou l'organe délibérant de l'EPCI et les conseils municipaux de la ou des communes concernées) débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement (PADD) au plus tard deux mois avant l'examen du projet de PLU (éventuellement dès la mise en révision en cas de révision d'un document existant). Le conseil municipal arrête le projet de PLU, affiche cette décision et soumet le projet pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration ou consultées lors de celle-ci, qui donnent leur avis (dans leur domaine de compétences) dans un délai de trois mois (faute de quoi il est réputé favorable). Le maire soumet alors le projet (rapport de présentation, PADD, documents graphiques, règlement et annexes) à enquête publique (s'il y a une ZAC, cette enquête peut valoir enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des travaux qui y sont prévus) avec, en annexe du dossier, les avis des personnes publiques consultées. Le PLU, éventuellement modifié (les modifications adoptées à la suite de l'enquête publique ne doivent pas porter atteinte à l'économie générale du projet), est approuvé par délibération du conseil municipal. Il est transmis au préfet et tenu à la disposition du public. S'il n'y a pas de SCOT, le PLU ne devient exécutoire qu'un mois après sa transmission au préfet. Celui-ci peut demander des modifications si le PLU n'est pas compatible avec la DTA ou avec les dispositions particulières aux zones de montagne et du littoral ; ou s'il compromet gravement les objectifs généraux des documents d'urbanisme exposés dans la loi SRU ; ou s'il y a des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ; ou s'il compromet la réalisation d'une DTA, d'un SCOT, d'un schéma de secteur, d'un SMVM. Le PLU devient exécutoire dès transmission au préfet des modifications demandées.

Le principal *effet juridique de l'approbation du PLU* (il n'y a pas, contrairement au POS, d'application anticipée possible d'un PLU en révision) est son opposabilité (la loi du 2 juillet 2003 précise que celle-ci ne concerne que le règlement et les documents graphiques, donc à l'exclusion du PADD, et mentionne la compatibilité avec les orientations particulières) à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements de sol, pour la création de lotissements et l'ouverture d'installations classées, qu'elles soient soumises ou non à autorisation. Un PLU approuvé depuis plus de six mois ouvre, au même titre que le POS, la délivrance des autorisations d'utilisation du sol par le maire (ou par le président de l'EPCI qui a compétence en matière d'urbanisme). La déclaration d'utilité publique d'une opération non compatible avec le PLU nécessite une enquête publique ouverte par le préfet (qui porte à la fois sur l'opération et sur la mise en compatibilité du PLU) après examen conjoint de cette mise en compatibilité par l'État, la commune, les organismes associés à l'élaboration du PLU et après avis du conseil municipal. Le propriétaire d'un terrain réservé par un PLU ou grevé par le PLU d'une servitude peut exiger l'acquisition de celui-ci par la collectivité ou le service public bénéficiaire de cette réservation (droit de délaissement).

Le PLU peut faire l'objet de révision, de modification ou de mise à jour et, depuis la loi du 2 juillet 2003, de révision simplifiée ou, depuis celle du 17 décembre 2009, de modification simplifiée.

— La *révision* s'effectue dans les mêmes formes que l'élaboration du PLU. Elle peut ne porter que sur une partie du plan. La délibération du conseil municipal qui prescrit la révision précise ses objectifs et les secteurs concernés. Une procédure de révision d'urgence, pour prendre en compte un projet d'intérêt national, peut comporter un examen conjoint des personnes publiques associées et une enquête publique portant à la fois sur ce projet et sur la révision du PLU.

— La *modification,* qui suppose qu'il ne soit pas porté atteinte à l'économie générale du plan, donc que le PADD ne soit pas changé, s'effectue par délibération du maire après enquête publique. Elle ne peut réduire un espace boisé classé ou une protection de zone agricole ou naturelle. Le projet de modification est notifié,

avant l'ouverture de l'enquête publique, au préfet (ce qui n'était pas le cas pour la modification du POS), au président du conseil général et aux personnes publiques associées. Dans l'esprit de la loi du 2 juillet 2003, la modification doit devenir la règle générale ; la révision, l'exception. En particulier, la transformation d'une zone d'urbanisation future (AU) en zone urbaine (U) peut se faire par modification si cette transformation est en cohérence avec le PADD.

— La *révision simplifiée* peut être utilisée pour permettre la réalisation d'un projet présentant un intérêt général pour la commune ou pour la collectivité, quand celui-ci réduit un espace boisé classé ou une zone agricole ou naturelle, ou qu'il nécessite un changement du PADD (ce qui interdit la procédure de modification). Comme dans la révision d'urgence, le bilan de la concertation et l'éventuel débat sur le changement du PADD) sont reportés à la séance du conseil municipal qui approuve la révision simplifiée.

— La modification simplifiée a été introduite par la loi du 17 février 2009. Il s'agit, d'une part, de permettre, jusqu'à fin 2010, l'implantation de constructions en limite séparative, d'autre part, de rectifier une erreur matérielle du PLU ou de modifier des éléments mineurs de celui-ci. En fait, ces modifications mineures peuvent être significatives, puisqu'elles permettent d'augmenter, dans la limite de 20 % le CES, le COS ou la hauteur des constructions, de diminuer l'obligation de recul ou de diminuer de 20 % la surface minimale de terrain. Cette modification simplifiée ne comporte pas d'enquête publique, mais un porté à connaissance du public pendant au moins un mois.

Le plan local d'urbanisme présente de nombreuses similitudes avec le plan d'occupation des sols qu'il remplace. Des *modalités transitoires* ont été définies par la loi SRU concernant les POS, mais aussi les PAZ, puisque ce document spécifique est supprimé par la loi SRU dans les nouvelles ZAC. Les POS (et les PAZ) approuvés avant le 1er avril 2001 demeurent en vigueur jusqu'à leur révision en étant soumis au régime juridique des PLU. Les POS (et les PAZ) peuvent être modifiés ou révisés dans les mêmes conditions que les PLU (ce qui inclut la procédure de révision simplifiée) ; s'il s'agit d'une révision générale, ils doivent être mis en forme de PLU, donc couvrir l'intégralité de la commune, y compris les ZAC. Les POS rendus publics avant le 1er avril 2001 demeurent opposables, mais leur approbation (ou leur révision dont le contenu a été arrêté par le conseil municipal) selon le régime des POS a dû intervenir dans un délai d'un an. Les PAZ arrêtés avant cette date sont maintenus, mais devront être intégrés aux futurs PLU. Les prescriptions d'élaboration ou de révision d'un POS antérieures à cette date valent prescription d'élaboration ou de révision d'un PLU mais doivent comporter une concertation avec les habitants. Au 1er juillet 2004, il y avait 9 590 POS approuvés encore en vigueur et 6 250 autres qui avaient été mis en révision (qui devaient donc devenir des PLU).

Malgré ces similitudes indéniables et la continuité entre les plans locaux d'urbanisme et les plans d'occupation des sols, il existe des différences significatives, tant dans les mécanismes prévus que dans la portée de ces deux générations de documents d'urbanisme à l'échelle locale, les premières traduisant souvent les secondes dans les textes et dans les procédures. Parmi les premières, on soulignera :

— l'institution du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), véritable cœur du dossier du PLU (même si son contenu était peu précisé dans la loi SRU) ;

— l'obligation de couvrir l'intégralité du territoire de la commune (ou des communes) ;

— l'absence d'article obligatoire dans le règlement du PLU ;

— le nouveau zonage qui supprime notamment les zones NB des POS (zones naturelles ordinaires destinées à une urbanisation diffuse), jugées à juste titre trop favorables au « mitage » des espaces non urbanisés ;

— la place plus réduite faite aux règles de densité et à l'utilisation des COS ;

— l'obligation d'un débat public (en fait organisé au sein du conseil municipal) sur les orientations du PLU avant que le projet de PLU ne soit arrêté (donc avant l'enquête publique) ;

— la suppression des possibilités d'application anticipée du plan en révision.

Il est possible, près de dix ans après la SRU, d'établir un bilan quantitatif provisoire du remplacement des POS par les PLU et de l'élaboration de nouveaux PLU dans des communes non dotées de POS. Au 1er janvier 2009, 12 048 POS ou PLU étaient approuvés (correspondant à 37,55 millions d'habitants au recen-

sement de 1999 et à 195 000 km²), 2 084 autres PLU étaient en cours d'élaboration (1,45 million d'habitants et 71 000 km²) et 4 804 POS en révision (19,3 millions d'habitants et 114 000 km²). On notera que, parmi les PLU en cours d'élaboration, 148 seulement concernaient des communes dotées d'une carte communale. Au total, si toutes les procédures d'élaboration ou de révision en cours aboutissaient, un peu plus de la moitié des communes (DOM compris), habitées par 58,3 millions d'habitants et totalisant une surface de 380 000 km², seraient couvertes par un PLU, soit un peu plus que par les anciens POS.

Il faut, sur le plan qualitatif, rappeler les objectifs poursuivis par le ministère chargé de l'équipement, à l'origine de cette réforme, et adoptés par la représentation parlementaire. La principale différence réside dans l'ambition plus large des PLU. Alors que les documents d'urbanisme à l'échelle communale, depuis les origines (loi de 1919) jusqu'aux POS, avaient pour mission de fixer les règles d'affectation et d'utilisation des sols (et notamment les droits à construire), le PLU constitue un véritable projet d'aménagement et de développement durable (ce que traduit notamment le PADD). L'article 1er de la loi SRU, et notamment les dispositions qui forment la nouvelle rédaction de l'article L 121-1 du Code de l'urbanisme, précisent les objectifs de cette nouvelle génération de documents d'urbanisme (ils concernent donc également les SCOT et les cartes communales) : équilibre, diversité des fonctions et mixité sociale, utilisation économe et équilibrée des espaces. Ces principes dépassent largement les seules préoccupations d'organisation de l'utilisation de l'espace. Certes, au fil des textes législatifs, la nécessité de compatibilité (ou de prise en considération) avec les DTA, les PIG, les lois d'urbanisme (Montagne, Littoral et Abords des aérodromes), les PLH, les PDU, etc., avait été introduite dans les POS, mais sans bouleverser leur économie générale. La loi SRU fait une large place aux soucis, apparus après l'institution des POS, de préservation de l'environnement, d'économies d'énergie et d'espace, de renouvellement de la ville sur elle-même, bref de ce qu'on appelle peut-être par facilité et par conformité à la mode le « développement durable ». Plus ambitieuse encore est la volonté de faire des nouveaux documents d'urbanisme, et notamment des PLU (c'était déjà un peu le cas des schémas directeurs, mais ceux-ci étaient tombés en quasi-déshérence), des instruments de développement économique et social de la commune (ou d'un groupe de communes). On attend des PLU qu'ils apportent une dimension dynamique absente des POS, traduisant un projet urbain réfléchi et argumenté, qui peut comporter des actions volontaires (notamment des opérations d'aménagement) qui peuvent être détaillées dans le PLU.

On notera que le texte de la loi SRU et celui de la loi du 2 juillet 2003 recourent à un vocabulaire nouveau et volontariste : solidarité, renouvellement, cohérence, équilibre, concertation, etc. Il reste à mesurer si la pratique sera le reflet de ces intentions louables et ambitieuses ou s'il ne s'agira que d'un vernis formel et bavard pour masquer des pratiques très traditionnelles. Ainsi, la volonté (accentuée par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003) de privilégier la modification (procédure légère) des PLU par rapport à leur révision (procédure lourde) et l'institution de la révision simplifiée, dont le champ a été étendu par deux décrets de 2009 peuvent apporter le meilleur (un dynamisme accru du PLU) comme le pire (une adaptation empirique aux projets des agents économiques).

P. M.

→ Approbation ; Carte communale ; Code de l'urbanisme ; Coefficient d'occupation des sols (COS) ; Documents d'urbanisme ; Emplacements réservés aux équipements ; Enquête publique ; Espace boisé classé ; Plan d'occupation des sols (POS) ; Plafond légal de densité (PLD) ; Planification urbaine en France (historique) ; Projet d'intérêt général (PIG) ; Publication ; Schéma de cohérence territoriale (SCOT) ; Zone d'aménagement concerté (ZAC).

PLAN PARCELLAIRE → Parcellaire ; Plan

PLAN QUINQUENNAL → Contrat de plan État-région ; Planification ; Planification économique

PLANIFICATION

Processus qui fixe (pour un individu, une entreprise, une institution, une collectivité territoriale ou un État), après études et

réflexion prospective, les objectifs à atteindre, les moyens nécessaires, les étapes de réalisation et les méthodes de suivi de celle-ci.

La planification prend, en particulier, la forme de plans. Ceux-ci peuvent concerner une période de temps fixée ou non. On distingue, pour un État ou une collectivité territoriale :

— la planification économique (et sociale) qui s'exprime à travers des plans de modernisation (appellation initiale des plans français) ou des plans de développement économique et social, traitant d'agrégats économiques, financiers et humains ;

— la planification spatiale qui se préoccupe de la répartition dans l'espace des agrégats précédents et, en particulier, des populations et des activités, et prévoit l'échéancier de réalisation et l'implantation des équipements et des infrastructures nécessaires au bien-être de ces populations et à l'efficience de ces activités.

Planification économique et planification spatiale ne doivent pas être considérées comme distinctes, mais comme complémentaires et donc coordonnées. Cependant, le plus souvent la planification économique est plus ancienne que la planification spatiale et la deuxième est souvent subordonnée à la première (c'était notamment le cas en URSS où la répartition des forces productives a pour objet de spatialiser les projets de développement prévus par le plan économique).

On distingue souvent la planification impérative (ou autoritaire) et la planification indicative (ou souple). La première correspond à la tradition des pays socialistes (URSS en particulier), la seconde à celle de certains pays occidentaux (France, Pays-Bas). Cependant, en France, le Commissariat général du Plan a beaucoup perdu de son influence depuis la crise, en raison de celle-ci et de l'influence des principes libéraux depuis une vingtaine d'années. Le rapport du XI^e^ plan, remis au gouvernement en février 1993, peu avant les élections législatives, n'a pas été soumis au Parlement par le nouveau gouvernement, qui a demandé des propositions de modification, avant les élections présidentielles de 1995. En 2006, le Commissariat général du plan a même été remplacé par le Centre d'analyse stratégique. Les pays où le gouvernement se réclame d'une idéologie libérale (États-Unis, Grande-Bretagne depuis 1979) réduisent le plus souvent au minimum l'intervention planificatrice de l'État.

Les *programmes* sont des catalogues de réalisations souhaitables, qui ne comportent pas, comme le plan, d'objectifs, d'échéancier, ni de moyens précis. Tel était le cas, en France, des programmes d'action régionale, établis à partir de 1955 et auxquels ont succédé les tranches régionales du plan quinquennal national, puis les plans de région (à partir de 1983 dans le cadre de la décentralisation). Les programmes de modernisation et d'équipement, procédure tombée en déshérence dans les années 1970, établis pour les villes (loi du 7 août 1957), comportaient cependant un échéancier (perspectives à quinze ans, programme de réalisations à cinq ans) dans le cadre d'un plan d'équipement à long terme. On voit qu'en pratique, les termes de plan et de programme sont souvent, à tort, employés indifféremment.

À partir de la loi Rocard du 29 juillet 1982, la planification a accordé une place beaucoup plus grande aux régions : les présidents des conseils régionaux sont membres de droit de la Commission nationale de planification (supprimée depuis) et lui proposent leurs réflexions, tant pour leur région que pour la préparation du plan national. Ils ont en outre la responsabilité de l'élaboration des plans régionaux, conséquence logique de la décentralisation administrative. L'harmonisation entre la planification nationale et celle des régions s'effectue à travers les contrats de plan entre l'État et chaque région, devenus contrat de projet à partir de 2007, qui ont pour objet d'assurer à la fois la cohérence de la planification et la spécificité de la prise en compte de chaque situation régionale. La troisième génération de contrats de plan État-région concernait la période 1994-1998, en décalage d'un an avec le XI^e^ plan, mais ils ont été prolongés, comme le plan, d'une année (en 1999). Des contrats de plan État-ville, expérimentés au X^e^ plan (il y en eut 13) ont été généralisés au XI^e^ plan (214, plus une convention avec la ville de Paris, ont été signés) ; ils ont été remplacés en 2007 par des contrats urbains de cohésion sociale. Leur préparation a été conjointe avec les contrats de plan État-région. La quatrième génération de contrats de plan a concerné la période 2000-2006 (période choisie pour coïncider avec le calendrier de

l'Union européenne). Ils sont désormais présentés comme découlant de la loi Voynet du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement du territoire. Outre les contrats État-région et les contrats de ville, la période 2000-2006 a vu apparaître les contrats de pays, les contrats d'agglomération et les contrats départemental et régional, puis les contrats de site en 2003.

La réforme des contrats de plan, décidée en 2006 pour les nouveaux contrats de projet État-région de la période 2007-2013 vise à renforcer à nouveau la dimension stratégique de ces contrats. Un ajustement annuel des programmations est effectué, avec réexamen systématique des projets non engagés dans les délais prévus, par un groupe d'étude et de suivi des contrats de plan État-région (GESPER). Ces contrats s'intègrent dans le cadre de la stratégie européenne dite de Lisbonne (adoptée au Conseil européen de mars 2000). Conformément à cette dernière, les objectifs prioritaires affichés pour la cinquième génération de contrats État-région (2007-2013) sont la compétitivité et l'attractivité des territoires, la dimension environnementale du développement durable et la cohésion sociale et territoriale. Le montant des financements prévus pour ces 26 nouveaux contrats de projets et les 10 contrats interrégionaux de massifs et de fleuves est de 36,7 milliards d'€. Comme pour les périodes précédentes, l'engagement de l'État est, par habitant, plus important dans les régions les plus pauvres (DOM, Corse, Limousin, Auvergne, etc.) et plus faible dans les plus riches (Île-de-France, Alsace, Pays de la Loire).

P. M.

→ Contrat de plan État-région ; Contrat d'agglomération ; Contrat de pays ; Contrat de site ; Contrat de ville ; Planification économique ; Planification spatiale.

PLANIFICATION DES TRANSPORTS

Établissement de programmes, spatiaux et économiques, déterminant la demande prévisible à l'horizon temporel étudié, les investissements à réaliser pour la satisfaire, leur échelonnement dans le temps et leurs conséquences prévisibles, en particulier sur le développement urbain et la localisation des activités et des équipements. En raison des interactions possibles et prévisibles, dans les deux sens, entre les réseaux de transport et l'occupation du sol, la planification des transports doit être menée en liaison étroite avec la planification spatiale ou territoriale (urbanisme ou aménagement du territoire selon l'échelle).

En raison du coût élevé des infrastructures de transport, mais surtout de la longue durée des études (quelques années), des processus de prise de décision (quelques années, parfois des décennies), de réalisation (en années et souvent en décennies) et d'utilisation (plusieurs générations), la planification des transports s'entend à moyen terme (cinq à dix ans), mais plus souvent à long terme (de vingt ans à une génération), l'horizon à retenir dépendant de la taille de l'agglomération, de son rythme de croissance et de l'ampleur des problèmes abordés.

La méthodologie générale de la planification des transports comporte :

— la connaissance de l'offre (par les statistiques des transporteurs en particulier) et surtout de la demande (par des enquêtes sur la mobilité) actuelles ;

— l'analyse de la mobilité actuelle, la construction et l'ajustement de modèles capables de représenter mathématiquement, avec un taux d'erreur acceptable, cette mobilité ;

— la prévision des données exogènes aux transports : évolution démographique et économique (emploi, revenus, motorisation) et développement urbain (localisation des résidences, des activités, etc.) ;

— une réflexion prospective sur l'évolution possible des comportements, qui se traduit par la fixation des paramètres des modèles mathématiques, en vue de leur application aux prévisions exogènes précédentes ;

— l'application des modèles aux prévisions exogènes pour connaître la demande future, répartie dans l'espace (origine-destination), dans le temps (détermination de la demande d'heure de pointe), par mode de transport et éventuellement par itinéraire ;

— la détermination des réseaux de transport optimaux, par comparaison de la demande prévue à l'offre actuelle puis par une évaluation des gains de coût généralisé et des accessibilités, l'étude de la rentabilité des infrastructures nouvelles ainsi envisagées, la préparation d'une décision de réalisation (ou non) et d'un échelonnement dans le temps des investissements ;

— l'étude des conséquences (impact) des infrastructures nouvelles envisagées sur le développement urbain, et la correction éventuelle, pour les mettre en harmonie, des prévisions de réseaux et/ou des prévisions d'urbanisation.

Une telle procédure doit être itérative, c'est-à-dire que les prévisions de développement urbain, obtenues comme résultat d'une première boucle de calculs, sont réintroduites comme hypothèses pour une deuxième boucle, jusqu'à ce qu'il y ait une convergence suffisante (trop souvent, les études de transport négligent cette itérativité, ce qui donne un rôle excessif aux hypothèses exogènes). De même, la phase de réflexion prospective est souvent négligée, la valeur des paramètres étant supposée, sans justification, constante dans le temps (voire dans l'espace, quand on adopte pour une ville la valeur des paramètres observés dans une autre).

Un *plan de circulation* concerne seulement la voirie. Il s'agit souvent de plans à moyen terme (cinq ans), prévoyant les aménagements légers (carrefours, sens uniques, feux tricolores, etc.), permettant d'accroître l'efficacité de la voirie existante. Il peut comporter des propositions concernant les piétons (voies piétonnières), les cycles (pistes cyclables), le stationnement (réglementation, tarif), les transports en commun routiers (pistes réservées, restructuration des réseaux, etc.) En France, ces plans de circulation sont subventionnés à 50 % par l'État. Les plans de déplacements urbains, créés par la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 et rendus obligatoires pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants par la loi du 30 décembre 1996, sont en fait des plans de transport qui doivent assurer un équilibre entre mobilité et accessibilité en réduisant la pollution.

Une *politique de transports* est l'ensemble des orientations, fixées par les pouvoirs publics, après études de planification et consultation des habitants, fixant le rôle assigné aux différents moyens de transport, les grands investissements à réaliser, leur financement et celui de leur fonctionnement, la tarification et les moyens d'inciter les usagers dans le sens des objectifs fixés : elle doit être strictement intégrée à la politique d'urbanisme (à l'échelle urbaine) ou à la politique d'aménagement du territoire (à l'échelle des régions et du pays).

P. M.

→ Coût de fonctionnement des transports ; Coût d'investissement des transports ; Coût social ; Modèle de transport ; Moyen de transport ; Plan de déplacements urbains ; Tarification (des transports).

PLANIFICATION ÉCONOMIQUE

La planification économique existe à des degrés divers dans la plupart des régimes économiques. Elle intervient comme un substitut du marché dans tous les cas où celui-ci est défaillant ou dépassé. Même dans les cas où le marché remplit convenablement son office, le plan constitue souvent le cadre de référence des prévisions économiques privées.

Les plans français ont eu chacun leur histoire qui implique, à des degrés divers, l'action sur le cadre bâti, depuis le I^er^ plan, dit Monnet (1946-1953), plan de reconstruction et d'intervention dans un petit nombre de secteurs clés. Les innovations les plus marquantes ont été introduites par le IV^e^ plan, dit Pierre Massé (1962-1965), qui a mis l'accent sur les problèmes d'équilibre dans le développement régional et de répartition équitable des fruits de la croissance (politique des revenus), puis par le VII^e^ plan (1976-1980), à propos duquel on a pu parler de « déplanification souple », dans la mesure où la politique économique à court terme a fait alterner des phases de relance avec des phases de stabilisation. Par la suite, le plan a encore perdu de son importance, le pouvoir politique attribuant le rôle moteur à l'extension (1981-1986), puis à la réduction, ensuite à la stabilisation (de 1988 à 1993), enfin à une nouvelle réduction (depuis 1993) de la part du secteur nationalisé dans l'économie. Le X^e^ plan (1989-1993) s'est efforcé de préparer le pays à affronter le grand marché européen de 1993 sans pour autant parvenir à enrayer la progression du chômage. Le XI^e^ plan (1994-1998), prolongé en 1999, n'a, pour la première fois, pas été soumis au Parlement, ce qui traduit la faible importance que lui accordaient les pouvoirs publics. Il n'y a pas eu, à proprement parler, de XII^e^ plan, bien qu'on considère la période 2000-2006 (la planification française s'étant adaptée aux périodes de planification de l'Union européenne) comme celle du

XII[e] plan. Le Commissariat général du Plan (CGP) s'est seulement vu demander d'établir un rapport sur les perspectives à moyen terme (de trois à cinq ans) qui, remis fin 1999, a été soumis à l'avis du Conseil économique et social et a été présenté au Parlement en 2000 lors d'un débat sans vote. En 2006, le CGP a été remplacé par le Conseil d'analyse stratégique.

Si la procédure d'élaboration des plans associait étroitement les « partenaires sociaux » (représentants du monde économique et des milieux d'affaires, syndicalistes, responsables des administrations), elle s'appuyait aussi sur des outils spécifiques : comptabilité nationale prévisionnelle à court terme (les budgets économiques) et modèles de planification (le modèle dynamique multisectoriel de la division des programmes de l'INSEE), ainsi que sur les travaux des grands instituts de prévision (Observatoire français de la conjoncture économique) ou des centres de recherche universitaires.

La planification économique au niveau central et la planification urbaine n'ont pas toujours été conçues conjointement. En France, il a fallu attendre le printemps 1959 pour qu'une certaine liaison entre l'urbanisme traditionnel et la planification macroéconomique soit établie par le biais des programmes de modernisation et d'équipement des agglomérations. Si les villes ont été prises en considération dans la planification macroéconomique, c'est davantage comme pôles de croissance régionale que comme foyers autonomes de progrès. Au seuil de la décennie 1990, la perspective a quelque peu changé et le Commissariat général du Plan, relayé par la DATAR, a mis l'accent sur le rôle des grandes villes dans la croissance et le processus d'internationalisation des économies. Les contrats de ville ont été expérimentés au X[e] plan (1989-1993) et la procédure a été généralisée au XI[e]plan (1994-1998) et renouvelée pour les périodes suivantes de planification. Ils ont été remplacés, pour la période actuelle (2007-2013) par les contrats urbains de cohésion sociale. Les contrats d'agglomération, et les contrats de pays ont été institués lors dela période 2000-2006, les contrats de site en 2003.

Le système français de planification économique, qui a lui-même évolué au cours d'une histoire longue d'un demi-siècle, était généralement considéré comme une approche intermédiaire entre la planification rigide des économies socialistes et l'absence volontaire de toute planification, au nom du libéralisme économique et du primat de la libre entreprise. À l'inverse, dans le système soviétique (imité dans les autres pays socialistes), le GOSPLAN (Comité d'État pour la planification économique) jouait le rôle de superministère qui gouvernait les choix de nombreux ministères spécialisés et auquel était même subordonnée la planification spatiale menée par le GOSSTROI (Comité d'État pour la construction), aussi bien à l'échelle de l'aménagement du territoire (équilibre Russie-Sibérie-Asie centrale, notamment) qu'à celle de l'urbanisme et surtout des décisions d'implantation des unités de production ou des équipements. Mais, même dans les pays prônant le libéralisme absolu, dont les États-Unis représentent le modèle le plus achevé, les pouvoirs publics – le gouvernement fédéral essentiellement – interviennent pour aider certains secteurs de l'économie, au gré des pressions des milieux professionnels, des besoins ressentis par l'opinion ou des pressions politiques : c'est ainsi qu'ont été, dans le domaine des transports, largement subventionnées les autoroutes de liaison (*interstate highways,* années 1950), puis les autoroutes urbaines (années 1960) et, enfin, la construction de métros dans les grandes villes (décennie 1970).

La planification économique nationale et la planification régionale ont été mises en cohérence, à travers la procédure des contrats de plan État-région, conformément à la loi Rocard du 29 juillet 1982 sur la planification. Il s'agissait de développer à l'échelle régionale des programmes et des projets concrets compatibles avec les objectifs du plan national. Les contrats de plan État-région ont couvert trois quinquennats (1984-1988, 1989-1993 et 1994-1998, ces derniers ayant été prolongés d'un an en 1999). Ceux de la quatrième génération couvrent la période 2000-2006, soit sept ans. Ils intègrent, dans leur volet territorial, les contrats urbains de cohésion sociale et les conventions de pays et d'agglomération (ex-contrats).

Le bilan de la première période fait apparaître la prépondérance des réalisations d'infrastructures de transport (environ 40 % des financements globaux contractualisés),

suivis par les actions de politique économique sectorielle (17 %), d'action sanitaire et sociale (11 %), de formation (10 %) et d'environnement (7 %) : l'aménagement de l'espace ne représentait que 6 %. Au cours de la seconde et de la troisième générations de contrats de plan, cette tendance s'est confirmée : les infrastructures ont absorbé respectivement 24 % et 36 %, les programmes de réhabilitation des logements (PACT) et la politique des villes 12 % et 13 %, la formation et la recherche 9 % et 18 %, l'emploi et le développement économique 8 % et 14 %, etc. Pour la quatrième génération de contrats de plan, l'État devait apporter 17,510 milliards d'€ hors territoires d'outre-mer, grands programmes et programmes interrégionaux (829 millions pour ces derniers) et les régions 17,753 milliards, auxquels devaient s'ajouter les contributions de l'Union européenne (environ 9 milliards d'€), d'autres collectivités territoriales (départements, communes et leurs groupements : plus de 9 milliards) et d'autres partenaires (organismes consulaires, etc.) et un avenant « marée noire et intempéries » (610 millions d'€) ajouté en 2000. Les contrats de plan de cette quatrième génération ont comporté deux volets : le volet régional concerne les projets qui concourent au développement de l'espace régional dans son ensemble (équipements structurants, telles les infrastructures de transport ou les établissements universitaires, par exemple) ; le volet territorial ceux qui concourent au développement local et à une meilleure utilisation du territoire (investissements de proximité, opérations d'animation destinées à favoriser la création d'activités, prise en compte de l'environnement) en liaison avec les nouveaux contrats de pays et d'agglomération.

Pour la période 2007-2013, ces contrats ont été rebaptisés « contrats de projet État-région ». Cette modification terminologique a pour objet de souligner qu'on vise à renforcer la dimension stratégique de ces contrats. Un ajustement annuel des programmations sera effectué avec réexamen systématique des projets non engagés dans les délais prévus. Conformément à la stratégie européenne dite de Lisbonne, les objectifs prioritaires affichés sont la compétitivité et l'attractivité des territoires, la dimension environnementale du développement durable et la cohésion sociale et territoriale. Aux 26 contrats régionaux s'ajoutent 5 contrats interrégionaux de massif et 5 autres de fleuves.

Si le système français de planification économique, malgré ses évolutions au cours d'un demi-siècle et des dix plans successifs de 1946 à 1993, incarnait une voie moyenne entre la planification rigide des économies socialistes et le libéralisme anglo-saxon, il s'est progressivement, et surtout au cours des trois dernières périodes de planification, rapproché du second.

P.-H. D. et P. M.

→ Contrat de plan État-région ; Planification ; Planification spatiale.

PLANIFICATION RÉGIONALE

Encadrement par les pouvoirs publics du développement économique et social à l'aide d'un plan, grâce à la mise en œuvre d'instruments spécifiques. On parle de plan tant que l'action menée n'implique pas la localisation précise des implantations décidées ; on parle d'aménagement lorsque les documents élaborés indiquent les lieux, axes ou aires où les interventions doivent avoir lieu.

Une action de planification régionale peut être conçue de deux manières : elle peut apparaître comme la spécification, pour chacune des entités territoriales d'un pays, des actions d'encadrement décidées au niveau national ; elle peut résulter de décisions prises et appliquées dans le cadre des régions. Dans le second cas, un problème de coordination se pose, de manière à éviter que les régions ne se nuisent en essayant d'attirer chacune une part disproportionnée des investissements possibles, ou à éviter aussi que les ambitions régionales ne compromettent la réalisation des objectifs nationaux.

L'accent a été mis longtemps, en France, sur la coordination entre les divers niveaux : la planification régionale, imaginée en 1955 et menée par l'État et ses administrations, avait deux volets. La DATAR concevait, pour le compte du Premier ministre, les actions d'intérêt national ; au moment de l'élaboration des plans nationaux, une navette avec les régions consultées permettait de répartir un certain nombre de crédits en tenant compte à la fois des objectifs nationaux et des objectifs régionaux. Cette première for-

mule, mise en œuvre à partir de 1962, a été complétée par l'apparition d'une marge de manœuvre régionale réelle en 1972 : les établissements publics régionaux pouvaient lever des impôts et financer leur action directement.

La décentralisation, en transformant les régions en collectivités territoriales, a conduit à transformer les cadres de la politique régionale. La loi Rocard du 29 juillet 1982 avait prévu la négociation de contrats de plan entre l'État et les régions. Des contrats de ville ont été mis en place au début des années 1990.

La loi Pasqua du 4 février 1995, puis la loi Voynet du 25 juin 1999, ont imposé l'idée que cette contractualisation devait également être menée avec des ensembles territoriaux plus petits, mais plus vastes que la commune ou le canton. Les contrats de pays et les contrats d'agglomération jouent donc un rôle central dans la quatrième génération (2000-2006) des contrats de plan. Ils traduisent la reconnaissance de trois niveaux de planification – l'État, la région et le pays ou l'agglomération – même si ces nouvelles unités territoriales ne sont pas des collectivités territoriales. Mais cette dualité entre la structure des collectivités territoriales et celle des unités de planification ne manque pas de poser des problèmes et illustre le débat entre départementalistes (hostiles à un rôle important des régions ou des pays) et les régionalistes qui souhaiteraient au contraire voir le département s'effacer.

P. C. et P. M.

→ Aménagement du territoire ; Aménagement régional ; Contrat de plan ; Pays ; Planification ; Planification spatiale ; Politique régionale ; Région.

PLANIFICATION SPATIALE

Action visant à fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes, de leurs activités, des équipements et des moyens de communication.

La planification spatiale est complémentaire, sans lui être nécessairement subordonnée, de la planification économique et sociale. Elle peut s'exercer à différentes échelles :

— celle du territoire national : on parle d'aménagement du territoire ;

— celle de la région, d'un massif, d'une bande littorale : c'est l'échelle de la planification régionale ;

— celle d'un quartier, d'une ville ou d'une agglomération : il s'agit alors d'urbanisme ;

— celle d'un îlot ou d'un petit groupe de bâtiments et de leur environnement : on parle alors de composition urbaine ;

— celle du bâtiment lui-même : c'est le domaine de l'architecture.

La planification spatiale doit toujours prendre en compte et analyser les données et les contraintes naturelles, économiques et humaines et tenir compte des objectifs fixés par les responsables élus de la population qui, en dernier ressort, auront aussi à approuver les plans établis. Elle s'inscrit dans le temps, qu'un horizon (et un échéancier) soit ou non fixé dans le plan.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Planification.

PLANIFICATION URBAINE

Ensemble d'études, de démarches, voire de procédures juridiques ou financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues. Les documents d'urbanisme, à cet égard, font partie de la planification urbaine.

Mais cette expression n'a pas de signification précise et ne correspond pas à une démarche particulière et organisée des pouvoirs publics.

P. M.

→ Documents d'urbanisme ; Planification urbaine en France (historique) ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Schéma de cohérence territoriale ; Urbanisme.

PLANIFICATION URBAINE EN FRANCE (HISTORIQUE)

1/ Les origines

Si on excepte les plans anciens, visant à embellir ou à restructurer les villes de l'époque – le plan des Artistes, sous la

Convention, puis le plan de transformation de Paris, esquissé par Napoléon III lui-même, complété et exécuté par Haussmann, en sont d'excellentes illustrations – la planification urbaine n'est entrée dans la vie publique française, celle des textes législatifs et réglementaires, que par la porte étroite des règlements de voirie et d'hygiène : c'est l'article 136-3 de la loi du 5 avril 1884, loi fondamentale des communes, qui a imposé à toutes les communes un *plan général de nivellement et d'alignement.* Dix-huit années plus tard, la loi du 15 février 1902 pour la protection de la santé publique a institué les règlements sanitaires départementaux et, à cette occasion, dans son article 11, un *permis de bâtir* qui s'ajoutait, dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, à l'autorisation d'alignement. Le décret du 13 août 1902 édicta, pour la ville de Paris, des règles strictes relatives à la hauteur des bâtiments et au gabarit à respecter pour l'instruction des permis de bâtir ; ces règles devaient marquer pour longtemps la morphologie de la capitale.

À la fin du XIX^e^ et au début du XX^e^ siècle, les idées de sauvegarde des monuments historiques, puis de protection des sites et des paysages s'étendirent à l'aménagement urbain global sous l'influence notamment d'Henri Prost, de Marcel Poète, etc. (la Société française des architectes-urbanistes fut créée en 1912).

2/ L'entre-deux-guerres : les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension

L'urbanisme, comme gestion de la ville, est donc né d'une préoccupation sociale, et la loi du 14 mars 1919, dite loi Cornudet, du nom de son rapporteur devant la Chambre des députés – modifiée et complétée par la loi du 19 juillet 1924 – est directement issue des préoccupations de la section d'hygiène sociale du Musée social. Avec ces textes, la responsabilité d'un urbanisme décentralisé est confiée aux communes les plus importantes ou les plus exposées aux transformations rapides.

La loi de 1919 institue le *projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension* et l'impose :

— à toutes les villes de plus de 10 000 habitants ;

— à toutes les communes du département de la Seine ;

— à toutes les communes de plus de 5 000 habitants dont la population a augmenté de plus de 10 % entre deux recensements ;

— aux stations balnéaires, thermales, climatiques, sportives, etc. ;

— aux agglomérations, quelle qu'en soit l'importance, qui ont un caractère pittoresque, artistique, historique, etc., inscrites sur une liste établie par la Commission départementale des sites créée par la loi du 21 avril 1906 ;

— aux groupes d'habitations et aux lotissements ;

— à toute agglomération, totalement ou partiellement détruite par un cataclysme, naturel ou non.

Ces critères furent un peu modifiés par la loi de 1924. Cette énumération méritait d'être reprise car on n'y a presque rien changé jusqu'au décret du 9 septembre 1983, portant application de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 dans le domaine des plans d'occupation des sols, qui supprime tout critère et toute obligation pour l'établissement d'un plan.

La loi du 14 mars 1919 fixait un délai de trois ans aux communes pour établir leur projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension. Elle mettait les frais à leur charge (sauf pour le projet des communes victimes de cataclysmes et de celles dont le projet s'imposait à cause de leur caractère pittoresque, qui était à la charge de l'État) mais le ministère de l'Intérieur pouvait les subventionner. Il ne le fit pas.

La loi instituait une commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages, composée de membres de la commission départementale des sites, du conseil départemental des bâtiments civils et de quatre maires désignés par le conseil général. Cette composition fut élargie par la loi du 19 juillet 1924, avec le représentant du service des domaines, six délégués des organismes d'habitat social, et dix personnalités qualifiées. Dans le département de la Seine, la commission comprenait 98 membres. Auprès du ministre de l'Intérieur, était également placée une commission analogue de 37 membres (parlementaires, fonctionnaires, membres des conseils supérieurs d'hygiène, des Beaux-Arts et des bâtiments civils, urbanistes, architectes, techniciens, etc.).

La procédure d'élaboration du projet était soumise à la consultation de commissions

multiples, dont celle que la loi instituait, et à une enquête publique ; le conseil municipal l'approuvait en dernier ressort et, s'il ne le faisait pas, après mise en demeure du préfet, le projet était transmis au ministre de l'Intérieur qui, après consultation facultative de la commission nationale, le faisait approuver par décret en Conseil d'État. Toutefois, un arrêté du préfet était suffisant pour les projets concernant les communes victimes de cataclysme.

Le projet était établi par un homme de l'art, désigné par le conseil municipal sur proposition du maire. Cette désignation devait être faite dans les deux mois suivant la promulgation de la loi de 1919. À défaut, le préfet devait mettre en demeure le conseil municipal de le faire et il y procédait lui-même si cette mise en demeure n'était pas suivie d'effet. Il en était de même si le plan n'était pas établi dans les délais prévus.

Tels sont les caractères essentiels de la procédure d'élaboration du projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension. On y retrouve les nécessités habituelles propres à garantir la compétence, l'efficacité, la démocratie locale, auxquelles, sous des modalités variées, on n'échappa plus sous les régimes successifs ultérieurs.

Par son contenu, le projet était un plan d'urbanisme, c'est-à-dire un projet global, comportant :

— un plan qui localise les équipements publics futurs et en particulier la voirie ;

— un programmé qui détermine les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques, les espaces libres à préserver, la hauteur des constructions, les réseaux divers (eau, assainissement).

Un arrêté du maire réglait les conditions d'application des mesures prévues par le plan et le programme.

Divers auteurs estiment à 300 (sur 2 000 communes concernées) le nombre de projets établis avant 1943 ; dans la région parisienne, 138 communes étaient tenues d'en avoir un : 75 en furent pourvues, plus 21 pour lesquelles il n'était pas obligatoire d'en faire. On ne peut pas affirmer, en conclusion, que les communes firent preuve d'un engouement excessif pour agir sur leur aménagement, ni que l'État abusa de ses prérogatives pour les y contraindre.

L'entre-deux-guerres n'en resta pas à cette législation initiale. En fait, la crise urbaine, produit de la négligence des autorités publiques, de migrations démographiques vers les villes, d'une insuffisance des équipements publics qu'on commençait à éprouver dans les grandes agglomérations, perçait sous la relative stabilité de la société française. La région parisienne devait, naturellement, devenir le lieu privilégié de l'éclosion de nouvelles mesures. Il fallut au gouvernement trois ans pour obtenir le vote de la loi du 14 mai 1932, autorisant l'établissement du *« projet d'aménagement de la région parisienne »* (le PARP). Ce document couvrait un territoire de 35 km de rayon autour de Notre-Dame ; il concernait 657 communes. Les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension devaient lui obéir. Une enquête publique et diverses consultations jalonnaient sa procédure et, point d'orgue solennel, il devait être approuvé par une loi.

L'équipe animée par Henri Prost, qui laissa son nom au plan, le présenta le 14 mai 1934. Il comporte :

— une carte au 1/50 000 (qui laisse la ville de Paris en blanc) ;

— un mémoire descriptif général de 7 pages seulement ;

— un programme de servitudes (30 pages).

Un effort conceptuel et technique d'une ampleur exceptionnelle venait d'être accompli, qui reçut un accueil réservé car, conformément aux instructions du président du Conseil Raymond Poincaré, il limitait considérablement les possibilités de construction, protégeait les paysages et les espaces ruraux, etc., ce qui apparut comme autant d'atteintes aux principes des libertés locales et du droit de propriété. Après enquête publique (1935-1936), modifications puis nouvelle enquête publique (1938-1939), le plan Prost fut approuvé par décret le 22 juin 1939, puis par une loi du 24 août 1941.

Les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des communes devaient être subordonnés au projet d'aménagement de la région parisienne. Celui-ci, rendu opposable aux tiers par son approbation législative, le resta jusqu'en 1976, bien qu'il ait été mis en révision en 1944 et que d'autres documents régionaux (non opposables aux tiers avant 1976) lui aient succédé.

Le principe du projet d'aménagement régional fut étendu au pays tout entier par décret-loi

du 25 juillet 1935 : ainsi virent le jour des projets régionaux d'urbanisme, dont les dispositions s'imposent aux communes pour leurs propres projets (établis conformément aux lois de 1919 et de 1924). La région, dans ce texte, était définie comme un simple ensemble de communes. La procédure, très lourde, prévoyait une élaboration sous l'égide du préfet. Elle ne reçut pas, semble-t-il, d'application.

Les *décrets-lois de 1935* constituent, en fait, la seconde génération (après les lois de 1919 et 1924) du droit de l'urbanisme. Outre les projets régionaux d'urbanisme (25 juillet), ils concernent :

— l'utilité publique de certains travaux d'aménagement pour la défense nationale (25 juillet) ;

— l'extension du permis de construire, le pouvoir accordé au préfet de surseoir à statuer, en région parisienne (25 juillet) ;

— la refonte et l'amélioration de la législation sur l'expropriation qui est simplifiée et devient possible pour cause de plus-value, et pour laquelle est instituée une procédure d'urgence (8 août) ;

— les lotissements-jardins qui sont soumis à autorisation (8 août) ;

— la lutte contre les locaux insalubres et les immeubles menaçant ruine (30 octobre 1935) ;

— les servitudes de viabilité sur les voies publiques (31 octobre 1935).

3/ La guerre et l'après-guerre : la loi du 15 juin 1943 et la reconstruction

Par les décrets-lois de 1935, le droit de l'urbanisme avait accompli de grands pas, mais il restait confus, incommode, embarrassé. Il attendait une unification simplificatrice et ordonnatrice. Elle vint avec *la loi du 15 juin 1943.*

Cette longue loi, puisque le texte en a la qualité formelle, même s'il ne fut débattu par aucun Parlement ni soumis pour avis à aucune assemblée, excepté le Conseil d'État, mit en ordre la prolifération juridique antérieure ; elle rendit intelligible un droit bourgeonnant et constitue, de ce seul point de vue, un progrès essentiel. On sent à sa lecture qu'une pensée organisatrice, auparavant absente, s'exprimait avec vigueur. Son esprit était délibérément étatiste et centralisateur. Au demeurant, elle fut validée sans difficulté à la Libération, par une ordonnance du 27 octobre 1945, appliquée jusqu'en 1958 et, malgré certaines mesures de déconcentration, on en retrouve l'économie dans les textes jusqu'en 1983.

En vingt-quatre ans, les communes n'avaient pas vraiment usé avec zèle des prérogatives que le législateur leur avait conférées ; elles ne se plaignirent pas vraiment, durant les quarante années qui suivirent, de cette confiscation totale opérée sous le régime de Vichy. La légitimité de l'État dans l'initiative de l'établissement des « plans d'urbanisme » et la délivrance des permis de construire, pour ne citer que deux aspects, symboliques et importants à la fois, de la législation d'urbanisme, a été admise sans peine dans notre pays et l'est demeurée longtemps.

La loi du 15 juin 1943 officialise l'administration de l'urbanisme dénommée « délégation générale à l'équipement national », créée en 1941, qui fut le maître d'œuvre du texte. Elle organise les institutions consultatives sur des bases simples : comité national d'urbanisme de 23 membres (10 fonctionnaires, 3 maires, 10 personnalités qualifiées) ; commission départementale d'urbanisme de 19 membres (8 fonctionnaires, 3 maires, 2 conseillers généraux et 6 personnalités qualifiées). Elle délimite des circonscriptions d'urbanisme et place un inspecteur général à leur tête, fondant ainsi une nouvelle administration territoriale. Elle abroge l'ensemble des textes antérieurs et rationalise la législation des lotissements et du permis de construire. Elle édicte le *principe fondamental 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.* Elle fixe les conditions du remembrement urbain. Elle assortit les infractions au projet d'aménagement et aux autorisations de sanctions sévères. Elle normalise enfin les documents d'urbanisme, en distinguant les projets d'aménagement intercommunaux et les projets d'aménagement communaux.

Le *projet d'aménagement intercommunal* implique la création d'un groupement d'urbanisme ; ce groupement est créé par décret, après avis ou sur proposition des maires ou sur la proposition de l'inspecteur général d'urbanisme, après avis des conseils municipaux. Le

projet d'aménagement, qui s'applique à tout le groupement, comprend un plan qui localise les équipements et les diverses zones et un programme qui détermine les règles juridiques qui vont définir les possibilités d'occupation du sol. Il comporte en annexe la liste des équipements et un avant-projet d'assainissement et d'alimentation en eau.

Établi par un homme de l'art désigné par le délégué à l'équipement national, il est pris en considération par lui avant d'être soumis aux divers services administratifs, puis à enquête publique. La commission départementale d'urbanisme donne son avis. L'inspecteur général établit un rapport sur le projet. Les communes sont alors consultées. Le préfet régional le transmet avec son avis au délégué à l'équipement national qui consulte le comité national d'urbanisme. Le projet est approuvé par décret en Conseil d'État. Ce décret vaut déclaration d'utilité publique pour toutes les opérations prévues au projet.

Le *projet d'aménagement communal* a un contenu et une procédure analogues. Il est obligatoire pour :

— les communes comprises dans un groupement d'urbanisme ;

— les communes de plus de 10 000 habitants ;

— les communes sinistrées ;

— les communes soumises au régime des stations classées ;

— les communes figurant sur une liste dressée par le préfet, après avis du conseil municipal et de la commission départementale d'urbanisme.

La loi détermine clairement les mesures de sauvegarde et d'exécution et impose la subordination des projets communaux au projet du groupement d'urbanisme.

La région parisienne a une administration et un régime particuliers. Le PARP est confirmé. L'existence du PARP conduit donc à ce qu'il y ait, dans cette région, trois niveaux de planification.

La loi du 15 juin 1943 exprime des convictions claires, témoignant d'un dirigisme étatique certain, d'un centralisme parfait et d'une indifférence notoire à l'égard des volontés communales. Elle repose sur l'idée que l'État, responsable de l'aménagement, doit conduire la politique d'une main ferme et que les communes suivront. Si l'urbanisme qui leur est offert est bon, elles n'auront qu'à y consentir et, s'il ne leur plaît pas, il appartiendra à leurs représentants d'y faire obstruction comme ils le pourront, puisque le texte ne leur confère qu'un rôle consultatif. Le souci de l'efficacité domine celui de la participation, qui n'existe pas encore.

Indiscutablement, le système a fonctionné avec efficacité : la loi en ouvrait la possibilité. La foi en la reconstruction de la France anima la jeune administration de la reconstruction, issue de la délégation à l'équipement national. En cinq années, entre 1945 et 1950, 1 850 projets d'aménagement furent déclarés d'utilité publique. La reconstruction fut menée à bien en dix ans environ. D'autres nécessités que l'étroitesse de vue, qu'on prêta quelquefois à ceux qui en eurent la charge, empêchèrent d'anticiper, un peu plus qu'on ne le fit alors, le développement urbain à venir, qu'il n'était pas très difficile de prévoir, une fois confirmés le renouveau démographique, l'évolution de la société rurale et les migrations qu'elle promettait, l'aspiration par l'agglomération parisienne, la banalisation de l'automobile, etc.

4/ La période charnière : l'explosion urbaine et les plans d'urbanisme (1956-1971)

C'est à un défi d'une autre nature qu'il convenait donc de répondre au milieu des années 1950 : crise du logement, concentration parisienne, besoin en équipements de toute nature. La reconstruction était à peine achevée qu'il fallait construire encore plus, là où il n'y avait rien, avec un appareil économique, technique et financier privé à peu près inexistant et une initiative privée passive, si l'on excepte celle qui était à l'affût de spéculations foncières. Un tel contexte devait nécessairement provoquer un nouveau flux de textes, en quatre étapes.

a) Tout d'abord, la loi du 6 août 1953 facilite l'*expropriation* des terrains nécessaires aux opérations d'urbanisme (de logement et d'activités économiques). L'innovation juridique est immense : on peut exproprier les uns, pour revendre les terrains à d'autres qui y construiront. On la doit à E. Claudius-Petit, ministre déterminant de la nouvelle politique urbaine et fondateur de l'intervention de l'État dans l'aménagement volontaire du territoire, une notion qui s'épanouira durant la décennie suivante.

b) Puis, la loi du 7 août 1957, confuse et cahotante, mais riches d'idées et d'institutions.

c) Ensuite, les décrets de 1958 : pour aller vite, la nouvelle constitution aidant, une part notable de la législation de l'urbanisme perd sa nature législative. Les plans d'urbanisme font leur apparition et remplacent les projets d'aménagement.

d) Enfin, en 1960, 1961 et 1962, les droits de préemption font leur apparition, ainsi que des prélèvements ou fiscalités spécifiques à l'aménagement (redevance d'équipement, redevance d'espace vert, participation pour dépassement du coefficient d'utilisation du sol, réforme du permis de construire).

On peut dire qu'à partir de cette date on n'inventera vraiment plus rien. Tout existe, sous des formes confuses, incomplètes, mal articulées, incommodes, mais comme toutes ces prérogatives nouvelles sont conférées à l'État, leur emploi dépendra de la capacité, très insuffisante, de son administration à les utiliser.

La loi du 7 août 1957 créa de toutes pièces la nouvelle administration de la construction, avec ses structures centrales et territoriales, ses corps spécifiques de fonctionnaires, au prix d'une diminution de moitié de ses effectifs. Malgré ses qualités, ce choc devait lui être fatal : handicapée par l'insuffisance de ses bases territoriales, elle se condamnait à une centralisation excessive qui la privait de toute efficacité, en particulier dans le domaine des documents d'urbanisme, à un moment de l'évolution locale où il commençait à devenir difficile d'opérer ainsi.

C'est là une des raisons essentielles – mais pas la seule – du piétinement que connut l'élaboration des plans d'urbanisme pendant une dizaine d'années. Les nouveaux plans directeurs, des groupements d'urbanisme, souffrirent aussi d'une insuffisance notoire de fonds de plan adaptés et de crédits d'études.

Une troisième cause de ce piétinement tient encore dans le souci, louable mais lourd de conséquences, de réformer, dès 1963, la législation des plans d'urbanisme. On créa une inadaptation certaine avec la superposition de trois couches de documents juridiquement opposables aux tiers (plans directeurs d'urbanisme, plan d'urbanisme communal, plan d'urbanisme de détail) qu'il fallait établir et coordonner. La nouvelle administration locale (les directions départementales de la construction) s'engagea donc dans l'établissement de ces documents, sans avoir la force, le soutien moral et les moyens d'études de les établir, d'autant qu'une bonne part de ses crédits étaient affectés à l'expérimentation des documents nouveaux qui devaient devenir, par la loi du 30 décembre 1967, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et les plans d'occupation des sols.

Aussi, durant ces années cruciales, la « planification urbaine » s'effaça progressivement dans les esprits et la pratique administrative et, sous la pression des besoins et de l'urgence, l'urbanisme se fit à coup de permis de construire et de « grands ensembles » qui furent institutionnalisés en 1958 à travers la procédure des ZUP : « zones à urbaniser en priorité ». Des opérations de plusieurs milliers de logements n'étaient pas, dans les années 1960, une chose rare. On s'y jetait à grand cœur avec beaucoup de foi, sans trop se soucier de l'agencement de l'ensemble, tant dans l'espace que dans le temps, ni des grands équipements qui devaient un jour connecter ces opérations entre elles et avec la ville près de laquelle elles s'implantaient.

Une crise administrative couvait très discrètement qui conduisit le gouvernement, en 1966, à fusionner l'administration de la construction et celle des ponts et chaussées, avec l'objectif affirmé que cette dernière apporte à l'urbanisme local l'armature intellectuelle et territoriale qui faisait défaut à celle de la construction décapitée, quoique pérennisée, à partir de 1957.

Confiée à Edgard Pisani, cette fusion résulta de la création, en janvier 1966, du ministère de l'Équipement. En moins d'une année, elle donna lieu aux directions départementales de l'équipement, en même temps que se fondaient, en une seule loi, les projets de textes épars, en préparation au sein de l'ex-ministère de la Construction. Ce projet allait devenir la *loi d'orientation du 30 décembre 1967,* qui créa de nouveaux documents d'urbanisme, élaborés sous le régime de la concertation entre l'État et les collectivités locales :

— le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), qui fixe les orientations de la politique d'aménagement de l'espace, en général pour plusieurs communes ;

— le plan d'occupation des sols (POS), qui fixe les règles générales d'utilisation du sol qui s'imposent à tous, en général pour une commune.

La loi de 1967 institua aussi les zones d'aménagement concerté (ZAC), pierre de touche de l'urbanisme opérationnel des années 1970 et suivantes.

Durant la même période des années 1962 à 1968, la région parisienne, pourvue d'un délégué général – Paul Delouvrier – et d'un district doté de moyens financiers propres, remettait en cause sa stratégie d'aménagement antérieure, définie par le plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (le PADOG) élaboré entre 1956 et 1958, approuvé en 1960, et conçu sur des bases juridiques analogues au PARP. La nouvelle administration régionale s'engageait dans la longue aventure du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP). Ambitieux et volontariste, avec ses villes nouvelles, son réseau d'autoroutes et de transports collectifs (RER), il fut présenté en 1965, contesté, révisé en 1969 puis en 1975, et finalement approuvé en 1976. Élaboré et publié avant même d'avoir la base légale que lui donnera la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, mis en œuvre par une politique particulièrement radicale d'acquisitions foncières (ZAD et expropriations), il parvint, peu à peu, à réorienter la croissance de l'énorme agglomération, sans y réussir dans tous les domaines.

On ne peut, non plus, négliger l'apport du V^e^ plan (1965-1969), celui de « l'ardente obligation » du général de Gaulle ; les propositions de sa commission de l'équipement urbain étaient particulièrement ambitieuses. Sans être toutefois très bien coordonnées avec celles de la nouvelle administration de l'équipement, les idées issues du Commissariat général du plan contribuèrent à populariser la nécessité d'aménager et d'équiper les villes, lancèrent l'idée de l'impôt foncier, poussèrent des agglomérations de plus de 50 000 habitants à établir des programmes de modernisation et d'équipement (PME). En même temps, sous l'influence de la DATAR, on s'attachait à susciter une première régionalisation du budget de l'État.

Il faut, pour finir et pour comprendre les paradoxes de cette période, mentionner les effets inattendus de l'année 1968. L'application de la loi d'orientation foncière y perdit trois ans, en même temps que s'accélérait l'établissement massif de plans d'urbanisme par la nouvelle administration locale de l'équipement : on se hâta d'achever et de faire approuver les documents en cours d'élaboration, avant la date limite du 30 juin 1971, fixée par la loi du 30 décembre 1967, pour l'élaboration de ces plans. En quelque trois ans et demi, furent produits et approuvés 245 plans directeurs de groupements d'urbanisme (concernant 2 763 communes, 35 435 km^2, 10 093 000 habitants), 1 984 plans communaux (concernant 43 127 km^2 et 19 127 000 habitants), 2 347 plans sommaires d'urbanisme (concernant autant de communes, 45 000 km^2 et 2 661 000 habitants), ainsi que 321 plans d'urbanisme de détail.

Si la « qualité » de certains de ces plans, établis à la hâte, pouvait être critiquable et laisser derrière elle quelques mauvaises traces que les POS auraient par la suite à rectifier, il n'en reste pas moins que jamais, dans l'histoire urbaine française récente, la législation ne fut aussi massivement appliquée, en si peu de temps, à d'aussi vastes espaces, à tant de collectivités locales et à tant d'habitants. Avec les plans d'urbanisme, les Français faisaient enfin connaissance avec cette législation redoutable qui permet ici, interdit là, discrimine entre les uns et les autres, réglemente l'usage de l'espace, fixe pour l'avenir des objectifs à la ville, pour le meilleur comme pour le pire.

Mais on ne peut pas affirmer que ce premier contact avec le droit de l'urbanisme local ait conduit à l'intériorisation collective de la nécessité d'aménager globalement l'espace. Les plans d'urbanisme, massivement établis, restèrent l'affaire de l'administration. Les élus locaux, comme la population, ne les perçurent pas comme un acte majeur d'aménagement de l'espace. Le droit qu'ils édictaient ne semblait pas faire partie du paysage juridique habituel, pas plus que les options d'aménagement qu'ils sous-entendaient. Cette « conscience juridique » ne fit son apparition qu'avec celle du nouveau contentieux de l'urbanisme qui prit, à partir de cette époque, une importance inattendue, ancrant progressivement l'idée d'un ordre à respecter dans les décisions d'aménagement.

Cette même période fut aussi celle de l'émergence réelle de l'aménagement du territoire et de l'action régionale, avec la délégation du même nom (DATAR, créée en 1963), à laquelle ont laissé leur nom Olivier Guichard puis Jérôme Monod. Il fallait contrebalancer l'évolution galopante de la région pari-

sienne et les notions d'aires métropolitaines – ensembles d'agglomérations importantes – et de métropoles d'équilibre firent leur apparition, avec des schémas d'aménagement destinés à orienter et dynamiser les plus grands ensembles urbains de province, établis avec des moyens d'études importants. Ces initiatives eurent des retombées salutaires sur l'aménagement urbain qui bénéficia, comme par osmose ou imitation, de leurs méthodes de pensée, mais aussi de moyens d'études locaux, en crédits ou personnes, sensiblement plus importants.

5/ L'application centralisée de la loi d'orientation foncière (1971-1983)

Ainsi, l'administration de l'équipement était prête en 1971, avec quatre années de retard il est vrai, à s'engager dans une phase active d'application de la loi d'orientation foncière de 1967, dont les décrets d'application furent pris en 1969 pour les SDAU, et en 1970 pour les POS.

L'histoire de l'aménagement urbain, en France, est marquée d'une grande continuité juridique quant à la nature et l'esprit des moyens de droit conférés à la puissance publique pour agir sur l'espace et en ordonner l'utilisation. Elle est tout autant faite d'incohérences, d'accélérations, de latences, de sursauts, de rendez-vous manqués, de décisions tardives, quant à la manière d'employer les prérogatives, quelque peu régaliennes, que le législateur met à la disposition de l'administration d'État. L'histoire la plus récente ne dément pas ces constantes profondes.

Avec la loi d'orientation foncière apparaissent des moyens nouveaux, certains plus apparents que réels, mais aussi et surtout une cohérence certaine dans l'ordonnancement juridique que la codification de l'ensemble des textes, en 1973, sous l'intitulé de « Code de l'urbanisme », mettra à la portée de tous, avec beaucoup plus d'évidence. Parallèlement, et non sans hésitation, s'ordonnaient aussi les financements et notamment ceux de la politique foncière, déterminante pour anticiper sur l'aménagement et les urbanisations à venir.

Cette période vit voter plusieurs lois qui complètent le dispositif prévu par la loi du 30 décembre 1967. La plus importante est celle du 31 décembre 1975 « portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière », qui a étendu le droit de préemption (zone d'intervention foncière) à tout le territoire des communes de plus de 10 000 habitants dotées d'un POS rendu public (facultativement pour les communes plus petites) et institué le plafond légal de densité (PLD) qui vise à limiter la densité, tout en procurant des ressources supplémentaires aux collectivités locales (objectifs en fait contradictoires).

Les années 1970 sont également celles au cours desquelles furent évaluées, avec beaucoup de lucidité et de courage politique et intellectuel, les conséquences des enthousiasmes ou des engouements des années 1960. Le gigantisme, sous toutes ses formes, fut remis en question, les villes moyennes ne furent plus ignorées, l'action en douceur sur les quartiers anciens retint une attention croissante, le souci de la qualité imprègne, de plus en plus naturellement, les initiatives publiques et privées. L'idée d'environnement fit sa première apparition en 1971. La capacité intellectuelle et psychologique des techniciens administratifs comme des élus locaux, d'appréhender l'urbanisme dans sa globalité et dans ses nuances variées, de même que la vague et la vogue des études d'aménagement devraient donc laisser espérer qu'on était enfin prêt, en France, à s'engager, avec sérieux et cohérence, dans la phase d'établissement des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols.

Pourtant, l'élaboration des *schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme,* qui aurait dû normalement profiter des circonstances et précéder celle des plans d'occupation des sols, s'enlisa dans des difficultés venant à la fois de l'État et des collectivités. Aucun vent porteur ne les mena à bon port, et si 400 (concernant plus de 10 000 communes) furent mis en route, moins de 200 seulement furent approuvés (190, au 1er décembre 1985), sans que ce bilan chiffré suffise à bien représenter la réalité. L'État n'apporta point l'impulsion qu'il fallait. Il s'ingénia même, sans le vouloir délibérément, à casser l'élan qui aurait pu naître. Lancée en 1969-1970, avec l'idée de voir grand pour libérer le marché foncier, la politique des schémas directeurs fut stoppée en 1972-1973 par une autre idée : établir pour les agglomérations des études préliminaires

d'infrastructures de transports particulièrement ambitieuses.

Or, c'est vers cette époque, avec l'émergence de l'idée de ville moyenne et le ralentissement de la croissance démographique, qu'il aurait fallu infléchir la politique des schémas directeurs, sans la remettre en cause par une révision radicale que certains auraient souhaitée. Faute d'un enjeu politique évident, la question ne fut jamais tranchée, la relance en douceur de cette politique n'étant pas plus essentielle que celle de sa révision douloureuse. La vocation des schémas directeurs fut donc laissée à l'initiative des administrations locales, généralement peu motivées, en raison des lourdeurs intercommunales et de moyens d'études insuffisants.

Dans ce contexte incertain, et pour des raisons quasi inverses, la politique des *plans d'occupation des sols* prit un essor fulgurant : en quatre années – au 1er juillet 1976 – 7 274 POS étaient déjà prescrits et le rythme de leur entrée en vigueur augmentait régulièrement (1 327 avaient été rendus publics). L'utilité du POS dans les décisions quotidiennes, l'appropriation communale croissante du document dont les élus locaux saisissaient sans peine la portée, son caractère généralement communal, son utilité évidente pour protéger les espaces naturels, agricoles ou non, pour inscrire les équipements dans l'espace, pour informer les propriétaires et les constructeurs, firent le succès des POS. Ainsi, en 1983, à la veille de leur décentralisation, il y avait 177 SDAU approuvés (concernant 5 086 communes, 65 875 km^2 et 21 142 000 habitants) et 6 942 POS (concernant 8 184 communes, 140 908 km^2 et 37 848 000 habitants) d'une teneur variable en qualité.

6/ La décentralisation (1983-2000)

La politique d'aménagement sous-jacente à ces documents dont la légitimité n'est plus aujourd'hui contestable et qui ont fait partie (surtout pour les POS) de la vie quotidienne locale, sans être idéale, fournissait donc un encadrement général. La décentralisation de l'urbanisme, qui était local et décentralisé de fait, s'il ne l'était point juridiquement, obligea à inventer de nouveaux modes d'intervention de l'État, par les lois complémentaires diverses, et notamment les lois d'aménagement et d'urbanisme, pour compenser les égarements locaux éventuels.

La loi du 7 janvier 1983 et ses textes d'application ont jeté les bases de cette décentralisation de l'urbanisme : les communes sont libres d'élaborer leur plan d'occupation des sols et leur schéma directeur (nouvelle appellation, remplaçant celle de SDAU). Cependant, les communes déjà dotées d'un POS, si elles peuvent le réviser, ne peuvent y renoncer. Celles qui n'en disposent pas restent sous le régime de l'inconstructibilité (sauf en principe dans les « zones actuellement urbanisées »). Enfin, le représentant de l'État peut prescrire la mise à l'étude de la révision d'un schéma directeur. Il peut aussi mettre un POS en révision, après mise en demeure de la commune, pour le rendre compatible avec un schéma directeur approuvé ou avec une prescription d'aménagement ou pour permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général. L'élaboration des schémas directeurs ou la révision de ceux-ci ou des POS peuvent, en outre, être de la responsabilité de l'État si, celui-ci les ayant prescrits, les collectivités locales ne les entreprennent pas. Enfin, le représentant de l'État approuve ces documents.

La loi du 7 janvier 1983 prévoit en outre :

— la possibilité de chartes intercommunales (essentiellement en milieu rural) ;

— la décentralisation, au profit des communes dotées d'un POS approuvé, des autorisations (permis de construire, autorisation de lotir, etc.) ;

— les lois d'aménagement et d'urbanisme qui fixent les principes généraux, voire les prescriptions, d'aménagement : la loi sur le développement et la protection de la montagne (9 janvier 1985) ; celle sur l'urbanisme au voisinage des aérodromes (11 juillet 1985), celle sur le littoral (3 janvier 1986) en ont été les applications.

Plus d'une décennie d'urbanisme décentralisé permet de porter un jugement sur les conséquences de ce pari audacieux sur une plus grande responsabilisation des élus.

D'une part, on n'a pas assisté, comme l'abandon de toute nouvelle tentative de regroupement des communes préalable à la décentralisation le laissait espérer, à une vague de regroupements volontaires par fusion, ni même sous les diverses formes de regroupement offertes aux communes. C'est pourquoi le législateur est intervenu à deux reprises. En

1992, deux nouvelles formules de collaboration ont été proposées. La communauté de villes n'a rencontré aucun succès et a été supprimée par la loi de 1999 : 5 seulement s'étaient créées, dans des petites et moyennes agglomérations, regroupant 87 communes et environ 350 000 habitants. Au contraire, la communauté de communes, établissement public destiné à l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace (en milieu rural dans l'esprit du législateur, mais c'est loin d'être toujours le cas, puisqu'il s'en est même créé une dans l'agglomération marseillaise), doté d'une fiscalité propre, compétente au moins pour l'aménagement de l'espace et pour le développement économique, a connu un succès certain. Au 1er janvier 2010, il en existait 2 393, regroupant plus de 30 000 communes et 27 millions d'habitants. Le législateur est à nouveau intervenu en 1999 : la loi Chevènement du 12 juillet 1999 supprime le district et la communauté de villes, maintient la communauté urbaine et la communauté de communes et propose une formule nouvelle – la communauté d'agglomération –, en même temps que sont créés les contrats d'agglomération. Cette nouvelle tentative, qui comporte des avantages financiers pour les communes qui s'y insèreront, semble devoir être mieux suivie d'effet que les précédentes : 181 communautés d'agglomération se sont constituées avant la fin de 2010, regroupant environ 3 150 communes et plus de 22 millions d'habitants.

Surtout, on a assisté à une véritable déshérence des schémas directeurs, dont l'établissement n'est plus obligatoire dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants. Certes, les lois de décentralisation ont prévu, pour l'État, la possibilité de prescrire l'établissement d'un schéma directeur, voire, après deux ans, de se substituer aux collectivités locales défaillantes pour l'élaborer. Mais les préfets, traumatisés par la décentralisation, et doutant d'être soutenus par le gouvernement, n'ont presque jamais utilisé ces possibilités. Pis, ils ont interprété *a minima* leur rôle de vérification de la compatibilité de certaines décisions, et d'abord des plans d'occupation des sols, avec les schémas directeurs existants.

Ainsi, on ne comptait, au 1er juillet 1997 (le ministère de l'Équipement n'a pas remis à jour ce bilan, qui évolue peu, depuis cette date jusqu'à son remplacement par le schéma de cohérence territoriale) que 210 schémas directeurs approuvés (23 seulement de plus que lors de la décentralisation en 1983), couvrant 23 millions d'habitants (38 % de la population) et 78 000 km² (12 % de la métropole), dont 94 en cours de révision. Quarante autres sont en cours d'élaboration, mais on peut penser que, pour la plupart d'entre eux, celle-ci n'a jamais abouti. Un rapport du Conseil d'État (rapport dit Labetoulle : « L'urbanisme : pour un droit plus efficace »), s'est ému de cette situation en 1992. Estimant peu crédible de rendre vie aux schémas directeurs, il suggérait que l'État établît, à l'échelle départementale ou régionale des directives territoriales d'aménagement (DTA) qui s'imposeraient aux documents d'urbanisme (et donc aux POS). La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dite loi Pasqua, a retenu cette disposition. La loi Voynet de juillet 1999 l'a maintenue. Sept DTA ont été prescrites : pour les Alpes-Maritimes, les Alpes du Nord, l'estuaire de la Seine, l'estuaire de la Loire, l'aire métropolitaine marseillaise, l'aire urbaine lyonnaise et les bassins miniers nord-lorrains, mais seule la première a été approuvée par décret du 2 décembre 2003 et les autres seulement entre 2005 et 2007 (celle des Alpes du Nord ne l'est toujours pas).

La décentralisation a en outre permis une pratique dévoyée des plans d'occupation des sols. La procédure de modification de ceux-ci étant relativement légère, de nombreuses communes se dotent d'un POS restrictif, quitte à le modifier pour permettre telle ou telle opération, souvent proposée par un promoteur privé, qui se présente comme une opportunité. Ainsi, le POS, au lieu de guider l'urbanisation selon des règles fixées pour tous pour une certaine durée, est guidé par les projets circonstanciels et modifié selon l'accueil réservé à chaque projet, mais aussi selon l'intérêt de la municipalité, y compris en termes électoraux (le souci de ne pas troubler ni modifier l'électorat existant est souvent le principal critère – inavoué – de décision). Il n'est, dans ce contexte, pas surprenant que les POS aient rencontré auprès des élus locaux un succès beaucoup plus grand que les schémas directeurs : l'existence d'un POS approuvé entraîne en effet la décentralisation auprès du maire de l'attribution des autorisations d'utilisation du sol (dont le permis de construire). Ainsi, au

1er juillet 2004, 15 840 POS avaient été approuvés, couvrant 54,7 millions d'habitants et 290 000 km², soit plus de la moitié du territoire national, mais près des neuf dixièmes en termes de population. La moitié environ de ces POS ont été placés en révision (les modifications sont encore beaucoup plus fréquentes et ne sont même pas recensées).

Dans le domaine de l'urbanisme opérationnel, les ZAC sont également trop souvent le moyen de réaliser des opérations dérogatoires au POS, sur sollicitation des aménageurs souvent privés : l'urbanisme concerté, voulu par le législateur, devient souvent un urbanisme négocié, où les constructeurs obtiennent des avantages en termes de droits à construire en échange de participations financières.

On ne pouvait même pas avancer l'espoir d'une prise de responsabilité des élus locaux après une période expérimentale. Les méfaits, au moins dans le domaine de l'urbanisme, de la décentralisation, ont constitué un tabou et personne ne semble vouloir limiter les prérogatives d'élus dont beaucoup ont largement perdu de vue la notion d'intérêt général. Certes, des DTA ont été prescrites dans sept régions particulièrement sensibles. En outre, le schéma directeur régional d'Île-de-France (SDRIF, révisé en 1994), mais à nouveau en cours de révision (le nouveau SDRIF, approuvé en 2007 par le Conseil régional, est toujours en attente d'approbation par l'État) et ceux des départements d'outre-mer ont valeur de DTA. Les six DTA approuvées entre 2003 et 2007 sont au reste assez peu contraignantes.

7/ La planification globale (depuis 2001)

Sans que la décentralisation soit en quoi que ce soit remise en cause, bien au contraire, il est apparu nécessaire, à la fin des années 1990, de revoir le dispositif de planification urbaine mis en place par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 et décentralisé par les lois de décentralisation, en particulier par celle du 7 janvier 1983. Le ministère chargé de l'urbanisme et les parlementaires n'ont nullement souhaité corriger les excès de la décentralisation au-delà de l'institution (il y a déjà quinze ans) des DTA (dont l'élaboration a été extrêmement lente). Bien au contraire, le gouvernement Raffarin a fait voter la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 qui étend les compétences décentralisées (mais ce texte concerne peu l'aménagement et l'urbanisme).

L'objet de la réforme, qui s'est traduite par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, corrigée (pour la simplifier selon le discours officiel) mais non bouleversée par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, est de donner un caractère beaucoup plus global et plus dynamique à la planification. On reprochait en effet aux plans d'occupation des sols (POS) et aux schémas directeurs d'être trop exclusivement centrés sur l'aspect physique de la planification, les règles d'affectation et d'utilisation des sols, et en particulier la fixation des droits à construire, et d'offrir une vision trop statique. Certes, les documents d'urbanisme, au fil des nombreuses législations successives, notamment celles des années 1990, avaient été déclarés devoir être compatibles (ou prendre en compte, selon les cas) les lois d'aménagement et d'urbanisme, les directives territoriales d'aménagement, les schémas de mise en valeur de la mer, mais aussi les programmes locaux de l'habitat, les directives de protection et de mise en valeur des paysages, les chartes des parcs naturels régionaux, les plans de déplacements urbains, etc. Mais les dispositions du Code de l'urbanisme étaient devenues, du fait de ces ajouts successifs, foisonnantes et l'économie générale des schémas directeurs et des POS n'avait pas été modifiée et traduisait toujours la préoccupation dominante initiale. En outre, ces documents avaient été mis en place à une époque où le développement urbain s'effectuait essentiellement par extension des zones construites, alors que le ralentissement de la croissance démographique et le souci d'économie de l'espace conduisent à privilégier un développement, dit durable, économe en espace et en énergie, réduisant les pollutions, les nuisances et les émissions de gaz à effet de serre, faisant appel au moins autant au renouvellement de la ville sur elle-même qu'à son extension. Enfin, des soucis nouveaux sont apparus, tel ceux de cohérence entre les diverses actions des pouvoirs publics, nationaux et locaux, celui de concertation avec la population, celui d'équilibre et celui de solidarité entre les différentes couches de population et les différents quartiers ou communes qui composent une agglomération ou un pays : la loi SRU essaie de les

prendre en compte et de les intégrer à la planification spatiale.

Ces objectifs sont exprimés dans l'article 1er de la loi SRU, et notamment dans les dispositions qui constituent le nouvel article 121-1 du Code de l'urbanisme. Celles-ci stipulent que les nouveaux documents d'urbanisme (ainsi que les DTA) déterminent les conditions permettant d'assurer :

— » l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable » ;

— » la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat », en tenant compte des besoins présents et futurs de logements, de ceux des activités économiques, des équipements publics et privés, et de l'équilibre entre habitat et emploi, des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

— » une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des déplacements urbains et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques prévisibles », etc.

La loi SRU instaure deux nouveaux documents d'urbanisme, appelés à remplacer les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols, respectivement les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme. En outre, elle confirme le caractère, controversé auparavant, de document d'urbanisme de la charte communale.

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT), qui remplace le schéma directeur, a un objet plus large que ce dernier. Il doit notamment prendre en compte, dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qu'il présente, les politiques du logement, du développement économique, des transports (en particulier de stationnement et de régulation du trafic automobile), de loisirs et d'équipements, en particulier commerciaux, et de services. Pour mettre en œuvre ce PADD, il fixe les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et détermine les grands équilibres entre les espaces urbains ou à urbaniser et les espaces naturels, agricoles ou forestiers, et apprécie les incidences de ces orientations sur l'environnement. À cette fin, il définit les objectifs en matière de politique du logement, des transports, des commerces, des paysages, etc. Il détermine les espaces et sites naturels à protéger. Il peut définir les grands projets d'équipements et de services, notamment pour subordonner l'urbanisation à la desserte par les transports collectifs et par les équipements. Les compatibilités qu'il doit respecter (et inversement) sont semblables à celles qui concernaient les schémas directeurs. Bref, le SCOT a un rôle semblable à ce dernier, mais il met davantage l'accent sur la cohérence nécessaire entre les politiques d'aménagement et les politiques sectorielles (environnement, prévention des risques naturels et des pollutions et nuisances, mixité de l'habitat et logement social, cohérence entre urbanisation et transports collectifs, maîtrise de la circulation automobile et du stationnement). Une différence juridique importante par rapport au schéma directeur est qu'en l'absence de SCOT, dans les communes situées à plus de 15 km des limites d'une agglomération de plus de 15 000 habitants (50 000 depuis la loi du 2 juillet 2003) ou du rivage de la mer, les zones naturelles (N) et les zones d'urbanisation future (AU) délimitées par les PLU ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation, si ce n'est une extension limitée prévue par le PLU (ou la carte communale) avec l'accord du préfet.

Le plan local d'urbanisme (PLU), qui remplace le plan d'occupation des sols (POS,) a également un objet plus large que ce dernier. Son élément central est le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), document bref et de lecture aisée, non opposable, qui présente le projet communal d'aménagement et d'urbanisme. Ce projet, comme pour les SCOT, ne se limite pas à l'affectation et à l'utilisation des sols, mais établit un diagnostic de la situation actuelle et une évaluation des besoins actuels et futurs en matière d'équilibre social de l'habitat, de développement économique, d'environnement, de transports, d'équipements et de services. Il peut être complété par des orientations particulières d'aménagement pour certains quartiers ou

secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager : ces orientations sont opposables dans leur esprit et non à la lettre. Le règlement du PLU, en revanche, est opposable sans dérogation possible, même mineure. Il n'y a plus, contrairement au POS, d'article obligatoire, si ce n'est les règles concernant l'implantation des constructions. De même que le SCOT s'inscrit dans la continuité du schéma directeur, le PLU s'inscrit dans celle du POS. Il y a cependant des différences notables, parmi lesquelles, l'obligation du PADD, qui précise les objectifs de la politique de la commune et doit faire l'objet d'un débat public avant l'enquête publique, et l'absence d'article obligatoire du règlement, un zonage différent, une place plus réduite accordée à la fixation des densités de construction (COS), la suppression des possibilités d'application anticipée en cas de révision.

La carte communale n'est pas à proprement parler une nouveauté de la loi SRU. Elle existait avant la décentralisation sous le nom de « modalités d'application du règlement d'urbanisme » (MARNU) pour les communes non dotées de POS. La loi du 7 janvier 1983 voulait la faire disparaître dans un délai de deux ans, mais la loi du 17 juillet 1986 lui avait permis de subsister. Le Conseil d'État, en 1992, lui avait reconnue le caractère de document d'urbanisme simplifié. La loi SRU a donné un caractère légal à ce statut et la soumet à enquête publique. Comme les autres documents d'urbanisme, son objectif est plus large que celui des anciennes MARNU, qui se limitait à fixer les droits à construire, même si ceux-ci constituent toujours l'essentiel de leur contenu et si les objectifs du nouvel article L 121-1 du Code de l'urbanisme paraissent décalés à l'échelle des petites communes rurales concernées par la carte communale.

Des dispositions transitoires assurent la continuité entre schémas directeurs et SCOT, comme entre POS et PLU. Les schémas directeurs et les POS révisés sont appelés à devenir des SCOT et des PLU.

Au 1er janvier 2009, seuls 82 SCOT, 12 048 PLU et 4 226 cartes communales avaient été approuvés. Certes, il restait 56 anciens schémas directeurs et 4 804 POS encore en vigueur. En outre, 251 SCOT, 2 084 PLU (dont 148 dans des communes déjà dotées d'une carte communale) et 2 623 cartes communales étaient à un stade variable d'élaboration. Dans l'hypothèse optimiste où tous les documents en cours d'élaboration ou de révision parvenaient au stade de l'approbation, ce seraient 18 936 communes (un peu plus de la moitié) qui seraient couvertes par un PLU, et 6 701 autres (18 %) par une carte communale, tandis que les SCOT concerneraient 17 715 communes (un peu moins de la moitié). On peut en effet constater que les SCOT n'ont guère rencontré plus de succès que les schémas directeurs, malgré la disposition importante de la loi SRU qui prévoit qu'en l'absence de SCOT les zones naturelles et d'urbanisation future prévues par les PLU dans les communes éloignées d'une agglomération ou du littoral ne peuvent, sauf exception limitée, être urbanisées. En revanche, le succès du POS s'est reporté sur le PLU pour la raison qui a fait le succès de ce dernier : le transfert au maire de la responsabilité des autorisations d'utilisation du sol. Le succès certain des cartes communales s'explique de même par le souci d'échapper à l'application du règlement national d'urbanisme.

On peut discuter pour savoir si l'élargissement des objectifs des nouveaux documents d'urbanisme, objet premier de la loi SRU, sera effectif ou non. Trop souvent, de même que les schémas directeurs et les POS ont assuré de façon souvent très formelle les obligations de compatibilité avec les documents concernés par des politiques spécifiques (habitat, déplacements, paysages, etc.), les PLU demeurent avant tout des documents fixant les règles d'occupation des sols, habillés de considérations générales sans portée opérationnelle. Auquel cas la réforme de la loi SRU n'aura été qu'une vaine concession à des thèmes à la mode (développement durable, solidarité, équilibre, cohérence, mixité, concertation, renouvellement urbain, etc.). Il demeurera une certitude : la loi SRU et les nouveaux documents d'urbanisme n'apportent pas de réponse aux excès résultant de la décentralisation de l'urbanisme. On peut même craindre le contraire, par exemple des dispositions qui visent à faire de la modification des PLU la règle et de la révision l'exception et à faciliter et élargir le champ de ces modifications (loi de 2003 et décrets de 2009).

A. G. et P. M.

→ Documents d'urbanisme ; Droit de l'urbanisme ; Plan d'occupation des sols (POS) ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Schéma de cohérence territoriale (SCOT) ; Schéma directeur.

PLANTATION

Sans autre précision, la notion de plantation ne recouvre souvent que les arbres. Appréciées pour leur intérêt esthétique, mais aussi hygiénique (oxygénation, absorption des poussières et du bruit), les plantations en bordure de voies sont aussi souvent contestées : au nom du dégagement des compositions architecturales (C. Sitte approuvait, de ce point de vue, l'urbanisme baroque), au nom des entraves de la circulation (feuilles et branches tombantes) ou à l'ensoleillement (riverains), voire au nom de leur difficulté à survivre entre asphalte et gaz d'échappement.

On ne prévoit, en général, de plantation d'alignement que le long des voies dont la largeur est au minimum de 20 mètres. Il convient de les placer à au moins 5 mètres des façades d'immeuble et à la même distance entre eux, afin de favoriser le développement des sujets. On préfère planter les arbres en pleine terre et protéger les plantations de la circulation en les plaçant à un mètre au moins de la bordure du trottoir.

L'équipe du préfet Haussmann a apporté un soin particulier dans le traitement des plantations en protégeant les troncs d'un corset et les pieds d'une grille métallique assurant également la continuité du sol des trottoirs, pratiques encore en cours actuellement.

J.-B. P. et V. S.-M. G.

→ Avenue ; Boulevard ; Espace vert ; Promenade.

PLASTIQUES (MATÉRIAUX)

Le terme de plastique recouvre un ensemble de matériaux issus de la pétrochimie, très différents les uns des autres et dont l'emploi dans la construction s'est considérablement développé. On les trouve dans des ouvrages divers : revêtements de sol, tuyaux et canalisations, matériaux isolants, panneaux muraux, profilés divers utilisés pour la fabrication de fenêtres, volets et persiennes, couverture de toit, appareils sanitaires, bardages, peintures, etc.

Suivant la nature des liaisons entre polymères, on distingue deux grandes familles de matériaux plastiques :

— les thermoplastiques qui sont sensibles à la chaleur (d'où des déformations à chaud) ;

— les thermodurcissables qui, une fois la polymérisation faite, ne se déforment plus à la chaleur.

Les premiers sont mis en forme en utilisant les effets conjugués de la chaleur et de la pression : extrusion, injection ; laminage, induction de tissus ou papier. Les seconds sont le plus souvent moulés avant la fin de la polymérisation.

Le succès spectaculaire qu'ont connu les divers matériaux plastiques s'explique par la qualité des services rendus, la facilité d'emploi, la légèreté des produits, leur facilité d'entretien. Des problèmes, liés aux fortes variations dimensionnelles de la plupart de ces produits, à la sensibilité à la chaleur ou aux ultraviolets de certains de ces matériaux, à un vieillissement parfois défectueux, ont dû être surmontés grâce à des ajouts judicieux et à des perfectionnements dans les techniques de fabrication. L'abaissement régulier du prix de ces matériaux ne cesse d'élargir leur marché.

P. Ch.

PLATEAU D'ÉDUCATION PHYSIQUE → Stade et terrain de sport

PLEIN AIR → Base de plein air et de loisirs

PLUS-VALUE FONCIÈRE → Imposition des plus-values immobilières ; Impôt foncier ; Spéculation

POINTE → Heure de pointe ; Migrations alternantes

POLARISATION, PÔLE DE CONVERSION, PÔLE DE CROISSANCE → Conversion ou reconversion ; Pôle de compétitivité ; Pôle de développement

PÔLE DE COMPÉTITIVITÉ

Réunion d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et de centres de recherche qui s'engagent dans une démarche partenariale (sur un territoire donné, qui est le plus souvent la région, mais sans regroupe-

ment physique) pour développer des synergies autour de projets dont les priorités sont l'innovation et la recherche de la compétitivité. On notera que ce dernier terme apparaît, dans les actions d'aménagement du territoire peu avant (CIADT du 14 septembre 2004) que la DATAR ne se transforme (en janvier 2006) en DIACT, plaçant la compétitivité au premier rang de ses préoccupations, en opposition avec ses politiques antérieures en matière de localisation des activités (la décentralisation de celles-ci en particulier). Le suivi est assuré par un groupe interministériel dont le secrétariat est assuré par la DIACT (de nouveau appelée DATAR après le 14 décembre 2009) et la direction générale des entreprises.

La localisation des activités avait été le premier champ d'intervention de la DATAR après sa création en 1963 à travers la politique de décentralisation de celles-ci. Mais ce thème avait perdu de son importance et les procédures d'agrément étaient devenues presque formelles. L'État avait bien, suite au CIADT de décembre 1997, après un travail d'identification, lancé, entre 1998 et 2003, des appels d'offres pour la reconnaissance de *systèmes productifs locaux* (SPL). Ces projets concernaient des territoires ayant déjà une activité spécialisée concentrée autour d'un même secteur, des relations interentreprises (PME essentiellement) denses et des structures d'animation (par exemple, porcelaine à Limoges ou parfums cosmétiques à Grasse). Par exemple, Club-Tex (Nord-Pas-de-Calais) regroupe 66 entreprises et 6 centres de formation et de recherche autour des aspects techniques de l'industrie du textile. Au total, 103 SPL étaient en place en 2005, qui totalisaient plus de 500 000 emplois pour 18 000 entreprises. Ces chiffres ne doivent cependant pas faire illusion : il s'agissait essentiellement d'entreprises et d'emplois qui existaient. L'accompagnement par la DATAR et les financements spécifiques ont été extrêmement réduits (la DATAR n'a d'ailleurs publié aucun chiffre). Les moyens financiers sont largement venus des collectivités territoriales et des organismes consulaires, souvent dans le cadre des contrats de plan État-région. Ils ont représenté 4 millions d'€ par an à partir de 2006.

La politique des pôles de compétitivité, amorcée en décembre 2002, décidée en 2004 et concrétisée en 2005, a manifesté une ambition beaucoup plus grande et a été lancée de façon beaucoup plus spectaculaire. Elle veut traduire, contrairement aux actions antérieures de la DATAR, une rupture avec les politiques antérieures. Il ne s'agit plus de mesures qualifiées de défensives, voire d'« ambulancières », comme celles menées par la DATAR depuis ses origines, mais d'une politique offensive qui vise à créer de « véritables plates-formes technico-économiques associant industrie, recherche et enseignement supérieur ». La spécialisation des pôles est considérée comme une condition essentielle de leur réussite. De nombreux SPL ont établi des relations étroites avec les pôles de compétitivité (par exemple Club-Tex avec le pôle UP-Tex).

Le fondement théorique des pôles de compétitivité s'inscrit dans une analyse, discutable mais nouvelle, tirée de divers rapports d'économistes, des forces et faiblesses de l'industrie française à l'heure de la mondialisation :

— la thèse « décliniste », agitée par divers intellectuels français (Nicolas Baverez, etc.), est rejetée ;

— l'industrie constitue un des principaux moteurs du développement économique : elle représente 80 % des exportations et motive 90 % des crédits de recherche-développement ;

— la part en volume de l'industrie dans la valeur ajoutée nationale est stable depuis vingt-cinq ans et la baisse en valeur de la part de l'industrie n'est due qu'à la baisse relative des prix industriels, d'où la stabilité de la part de marché de la France, alors que les autres pays d'ancienne industrialisation (États-Unis, Allemagne, Grande-Bretagne) ont reculé ;

— la diminution des effectifs industriels résulte essentiellement de l'externalisation par les entreprises des emplois non liés à leur cœur de métier et au recours plus large à l'intérim et à la sous-traitance, et non d'une perte de substance ;

— les délocalisations à l'étranger d'unités de production, outre qu'elles sont anciennes, n'ont qu'une ampleur limitée (bien moindre que les fusions-acquisitions) et ont un effet favorable sur la balance commerciale.

Les véritables problèmes de l'économie française, et en particulier de l'industrie, se situeraient ailleurs :

— retard par rapport aux autres grands pays industriels dans le domaine de l'innovation technologique, qui traduit le tassement relatif du potentiel scientifique et technologique, notamment en Île-de-France ;

— en conséquence, décrochage du contenu technologique et baisse de niveau de gamme des produits français ;

— retard dans des domaines majeurs (techniques de l'information et de la communication, biotechnologies) ;

— mutation des exportations françaises qui se concentre en Europe sur des marchés plus étroits et moins porteurs.

Les pôles de compétitivité se veulent donc un changement radical de cap de l'aménagement du territoire vers une priorité absolue à l'innovation et à la recherche de la compétitivité : ce n'est pas un hasard si cette procédure a accompagné la transformation de la DATAR en DIACT. Ils ne sont pas isolés par rapport aux stratégies suivies par d'autres pays industriels, qui lui sont antérieures. Celles-ci se sont inspirées de la théorie des *clusters* développée par Michael Porter, qui repose sur la proximité géographique et culturelle et sur la complémentarité d'entreprises ou d'institutions partageant un même domaine de compétence (par exemple, une agglomération d'entreprises pratiquant la même activité (cf. déjà les districts industriels), ce qui permet des économies d'échelle, mais aussi des synergies entre entreprises et centres de recherche, qui elles-mêmes suscitent une croissance endogène et attirent d'autres entreprises.

La DATAR évoquait à titre d'exemples :

— la Silicon Valley dans la région de San Francisco, liée à l'Université de Stanford, où des entreprises de haute technologie (informatique notamment) y ont été créées par d'anciens étudiants ;

— les réseaux danois de petites entreprises, à l'initiative de l'État (1989-1993), puis les « mégaréseaux » (par branche) et les « réseaux de compétence » (à partir de 1999) ;

— les *clusters* de Galice, par branche, à l'initiative de la région autonome (1994) et ceux de Catalogne (fin des années 1980), réorientés en 2004 vers des secteurs émergents (cité de l'aéronautique, biotechnologies, agroalimentaire, énergies) ;

— les *clusters* brésiliens, animés par une agence parapublique ;

— le pôle de l'Université de Haïfa autour du Technion de celle-ci ;

— les *Kompetenznetze* (réseaux de compétence) allemands (il en existe plus d'une centaine), orientés vers l'innovation, impulsés par le gouvernement fédéral et aidés financièrement par celui-ci et surtout par les Länder ;

— les pôles suédois de compétitivité, encouragés par l'État, dont certains ont une réelle envergure internationale (Medicon Valley près de Malmö et de l'Université de Lund, qui regroupe 30 000 emplois) ;

— les parcs *high-tech* en Chine (le programme a débuté en 1988 et on en compte plus d'une cinquantaine) ;

— les *clusters* de Corée du Sud, tel Cristal Valley, spécialisé dans les écrans plats autour de l'entreprise Samsung.

La procédure de sélection des projets de pôles français de compétitivité a connu les étapes suivantes :

— mise en place du comité stratégique décidée par le CIADT du 13 décembre 2002 ;

— rapports de la DATAR (« *France, puissance industrielle* », 2004) et du député Christian Blanc (« *Pour un écosystème de la croissance* »), qui ont établi un diagnostic et formulé des propositions ;

— lancement de l'appel à projets en novembre 2004 ;

— clôture de l'appel à projets le 28 février 2005 ;

— choix de 67 projets (parmi 105 proposés), après expertise, au CIADT du 12 juillet 2005 (après réception de nouvelles candidatures et fusions de pôles, il y en a 66) ;

— validation des projets de contrats au CIADT du 14 octobre 2005.

La proportion de projets retenus (près des deux tiers) est très élevée. Elle a d'ailleurs été considérablement augmentée peu de temps avant la décision finale, en partie pour permettre un meilleur équilibre entre les régions, en partie à la suite des pressions classiques en pareil cas. La période d'expertise a été brève (deux mois) et chaque dossier n'a été examiné que par un petit nombre d'experts (3 ou 4 en moyenne, 2 au minimum).

Les 66 projets retenus en 2005 (on observera que beaucoup d'entre eux ont cru devoir adopter une dénomination anglophone, y voyant sans doute un signe de modernité) sont classés en :

— 6 pôles « mondiaux » :

• Solutions communicantes sécurisées (Provence-Alpes-Côte d'Azur) ;

• Medicen Paris Région ;

- Aerospace Valley (Bordeaux et Toulouse) ;
- Lyonbiopole (Lyon) ;
- System@tic Paris Région ;
- Minalogic (Rhône-Alpes) ;

— 10 pôles « à vocation mondiale » :

- Cap Digital Paris Région ;
- Industries et agro-ressources (Champagne-Ardenne, Picardie) ;
- Pôle Mer Bretagne ;
- Innovations thérapeutiques (Alsace) ;
- Images et réseaux (Bretagne) ;
- I-Trans (Nord-Pas-de-Calais et Picardie) ;
- Pôle Mer Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- MOV'EO (Pays-de-la-Loire) ;
- Chimie-Environnement Lyon Rhône-Alpes ;
- Atlantic Biotherapies (Pays de la Loire) ;

— 50 pôles « nationaux ».

Cinq nouveaux pôles ont été créés lors du CIACT du 5 juillet 2007. Trois autres projets ont en outre été adossés à des pôles existants.

En termes de secteurs d'activités, on observe une grande diversité. Les plus représentés sont l'agriculture et les industries agricoles (15 projets, dont 10 retenus), les biotechnologies, la santé et la nutrition (11, dont 8), les procédés industriels et la lutte contre les risques (10, dont 4), les matériaux, les plastiques et la chimie (9, dont 7), l'image et les multimédia (9, dont 3), les logiciels, l'électronique et les télécommunications (8, dont 7), la logistique et la mobilité (7, dont 5), l'énergie (7, dont 5), les équipements du foyer et de la personne (7, dont 4), la mécanique et la microtechnique (6, dont 4), etc.

Un pôle de compétitivité est géré par un conseil d'administration et une équipe d'orientation. Un comité de labellisation assure l'expertise et procède à la sélection des projets de recherche et de développement. La présidence ne doit pas être assurée par un représentant de l'État : c'est souvent celui d'une entreprise (pour 15 des pôles, c'est un représentant d'une PME). Le pôle se voit désigner un interlocuteur unique au nom de l'État. Il y a enfin un comité local de coordination qui réunit 100 à 200 membres. Au total, 997 grands groupes industriels et 5 545 PME participaient aux 71 pôles de compétitivité. Les PME étaient concernées par près du tiers des projets.

L'action d'un pôle de compétitivité implique la définition d'une stratégie commune aux participants, l'émergence de projets de recherche et de développement, la gestion des compétences de ses membres. Elle peut inclure le développement international (il y a 110 projets d'investissements étrangers dans les pôles), le développement durable (c'est le cas de 12 d'entre eux) et l'aménagement territorial.

Les crédits initialement prévus pour les pôles de compétitivité (750 millions d'€ pour la période 2006-2008) ont été doublés à l'occasion du CIADT du 12 juillet 2005. Ils proviennent pour près de 831 millions de l'État (crédits d'intervention de différents ministères), pour 520 millions des différents organismes et agences associés à ce programme (Caisse des dépôts et consignations, ANVAR, Agence nationale de la recherche, Agence de l'innovation industrielle, ces deux dernières créées en 2005) et pour 160 millions, de fonds européens, des collectivités territoriales et de diverses exonérations d'impôts et de taxes et d'allègements de charges sociales. De 2005 à 2007, les appels successifs à projets ont représenté 2,3 milliards d'€ (dont un tiers de crédits publics (pour moitié de l'État) à travers les 272 projets retenus, issus de 60 pôles, et impliqué 7 000 chercheurs. Ils concernent en particulier les techniques d'information et de communication, l'énergie, la santé, les biotechnologies, l'aéronautique et les transports. Pour la période 2009-2011, le même montant de crédits (1,5 milliard d'€) est prévu. Certaines voix demandent un supplément de crédits dans le cadre du plan de relance lié à la crise économique.

Une procédure d'évaluation des pôles de compétitivité a été lancée en juillet 2007. Les objectifs de cette évaluation visaient à éclairer le gouvernement pour la suite de cette politique et de reconduire, voire d'augmenter, les aides aux pôles qui ont obtenu des résultats jugés satisfaisants. Elle a été réalisée par deux cabinets internationaux indépendants sous supervision de la DIACT. Elle devait s'accompagner d'un renforcement du dispositif de soutien et de leur pérennisation. Les résultats de cette évaluation ont été remis en juin 2008. Selon cette évaluation, 39 pôles ont atteint leurs objectifs, 19 ne les ont atteint que partiellement et 13 devraient être reconfigurés en profondeur. L'ensemble des actions ciblées a été traité. L'ancrage territorial est général. Il y a une forte diversité des projets

quant aux thématiques, à la taille et aux partenaires retenus. Les financements annoncés ont été effectivement mobilisés. La plupart des pôles sont engagés dans des actions internationales. Mais l'effort reste à faire dans le domaine de la formation. Par ailleurs, la composante environnementale du développement durable est peu abordée. Les consultants ont recommandé de poursuivre le financement unique des projets, d'apporter un appui public à des structures locales d'animation et de mener des actions coordonnées entre l'État et les collectivités territoriales. Selon ces évaluateurs, les priorités, à vrai dire très générales, devraient être :

— de consolider et d'inscrire dans la durée la dynamique positive de coopération autour de l'innovation ;

— de responsabiliser les acteurs en créant une logique de contractualisation et de contrôle *a posteriori* ;

— de réaffirmer l'engagement de l'État et de développer le pilotage stratégique ;

— d'intégrer la politique des pôles de compétitivité dans la politique de recherche et d'innovation ;

— de poursuivre l'optimisation des circuits de financement en renforçant leur cohérence globale.

Un autre rapport d'évaluation a été établi en décembre 2008 par le Conseil économique et social. L'avis estime que ces pôles de compétitivité « ont développé un état d'esprit et une pratique de réseau dont on peut se féliciter » et souligne que le dispositif permet à chaque filière et à chaque territoire de trouver sa place dans la course à la compétitivité. Mais il souligne les nombreux écueils qui guettent le dispositif adopté :

— nécessité d'un préfinancement de l'animation des pôles,

— appareil de gouvernance trop figé ;

— intégrité des collectivités locales ;

— participation encore insuffisante des PME ;

— complication des procédures.

À la suite de l'évaluation de juin 2008, le président Sarkozy a annoncé, dès le 26 juin 2008, qu'on ne créerait pas de nouveau pôle, sauf dans le domaine des écotechnologies et qu'on instituerait pour chaque pôle deux référents, l'un national et l'autre local. Il a estimé nécessaire d'approfondir la stratégie de développement des pôles en bâtissant une stratégie de pôle, en élaborant une feuille de route stratégique, et de contractualiser de préférence les actions en partenariat entre l'État et les collectivités territoriales. Il faudra, pendant la période 2009-2011, mieux prendre en compte le développement durable, encourager la collaboration entre les pôles et les actions à caractère international. Les financements seront accrus par mobilisation des ressources du secteur privé.

Au-delà de ces évaluations, il serait évidemment prématuré de porter un jugement sur une politique qui en est seulement à ses débuts. Diverses questions ont déjà été posées, auxquelles la DATAR a tenté de répondre par avance :

— ces pôles doivent-ils être à l'échelle nationale (voire régionale) ou à l'échelle européenne ?

— le nombre de pôles n'est-il pas excessif ?

— les moyens financiers prévus sont-ils adéquats et n'y a-t-il pas un risque de saupoudrage de ceux-ci ?

— l'État est-il compétent pour animer cette politique ?

Ces interrogations ne manquent pas de pertinence et les réponses apportées n'emportent pas toujours la conviction :

— le fait que le nombre de pôles ait été considérablement accru dans l'étape ultime précédant la décision montre que le risque de saupoudrage est réel ;

— les crédits prévus, certes non négligeables, viennent de chapitres budgétaires ou d'organismes qui ne les utiliseront pas ailleurs ;

— surtout, les 67 pôles retenus sont loin de remplir tous les critères affichés :

- dans certains, la composante « recherche et université » est symbolique ;
- la liste des branches auxquelles ils appartiennent ne donne pas l'impression de concerner avant tout les secteurs où l'innovation est la plus développée et la plus urgente ;
- la spécialisation des pôles est toute relative pour certains ;
- la synergie entre des participants, qui dans la plupart des cas n'avaient aucune relation lors de l'appel à projets, risque d'être difficile à faire émerger ;
- les sites de ces « pôles » sont souvent très imprécis (une région entière, voire plusieurs) ;
- la visibilité internationale est loin d'être toujours claire.

Enfin, si la principale orientation nouvelle est la recherche de la compétitivité, fût-ce au détriment de l'égalité spatiale (ceci est clairement

précisé), les pôles de compétitivité ne sont pas sans reprendre certains des principes des technopôles ou des districts industriels. La rupture est donc peut-être moins nette qu'il n'est affirmé. Peut-on le regretter puisque cette rupture irait à l'opposé de certains des critères de l'aménagement du territoire (égalité des chances sur le plan spatial, planification, équité)?

P. M.

→ Localisation des activités; Technopôle; technopole; Pôle de développement.

PÔLE DE DÉVELOPPEMENT

Lieu ou localité, voire région, qui, du fait des activités qui y sont installées, exerce un effet d'entraînement sur l'implantation d'autres activités.

Le concept, développé par François Perroux, est très lié à celui d'économies externes. Le pôle de développement favorise et suscite le progrès économique et la modification des structures et de l'organisation de la production. Perroux a également développé le concept de pôle de croissance, qui concerne seulement l'évolution quantitative de l'économie. Cette théorie est parfois appelée théorie de la polarisation.

Le terme de pôle a aussi été employé, à propos des zones de reconversion industrielle : le gouvernement français a créé, le 8-12-1984, 14 pôles de conversion. S'agissant de villes ou de secteurs marqués par le déclin d'industries anciennes (sauf celui de Fos-sur-Mer), qu'il s'agit de rendre à nouveau attractives, l'emploi du terme « pôle » apparaît ici comme un audacieux pari sur le succès de leur reconversion.

Le terme de pôle a également conduit à forger le concept de technopôle. Il s'agit d'un pôle de développement caractérisé par le recours à des technologies innovantes. Depuis 1988, les technopôles français préfèrent utiliser le terme de technopoles, bien qu'il apparaisse impropre.

Enfin, en 2005, la DATAR a créé 66 pôles de compétitivité. Ceux-ci ont pour objet de regrouper et de favoriser le développement d'activités liées à la recherche. Les pôles de compétitivité associent établissements d'enseignement supérieur, centres de recherche, entreprises et éventuellement collectivités territoriales et organismes consulaires. L'ambition est de créer de véritables plates-formes technico-économiques. La spécialisation des pôles est considérée comme une condition essentielle de leur réussite.

P. M.

→ Aménagement du territoire; Conversion ou reconversion; District industriel; Économies externes; Pôle de compétitivité; Technopôle, technopole.

PÔLE DE RECHERCHE ET D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR → Université

PÔLE RESTRUCTURATEUR → Centre; Centre urbain nouveau

POLICE ADMINISTRATIVE

Le procédé de la gestion des services publics n'est pas le seul qui permette à l'État de prendre en charge des activités dans la pratique très diversifiées. Sur l'ensemble du territoire, la police administrative consiste en l'édiction de normes juridiques (règlements généraux, autorisations ou interdictions particulières) et en la prise d'actes matériels visant au maintien de l'ordre public.

En matière d'urbanisme, on trouvera d'assez nombreuses illustrations de ce procédé qui a toujours un caractère préventif et poursuit les mêmes objectifs que la police générale : parmi les polices spéciales concernant l'urbanisme, il faut signaler celles qui concernent la sécurité et la salubrité des bâtiments, les établissements industriels dangereux, incommodes et insalubres, la protection des eaux, de l'esthétique du cadre urbain et des paysages, etc.

Y. P.

→ Insalubrité (habitat; logement); Péril (arrêté de); Servitude; Trouble de voisinage.

POLITIQUE DE LA VILLE → Banlieue; Contrat d'agglomération; Contrat de ville; Développement social des quartiers (DSQ); Exclusion; Grand ensemble; Pacte de relance pour la ville; Projet de quartier; Projet urbain;

Réhabilitation ; Rénovation urbaine ; Zone franche urbaine (ZFU)

POLITIQUE DE POPULATION → Doctrine de population

POLITIQUE DE STATIONNEMENT

Ensemble des moyens réglementaires et tarifaires visant à tirer le meilleur parti de l'espace dévolu au stationnement. Il convient de distinguer quatre types de finalité du stationnement :

— le stationnement nocturne (des résidents), lié au droit à la possession d'une automobile, qui suppose la construction de garages ou, dans les quartiers anciens où ils sont en nombre insuffisant, le droit au stationnement nocturne sur la voirie, ou, à défaut, la possibilité de louer (ou d'acheter) un garage dans un autre quartier ;

— le stationnement diurne (au lieu de travail), à décourager dans le centre, car très consommateur d'espace (circulation en pointe et stationnement de longue durée) et n'apportant aucune animation au quartier ;

— le stationnement temporaire (déplacement d'affaires, d'achats, de loisirs, etc.), à ne pas décourager, même dans le centre, dont ces déplacements assurent l'animation ;

— le stationnement de livraison, indispensable mais à réglementer.

La politique de stationnement payant qui en découle suppose :

— des tarifs très élevés, dissuasifs, pour le stationnement de longue durée ;

— des tarifs modérés pour le stationnement de courte durée (jusqu'à deux heures) ;

— un stationnement nocturne gratuit.

Le stationnement payant, qui doit être limité aux zones où l'espace de stationnement est insuffisant, doit être complété par :

• des mesures de limitation de la durée de stationnement autorisé (dans les « zones bleues », cette durée est limitée, sur la voirie, sans paiement), pour assurer la rotation rapide des véhicules sur les emplacements disponibles ;

• une politique de construction de garages liés aux résidences, mais de limitation des emplacements liés aux activités dans le centre (car ils attirent des véhicules supplémentaires circulant aux heures de pointe) ;

• une réglementation strictement appliquée pour les livraisons ;

• une utilisation polyvalente (pour plusieurs usagers successifs) des places des parcs de stationnement.

On peut prévoir que les constructeurs ne réalisant pas les places de stationnement prévues par la réglementation achètent une concession à long terme dans un parc public, ou versent une participation à la commune pour construire des parcs publics, ne dépassant pas 4 782 €, son montant maximal fixé en France.

• Le coût de construction d'une place de stationnement peut être évalué en 1996 à :

• 2 000 à 3 000 € pour un emplacement au sol (terrain compris) ;

• 10 000 à 15 000 € pour la construction dans un parc à étages (terrain compris), dans une ville moyenne ou en banlieue d'une métropole ;

• 15 000 € (ville moyenne) à 25 000 € (Paris) en souterrain (terrain non compris).

On peut proposer les normes suivantes :

— une place par logement au centre, de 1,5 à 2 places la périphérie ;

— une place pour 50 m^2 (en banlieue) à 200 m^2 (dans le centre) de surface de bureaux ;

— une place pour 1,5 à 3 emplois dans l'industrie, selon la desserte en transports en commun ;

— une place pour 40 m^2 de commerce de voisinage ou de secteur, pour 20 m^2 dans un centre régional ;

— une place pour six étudiants pour les locaux universitaires (hors des centres-villes).

P. M.

→ Planification des transports ; Stationnement ; Tarification (des transports).

POLITIQUE FONCIÈRE → Action foncière ; Maîtrise foncière ; Réserves foncières

POLITIQUE RÉGIONALE

Action publique en vue d'assurer le développement équilibré des régions, la préservation de leur patrimoine et de leurs ressources, l'épanouissement dans le cadre de la communauté nationale de leurs spécificités et la reconnaissance, dans le respect de la législation, du droit à s'administrer directement.

La politique régionale a d'abord été conçue de manière très simple, comme s'il suffisait d'interdire l'installation à Paris des activités industrielles pour stopper la croissance de la capitale et pour attirer les emplois là où ils sont indispensables. Petit à petit, le cadre s'est élargi : la politique régionale s'est donné pour but de mieux répartir l'ensemble des emplois, et pas seulement ceux du secteur industriel. Elle s'est attachée davantage à améliorer la qualité de la vie, à préserver la nature ou les sites et monuments remarquables, à sauvegarder ce qui reste des cultures locales et à assurer l'accès de tous aux manifestations les plus actuelles de l'art et de la pensée. De ce fait, elle a cessé de pouvoir être pensée tout entière d'en haut : on peut imaginer une croissance économique dans laquelle l'État et les chefs d'entreprise, souvent parisiens, sont seuls impliqués ; on ne peut assurer l'épanouissement des diverses collectivités qui composent le pays sans les consulter et sans leur donner le droit de prendre les décisions qui les concernent le plus directement. La politique régionale contenait donc en germe la décentralisation : celle-ci a d'ailleurs commencé à se mettre en place progressivement ; les lois de 1982-1983 sont beaucoup plus le terme d'une évolution commencée trente ans auparavant qu'une rupture brutale.

La politique régionale a été conçue au temps des « trente glorieuses » et de l'expansion facile. Aujourd'hui, la France vit dans la crise et la désindustrialisation. Le problème posé par l'évolution du contexte économique est celui de la restructuration de l'espace en vue de restaurer les conditions d'une compétitivité internationale perdue. Pour augmenter les chances du pays, il convient de favoriser les grandes métropoles, les axes de circulation facile et les régions qui jouissent d'une bonne qualité de la vie : ce sont les ensembles les mieux placés pour attirer les activités dont le pays a besoin.

Doit-on pour autant se résoudre à laisser une part très importante du territoire national entrer dans la spirale de la désertification ? Il convient au contraire d'assurer un équilibre entre les actions nécessaires au dynamisme économique global du pays et celles destinées à préserver des sociétés régionales qu'un économisme trop brutal condamnerait au déclin. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 et la loi Voynet du 25 juin 1999 cherchent à maintenir la cohésion du tissu régional et social français, suivant en cela les réflexions engagées par la DATAR depuis 1988.

P. C.

→ Aménagement du territoire ; Aménagement régional ; Développement régional ; Planification régionale ; Région.

POLLUTION

Émission de produits qui provoquent une gêne ou une nuisance dans un milieu. La pollution peut être biologique (bactéries) ou chimique (oxydes de carbone, hydrocarbures, oxydes d'azote, etc.). Elle atteint l'air, l'eau, les aliments et le sol. Par extension, on parle de pollution physique lorsque les propriétés physiques du milieu sont modifiées (bruit, chaleur, radioactivité). Les pollutions spécifiquement urbaines sont surtout celles de l'air et sont causées par certaines formes de chauffage (charbon, gaz, fioul), par l'industrie et par la circulation automobile et aérienne (gaz d'échappement), la circulation routière pouvant en représenter 50 % ou plus. Les principaux polluants sont :

— le monoxyde de carbone qui bloque l'oxygénation des tissus ;

— les oxydes d'azote qui entraînent des troubles respiratoires ;

— les hydrocarbures qui irritent les yeux et les muqueuses ;

— les composés sulfureux qui s'attaquent aux poumons ;

— les dérivés du plomb qui entraînent des troubles neurologiques ;

— le gaz carbonique qui serait l'agent principal du réchauffement (non prouvé scientifiquement) de l'atmosphère (effet de serre) ;

— les composés fluorés et chlorés qui altèrent la couche d'ozone de la haute atmosphère ;

— les dérivés du phosphore, les fumées, les poussières, etc.

L'effet de serre, qui résulte de la présence d'une enveloppe de gaz (comprenant en particulier du gaz carbonique, du méthane et de la vapeur d'eau) autour de la terre, ne doit pas être considéré comme une pollution. C'est lui qui, en réchauffant la terre (à une température moyenne de 15 °C au lieu de – 18 °C), y rend

possible la vie telle que nous la connaissons. Certes, l'augmentation de la teneur de l'atmosphère en gaz à effet de serre, et en particulier en gaz carbonique, risque d'entraîner un changement climatique qui est lourd de dangers pour l'humanité. Mais le gaz carbonique n'est pas en soi un polluant, puisqu'il est indispensable au cycle de la végétation.

La pollution de l'air a un coût social qu'on peut estimer :

• par la méthode du coût d'évitement : coût d'un avion ou d'un véhicule dont l'émission de polluants est sensiblement réduite (les réglementations mises en place depuis vingt ans ont permis de la réduire fortement : de moitié au moins par la double catalyse) et coût d'un carburant sans plomb ;

• par la méthode du coût de réparation (dépenses de santé, dégradation des bâtiments et de la végétation).

La méthode du coût d'évitement, qui repose sur l'application des réglementations mises en œuvre, conduit à une estimation de 0,10 € par voyageur-kilomètre en milieu urbain pour l'automobile (mais dix fois moins, par voyageur, pour l'autobus).

Face à la pollution atmosphérique entraînant, lorsque le climat s'y prête (fréquence de brumes ou de brouillard), le *smog* qui peut provoquer des troubles graves ou la mort (Londres, Tokyo, Los Angeles, vallée du Pô, etc.), certaines villes se sont dotées de réseaux de surveillance et d'alarme.

La *prévention de la pollution de l'air* repose sur :

— le traitement des carburants (réduction du soufre et du plomb dans l'essence) et l'amélioration des systèmes de carburation (double catalyse) ;

— le recours à des formes de chauffage non polluantes (électricité, chauffage urbain) dans les régions urbanisées ;

— le traitement, avant rejet, des fumées industrielles ;

— l'aménagement urbain : desserrement des industries polluantes, prise en compte des vents dans le zonage, coupures vertes absorbant les polluants, etc., éloignement des aérodromes.

P. M.

→ Aéroport ; Automobile ; Bruit ; Coût social ; Effet de serre ; Installations classées ; Nuisance ; Pollution atmosphérique ; Pollution des eaux continentales ; Pollution des mers ; Pollution des sols ; Transport aérien.

POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE

Le terme désigne :

— l'ensemble des processus qui introduisent dans l'atmosphère des corps qui ne se trouvent pas à l'état naturel, ou qui en modifient artificiellement l'état ;

— le résultat de ces processus.

Comme le terme a une connotation péjorative, on l'emploie généralement pour désigner les modifications de l'atmosphère par l'action humaine qui sont capables de provoquer des dégâts aux biens ou des altérations de la santé. D'autre part, il s'agit surtout de l'introduction de « corps étrangers ». Cependant, par un léger abus de langage, on parle de « pollution thermique » pour désigner les échauffements anormaux de l'atmosphère.

Les corps capables de provoquer une « pollution » de l'atmosphère sont extrêmement nombreux. Il est donc commode, pour présenter quelques-uns des polluants les plus importants, de décrire plusieurs *classifications possibles* de ces corps.

Les polluants revêtent trois *formes physiques* essentielles :

— Les particules solides ayant des diamètres échelonnés de 0,01 à 1 000 μ, environ.

— Les aérosols, formés de gouttes de liquides en suspension. Les plus importants sont composés d'eau qui peut contenir des corps en solution, comme le chlorure de sodium. Les gouttelettes se forment souvent autour de particules de petite dimension, qui constituent des « noyaux de condensation ». Les aérosols et les particules en suspension forment les fumées.

— Les gaz.

Les principaux *composants chimiques* sont :

— Les métaux, notamment le plomb, le magnésium, le cuivre, le zinc, le manganèse.

— Les hydrocarbures, molécules organiques formant des chaînes construites sur des atomes de carbone. Ces hydrocarbures agissent les uns sur les autres et se transforment dans l'atmosphère, sous l'influence de la radiation solaire, processus qui fait apparaître des corps aux effets particulièrement nocifs, comme le 3-4 benzopyrène.

— Les anhydrides sont des gaz qui se combinent aisément à l'eau pour donner des acides. Les plus importants sont le dioxyde d'azote (NO_2) et le dioxyde de soufre (SO_2) qui donne de l'acide sulfurique en se combinant avec l'eau.

— Les oxydants : le plus actif d'entre eux est sans doute l'oxygène triatomique ou ozone (O_3). Il se forme naturellement dans la haute atmosphère, sous l'influence des rayons ultraviolents, mais il est capable de se former dans les basses couches, notamment en présence d'hydrocarbures. L'oxydation par l'ozone peut produire des destructions considérables dans les molécules organiques.

— Le gaz carbonique (dioxyde de carbone, CO_2) ne peut guère être considéré comme un polluant, puisqu'il existe en quantités importantes dans l'air pur. Mais il peut atteindre des concentrations anormales et dangereuses du fait de la pollution. Celle-ci produit aussi un corps beaucoup plus nocif, le monoxyde de carbone, CO.

La classification selon les *origines des polluants* amène à traiter rapidement du mode de formation de la pollution.

— Les combustions normales, complètes, produisent avant tout du dioxyde de carbone, mais aussi des résidus – « cendres » – qui sont entraînés par les courants chauds ascendants, liés aux combustions. Certains combustibles contiennent des corps, en faible quantité, mais dont la combustion, même complète, donne des oxydes parfois dangereux. Le plus important, de loin, est le soufre qui donne de l'anhydride sulfureux (SO_2). Il y a en effet du soufre dans beaucoup de charbons et de produits pétroliers. Les combustions à haute température, comme celles qui sont liées au fonctionnement de beaucoup de moteurs, produisent le dioxyde d'azote, NO_2.

— Les combustions incomplètes sont fréquentes, dans les foyers mal réglés ; les moteurs à piston impliquent, pour que l'allumage soit possible, des combustions de ce type. Elles produisent du monoxyde de carbone, gaz toxique, et des résidus d'hydrocarbures, qui se combinent entre eux.

— Les rejets industriels autres que les combustions produisent beaucoup de particules et de poussières métalliques notamment. Par exemple, la production d'aluminium implique l'usage de fluor, qui est rejeté dans l'atmosphère en quantités importantes.

— Les combinaisons de polluants, les uns avec les autres, ou avec des corps normalement présents dans l'atmosphère, méritent d'être mentionnées à part : gouttelettes acides, anhydrides aromatiques.

Les sources émettant les polluants peuvent être classées en trois catégories selon leurs caractères spatiaux, importants pour tout ce qui concerne l'aménagement : les sources fixes et concentrées sont formées essentiellement par les usines ; leur identification et leur surveillance sont relativement faciles. Les sources fixes et dispersées – foyers domestiques (longtemps la seule source de pollution), incinérateurs d'immeubles, petites usines, etc. – sont plus difficilement contrôlables. Les sources mobiles sont apparues avec la locomotive à vapeur et se sont multipliées avec l'automobile et l'avion.

En matière d'*effets sur la santé,* la place des gaz et des particules fines explique la part importante des atteintes à l'appareil respiratoire. Le sang est affecté surtout par l'empoisonnement par le monoxyde de carbone. Les tissus superficiels, notamment ceux de la peau et des yeux, sont particulièrement sensibles aux hydrocarbures. Tous les polluants sont capables de produire des réactions allergiques qui se manifestent de façon très variée.

Les « irritants » provoquent des réactions immédiates, au niveau des organes atteints directement, et peuvent provoquer des accidents graves, surtout chez les malades chroniques. Parmi les plus importants, on peut citer les anhydrides, les hydrocarbures. Les polluants non irritants ont des effets à long terme, une fois installés dans le corps. C'est souvent le cas pour les métaux, avec leurs effets cancérigènes (amiante) ou tératogènes (mercure). Certains polluants font sentir leurs effets immédiatement, quand ils atteignent des concentrations élevées dans des épisodes de pollution revêtant l'aspect d'une crise aiguë, à la suite d'un accident climatique ou industriel. Il est normal de donner une place particulière aux effets des polluants sur les êtres humains. Mais on ne doit pas oublier pour autant leur action sur la végétation, victime, elle aussi, d'épisodes aigus et d'affections chroniques, avec les maladies des arbres provoquées par le fluor (vallées alpines) ou par les pluies acides (probablement responsables de l'état des forêts en Allemagne et en Scandinavie).

Les bâtiments sont également atteints : oxydation des parties métalliques, corrosion des pierres, notamment des calcaires, par les pluies et les aérosols acides.

Pour synthétiser les distinctions variées faites ci-dessus, il est commode, bien qu'un

peu artificiel, de distinguer *deux types de pollution,* par des associations de caractère. Le « type classique » est apparu avec l'utilisation massive des combustibles fossiles, notamment le charbon, et les concentrations urbaines et industrielles. On peut la qualifier de « pollution type XIX^e siècle », encore importante, bien que sa réduction ait été spectaculaire. Il s'agit de particules (métaux), d'aérosols et de gaz (SO_2, CO_2), résultant de la combustion et des rejets industriels et provenant de sources fixes. La pollution de « type moderne » est liée à la banalisation des automobiles et à la diversification de l'industrie chimique. Elle prend surtout la forme de gaz (CO_2, CO, NO_2, et hydrocarbures oxydants), résulte de combustions incomplètes à haute température et provient de sources mobiles ou dispersées.

Ces deux types de pollution ne se mesurent pas suivant les mêmes techniques. D'une manière générale, comme on ne peut tout mesurer, on choisit des polluants typiques et représentatifs, assez faciles à doser et à recueillir. Ce choix est relativement facile pour la pollution « classique » que l'on mesure grâce à l'appareil « soufre-fumées » (dosage du SO_2, et de l'ensemble de la charge en particules). L'étude de la pollution « moderne » est plus difficile, et demande des dosages plus nombreux (oxydants, NO, CO, hydrocarbures).

La pollution varie dans le temps et dans l'espace. Certes, la pollution atteint toute la planète. On commence même à craindre que l'augmentation de la teneur en CO_2 puisse modifier les grands équilibres énergétiques de l'atmosphère. Mais il est certain qu'il existe des lieux particulièrement affectés et des crises momentanées. Comme la lutte contre ces concentrations spatiales et temporelles de la pollution est à la fois possible et importante, il est nécessaire d'en comprendre les mécanismes.

La localisation de la pollution dépend d'abord, évidemment, des sources inventoriées et classées ci-dessus... Mais elle est liée aussi aux mécanismes atmosphériques : les polluants se concentrent dans les basses couches de l'atmosphère quand l'air stagne et ne connaît ni mouvements verticaux ni mouvements horizontaux. Ces occurrences se produisent dans certains climats et dans certains sites.

— Les climats où les anticyclones sont particulièrement fréquents présentent un très fort risque de pollution. C'est le cas, notamment, des régions continentales des latitudes moyennes (en hiver), des régions méditerranéennes (en été) et des régions tropicales (pratiquement toute l'année, mais surtout pendant la saison sèche). L'industrialisation et l'urbanisation de régions où le climat a des caractères favorables à la pollution réservent de graves difficultés pour un avenir proche, comme le montre le cas de Los Angeles ou celui de grandes villes tropicales à saison sèche (Mexico, Bombay, etc.).

— Les sites les plus dangereux pour la pollution sont ceux qui se prêtent bien à la formation des inversions thermiques, c'est-à-dire les creux et les vallées.

La pollution a ses rythmes. Les effets aigus de la pollution sont aggravés à certains moments bien précis. Il existe à la fois des phénomènes cycliques, et des crises aiguës, rares mais dévastatrices. Les cycles sont dus, pour leur part, à des phénomènes climatiques et à des rythmes de l'activité économique. Les cycles annuels et diurnes combinent les deux effets, alors que les cycles hebdomadaires sont plutôt dus à des rythmes purement économiques.

Les sociétés modernes ne manquent pas de moyens de *lutte contre la pollution atmosphérique.* Contrairement à une opinion courante, des succès notables ont été obtenus, surtout en ce qui concerne la « pollution classique », qui a beaucoup diminué en France. Les problèmes sont plus difficiles à résoudre dans le cas de la pollution « de type moderne », car les polluants sont plus volatils et les sources plus dispersées et souvent mobiles.

Tandis que les grandes réunions internationales sur l'environnement (Rio de Janeiro, 1992 ; Kyoto, 1997 ; Buenos Aires, 1998 ; Bali, 2007 ; Copenhague, 2009) se préoccupent de problèmes mondiaux, comme la diminution de la quantité d'ozone protectrice dans la très haute atmosphère ou l'augmentation de l'effet de serre, les recommandations européennes et des lois nationales s'occupent davantage des pollutions proprement dites. La France, en conformité avec les directives européennes, a adopté le 30 décembre 1996 une loi sur l'air qui illustre les procédures actuelles pour la mise en œuvre des techniques de lutte contre la pollution qui doivent être coordonnées et concertées.

Les mesures relèvent de la gestion des sources de pollution existantes, mais aussi de politiques à plus long terme destinées à réduire les volumes globaux de pollution. Il peut s'agir de simples mesures techniques d'action sur les sources ou de décisions d'aménagement, telles celles qui vont de la redistribution spatiale des activités à l'échelle locale ou à celle du territoire national.

La loi sur l'air du 30 décembre 1996 cherche d'abord à améliorer la connaissance de la pollution. Alors que longtemps la pollution n'a été mesurée que près de sites considérés comme dangereux, on est passé à une couverture beaucoup plus complète du territoire. Toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants doivent avoir des systèmes de mesures régulières. 35 associations de surveillance ont été mises en place qui, tout en couvrant tout le pays, forment un réseau plus serré dans les vieilles régions industrielles, lieux de concentration des fortes pollutions « classiques ». Les stations d'observation se sont également multipliées, y compris dans les régions rurales, où l'on mesure la « pollution de fond » et où l'on surveille particulièrement les apports d'ozone. Les mesures d'une grande variété de polluants sont confrontées à des normes, fixées en fonction des connaissances sur les effets de ces polluants sur la santé publique, qui tendent à devenir de plus en plus strictes. Elles concernent à la fois les concentrations instantanées en polluants et les durées de dépassement des seuils.

Ces mesures et ces normes font l'objet de deux types de traitement :

— des traitements rétrospectifs, qui définissent la qualité de l'air par des indices synthétiques tenant compte d'une vaste gamme de produits polluants, qui servent à mettre en évidence la nécessité d'actions à long terme relevant de l'aménagement ;

— des traitements servant à la prévision des risques à l'échéance de quelques heures, qui utilisent un indice fondé sur la teneur de quatre polluants majeurs – SO_2, NO_2, ozone, poussières et fumées – en vue de la gestion au jour le jour de la pollution.

Les dispositions d'urgence concernent depuis longtemps les installations industrielles, en particulier les centrales thermiques. La loi sur l'air a introduit la possibilité de limiter la circulation automobile des véhicules les plus polluants (qui n'ont pas reçu la « pastille verte »). Les seuils de déclenchement ont été abaissés à Paris en juin 1999.

Les actions d'aménagement demeurent indispensables. Des règles précises pèsent sur les installations industrielles : interdiction de certains carburants et de certains procédés, dimension minimale des cheminées pour faciliter la dispersion des polluants, mise en place obligatoire de filtres, etc. Les actions à long terme concernant des espaces étendus sont de plus en plus fréquentes : éloignement des sources de pollution inévitable des zones habitées (réglementation des installations classées), limitation des implantations industrielles dans les sites à fort potentiel de pollution, tels les fonds de vallées, imposition de barrières végétales, politiques de limitation de la circulation automobile à travers les plans de déplacements urbains que la loi sur l'air a rendus obligatoires dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, etc.

Les mesures de lutte contre la pollution ont un prix, ce qui a conduit à formuler le principe selon lequel « les pollueurs devraient être les payeurs ». Mais son application est limitée notamment par des considérations juridiques, la loi française refusant qu'une recette du budget de l'État soit affectée à une politique particulière. C'est donc surtout par des incitations positives – dégrèvements fiscaux – qu'on cherche à obtenir l'adoption de techniques et d'appareillages moins polluants.

F. D.-D.

→ Aéroport ; Atmosphère ; Automobile ; Coût social ; Développement durable ; Effet de serre ; Énergie et environnement ; Installations classées ; Microclimat urbain ; Moyen de transport ; Nuisance ; Plan de déplacements urbains ; Protection de la nature ; Transport aérien.

POLLUTION DES EAUX CONTINENTALES

Constituant l'essentiel de la matière vivante, l'eau joue un rôle fondamental dans l'alimentation humaine. Il est donc tentant de considérer comme polluée toute eau qui n'est pas potable, c'est-à-dire dont la consommation peut provoquer des troubles pour la santé des hommes.

L'atmosphère fonctionne comme une gigantesque machine à distiller l'eau des océans, qui est fournie à l'état presque pur aux habitants des continents sous forme de pluie (elle est notamment débarrassée du sel qui la

rendrait inconsommable). Peut être considéré comme pollution, tout processus qui réintroduit dans l'eau des continents des produits indésirables, des impuretés. On peut distinguer, en particulier :

— *Les pollutions naturelles,* c'est-à-dire résultant de processus dans lesquels les activités humaines jouent un rôle mineur. Les eaux superficielles abritent naturellement des parasites, des bactéries et des virus, ainsi que des animaux de plus grande dimension qui servent d'hôtes ou de vecteurs aux parasites.

— *Les pollutions bactériennes,* virales, ou parasitaires dues aux rejets de matières fécales humaines. De nombreuses maladies comme la typhoïde, le choléra, les dysenteries, sont transmises chez les humains par l'intermédiaire de l'eau. Les maladies parasitaires et microbiennes transmises par l'eau ont beaucoup reculé dans les pays industriels à eaux contrôlées, mais elles restent un fléau majeur pour la plus grande partie de l'humanité. Même dans les pays industriels, l'élimination et le contrôle de la pollution bactérienne demandent une vigilance constante.

La consommation ménagère de l'eau, c'est-à-dire celle qui la rend non potable par pollution bactérienne ou virale, ne représente qu'une fraction assez faible de l'utilisation de l'eau (13 % en France par exemple).

— *Les pollutions dues aux lavages des surfaces* continentales par l'eau de pluie. Très pure, celle-ci est rapidement salie par le ruissellement superficiel. Le développement des techniques aggrave cette pollution : hydrocarbures sur la voirie, lessivage des produits utilisés par l'agriculture, tels que pesticides et engrais (aux États-Unis, les rivières des grandes régions agricoles du Middle West sont aussi polluées que celles des régions industrielles).

— *Les pollutions dues aux rejets industriels :* les industries rejettent les produits inutiles à la fin du processus de fabrication, dans les cours d'eau ou dans des puisards, à partir desquels ils peuvent atteindre les nappes souterraines. Certains de ces produits peuvent être toxiques pour les hommes, la faune ou la flore aquatiques.

— *La « pollution thermique » :* l'expression, consacrée par l'usage, bien qu'il ne s'agisse pas d'une pollution au sens strict du terme, désigne l'élévation anormale de la température de l'eau, due en général à l'activité industrielle et à la production d'énergie (centrales thermiques et centrales nucléaires). Cette dernière a de grands besoins de refroidissement, et utilise pour cela l'eau des rivières et des lacs. Dans la plupart des pays industriels, jusqu'à la moitié de l'eau utilisée sert au refroidissement.

La concentration des polluants dans les eaux continentales dépend évidemment de l'importance des rejets, mais elle est aussi fonction du régime hydrologique. Lors des périodes de basses eaux, la dilution des substances introduites diminue et les manifestations de la pollution sont particulièrement spectaculaires. Les pays à longue saison sèche, avec des rivières à régimes faiblement pondérés, sont donc particulièrement défavorisés.

Les polluants interagissent les uns sur les autres, ce qui peut aboutir à une accentuation de leurs effets. Un exemple particulièrement net est fourni par l'eutrophisation des lacs : l'arrivée d'eaux anormalement chaudes, chargées d'engrais, peut y provoquer la prolifération de certaines algues. Celles-ci consomment une quantité importante d'oxygène, leurs débris s'accumulent dans le fond des lacs, dont la hauteur s'élève. La décomposition des résidus alguaires consomme encore de l'oxygène. Le lac « meurt », la désoxygénisation élimine la faune, et il finit par se combler. Ce processus d'eutrophisation est naturel, mais il est fortement accéléré par la pollution chimique et thermique.

La défense contre la pollution a longtemps eu comme arme majeure la recherche de sources d'eau pure. L'utilisation directe de l'eau de pluie, stockée dans des réservoirs, a toujours été secondaire. On a beaucoup plus massivement eu recours à l'eau des nappes. Celle-ci est en effet épurée par un filtrage à travers certaines couches géologiques, notamment les sables.

La consommation d'eau devenant de plus en plus importante, il est nécessaire d'avoir recours à des eaux fluviales, contenant souvent des eaux usées. Leur épuration s'impose. Le traitement des eaux comporte en général plusieurs phases :

— élimination des troubles dans des bassins de décantation ;

— accélération de la minéralisation de la matière organique : on fait en général en sorte que les filtres à sable des unités de traitement se comportent comme des « filtres biologiques » :

il se forme sur les grains de sable une enveloppe bactérienne qui agit sur la matière organique ;

— stérilisation, pratiquée à l'aide de produits chlorés ou d'ozone : celle-ci est un agent d'épuration très actif qui ne laisse pas de goût à l'eau ;

— traitements spécifiques, destinés à éliminer des produits précis, dus à des rejets industriels.

La lutte contre la pollution des eaux continentales peut être imposée par des mesures législatives ou réglementaires, prises à l'échelle d'un pays tout entier, comme les dispositions qui, en France, imposent des autorisations pour le déversement des eaux usées. Mais elle nécessite une planification générale des utilisations de l'eau. Celle-ci peut être réalisée à l'échelle de l'aire de desserte d'une grande agglomération ou dans le cadre d'un bassin fluvial.

F. D.-D.

→ Agence de l'eau ; Agriculture ; Assainissement ; Cours d'eau ; Eau ; Installations classées ; Nuisance ; Pollution des mers ; Pollution des sols.

POLLUTION DES MERS

Ensemble des processus et des résultats de ces processus qui introduisent dans l'eau de mer des corps qui ne s'y trouvent pas à l'état naturel, ou qui s'y trouvent avec des concentrations moindres.

Au sens strict, la pollution implique des modifications de la composition de l'eau. Mais on emploie couramment le terme de « pollution thermique » pour désigner l'élévation anormale de sa température par suite de l'action humaine.

Les polluants se présentent soit à l'état de substances dissoutes, soit à l'état de particules en suspension. La présence de celles-ci est spectaculaire, puisqu'elle modifie la couleur et la transparence de la mer. Il n'est pas toujours facile de distinguer les processus « normaux » des processus « naturels » qui introduisent des particules arrachées aux continents par l'érosion fluviale et les pollutions. Il est évident que les rejets de boues industrielles (comme les boues rouges, résultat de l'activité de l'industrie du kaolin) constituent des pollutions. Mais que dira-t-on de l'arrivée de troubles en quantité accrue par suite de la déforestation d'un bassin fluvial?

La pollution thermique résulte également de processus physiques. Elle est due au rejet dans la mer d'eaux échauffées parce qu'elles ont servi au refroidissement dans des transformations industrielles ou dans des opérations de production d'énergie. Les eaux chaudes perdent beaucoup plus vite leur individualité dans la mer que dans les cours d'eau continentaux, ce qui explique qu'on ait localisé beaucoup de centrales nucléaires sur les littoraux, notamment aux États-Unis.

Les agents qui peuvent être considérés comme des polluants sont très nombreux :

— *les micro-organismes,* bactéries et virus à propriétés pathogènes, proliférant sur les littoraux, à proximité des effluents des égouts. Le problème est particulièrement grave dans la mesure où la densité de population est spécialement forte le long des littoraux et où la baignade se développe considérablement. On détecte souvent la pollution bactérienne par les matières fécales ;

— *les produits organiques,* molécules aux longues chaînes carbonées. Celles-ci constituent notamment :

• *les produits pétroliers* rejetés par les moteurs de bateaux, par le dégazage des pétroliers et lors des accidents qui surviennent aux navires de ce type ou aux puits sous-marins de pétrole, origine des plus célèbres épisodes de pollution marine ;

• *des produits d'origine diverse,* tels que détergents, résidus d'engrais ou de pesticides ;

— les produits non organiques tels que :

• les sels biogènes, comportant des atomes d'azote ou de phosphore, provenant souvent des engrais. Ils sont capables de servir d'aliments à des végétaux marins, d'où leur nom ;

• les métaux : leur présence est due surtout aux rejets industriels. On s'est intéressé avant tout aux plus toxiques d'entre eux, tels que le mercure, le plomb, le cuivre, le zinc, le chrome et le nickel ;

• les radio-nucléides artificiels qui suscitent de grandes craintes et une abondante littérature. Ils proviennent des explosions atomiques et de rejets contrôlés. Ces derniers sont l'objet d'une surveillance très attentive, si bien que la pollution radioactive des océans reste limitée ; l'immersion de déchets radioactifs, même à forte profondeur et munis de protections considérables, continue cependant à susciter bien des réticences et contestations.

Les polluants sont apportés aux océans :

— par les cours d'eau des continents et par les pluies : de ce fait, la pollution des mers reflète, en quelque sorte, celle des eaux continentales et de l'atmosphère ;

— par des rejets directs le long des côtes : les égouts et les effluents industriels non contrôlés abondent le long des littoraux dans beaucoup de pays ;

— par des rejets directs en mer, à partir des bateaux : les plus importants sont ceux des pétroliers.

Il reste que les sources de pollution marine les plus importantes se situent le long des littoraux.

Tout un système d'interactions fonctionne dans le milieu océanique, qui assure une circulation et une évolution des polluants, et qui explique leur localisation. Les mers sont capables d'opérer la dilution ou l'élimination, au moins apparente, des polluants, par exemple :

— la sédimentation des particules, plus ou moins rapide selon leur taille, élimine les troubles ;

— la décomposition de la matière organique, comme les hydrocarbures, est relativement rapide, sous l'action de bactéries qui minéralisent les molécules organiques ;

— l'action de l'eau de mer et des micro-organismes marins semble avoir un pouvoir de destruction assez fort vis-à-vis des micro-organismes d'origine terrestre, comme ceux de flores intestinales : on a même pu parler du « pouvoir auto-épurateur de l'eau de mer ».

Mais beaucoup de polluants ne sont pas définitivement détruits par ces processus, et leur circulation dans l'écosystème marin peut produire des concentrations ou des effets inattendus :

— le rôle des courants marins est banal et important : bien des produits dissous ou des troubles en suspension sont transportés le long des côtes sur des distances considérables ;

— les polluants incorporés à des sédiments peu profonds peuvent rester actifs, affecter la faune et la flore marines, ou recontaminer l'eau. Il semble que ce soit le cas pour des insecticides comme le DDT ou pour des résidus de produits pétroliers ;

— des effets beaucoup moins immédiats, donc moins prévisibles, se produisent à la suite d'échanges complexes. Par exemple, les bactéries qui décomposent les hydrocarbures sont de grosses consommatrices d'un oxygène qui cesse d'être disponible pour d'autres êtres vivants. Des concentrations accentuées de polluants peuvent se former par le fonctionnement des chaînes alimentaires.

D'une manière générale, les résidus d'engrais, les sels biogènes, ont provoqué des mécanismes d'eutrophisation qui ont fait proliférer des algues et des animaux plus ou moins utiles.

Ainsi, malgré – et parfois à cause de – toutes ces évolutions, la pollution a des effets multiformes, qui se font souvent sentir loin des sources de production des polluants et qui aboutissent à la dégradation des eaux littorales, affectant donc des activités comme le tourisme, la pêche côtière, l'aquaculture, mais aussi les eaux du large, donc la pêche hauturière. On a même pu émettre des craintes à propos d'éventuels effets, d'ordres de grandeur très élevés, en invoquant, par exemple, la possibilité d'une crise généralisée du phytoplankton, qui aboutirait à affecter les échanges d'oxygène à l'échelle mondiale.

Chaque pays peut mener la lutte contre la pollution par la surveillance de son littoral et de ses eaux territoriales, champ d'action limité, mais important. Cependant, il est aussi nécessaire de se prémunir contre les pollutions originaires des pays voisins, et contre celles qui naissent en haute mer. Seules des négociations internationales peuvent être efficaces dans ce domaine. C'est ce qui explique l'intérêt porté à des conventions comme celle de Londres (1954), celle de Bonn (1969) ou celle de Bruxelles (1971), qui organisent la lutte internationale contre les pollutions par les hydrocarbures.

F. D.-D.

→ Littoral ; Mer ; Nuisance ; Pollution des eaux continentales.

POLLUTION DES SOLS

L'incidence des activités urbaines sur la pollution du sol et du sous-sol est restée largement méconnue jusqu'à l'explosion de Seveso qui a libéré des stocks de pyralène et dégradé irréversiblement l'environnement de ce site industriel. Certes, dès 1810, la France s'est dotée d'une législation permettant de limiter les risques de nuisances causés par des implantations artisanales ou industrielles en soumettant celles-ci à l'enquête d'utilité

publique (décret *commodo et incommodo* de 1810). Les grandes villes mêmes ont déclaré *non ædificandi* leurs grandes décharges, mais elles les ont plantées, puis transformées en jardins publics, et l'État n'a jamais archivé ses dépotoirs.

Du fait de la concentration des individus et des activités, le sol urbain est beaucoup plus pollué que le sol rural. Essentiellement organique et biodégradable jusqu'à l'avènement de la révolution industrielle, la pollution des sols est devenue rémanente et minérale à mesure du développement technologique. Elle est due à la consommation de nouveaux métaux pour l'enveloppe du bâti : le zinc (dès 1820), l'aluminium (à partir de 1950) ; à la production industrielle de nouvelles molécules très toxiques : sels de cadmium dans les piles, d'arsenic dans les pesticides, de mercure pour les équipements électriques, de chrome dans les tanneries, une centaine depuis 1880, obtenues sous des pressions et à des températures qui les rendent difficilement décomposables par des organismes vivants ; aux fumées : l'anhydride sulfureux dégagé par les combustibles fossiles, adsorbé sur les poussières, se transforme, au contact de la vapeur d'eau atmosphérique, en acide sulfurique ; à la croissance du trafic automobile : consommation d'huiles lourdes et de carburants dont les résidus de combustion – le plomb surtout – sont insensiblement déposés sur la chaussée. Ces poussières, transportées par le ruissellement de l'eau pluviable acidifiée, s'infiltrent dans le sol, percolent jusqu'à la nappe phréatique ou se déposent dans les interstices qu'elles colmatent peu à peu. Cachée par l'imperméabilisation de la surface – 90 % de Paris, 60 % de la Seine-Saint-Denis – cette pollution quotidienne et banale contribue notablement à la dégradation des aquifères ; elle s'ajoute à la contamination plus ponctuelle de sites marqués par des activités contaminantes.

En France, la pollution du sol et du sous-sol a été prise en compte à partir de 1976 dans le cadre de la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, et a fait l'objet d'une véritable politique à partir des années 1990, après la découverte de plusieurs cas ayant compromis la santé publique (notamment une contamination au pyralène à Metz en 1993). Elle se traduit par la création de la base d'anciens sites industriels et activités de services (BASIAS), alimentée par les archives administratives et qui répertorie, en 2008, 232 352 sites ; puis par celle des sites et sols pollués (ou potentiellement pollués), appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif (BASOL), qui comprend, en 2008, 4 033 sites. La remise en état des sites revient au dernier exploitant (articles L 512-17 et L 512-76 du Code de l'environnement). Toutefois, le propriétaire peut être défaillant, inconnu ou décédé, cas se présentant plus particulièrement en contexte urbain. De ce fait, la collectivité doit souvent intervenir dans la gestion de ces sites. Compte tenu de l'impossibilité de réhabiliter l'ensemble des sites, leur gestion dépend de la confrontation entre niveau de contamination et usage futur du sol.

Les techniques de réhabilitation peuvent être classées en trois catégories :

— la dépollution *in situ* par voie chimique, biologique (phytoremédiation, biodégradation) ou physique (aération, lessivage, etc.) ;

— l'interposition ou confinement, qui consiste à isoler le sol contaminé, le plus souvent grâce à un géotextile imperméable ;

— l'élimination, qui vise à déblayer la couche polluée qui est traitée hors site (incinération, dépollution ou confinement).

Le choix entre ces techniques dépend du type de pollution, de l'usage prévu du sol, des contraintes locales (durée de la phytoremédiation par exemple). Toutes s'avèrent coûteuses.

S. B. et A. Gu.

→ Agriculture ; Installations classées ; Pollution ; Pollution des eaux continentales.

POLYVALENCE DES ÉQUIPEMENTS
→ Intégration des équipements

PONT → Infrastructures ; Transport fluvial

POPULATION

Ensemble des habitants d'un territoire. L'étude scientifique des populations est l'objet de la démographie qui utilise les techniques de l'analyse démographique. Le niveau d'une population est connu lors des recensements et, dans l'intervalle de ceux-ci, par des estima-

tions. Les mêmes sources permettent de connaître sa structure par sexe, âge, état matrimonial, etc. D'autres sources, notamment l'état civil, permettent de connaître son mouvement naturel, résultat des naissances et des décès. Les mouvements migratoires sont généralement plus mal connus.

Au plan spatial, on parle de densité de population comme le rapport d'une population à la superficie qu'elle occupe, et on la mesure en habitants par kilomètre carré (ou par hectare dans les zones urbaines).

On décrit la structure de la population par divers caractères :

— le sexe : il y a une stabilité (sauf avortements sélectifs, comme en Chine ou en Inde), dans le temps et dans l'espace, du taux de masculinité à la naissance (0,512 environ), mais la surmortalité masculine entraîne, hors migrations, un excédent féminin au-delà de 40 ans environ (en France) ;

— l'âge (par année de naissance ou par année d'âge révolu) : on établit des histogrammes, appelés pyramides des âges, qui distinguent les deux sexes et peuvent indiquer la distribution à chaque âge, d'un autre caractère : les âges sont indiqués en ordonnée ; les effectifs en abscisses (le sexe masculin à gauche, féminin à droite) : l'analyse d'une pyramide des âges d'une population est très révélatrice de son histoire démographique (variations de la fécondité, surmortalité due aux guerres, aux famines, etc.) ;

— l'état matrimonial : un individu peut être célibataire, marié, veuf ou divorcé ; la pratique de l'union libre (mariage consensuel dans certaines sociétés, couples illégitimes) et celle des séparations de fait compliquent la réalité ;

— les caractères ethniques (race, couleur), politiques (nationalité), culturels (langues, religion, niveau d'instruction) et socio-professionnels (actifs et inactifs, statut, profession et catégorie socioprofessionnelle).

Des fichiers de population existent dans certains pays, généralement gérés au niveau de la commune de résidence, ce qui suppose une obligation de déclarer les changements de résidence, comme les événements démographiques (naissances, décès, mariages, divorces). Ils facilitent les évaluations de population entre les recensements. En France, il existe seulement le répertoire démographique, géré par l'INSEE, qui affecte chaque individu d'un numéro d'identification (à 13 chiffres) où sont reportés les événements d'état civil concernant l'individu : ceux-ci sont répertoriés par commune de naissance. Mais ce répertoire n'indique pas la résidence. Divers fichiers partiels peuvent être utilisés (fichier électoral, fichier des contribuables, de la Sécurité sociale, etc.), mais ils ne concernent jamais l'ensemble de la population. Cependant, dans le cadre de la couverture médicale généralisée, un nouveau registre national d'immatriculation à l'assurance maladie, qui a vocation à l'exhaustivité, est en cours de constitution.

Les démographes construisent des modèles de population :

— une population stationnaire a un nombre annuel de naissances invariable et une mortalité invariable définie par une table : son effectif et sa structure sont invariables et l'espérance de vie à la naissance est l'inverse du taux brut de mortalité (égal au taux brut de natalité) ;

— une population stable a un nombre annuel de naissances croissant, à taux r constant, et une mortalité invariable définie par une table : r est aussi le taux d'accroissement naturel de cette population dont la structure est invariable : on montre qu'une population quelconque, soumise à des lois de fécondité et de mortalité invariables, évolue progressivement vers la population stable correspondant à ces lois (Lotka).

P. M.

→ Démographie ; État civil ; Recensement.

POPULATION ACTIVE

Population qui participe à la production de biens ou de services. Dans les statistiques françaises, on y inclut les personnes à la recherche d'un emploi.

On appelle taux d'activité le rapport entre la population active et la population totale. On le calcule pour l'ensemble de la population (d'un pays, d'une région, d'une ville, etc.) ou par sexe ou pour certaines classes d'âge seulement (adultes en particulier).

Le concept de population active est lié à celui d'emploi. Mais plusieurs différences doivent être notées :

— celle relative aux chômeurs, comptés dans la population active, mais auxquels ne correspondent pas d'emplois ;

— les activités à temps partiel (auxquelles ne correspond qu'une fraction d'emploi) ou

intermittentes : or, ces formes d'activités se développent de plus en plus, soit par choix (jeunes en particulier pour les emplois intermittents, femmes pour les emplois à temps partiel), soit par absence d'emplois stables ;

— le cas des aides familiaux (agriculture, commerce, etc.) dont la situation réelle (emploi fixe ou non) peut être très variable ;

— dans certaines formes d'économie (pays en développement surtout), existe un secteur d'activités informelles (vente à la sauvette, menus services), qui ne correspond pas à des emplois, mais qui représente une activité pour ceux qui les exercent.

Les taux d'activité sont très dépendants des conventions retenues pour traiter les cas précédents, qui peuvent représenter ensemble une fraction importante de la population active (la majorité dans certains quartiers, voire certaines villes, des pays en développement). Il n'est dès lors pas surprenant que les taux d'activité publiés par le Bureau international du travail (BIT) soient très variables pour des pays à économie comparable.

L'ensemble de la population active d'un bassin d'emploi, d'un secteur géographique, d'une profession ou d'une entreprise est appelée main-d'œuvre. Cette expression est également utilisée pour définir le facteur travail ajouté aux produits bruts. On parle d'industrie de main-d'œuvre pour désigner celles d'entre elles qui nécessitent un important emploi de main-d'œuvre par rapport à l'emploi du capital : industrie textile, confection, par exemple. Au contraire, les industries qui nécessitent beaucoup de capital et peu de main-d'œuvre sont dites capitalistiques : sidérurgie, raffineries de pétrole par exemple.

P. M.

→ Activité professionnelle ; Emploi ; Migrations alternantes ; Taux d'activité.

PORT

Abri naturel ou artificiel pour les navires, composé notamment de quais le long desquels accostent les bateaux, et de bassins appelés docks (par extension, dock désigne aussi les magasins construits sur les quais où sont entreposées les marchandises). Les installations portuaires sont les bâtiments et les appareils nécessaires à l'embarquement et au débarquement des marchandises (fret) et des passagers. Un port franc est un port où les marchandises en transit ne paient pas de droits de douane.

Par extension, le qualificatif de port est attribué aux villes ayant une fonction portuaire importante. Celle-ci induit des activités commerciales (commerce de gros, entrepôts) et autres (transports, douanes).

P. M.

→ Infrastructures ; Transport fluvial.

PORT DE PLAISANCE → Équipements touristiques

POSTINDUSTRIEL → Société postindustrielle

POSTMODERNE

Terme utilisé aux États-Unis par des sociologues et des critiques en liaison avec celui de « postindustriel », dans le cadre d'une réflexion sur les sociétés industrielles avancées, à l'âge de l'électronique. Le contenu de ce concept présente une grande diversité, selon les idéologies des auteurs qui s'en servent. Le philosophe français F. Lyotard l'a utilisé pour qualifier et définir un état du savoir émergeant dans les sociétés avancées vers la fin des années 1950. La notion de postmoderne est pour lui l'instrument d'une analyse historique et épistémologique : son « hypothèse de travail est que le savoir change de statut en même temps que les sociétés entrent dans l'âge dit postindustriel... » (*La condition postmoderne,* Paris, 1977).

Sous l'impulsion du critique Ch. Jencks (*The language of post-modern architecture,* Londres, 1977), ce terme est passé dans la terminologie architecturale pour désigner un mouvement auquel il confère une double connotation : l'adjectif moderne renvoie à la fois à la « modernité » historique de la société et au mouvement dit « moderne » qui, en architecture et en urbanisme, débute dans les années 1920. D'une part, postmoderne se réfère au sens épistémologique initial, reflétant l'engouement pour la philosophie et les sciences de l'homme qui, depuis une vingtaine d'années, s'est emparé du milieu des architectes : son emploi trahit la superficialité

de ces approches, au même titre, par exemple, que la fortune actuelle du terme « déconstruction », emprunté à J. Derrida et vidé de sa signification. D'autre part, postmoderne qualifie globalement les réactions idéologiques et formelles, d'un ensemble d'architectes, contre le mouvement moderne, sous des chefs d'accusation multiples : évolution vers un nouvel académisme, échec du projet social, insuffisance sémantique et « ennui » dégagé par l'éthique et l'esthétique de la fonctionnalité, absence de références à la tradition et anti-historicisme.

Ch. Jencks affirme que l'architecture postmoderne est « métaphysique, conceptuelle, possédant une mémoire historique ». Il est cependant difficile de dégager dans les discours, les projets ou les réalisations des architectes postmodernes des traits communs, assumés comme tels, qui permettraient de parler d'un véritable mouvement. En fait, le seul dénominateur commun de ces travaux est leur opposition au mouvement moderne, parfois d'autant plus violente qu'elle résulte d'un brusque retournement. Ph. Johnson, créateur avec Hitchcock du terme « style international » (1932) et champion de ce style aux États-Unis jusqu'aux années 1970, déclare soudain : « Le style international est (...) assommant, manquant de richesse, totalement faux... le verre est *out.* (...) l'inspiration du passé est *in.* »

Si on tente d'analyser la production (textuelle, graphique, architecturale) d'architectes et aménageurs postmodernes tels que P. Johnson, R. Stern, R. Venturi, M. Graves, Ch. Moore aux États-Unis, Sterling, Krier, Botta, Bofill en Europe, Isosaki au Japon, on est confronté à un pluralisme dans lequel on peut discerner deux tendances : l'une affirmant une nouvelle modernité par un esthétisme nourri de kitsch ou des apports du pop art, ou encore utilisant les procédés du mouvement dada ou du surréalisme ; l'autre regardant vers le passé, en quête de monumentalité et de styles, et puisant à toutes les sources, de l'antiquité au baroque, du classicisme européen (privilégié dans certains projets d'aménagement) aux architectures totalitaires (nazie, stalinienne) et même à celle du mouvement moderne.

Cette énumération montre que le postmodernisme ne peut être défini, comme c'est souvent le cas, par un retour à l'histoire et à la tradition, qui s'opposerait à l'an-historicisme du Mouvement moderne. En fait, ce qui est proposé est une technique de la citation visuelle, que celle-ci soit empruntée aux paysages publicitaires du présent (Las Vegas, Disneyland), à la peinture (de Piranèse à Chirico), ou à l'architecture savante du passé. En revanche, ce maniement de la citation éclaire la nature de l'historicisme pratiqué par nombre de postmodernes. Il ne s'agit là, en effet, nullement d'un néo-style ou d'un éclectisme, comparables à ceux du XIX^e^ siècle, qui étaient nourris d'érudition et concernaient la structure autant que les ornements des édifices. L'historicisme postmoderne habille espaces et bâtiments, de façon « libre et non savante, en ne sacrifiant ni à la cohérence, ni à l'exactitude » (Ch. Jencks), à des fins purement visuelles, sans égard aux référents (économiques, sociaux, politiques) des formes empruntées. Parfois, surtout en urbanisme, la citation est pratiquée avec sérieux, comme c'est le cas des aménagements de style classique de L. et R. Krier (cf. *Architecture rationnelle,* Brnxelles, 1978), dont A. Van Eyck se demandait combien de temps ils allaient continuer à « ramper sur les traces de Piranèse, Sitte, Chirico et Marx » (*Discours au Royal Institute of British Architects,* 1981). Le plus souvent, la technique de citation joue simultanément sur plusieurs registres, cherchant à provoquer la surprise ou le choc. Le processus est mis en lumière dans la description par Ch. Moore de la Piazza d'Italia réalisée par lui en 1978, à La Nouvelle-Orléans, pour un quartier italien : « Je me suis rappelé que les ordres architecturaux étaient italiens avec une petite contribution des Grecs, et donc j'ai crn pouvoir utiliser des colonnes toscanes, doriques, ioniques et corinthiennes au-dessus de la fontaine. Mais c'était une erreur, elles cachaient la forme de l'Italie (carte géante de l'Italie inscrite dans le sol), et donc j'ai ajouté l'ordre Delikatessen dont nous avons pensé qu'il ressemblerait à des saucisses accrochées dans la vitrine d'un magasin (...). L'eau coule sur le fût des colonnes, recouvertes d'acier inoxydable, de la fontaine : j'aurais voulu avoir des essuie-glaces de camion pour établir une connexion avec le présent (...) » (*Discours* au RIBA, 1981).

Au-delà de leur pluralisme formel, l'architecture et l'aménagement postmodernes présentent cependant une unité non assumée, qu'une analyse critique peut définir par :

— leur refus du sérieux et leur rejet des objectifs éthiques et sociaux, essentiels pour le Mouvement moderne ;
— leur vide idéologique ;
— leur formalisme, ambivalent, installé sur les deux plans de la séduction et de la dérision.

De fait, le postmodernisme cache, sous l'alibi pervers d'un art attractif pour les masses, un nouvel élitisme qui conduit à s'interroger sur la nature de ce « mouvement » multiple. S'il peut, par son élitisme et son attitude polémique, apparaître comme une nouvelle avant-garde, il faut néanmoins compter avec son double caractère, iconique et médiatique. En effet, d'une part la recherche des architectes et urbanistes postmodernes étant d'ordre visuel, elle s'appuie très largement sur le dessin perspectif et la diffusion d'images. À telle enseigne que beaucoup d'architectes postmodernes en viennent à se contenter de cette seule production iconique. La bande dessinée a d'ailleurs exercé une influence importante sur l'architecture postmoderne (cf. notamment *Alix).* D'autre part, cette activité iconique est directement tributaire des médias (revues professionnelles) qui, par rétroaction, prennent une importance croissante et transforment l'avant-garde en mode. Cette condition nouvelle de l'architecture comme fait de mode est confirmée par le rôle des médias non spécialisés, devenus support publicitaire : « Un des aspects intéressants du postmodernisme est sa présence, en couleur, dans la grande presse hebdomadaire, au moins aux États-Unis » (Ch. Moore, *op. cit.*).

L'architecture postmoderne est surtout représentée aux États-Unis, mais aussi en Grande-Bretagne, en Italie, au Japon. En France, elle a été introduite avec retard, et en partie par la médiation d'architectes étrangers (cf. Bofill).

F. C.

→ Culturalisme ; Moderne ; Société postindustrielle ; post-urbain.

POSTURBAIN

Adjectif composé (applicable à âge, ère, civilisation, etc.). proposé par F. Choay (L'histoire et la méthode en urbanisme, *Annales ESC,* juillet-août 1970), comme corrélat de « postindustrial » (D. Bell, The Trajectory of an idea, *Towards the year 2000, Daedalus,* été 1967) dans un sens proche de la notion de *post city age* (The post city age, *Daedalus,* automne 1968) due à Melvin Webber.

Webber, l'un des premiers (cf. aussi D. Martindale, 1962 ; S. Greer, 1962), notait que la ville, au sens traditionnel d'espace discret et limité, tendait à disparaître. Il liait cette disparition d'abord essentiellement à la révolution technique des communications (transports, mais davantage médias et télécommunications), dont il montrait comment elle libère les hommes de leur ancestrale insertion « locale » : la société nouvelle, en voie d'émergence dans les pays développés, « est de moins en moins dépendante de la ville », le sens et l'importance de la distance physique déclinent rapidement. Ensuite, ces transformations sont liées par une boucle de rétroaction à d'autres facteurs, comme la croissante complexité d'une organisation sociale qui ne coïncide plus avec l'organisation spatiale, le développement d'une économie de services, les déplacements corrélatifs de populations vers des zones non urbaines, observés en particulier aux États-Unis.

En français, « posturbain » permet de pallier une pauvreté lexicale, source de confusion et de contresens permanents. En effet, le mot « ville » sert aujourd'hui à désigner indistinctement des entités historiques et physiques aussi disparates que la cité préindustrielle, la métropole de l'âge industrielle, les conurbations, les agglomérations déca-millionnaires, les « villes nouvelles » et les petites communes de plus de 2 000 habitants. De même, Le Corbusier n'utilise le terme « Ville radieuse » que par abus de langage.

« Posturbain » pointe les nouvelles formes d'urbanisation engendrées par la synergie d'un ensemble d'innovations techniques et par leur application au développement des grands réseaux techniques d'aménagement : tendance à la concentration qui investit des périphéries toujours plus largement irradiées, et dont l'étalement coïncide avec le dépeuplement des centres et noyaux urbains historiques ; tendance inverse à la dispersion linéaire (en forme de tentacules et en bordure de littoral) ou ponctuelle et diffuse (rurbanisation). Autrement dit « posturbain » signale que le schéma de W. Chrisfaller est périmé, que l'ère des entités urbaines discrètes est termi-

née et que le divorce d'urbs et de *civitas* est consommé.

Néanmoins, le terme « posturbain » n'a pas la précision monosémique de l'anglais *post-city age*. Il est même ambivalent dans la mesure où il peut servir à désigner le résultat physique, mental et social du processus d'urbanisation qui aboutit à réduire au dénominateur commun d'une nouvelle culture l'ancestrale différence entre villes et campagnes.

La notion de *post-city age* (et l'équivalent français qu'on choisira de donner à ce terme) présente une valeur heuristique. Elle ouvre une problématique et introduit à une prospective de l'aménagement esquissée dès 1931 par l'Italien G. Giovannoni avec sa notion d'anti-urbanisme *(Vecchie Città ed edilizia nuova)*, avant E. de Sola et M. Webber (*Urbanization and communication*, 1973, et *A different paradigm for planning*, 1978). Elle engage à explorer la voie d'un aménagement local, d'échelle modeste et de dimensions réduites, propre à induire des retrouvailles avec l'urbanité.

F. C.

→ Postmoderne ; Société postindustrielle ; Télécommunications ; Télématique ; Urbain.

POTABLE (EAU) → Eau

POUVOIR DE COMMANDEMENT → Entreprise

PRÉCIPITATIONS → Cycle de l'eau

PRÉEMPTION

En matière foncière, le droit de préemption est le droit pour une personne publique (commune le plus souvent) de se substituer à l'acquéreur lorsqu'un propriétaire foncier déclare son intention d'aliéner (DIA) un terrain.

Au regard du droit de propriété, la préemption est une technique intermédiaire entre l'acquisition amiable et l'expropriation : elle ne contraint pas le propriétaire à se dessaisir de son bien, mais elle limite sa faculté de vendre à qui il souhaite, à un prix librement convenu. Cette double restriction fait apparaître le double objectif que peut poursuivre le droit de préemption. D'une part, il permet des acquisitions d'opportunité : par exemple, dans une zone où une collectivité publique souhaite maîtriser l'urbanisation (ville nouvelle, rénovation urbaine, développement d'un nouveau quartier), l'instauration d'un droit de préemption lui permet d'acquérir progressivement les terrains et de bloquer, si elle le souhaite, les transactions entre personnes privées. D'autre part, le droit de préemption permet, avant tout, de peser sur l'évolution des prix fonciers. Arme antispéculative, il permet, en effet, d'intervenir lorsque la *déclaration d'intention d'aliéner* (DIA), obligatoirement envoyée par le vendeur au bénéficiaire du droit de préemption, fait apparaître un prix anormalement élevé. Cette technique pose toujours un délicat problème de fixation du prix. En cas de désaccord entre le propriétaire et le bénéficiaire du droit de préemption, on applique en général la procédure qui vaut en cas d'expropriation.

En France, le droit de préemption a vu son utilisation généralisée en matière foncière, depuis son apparition en 1958 dans les « zones à urbaniser par priorité ». Il peut s'appliquer aujourd'hui en zone agricole (droit de préemption des SAFER), en zone naturelle protégée (espaces naturels sensibles), en zone urbaine ou périurbaine.

La première application systématique du droit de préemption est intervenue en 1959, à l'intérieur des *« périmètres sensibles »*, au bénéfice du département (auquel peut se substituer, depuis sa création en 1975, le Conservatoire du littoral). L'objet était de délimiter, en particulier sur le littoral, des périmètres à l'intérieur desquels s'appliquerait, au bénéfice du département, une taxe spéciale sur les constructions (« redevance d'espace vert », devenue « taxe départementale d'espace vert » puis, en 1985, « taxe départementale des espaces naturels sensibles ») permettant d'intervenir à l'intérieur des périmètres de préemption.

En matière agricole, la loi d'orientation agricole de 1962 a également introduit, en même temps que les SAFER (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural), un droit de préemption à leur profit, dont les conditions sont fixées au niveau du département.

Le troisième type de « droit de préemption », le plus substantiel dans ses résultats, a

été celui de la *zone d'aménagement différé* (ZAD), créée en 1962. Créée pour quatorze ans (huit à l'origine), la ZAD couvre un périmètre dans lequel des projets publics ou privés doivent se réaliser dans un proche avenir, risquant d'entraîner une flambée des prix fonciers. Pour atténuer la spéculation, la référence de prix est fixée à la valeur du terrain dans l'usage qu'il avait un an avant la création de la ZAD. Cet outil a effectivement joué un rôle important dans le contrôle du marché foncier, notamment dans le cas des villes nouvelles ou des futurs tracés d'autoroutes.

Nouvelle extension du droit de préemption en 1975, dans la loi portant réforme de la politique foncière, avec la création des *zones d'intervention foncière* : il s'agit cette fois de créer, au profit des communes, un droit de préemption dans les zones urbaines. La ZIF est créée de plein droit dans toutes les villes de plus de 10 000 habitants qui disposent d'un POS opposable aux tiers. Dans ces zones, le prix de référence est le prix du marché. Faute de moyens techniques et de moyens financiers affectés à cet usage du droit de préemption, celui-ci est resté assez peu utilisé si ce n'est dans quelques grandes villes.

À peu près stabilisé pendant une dizaine d'années, le droit de préemption a été à nouveau modifié à plusieurs reprises depuis 1985. La loi d'aménagement du 18 juillet 1985 a d'abord complètement réorganisé le droit de préemption en zones urbaines et périurbaines : dans les communes dotées d'un POS, ZIF et ZAD ont été unifiées en un droit de préemption urbain (DPU) qui peut être institué sur tout ou partie des zones U et NA des POS. Initialement prévue comme automatique, la transformation des ZIF en zones de DPU est soumise, depuis la loi du 17 juillet 1987, à une décision expresse des communes. Celles-ci ont toute liberté pour instituer le DPU, en limiter le champ d'application ou le supprimer. D'un intérêt certain, le DPU est largement utilisé par les communes, mais il a parfois donné lieu à des usages contestables (choix de l'acquéreur, de l'opérateur, simple opération de marchand de biens) qui ont été soulignés dans un rapport du Conseil d'État (« Urbanisme : pour un droit plus efficace », Conseil d'État, 1992).

D'autre part, les ZAD avaient été maintenues par la loi de 1985 pour les communes non dotées d'un POS. La flambée spéculative 1985-1990 a conduit à élargir la possibilité pour l'État de créer des ZAD dans l'ensemble des communes, qu'elles soient dotées ou non d'un POS. En outre, la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 a également rétabli les « prézad », c'est-à-dire les périmètres provisoires délimités par le préfet avant l'établissement d'une ZAD. Cette compétence d'État est normalement exercée par le préfet, après avis du Conseil d'État en cas d'opposition de la commune. En contrepartie, les communes obtiennent un droit de priorité pour acquérir les biens mis en vente par l'État, ses établissements publics et les entreprises publiques dont la liste est fixée par décret.

Le champ d'application du droit de préemption a de nouveau été étendu récemment à trois reprises. L'évolution la plus importante a été apportée par la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, qui a étendu le domaine de la préemption publique et cherché à harmoniser le régime juridique des différents droits de préemption définis par le Code de l'urbanisme. La disposition la plus marquante de cette loi est probablement celle qui permet à l'État d'instituer, à l'initiative du Conservatoire du littoral, de nouveaux périmètres à l'intérieur desquels le Conservatoire se voit doté d'un droit de préemption propre, et non plus par délégation ou par substitution au département dans l'hypothèse où ce dernier n'exerce pas ce droit. Ce renforcement accompagne une tendance lourde, la part croissante des objectifs d'environnement dans l'exercice du droit de préemption, comme le traduit également la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, qui élargit l'usage possible de ce droit à proximité d'une installation soumise à un plan de prévention des risques technologiques ou dans les périmètres soumis à des servitudes dites d'inondation. La loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 a également largement étendu la possibilité de pratiquer le droit de préemption urbain sur le territoire de communes seulement dotées de cartes communales, sans qu'il y ait lieu de tenir compte des possibilités de construire dans la zone considérée.

Cet élargissement coïncide avec un nombre croissant de recours, y compris

devant les juridictions européennes. La jurisprudence récente traduit une certaine fragilité juridique de l'utilisation de cet outil, qui constitue bien une exception française. L'insuffisance de motivation tient une place importante dans cette fragilité juridique.

Dans la double perspective de remédier à cette fragilité et de contribuer à la relance de la politique du logement, le gouvernement a demandé en 2007 au Conseil d'État de constituer un groupe de travail. Le rapport remis en avril 2008 préconise, outre un certain nombre de mesures techniques et de simplification, de distinguer à l'avenir un simple droit de préférence, sans mécanisme de révision de prix, d'un droit de préemption fort, avec révision possible de prix, limité aux zones d'intervention actives, le droit de préemption prenant lui-même dans cette hypothèse un caractère actif et anticipateur.

V. R.

→ Acquisition foncière ; Action foncière ; Loi d'orientation sur la ville (LOV) ; Maîtrise foncière ; Prix fonciers ; Propriété ; Réserves foncières ; Sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER) ; Spéculation.

PRÉFABRICATION → Béton ; Composant ; Composite ; Industrialisation du bâtiment

PRÉFECTURE → Bâtiments administratifs

PRÉFET → Conseil régional ; Déconcentration ; Département

PRÉMÉTRO → Métro ; Tramway

PRESCRIPTIONS D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME

Avant la décentralisation, l'État avait déjà été conduit à édicter, sous le nom de directives d'aménagement du territoire, des orientations concernant des aspects particuliers de la politique d'aménagement du territoire. Le caractère opposable aux tiers de ces directives se heurtait cependant à une difficulté : le caractère parfois imprécis de leur rédaction.

Dans le contexte nouveau de la décentralisation, l'État a tenu à conserver la responsabilité des choix dépassant le cadre local. Le Code de l'urbanisme précise que « le territoire français est le patrimoine commun de la Nation ». La loi du 7 janvier 1983 a prévu que des prescriptions nationales et des prescriptions particulières à certaines parties du territoire soient fixées en application de lois d'aménagement et d'urbanisme. Les documents locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec leurs dispositions. En revanche, elles ne sont pas en principe opposables aux autorisations des sols. Cependant, celles-ci, dans les communes dépourvues de POS ou de PLU, ne doivent pas leur être contraires. En outre, ces lois peuvent elles-mêmes prévoir cette opposabilité : c'est le cas des lois relatives à la montagne, au littoral et aux zones de bruit des aérodromes.

C'est dans ce cadre que les directives nationales d'aménagement du territoire ont été refondues dans le cadre des lois – dont elles ne constituent qu'une partie – relatives à l'urbanisme au voisinage des aérodromes (11 juillet 1985), au développement et à la protection de la montagne (9 janvier 1985) et à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (3 janvier 1986). Il faut y ajouter un article de la loi du 18 juillet 1985 relatif à l'espace occupé par les anciennes enceintes fortifiées de Paris et de Lille. En fait, l'objectif de rendre les règles juridiques plus précises que dans les anciennes directives n'a guère été atteint, les textes de ces lois laissant une large marge d'imprécision (qui a toujours été interprétée, dans les faits, *a minima*) au nom de la souplesse d'application.

La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 supprime du Code de l'urbanisme la notion de loi d'aménagement et d'urbanisme et la remplace par celle de « dispositions particulières » relatives aux zones de montagne et du littoral. À vrai dire, cette modification semble purement formelle.

Les schémas régionaux d'aménagement et d'urbanisme (Île-de-France, Corse, départements d'outre-mer), les schémas de mise en valeur de la mer, les directives de protection et de mise en valeur des paysages et les directives territoriales d'aménagement, une fois

approuvés par décret, ont également valeur de prescriptions régionales.

En outre, la loi du 7 janvier 1983 prescrit aux documents d'urbanisme de déterminer les conditions permettant de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques. La loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 y a ajouté la prévision d'espaces constructibles suffisants pour les activités économiques et d'intérêt général et pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat. Ces prescriptions ont valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme. Ce principe, qui vise à assurer l'équilibre entre protection et aménagement, sert de base au contrôle administratif et juridictionnel des documents d'urbanisme.

La loi du 7 janvier 1983 prévoit aussi la possibilité de prescriptions particulières à certaines parties du territoire. Celles-ci doivent être fixées pour les régions (prescriptions régionales) ou un ensemble de régions, par exemple pour les massifs montagneux (prescriptions interrégionales). Établies sur proposition des régions ou après consultation de celles-ci, approuvées par décrets, ces prescriptions acquièrent valeur de prescriptions d'aménagement du territoire. Malheureusement, cette possibilité est très peu utilisée. À ce jour, aucune prescription particulière de massif n'a été établie (et ne le sera probablement jamais). De même, aucune prescription particulière régionale pour le littoral n'a été établie. Onze schémas de mise en valeur ont été prescrits, mais quatre seulement ont été approuvés (ceux de l'étang de Thau en 1995, du bassin d'Arcachon en 2004, du golfe du Morbihan en 2006 et de Tregor-Goëlo en 2007), même si celui du littoral charentais en est proche. Ainsi le fait que ces prescriptions s'imposent aux documents locaux d'urbanisme (schémas directeurs et plans d'occupation des sols) est-il resté presque sans portée.

Plus récemment, ont été institués deux autres types de prescriptions d'aménagement et d'urbanisme :

— les directives de protection et de mise en valeur des paysages (loi « Paysages » du 8 janvier 1993) ;

— les directives territoriales d'aménagement (loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995) qui concernent certaines régions : des 7 DTA prescrites, 6 ont été approuvées entre 2003 et 2007 (Alpes-Maritimes, bassins miniers lorrains, estuaire de la Seine, estuaire de la Loire, aire métropolitaine lyonnaise, Bouches-du-Rhône), mais celle des Alpes du Nord est encore en cours d'élaboration en 2009.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Directives d'aménagement du territoire ; Directive territoriale d'aménagement (DTA) ; Littoral ; Mer ; Montagne ; Schéma national d'aménagement et de développement du territoire ; Schéma régional d'aménagement et l'urbanisme.

PRÉSERVATION → Conservation ; Patrimoine ; Paysage ; Secteur sauvegardé ; Site

PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL → Département

PRÊTS À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ (PAP) → Aide à la pierre ; Crédit immobilier

PRÊTS À TAUX ZÉRO → Aide à la pierre ; Crédit immobilier

PRÊTS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES → Emprunts des collectivités locales

PRÊTS AUX ORGANISMES D'HLM → Aide à la pierre ; Habitation à loyer modéré (HLM)

PRÊTS CONVENTIONNÉS → Aide à la pierre ; Crédit immobilier

PRÊTS LOCATIFS AIDÉS (PLA) → Aide à la pierre ; Crédit immobilier ; Habitation à loyer modéré (HLM)

PRÊTS LOCATIFS D'USAGE SOCIAL (PLUS) → Aide à la pierre ; Habitation à loyer modéré

PRÊTS SPÉCIAUX DU CRÉDIT FONCIER
→ **Aide à la pierre**

PRÉ-URBANISME

Expression créée (F. Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités,* Paris, 1965) pour désigner un ensemble de textes et de réalisations dus à des penseurs politiques et sociaux du XIXe siècle, dont la démarche, marquée au coin de l'utopie, anticipe et préfigure celle de l'urbanisme. On peut diviser le pré-urbanisme en deux courants, « progressiste » et « culturaliste ».

Ceux-ci fondent identiquement leurs propositions de sociétés modèles sur une double critique de la société industrielle, à travers ses dimensions économique, sociale, politique, et de l'état de la ville dans cette société. Progressistes et culturalistes se rencontrent pour dénoncer, parallèlement aux iniquités de la société capitaliste industrielle, les tares physiques et morales de ses grandes villes : densités excessives, insalubrité de l'habitat et des quartiers ouvriers, distances épuisantes entre lieux d'habitation et de travail, inadaptation de la voirie, absence d'espaces verts, mais aussi opposition des quartiers riches et des quartiers pauvres, monotonie et laideur des nouvelles constructions. Mais la critique des progressistes, inspirée par une idéologie du progrès, vise, derrière ces défauts, davantage l'archaïsme et l'inefficacité de la ville contemporaine, tandis que celle des culturalistes, inspirée par une idéologie de la culture comme unité organique, vise essentiellement la désintégration des valeurs culturelles traditionnelles sous l'effet de l'industrialisation. Cependant, dans l'un et l'autre cas, la critique de ce qui est semblablement considéré comme « désordre » social et urbain a pour finalité et contrepartie, comme dans l'utopie, l'élaboration d'un modèle spatial, support d'un modèle de société, expression reproductible d'un ordre et d'une vérité.

Le *modèle spatial progressiste,* déjà annoncé par les projets panoptiques de J. Bentham à la fin du XVIIIe siècle, peut être défini à partir d'ouvrages comme ceux d'Owen, Fourier, Richardson, Cabet. Malgré certaines divergences (Fourier, par exemple, ne croit pas à la révolution industrielle), les auteurs n'en sont pas moins unis par leur foi dans le progrès, leur rationalisme et une même conception de l'individu humain comme type universel, identique en tous temps et en tous lieux. L'espace du modèle progressiste est conçu pour satisfaire les besoins types de cet homme universel, et déduit, *a contrario,* de l'espace de la ville critiquée. Il peut être caractérisé par :

— son ouverture, qui permet, conformément aux exigences de l'hygiène, une égale distribution à tous de l'air, de la lumière et de la verdure, dont Godin fait « le symbole du progrès » : c'est ainsi qu'*Hygeia* (Londres, 1876), la ville modèle de Richardson, a « le plus faible coefficient de mortalité » ;

— son découpage, selon un classement rigoureux : activités humaines habitat, travail, loisir sont aménagés en des lieux distincts ;

— la simplicité et l'immédiate lisibilité de cette logique fonctionnelle dans son organisation. La ville progressiste récuse l'héritage artistique du passé pour se soumettre, exclusivement, aux lois d'une géométrie « naturelle » ;

— la transposition de la qualité et du rôle de modèle aux édifices qu'il englobe et qui deviennent des prototypes, eux aussi définis une fois pour toutes. Owen établit un type d'école, Richardson un type d'hôpital ou encore de buanderie municipale. Toutefois, parmi les divers édifices types, le logement occupe une place privilégiée. Deux formules se dégagent : solution collective ramassée en hauteur pour occuper moins d'espace, adoptée par Fourier avec le « palais » de son *Phalanstère ;* solution individuelle, telle la maison de Richardson avec son toit-terrasse destiné à l'héliothérapie, sa cuisine laboratoire à l'étage élevé et ses salles d'eau.

À l'opposé de la cité occidentale traditionnelle et des grandes villes de l'ère industrielle, le modèle progressiste se présente comme un établissement éclaté : quartiers, communes ou phalanges sont autosuffisants, indéfiniment juxtaposables. Un espace libre préexiste aux unités qui y sont disséminées. Les vides et la verdure annoncent la désagrégation de la ville traditionnelle. Par ailleurs, comme tout modèle utopiste, le modèle spatial progressiste est un dispositif contraignant qui, au service d'idéologies politiques diverses (socialisme paternaliste chez Owen, socialisme d'État chez Cabet, socialisme communautaire chez Fourier), conditionne ses habitants en vue d'un rendement maximal de leurs activités.

Le *modèle spatial culturaliste* peut être dégagé à partir des œuvres de J. Ruskin et

W. Morris. Ne comptant aucun exemple français, il appartient spécifiquement à l'Angleterre, terre natale de la révolution industrielle où, depuis le début du XIXe siècle, une tradition de pensée en analysait les conséquences morales et matérielles, opposant les réalisations de la nouvelle société à celles du passé (cf. A. B. Pugin, *Contrasts or a parallel between the noble edifices of the fourteenth and fifteenth centuries and similar buildings of the present day,* 1836 ; Th. Carlyle, *Signs of the time,* 1829) : la clé de voûte de ce modèle n'est pas le concept de progrès et son orientation vers l'avenir, mais l'idée de culture, connotée par la nostalgie.

« Les phalanstères de Fourier... n'impliquaient rien d'autre qu'un refuge contre la pire indigence », écrit W. Morris dans les *Nouvelles de nulle part* (*News from Nowhere,* Londres, 1884). On ne peut exprimer avec plus de brutalité la différence idéologique qui oppose les deux modèles. Mais, pour pouvoir réaliser la belle totalité culturelle, conçue comme un organisme où chacun, à nouveau, tient son rôle original, la ville du modèle culturaliste doit, elle aussi, présenter un certain nombre de déterminations :

— au contraire de l'espace modèle progressiste, la cité modèle culturaliste est bien circonscrite, à l'intérieur de limites précises : elle contraste avec les espaces naturels qui l'entourent ;

— ses dimensions sont modestes, inspirées de celles des cités médiévales ;

— elle ne présente aucune trace de géométrie : l'irrégularité et l'asymétrie sont la marque de l'ordre organique, qui traduit la puissance créatrice de la vie ;

— l'art y présente la même importance que l'hygiène dans le modèle progressiste : moyen par excellence d'affirmer une culture, il ne peut se développer que par la médiation d'un artisanat ;

— en matière de construction, pas de prototypes : chaque établissement doit être différent des autres, tant par ses édifices publics que par ses demeures individuelles.

La cité du modèle culturaliste s'oppose à l'établissement du modèle progressiste par son climat urbain. Au plan politique, l'idée de communauté s'achève en formules démocratiques. Au plan économique, la production n'est pas envisagée en termes de rendement, mais du point de vue de son rapport avec l'harmonieux développement de l'individu au sein de la totalité culturelle. Le modèle culturaliste, s'il récuse les déterminations rigoureuses du rationalisme progressiste et échappe à son conditionnement totalitariste, n'en impose pas moins les contraintes de l'utopie. L'intégration du passé dans le présent n'a lieu qu'à condition d'éliminer l'imprévisible. Le modèle social fonctionne grâce à la réduction de l'espace et à son homéostasie qui empêchent la croissance et interdisent l'introduction des transformations techniques, introduites par la révolution industrielle dans les modes de production.

Les deux modèles, progressiste et culturaliste, ne se présentent pas, chez tous les auteurs et dans tous les textes, sous une forme également canonique. Néanmoins, tous ces esprits pensent l'établissement de l'avenir en termes de modèle, comme un objet reproductible, et non comme processus ou comme problème. Il est arraché à la temporalité et à l'histoire et devient, au sens étymologique, utopique, « de nulle part ». Tel est bien le reproche adressé par Marx et Engels à ceux qu'ils appellent les « socialistes utopistes ». Ceux-ci ont certes collaboré à une critique lucide et radicale de la société contemporaine (au même titre d'ailleurs que Marx et Engels), mais ils se sont prématurément enfermés dans des constructions abstraites et ont élaboré des modèles voués à l'anachronisme. Pour Marx et Engels, la perspective d'une action transformatrice remplace le modèle rassurant, mais irréel, des socialistes utopistes. C'est l'action révolutionnaire qui, dans son développement historique, réalisera l'établissement socialiste puis communiste : l'avenir demeure ouvert.

Dans la pratique, seul le modèle progressiste a donné lieu à des réalisations concrètes, peu nombreuses et de dimensions réduites. Ce sont essentiellement, en Europe, les établissements de Owen à New Lamark et de Godin à Guise (le Familistère) et, aux États-Unis, les « colonies » fondées par les disciples d'Owen, Fourier et Cabet. Celles-ci périclitèrent assez rapidement. Leur échec s'explique par le caractère contraignant et répressif de leur organisation, mais surtout par leur coupure d'avec la réalité socioéconomique contemporaine.

Ces expériences appartiennent aux curiosités sociologiques. En revanche, les modèles de « modèles » du pré-urbanisme présentent un intérêt épistémologique considérable : la démarche selon laquelle ils ont été construits annonce celle

de l'urbanisme. Ils sont les archétypes ou les modèles des modèles de l'urbanisme.

F. C.

→ Culturalisme ; Moderne ; Ordre ; Progressisme ; Urbanisme ; Utopie.

PRÉVISION

La terminologie des pratiques illustrant « les mœurs de l'esprit dans son commerce avec l'avenir » (Bertrand de Jouvenel) est assez confuse pour que l'on ne puisse éviter de poser d'entrée quelques repères, quitte à nuancer par la suite certaines des définitions ainsi avancées.

Ce que l'on nomme *prévision* dans le langage ordinaire constitue une démarche commune, à des titres et à des degrés divers, aux six manières principales de tenter de dire quelque chose du *futur,* ce terme ayant lui-même trois acceptions distinctes, à chacune desquelles sont attachées deux de ces manières de dire.

• Considéré en tant que *destin,* c'est-à-dire comme enchaînement, établi à l'avance, d'événements inéluctables, le futur est objet des discours du dévoilement (c'est-à-dire de l'apocalypse, au sens propre de ce dernier terme) : la *divination* et la *prophétie.*

La divination intéresse le dévoilement du sort d'un individu, la prophétie celui de la destinée d'une cité ou d'un peuple. La parole divinatoire ou prophétique se confond avec son objet : le terme latin de *fatum* désigne à la fois l'oracle, la destinée et l'ordre du monde.

• Considéré en tant qu'*avenir,* c'est-à-dire comme ensemble d'« états de la nature » (c'est-à-dire d'éventualités) possibles à une échéance plus ou moins lointaine, le futur est objet des discours de la description imaginaire : l'*utopie* et la *science-fiction.*

L'imaginaire n'exclut pas le rationnel. L'écrivain de science-fiction témoigne le plus souvent d'une culture scientifique étendue. L'utopiste est presque toujours un ingénieur social aux descriptions rigoureuses. Pierre Versins rassemble utopie et science-fiction sous la rubrique de « conjectures romanesques rationnelles ».

• Considéré en tant que *devenir,* c'est-à-dire comme procès historique, le futur est objet des discours de l'action : la *futurologie* et la *prospective.*

Cette dernière distinction est propre à la terminologie française. L'anglais désigne par une expression unique – *futures research* – l'ensemble des formes « savantes » de la prévision. De même l'allemand et le russe, par celle de *« prognose ».*

Une prévision peut avoir deux sortes de produits finaux : des *prédictions* et des *conjectures.*

Par *prédictions,* on désignera des assertions relatives à la configuration nécessaire d'un futur déterminé : elles sont les produits de la divination, de la prophétie et de la futurologie.

Par *conjectures,* on désignera des hypothèses concourant à « la création intellectuelle d'un futur vraisemblable » (Bertrand de Jouvenel) ou à tout le moins possible : elles sont les produits de la science-fiction, de l'utopie et de la prospective.

LES FIGURES DE LA PRÉVISION

Modes	*Représentations du futur*	*Produits*
Divination	Destin	Prédictions
Prophétie	Destin	Prédictions
Utopie	Avenir	Conjectures
Science-fiction	Avenir	Conjectures
Futurologie	Devenir	Prédictions
Prospective	Devenir	Conjectures

A.-C. D.

→ Futurologie ; Prospective ; Science-fiction ; Utopie.

PRÉVISIONS DÉMOGRAPHIQUES
→ Projections démographiques

PRÉVISION DES DÉPLACEMENTS → Modèle de transport ; Planification des transports

PRIMAIRE → Activité économique ; Agriculture ; Mines et carrières

PRIME À LA CONSTRUCTION → Aide à la pierre

PRIME À L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT → Amélioration de l'habitat ancien

PRIME À L'AMÉLIORATION DU LOGEMENT À USAGE LOCATIF ET D'OCCUPATION SOCIALE (PALULOS) → Aide à la pierre ; Amélioration de l'habitat ancien

PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Aide financière aux entreprises qui créent des activités dans les régions de conversion rurale ou industrielle. Elle a succédé en 1982 aux primes de développement régional (qui avaient elles-mêmes pris le relais des primes de développement industriel ou d'adaptation industrielle et, avant elles, des primes spéciales d'équipement instituées en 1955), mais aussi aux primes de localisation des activités tertiaires, aux indemnités de décentralisation (remboursement de 60 %, des frais de démontage, transport et remontage des matériels des industries transférées hors du Bassin parisien), aux primes de localisation d'activités de recherche, aux primes d'installation d'entreprises artisanales et aux aides spéciales rurales.

La prime unique d'aménagement du territoire (PAT) s'applique à la création, à l'extension, à la décentralisation, mais aussi au maintien (par reprise avec reconversion ou par conversion interne) d'activités industrielles ou tertiaires (en fait, seulement les activités tertiaires de recherche ou d'études, de conception, d'ingénierie, de siège ou de direction). Elle est calculée par emploi créé avec un taux maximal. Son montant maximal avait été fixé en 1982 à 35 000 F (taux normal) ou 50 000 F (taux maximal) par emploi selon les zones, sans pouvoir excéder 25 % des investissements. Pour les emplois industriels, la zone à taux maximal recouvrait les pôles de conversion industrielle (notamment ceux de Lorraine et du Nord), ainsi que l'essentiel du Massif central, la Corse, les Vosges, de larges secteurs de Bretagne du sud, des Pyrénées Occidentales et Orientales ; la zone à taux normal couvrait presque tout le reste de l'ouest, du sud-ouest, du Massif Central, du Nord, des Ardennes et de la Lorraine. Pour les activités tertiaires, le taux maximal s'appliquait dans un certain nombre d'agglomérations et de pôles de recherche ; le taux normal au reste du pays, sauf le Bassin parisien.

La prime est accordée par le gouvernement après avis du Comité interministériel des aides à la localisation des activités (CIALA), dont le secrétariat est assuré par la DATAR. Jusqu'en 1987 cependant, les dossiers correspondant à un programme d'investissements inférieur à 25 millions de F et à des entreprises dont le chiffre d'affaires était inférieur à 500 millions étaient traités au plan régional. À partir de 1987, pour réduire le coût budgétaire de la prime et pour la concentrer sur les projets d'investissements soumis à une concurrence de localisations à l'étranger ou localisés dans des zones prioritaires et sur les décentralisations, la procédure régionale a été supprimée et les seuils d'éligibilité fixés à 20 millions d'investissements ou pour des entreprises de plus de 300 millions de chiffres d'affaires. La prime est versée en trois ans et doit correspondre à des emplois durables.

Le Comité interministériel du 20 septembre 1994 a adopté, après une longue négociation avec la Commission des communautés européennes, un nouveau zonage de la PAT. La commission avait demandé de ramener la proportion de la population couverte de 42 à 36 % (un compromis a été trouvé autour de 41 %). Mais les taux des primes sont portés à 50 000 et 70 000 F (7 500 et 11 000 € à partir de 2002 pour les taux normal et maximal. La nouvelle carte des aides a réduit les zones à taux maximal surtout dans le sud de la Bretagne et dans les Pyrénées. Une nouvelle négociation avec la Commission européenne s'est engagée en 1998 sur le même sujet en vue de la période 2000-2006. Les proposi-

tions françaises ont accordé la priorité au soutien des territoires fragiles et à l'accompagnement des mutations industrielles, ainsi qu'aux quartiers de grandes agglomérations particulièrement en difficulté. Les zones retenues ont un niveau de revenu net imposable moyen inférieur à la moyenne nationale. Elles ont en outre soit un taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale (11,2 %), soit subi un déclin démographique de plus de 1,2 % entre 1990 et 1995. Il s'y ajoute des zones à risque (zones en reconversion industrielle ; zones exclues de l'objectif européen n° 1, celui des régions en retard de développement, ce qui concerne la Corse et le Hainaut ; quartiers sensibles où le taux de chômage dépasse 13,9 %). Cela conduit à éliminer certaines zones de Bretagne et de Normandie, du Massif central et de l'est comme les bassins d'emploi de Bar-le-Duc et de Verdun, dont les élus ont vivement protesté. Des aides compensatoires ont cependant été prévues pour les territoires qui ont, à cette occasion, perdu l'éligibilité à la PAT. La Commission, qui demandait une réduction plus importante encore des zones éligibles à la PAT (exclusion de certains quartiers de banlieue des grandes villes), a adopté la carte définitive, qui ne concerne plus que 34 % de la population, à l'automne 1999.

En outre, des avantages fiscaux peuvent être accordés aux entreprises sous certaines conditions de localisation, d'emplois créés et d'investissements effectués : exonération temporaire de la taxe professionnelle, réduction du droit de mutation sur les achats de bâtiments anciens. De même, des exonérations fiscales sont accordées pour les dépenses liées à l'expatriation de cadres étrangers établis en France pour travailler dans des entreprises étrangères.

Le montant des PAT a été très variable selon les années. Il atteignait 834 millions de F en 1990, mais avait chuté à 252 millions en 1993. Les crédits correspondants ont été sensiblement accrus en 1994 (1 milliard de F d'autorisations de programme en 1994, mais une partie seulement a été, comme les années précédentes, utilisée). Le montant des PAT distribuées est remonté en 1997 à 580 millions, puis a à nouveau diminué à 415 millions de F en 2001. En dix ans, 850 millions d'€ ont été attribués à 1 600 projets représentant au total 24 milliards d'€ (la PAT donc représenté en moyenne 3,5 % de l'investissement) qui devaient créer 160 000 emplois (soit 5 300 € de PAT pour 150 000 € d'investissement en moyenne par emploi annoncé). Ces créations d'emplois connaissent cependant, d'une année sur l'autre des variations importantes : entre 10 000 en 1993 et 22 500 en 2000. Cette part de la PAT est en diminution : avant l'augmentation de 1995, le montant moyen était de 40 000 F par emploi (6 % de l'investissement).

Le zonage de la PAT a été profondément révisé à la baisse pour la période 2007-2013 sous la pression de la Commission européenne. L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale a eu pour conséquences que des régions d'Europe occidentale qui paraissaient défavorisées se situent désormais dans la moyenne. Les zones éligibles à la PAT ne représentent plus que 15,5 % de la population (réduction de plus de moitié) et 3 370 communes. Ce découpage, qui remplace à la fois les anciens découpages utilisés pour l'industrie et pour les activités tertiaires, prend la nom de zones éligibles aux aides à finalité régionale (AFR). Pour les entreprises de recherche, développement et d'innovation, il n'y a pas de zonage (les projets sont donc éligibles dans tout le pays). Pour assurer une transition, des zones correspondant à 6,9 % de la population (et 2 292 communes) ont été maintenues à titre transitoire en 2007 et 2008. Enfin, une réserve nationale a été créée en vue d'aider les zones qui pourraient subir un sinistre.

Les conditions d'éligibilité sont (en cas de création d'entreprise), pour les projets de recherche-développement-innovation, de créer au moins 20 emplois permanents et que l'investissement atteigne au moins 7,5 millions d'€ et, pour les investissements productifs (industrie et services), 25 emplois et 5 millions d'investissements (ou 50 emplois sans minimum d'investissement). Le plafond de la PAT par emploi créé est porté à 15 000 € (avec un taux majoré de 25 000 € pour les projets d'un intérêt exceptionnel). Ces seuils sont légèrement différents en cas d'extension et sont plus élevés pour les investissements productifs en cas de reprise d'établissement. Le nouveau taux maximal de la PAT est :

— pour la recherche, fondamentale ou industrielle, 45 % pour les PME et 35 % pour les grandes entreprises ;

— pour le développement expérimental, respectivement 35 % et 25 % ;

ces derniers taux étant majorés de 15 % si le projet comporte une coopération interentreprises ou entre entreprise et organisme de recherche ;

— de 10 à 15 % selon la zone pour les investissements productifs en métropole ;

— de 50 à 60 % pour les investissements productifs dans les DOM ;

ces derniers taux étant majorés de 10 % pour les PME et de 20 % pour les petites entreprises.

En 2007, 91 dossiers ont été examinés et 59 retenus. Au total, 47 millions d'€ PAT ont été attribués pour des investissements totaux de 2 milliards environ (soit un taux moyen de 2,4 %). Les créations d'emplois annoncées étaient de 9 899 (dont 6 233 à créer et 3 636 à maintenir ou à reprendre). On notera que ce montant de PAT et ce nombre d'emplois attendus est en diminution par rapport à la période précédente. L'investissement moyen par emploi est de 200 000 € et le montant de la PAT de 4 750 € (en baisse).

Il faut également mentionner d'autres formes d'aide à la création d'activités, applicables dans toutes les régions et qui ont donc plus un objectif de développement régional que d'aménagement du territoire :

— La *prime régionale à l'emploi* (PRE), également créée en 1982 et modifiée en 1987, peut être accordée par le conseil régional pour la création, l'extension ou le maintien de 30 emplois au maximum par des entreprises de moins de 300 millions de F de chiffre d'affaires. Son montant par emploi peut varier de 10 000 F dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants à 40 000 F dans les zones rurales déshéritées et dans les zones de montagne.

— La *prime régionale à la création d'entreprises* (PRCE), créée et modifiée par les mêmes textes, peut s'ajouter à la PAT ou à la PRE. Son montant peut atteindre 150 000 F (200 000 F dans les zones prioritaires définies par le conseil régional).

— Les prêts, avances, bonifications d'intérêts que peuvent accorder les régions et les aides à l'achat ou à la location de bâtiments et les garanties d'emprunts que peuvent accorder, dans certaines limites, toutes les collectivités territoriales.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Décentralisation (des activités) ; Localisation des activités.

PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT), PRIMES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, PRIMES SPÉCIALES D'ÉQUIPEMENT
→ Aménagement du territoire ; Décentralisation (des activités) ; Industrie

PRIX

L'explication des prix constitue le cœur même de l'analyse économique qui distingue des éléments tenant à l'offre et aux conditions de la production (coûts salariaux, prix de revient des matières premières, coûts des importations et du capital technique ou financier engagé), lesquels prévalent en longue période, des éléments tenant à la demande (revenu des acheteurs, état de leurs besoins), à la nature des biens économiques (leur divisibilité, leur disponibilité, leur durabilité), et à la structure des marchés sur lesquels ils s'échangent (marchés concurrentiels, oligopolistiques, monopolistiques).

L'économie urbaine est surtout concernée par les caractères des prix sur *les marchés fonciers et immobiliers en milieu urbain.* Dans les villes européennes, où la préférence pour la centralité est forte, où la dispersion des revenus et des patrimoines reste moyenne et la rareté de l'espace est grande, la théorie enseigne que les prix fonciers déclinent rapidement du centre vers la périphérie, avec une localisation centrale des ménages à hauts revenus. Dans les villes américaines, au contraire, où la préférence pour la centralité est plus faible, la dispersion des revenus plus grande et l'espace plus abondant, les prix au centre sont moins élevés qu'en France, le gradient des prix fonciers (c'est-à-dire le taux de décroissance des prix fonciers en pour cent par unité d'éloignement du centre-ville) est plus faible et les ménages à hauts revenus sont plutôt localisés en périphérie. Quant aux prix immobiliers, ils sont largement dominés par l'offre, les conditions de production du cadre bâti, les comportements des promoteurs et les politiques de financement et d'aide au logement.

P.-H. D.

→ Économie ; Prix fonciers.

PRIX FONCIERS

Prix auxquels s'achètent et se vendent les terrains. Les prix fonciers présentent des caractéristiques très spécifiques par rapport aux prix des autres biens et services.

En premier lieu, les prix fonciers sont en général assez difficiles à connaître, en particulier dans les pays où coexistent un fort attachement à la propriété foncière et un système archaïque d'enregistrement des transactions foncières. Tel est, par exemple, le cas en France où les données relatives aux transactions foncières sont tenues sur un fichier manuel, le fichier immobilier, qui n'est pas accessible au public.

D'autre part, le prix d'un terrain dépend très fortement de l'usage qu'on peut en faire : le prix d'un terrain en « site classé » ou en « réserve naturelle » inconstructible, est généralement très faible. Le prix d'un terrain agricole dépend de sa valeur agronomique. Quant au prix d'un terrain urbanisable, son prix dépendra de ce qu'il est possible, selon la réglementation, d'y construire, et de son environnement physique et social.

Il est généralement admis que les prix fonciers ne peuvent qu'augmenter en valeur réelle. Ce point de vue doit être nuancé. Il est exact que, dans la plupart des pays développés, les zones de développement urbain ont vu les valeurs foncières des terrains à bâtir augmenter plus rapidement que le niveau général des prix, et que la part du foncier dans le prix du logement y a pris une part croissante. Deux remarques permettent pourtant de relativiser cette évolution. En longue période (un siècle), les rares travaux disponibles (T. Polensky pour l'Allemagne, Colin Clark pour la Grande-Bretagne) montrent que, par-delà les importantes fluctuations de court et de moyen termes, les prix fonciers des terrains à bâtir suivent approximativement l'évolution générale des prix.

La période 1985-1990 a donné lieu, en France comme dans plusieurs autres pays (États-Unis, Japon, Angleterre) à une « bulle » spéculative particulièrement forte sur les marchés fonciers et immobiliers. Celle-ci présente en France deux caractéristiques fortes :

— le dualisme dans les évolutions, les zones chères devenant très chères (Paris et banlieue ouest, Côte d'Azur) et les zones à prix modérés voyant les prix stagner ou baisser ;

— la dissymétrie entre les deux phases du cycle, les prix fonciers ne baissant pas ou peu dans la phase du retournement du cycle immobilier (effet cliquet).

Cette évolution s'est traduite au début des années 1990 par une contraction de l'activité sur des marchés où l'ajustement par les prix ne se fait qu'avec retard, et de façon partielle. Cette dissymétrie n'est pas spécifique à la France, mais on peut cependant remarquer que l'ajustement par les prix intervient plus rapidement dans les pays anglo-saxons.

Après la crise sur les marchés immobiliers qui a culminé au milieu des années 1990, ceux-ci ont repris une phase ascensionnelle marquée à partir de 1997-1998, qui s'est poursuivie au cours des années suivantes, se répercutant à nouveau de façon hypertrophiée sur les marchés fonciers. Cependant, à la différence de la bulle spéculative de la fin des années 1980, la forte croissance des années 1998-2007 s'est étendue géographiquement bien au-delà des secteurs spécifiques que sont en particulier la région parisienne et la Côte d'Azur, qui avaient alors été les plus concernés. Le retournement des marchés, annoncé depuis plusieurs années, ne s'est réellement produit qu'à partir de 2008, à la suite de la crise des *subprime* aux États-Unis. Mais les mouvements de baisse sur les marchés immobiliers sont cette fois très différenciés suivant les localisations, et on observe une certaine viscosité à la baisse sur les marchés fonciers, liée à des comportements de rétention de la part des propriétaires fonciers.

V. R.

→ Marché foncier ; Rente foncière ; Spéculation.

PRODUCTION → Économie ; Entreprise ; Établissement ; Produit national ; Travail ; Usine

PRODUIT NATIONAL

Synonyme dans la langue courante de « marchandise », le terme « produit » a un sens bien précis dans la *comptabilité nationale française* où il désigne la valeur, brute ou nette, de la production annuelle de l'ensemble des biens et services du pays. La délimitation précise de ces productions

(comment estimer les prestations d'un agent économique à lui-même), leur évaluation en monnaie courante ou en monnaie constante (en corrigeant l'inflation), le passage des valeurs territoriales aux valeurs nationales, des valeurs brutes aux valeurs nettes, amortissements déduits (revenu national), le traitement des impôts, la valeur ajoutée par les administrations publiques et le secteur non marchand de l'économie, enfin les particularités propres à chaque catégorie d'agents économiques – entreprises, ménages, État, institutions financières – sont autant de questions que les conventions de la comptabilité nationale tentent de résoudre, de manière encore imparfaite.

On exprime le produit dans trois optiques différentes qui se recoupent. Dans l'optique de la *production,* le produit est la somme des valeurs ajoutées par les branches productrices, calculées aux prix du marché hors taxes, auxquelles on ajoute les TVA et les droits de douane, ainsi que la valeur, estimée au coût de production, des services non marchands rendus par l'État et les administrations publiques. Dans l'optique de la *répartition,* le produit est la somme des rémunérations brutes, de toute nature, perçues par les agents : salaires, profits, intérêts, dividendes, rentes, loyers, fermages, etc. Enfin, dans l'optique de la *dépense,* le produit additionne les consommations finales des ménages et des administrations, l'investissement des entreprises, des intermédiaires financiers et du secteur public, la variation des stocks détenus par ces mêmes agents et le solde des échanges extérieurs.

À côté des comptes nationaux, les pays ont également développé des comptabilités régionales et interrégionales, mais qui recouvrent rarement la totalité des régions d'un ensemble national. Les efforts pour dresser des *comptes économiques de villes* sont, en France comme à l'étranger, demeurés peu nombreux. Pourtant, les espaces urbanisés forment plus des neuf dixièmes des valeurs ajoutées et concentrent l'essentiel des revenus et des productivités, des consommations et des dépenses. Enfin, les comptabilités patrimoniales sont à peine développées.

La mesure la plus courante de la production annuelle de biens et de services est le produit national brut (PNB). Cette notion a été de plus en plus critiquée (Bertrand de Jouvenel, dès 1957, Colin Clark, etc.) en raison de son caractère purement comptable. Outre qu'il dépend des taux de change en valeur (il est le plus souvent exprimé en dollars), il ne prend pas en compte les activités non commercialisées (travail domestique par les membres du ménage, aide bénévole, agriculture vivrière, etc.). Divers paradoxes montrent également son inadéquation (les conseils rémunérés des sophistes auraient été comptabilisés dans le PNB de l'Athènes antique, mais pas les conseils gratuits de Socrate). L'ONU et la Banque mondiale ont construit l'indicateur de développement humain qui tient compte, pour chaque pays, de sa production, de données sanitaires (espérance de vie à la naissance) et de données culturelles (taux d'analphabétisme des adultes et durée moyenne de formation). On cherche actuellement à définir des indicateurs plus complets (et plus complexes), prenant par exemple en compte la qualité de l'environnement, qui seront sans doute pluriels.

P.-H. D. et P. M.

→ Économie ; Niveau de vie.

PROFESSION ET CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE (PCS) → Activité professionnelle

PROGRAMMATION DES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS

Établissement de programmes de réalisation d'équipements collectifs, précisant leur nombre, leurs dimensions, leur localisation, leur coût et l'échéancier de mise en œuvre.

La programmation est une démarche qui a été très développée en France, surtout de 1960 à 1975. L'importance qui lui a été accordée résulte de la conjonction :

— d'une approche fonctionnaliste de l'urbanisme qui prétendait codifier, quantifier, normaliser les besoins des habitants ;

— du constat des graves dysfonctionnements engendrés par l'insuffisance des équipements collectifs, tant dans les zones de lotissements pavillonnaires de l'entre-deux-guerres que dans les grands ensembles des années 1950 et 1960 ;

— d'une volonté de planification rigoureuse et centralisée.

Celle-ci avait pris deux formes essentielles et complémentaires :

1/ L'établissement de *normes,* définissant le niveau d'équipement à atteindre, à différentes échelles de desserte (voisinage, quartier, ville, etc.), ce niveau étant défini par la population (ou le nombre de logements) desservie dans l'aire d'influence d'un équipement, son contenu, la surface au sol et la surface construite nécessaires. Le regroupement de ces normes constitue une *grille d'équipements.*

Cette démarche, classique dans l'urbanisme soviétique, où elle a toujours été appliquée avec rigueur, a conduit en France à l'établissement de la grille Dupont (du nom du président de la commission désignée à cette fin par le ministre Sudreau), publiée en 1959, et qui a servi, dans les années 1960, à la programmation des zones à urbaniser par priorité (et au rattrapage du retard dans les grands ensembles). Mais les réalisations suivaient mal et, en 1970, une nouvelle grille d'équipements, plus modeste, fut diffusée par circulaire, pour les besoins des zones d'aménagement concerté.

Pour les besoins des villes nouvelles, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURP) a établi en 1967 une autre grille qui, après révision, fut publiée en 1974.

2/ L'établissement de *programmes,* application modulée dans le temps, en fonction des possibilités de financement, des normes édictées dans les grilles d'équipement.

C'est pour établir un lien entre les projets d'aménagement et la planification économique qu'une loi du 7 août 1957 avait prévu qu'à l'occasion de chaque plan quinquennal national serait établi, pour chacune des agglomérations de plus de 50 000 habitants, un « programme de modernisation et d'équipement » (PME), qui traduisait en termes de planification économique les projets d'équipement prévus dans les documents d'urbanisme.

Ces programmes, dont la périodicité était calquée sur celle des plans quinquennaux, contenaient des perspectives à long terme (quinze ans) et un plan d'équipement à moyen terme (cinq ans).

Une trentaine d'agglomérations se sont ainsi dotées de PME lors de la préparation des IV^e^, V^e^ et VI^e^ plans, puis la procédure a été abandonnée car elle paraissait trop rigide et était trop rarement respectée.

L'importance de cette démarche programmatique a beaucoup diminué depuis les années 1970, pour plusieurs raisons :

— le déclin des idées fonctionnalistes et le développement des critiques des normes et même des équipements collectifs eux-mêmes, jugés par certains porteurs de « normalisation » ;

— la crise économique, les difficultés de financement public et le recul de la planification quantitative et rigide ;

— les fruits de l'important effort d'équipement entrepris au cours des deux décennies précédentes ;

— une analyse plus fine, par les urbanistes et les maîtres d'ouvrage, des besoins, qui conduisit à des solutions plus diversifiées et à la recherche de complémentarités ; la démarche des équipements intégrés s'insère dans cette évolution.

J. C. et P. M.

→ Carte sanitaire ; Carte scolaire ; Carte universitaire ; Équipements collectifs.

PROGRAMMATION URBAINE

La programmation urbaine touche l'ensemble des composantes d'un tissu urbain – le logement, les activités économiques, les équipements collectifs, les transports, la logistique et la circulation –, qu'elle analyse, dimensionne et organise au regard des besoins des usagers (résidants, actifs, utilisateurs et services, visiteurs et touristes) d'un territoire, d'un tissu existant et d'une évolution à court, moyen et long termes.

Dans le cadre d'un projet urbain, la pratique de la programmation à l'échelle urbaine vise à la définition des différents besoins fonctionnels des usagers existants ou futurs d'un territoire pouvant s'étendre au-delà du secteur d'aménagement projeté, par exemple les équipements d'un centre-ville qui touchent l'ensemble de la population de la ville, voire de l'agglomération. La programmation urbaine doit également s'envisager dans le temps en mesurant l'impact d'une nouvelle programmation sur le tissu urbain existant, en assurant la bonne mise en œuvre de la mutation fonctionnelle d'un territoire, en veillant à la cohérence globale des pro-

grammes à l'échelle d'un bassin de vie et à l'équilibre financier de la collectivité.

Contrairement à l'encadrement réglementaire dont fait preuve la pratique de la programmation architecturale, le Code de l'urbanisme ne prescrit, pour l'élaboration des documents d'urbanisme, que le recours à de grands objectifs quantitatifs (nombre de logements ou d'emplois à créer, équipements publics en découlant) et le seul grand équilibre « habitat-emploi ».

Il existe à ce jour une demande croissante de programmes urbains dans les études de prospective ou de maîtrise d'œuvre urbaine. Cette demande est liée au démantèlement des services déconcentrés de l'État qui ne jouent plus leur rôle de régulateurs et de prescripteurs. Si cette pratique devait se confirmer, il conviendrait de donner une structure plus stable à ces programmes et de mieux les encadrer sur les plans législatif et méthodologique.

V. S.-M. G.

→ Programmation des équipements collectifs; Programme d'une construction.

PROGRAMME D'UNE CONSTRUCTION

Étymologiquement : « Ce qui est écrit à l'avance. » La réalisation d'une construction se déroule en trois phases concernant l'élaboration du programme, celle du projet et la mise en œuvre du chantier.

La notion de programme, dans son acception actuelle, est assez récente. Le programme, jusqu'au XIX^e siècle, n'est pas formalisé. Il correspond à une intention du maître d'ouvrage, qui définit la destination de l'édifice, et les objectifs poursuivis (prestige, utilité, etc.). L'architecte conserve une grande liberté dans l'interprétation du programme, et notamment dans la définition des surfaces et de la destination des pièces. C'est à travers le dialogue entre le « prince » et l'architecte que se précise le programme, en même temps que s'élabore le projet.

À l'inverse, avec l'organisation de la profession de maître d'ouvrage, naît la notion moderne de programme, qui vise à décrire le plus précisément possible ce que l'on attend de l'ouvrage (les « exigences »), en termes qualitatifs et quantitatifs, avant d'en produire le dessin, d'opérer des choix techniques. La référence implicite à un type architectural n'est jamais totalement absente, mais la distinction du projet et du programme permet de clarifier les responsabilités et les rôles respectifs du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre.

Le décret « ingénierie » a codifié, avec une grande précision, les différentes étapes de la conception et de la réalisation, dont la première est l'élaboration du programme. Il réglemente les rapports contractuels entre maître d'ouvrage public et maître d'œuvre. La multiplication des concours d'architecture a rendu encore plus nécessaire l'élaboration d'un programme précis, référence commune de tous les concurrents. On a objecté que cette distinction programme/projet empêchait que le processus de mise au point du projet pût faire évoluer le programme, sinon à la marge. Néanmoins, elle s'impose aujourd'hui à toute la profession.

Un programme architectural comprend, en général :

— les intentions du maître d'ouvrage, qu'elles soient sociales, politiques, culturelles, etc., auxquelles devra répondre le bâtiment ;

— le programme des locaux proprement dit : surface et caractéristiques des locaux, liaisons fonctionnelles, contraintes d'implantation par rapport à l'environnement (accès, orientation, etc.), principes de conception et de traitement des locaux et des espaces extérieurs, exigences techniques.

La nécessité de mettre au point des programmes a fait naître la spécialisation de programmateur, qui définit le programme d'un édifice en fonction de son adaptation aux utilisateurs. Le programmateur évalue également la clientèle potentielle d'un équipement et tend, de plus en plus, à définir les conditions de fonctionnement (gestion, entretien, maintenance). Cette spécialisation répond au besoin d'adapter précisément l'ouvrage à sa destination et aux possibilités financières du maître d'ouvrage, après les décennies de réalisations normatives, souvent peu adaptées et coûteuses.

On parle également de programme en urbanisme, pour désigner la liste, l'échéancier et le coût des équipements à réaliser, ainsi que la détermination des surfaces nécessaires. L'utilisation de grilles normatives ne permet qu'une approche grossière. Seule une bonne connaissance des conditions locales (structure démographique et sociologique, espace disponible, objectifs politiques, etc.) permet l'élaboration d'un programme d'équipements.

Le développement de l'urbanisme opérationnel a conduit à mettre au point des programmes d'actions coordonnés, faisant intervenir les différentes autorités administratives et politiques, et se proposant d'aborder l'ensemble des aspects techniques, financiers, politiques et sociaux du problème urbain (OPAH, opérations de développement social des quartiers, etc.).

H. D.

→ Maître d'ouvrage ; Planification ; Planification économique ; Programmation des équipements collectifs.

PROGRAMME D'ACTION FONCIÈRE → Maîtrise foncière ; Réserves foncières

PROGRAMME D'ACTIVITÉS → Budget temps ; Mobilité

PROGRAMME D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE

La loi d'aménagement de 1985 a introduit un outil de participation des constructeurs au financement de l'aménagement, intermédiaire entre le prélèvement automatique (taxe locale d'équipement) et la négociation (dans les ZAC) : le programme d'aménagement d'ensemble (PAE). Le conseil municipal définit des secteurs, où « tout ou partie des dépenses de réalisation des équipements publics, correspondant aux besoins des habitants actuels et futurs du secteur concerné, peuvent être mis à la charge des constructeurs ».

D'une assez grande souplesse, permettant des péréquations entre les divers types de constructions, cette méthode permet en général aux communes d'obtenir des ressources bien supérieures à ce que rapporte la taxe locale d'équipement.

Elle implique surtout pour la commune d'annoncer à l'avance la règle du jeu, le programme des équipements, leur coût et l'échéancier de leur réalisation, et elle nécessite par là même que les communes renouent avec la pratique si utile des études préalables, contribuant à une meilleure cohérence dans la gestion du développement urbain.

La loi « Solidarité et renouvellement urbains » (SRU) du 13 décembre 2000 a prévu une nouvelle modalité de financement de l'urbanisme : l'institution par le conseil municipal d'une participation au financement des voies nouvelles et des réseaux divers, proportionnelle aux droits à construire (les logements sociaux pouvant en être exemptés). Cette modalité, alternative au PAE, ne s'applique pas dans les ZAC. Cette technique, étendue aux réseaux existants, fondée sur les mêmes principes, est devenue la participation pour voies et réseaux (PVR), mais force est de constater qu'elle ne s'est guère développée sur le terrain.

V. R.

→ Participation des aménageurs et des constructeurs ; Taxe locale d'équipement.

PROGRAMME DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT → Programmation des équipements collectifs

PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT

Document définissant, pour une durée d'au moins cinq ans, pour une agglomération ou pour une partie d'agglomération, une politique visant à répondre aux besoins de logement et à assurer une répartition équilibrée et diversifiée des divers types de logement, et en particulier des logements sociaux.

Le PLH avait été instauré par la loi du 7 janvier 1983, mais n'était qu'un document d'étude. 350 PLH avaient été établis avant 1991. Mais c'est la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 qui lui a conféré une portée réelle et en a précisé le contenu. L'objectif est d'en faire un outil de programmation articulant aménagement urbain et politique de l'habitat. La loi incite les communes, regroupées dans des établissements publics de coopération intercommunale, à élaborer un PLH.

Le PLH étudie les besoins en logements, propose des orientations pour y répondre et pour assurer la répartition « équilibrée et diversifiée » qui évitera des excès de ségrégation entre communes ou entre quartiers. La procédure d'élaboration est semblable à celle du schéma directeur avec lequel, s'il en existe un, il doit être compatible et qui doit le prendre en compte. Il est également pris en considération par le PLU ou le PAZ (et auparavant par le POS).

Par ailleurs, la loi du 13 juillet 1991 (LOV) instituait, dans les communes couvertes par un

PLH, une taxe de participation à la diversité de l'habitat, payée par les constructeurs, égale au maximum à 15 % de la différence entre le coût foncier de l'opération menée par un constructeur et celui d'une opération PLA (600 F par m^2 construit, 900 F en Île-de-France). Cette participation pouvait être acquittée en argent ou sous forme de dation de terrains.

Enfin, dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants, les communes ayant moins de 20 % de logements sociaux et où le nombre des bénéficiaires des aides à la personne est inférieur à 18 %, perdaient l'exercice du droit de préemption urbain au profit du préfet si elles ne sont pas couvertes par un PLH. Elles devaient en outre verser, à des constructeurs de logements sociaux, une contribution à la réalisation de logements sociaux, égale à 1 % de la valeur locative des immeubles imposés à la taxe foncière.

L'objectif commun de ces dispositions est d'inciter les communes à se regrouper pour établir des PLH ou à les établir seules si, après un an, aucun établissement public de coopération intercommunale ne l'a fait. Elle vise en outre à inciter les communes des grandes agglomérations, qui ont peu de logements sociaux sur leur territoire, à en construire.

Le PLH soulève des incertitudes juridiques par l'expression « prise en compte » (par le schéma directeur) ou « prise en considération » (par le POS ou le PAZ). En outre, on peut s'interroger sur l'articulation entre la planification physique et la programmation financière des logements, objet même du PLH. Ce dispositif, relayant les anciens plans d'action foncière, conduit à une contractualisation des aides de l'État en matière de logement social.

Les dispositions de la loi du 13 juillet 1991 ont été assouplies par la loi Carrez du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat. Constatant qu'aucun des 242 PLH entrepris n'avait encore abouti, la nouvelle loi simplifie la procédure de leur établissement. Surtout, la participation à la diversité de l'habitat est supprimée : sa mise en place avait été reportée deux fois et cette disposition n'aura donc jamais été appliquée. La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a prévu le retour à un dispositif voisin de celui de la LOV de 1991, qu'on espère plus efficace. La même loi a également prévu que le schéma de cohérence territoriale (SCOT) fixe les objectifs en matière d'habitat, que les PLH soient compatibles avec les SCOT, mais aussi que ces SCOT tiennent compte des PLH existants.

P. M. et Y. P.

→ Habitation à loyer modéré (HLM) ; Loi d'orientation pour la ville (LOV) ; Schéma de cohérence territoriale (SCOT).

PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE

Programme décidé par la loi du 1er août 2003 pour les villes et la rénovation urbaine (dite loi Borloo). Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) prévoit des moyens financiers importants, de l'État et des partenaires sociaux, pour transformer les quartiers dits fragiles (le plus souvent des grands ensembles datant des trente glorieuses), tant en ce qui concerne les logements que les équipements publics et les aménagements urbains. Un organisme spécialisé a été créé pour la mise en œuvre de ce programme : l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Les quartiers traités sont choisis comme les plus vulnérables des 751 zones urbaines sensibles (ZUS). Des conventions pluriannuelles ont été établies pour les 189 quartiers jugés prioritaires, puis pour 342 quartiers supplémentaires qui font face à d'importantes difficultés économiques, sociales et urbaines. Les opérations, coordonnées par l'ANRU, menées dans ces quartiers comportent :

— la réhabilitation des logements locatifs sociaux qui peuvent l'être ;

— la démolition de logements jugés non réhabilitables (vétusté) ou pour une meilleure organisation urbaine ;

— la reconstruction de logements sociaux pour remplacer les précédents ;

— l'amélioration des espaces urbains et la création de voies délimitant des îlots, afin de les « résidentialiser » pour améliorer la vie quotidienne des habitants ;

— la création ou la rénovation des équipements publics (écoles notamment),

— la création ou la rénovation d'équipements commerciaux, sociaux ou culturels.

Les actions menées ont en outre pour objectif de faciliter l'accès des habitants de ces ZUS aux emplois créés dans le cadre de ces opérations de rénovation urbaine. Une convention de gestion urbaine de proximité est élaborée

pour assurer le bon fonctionnement social et urbain du quartier et assurer la pérennité des investissements. On recherche une démarche partenariale entre les divers niveaux de collectivités territoriales, les services de l'État (notamment les DDEA), les bailleurs sociaux et autres maîtres d'ouvrage et les habitants. Au plan national, un comité d'engagement, animé par l'ANRU, réunit ces partenaires (services de l'État, Union d'économie sociale pour le logement, collecteurs du 1 %, Caisse des dépôts et consignations, etc.).

Les financements ont été décidés en plusieurs étapes. Ils devraient atteindre, sous réserve que le rythme des opérations suive, ce qui n'a pas été le cas au début au moins, 42 milliards d'€ au total. En ce qui concerne l'État (indépendamment des apports des partenaires sociaux, et notamment de l'Union d'économie sociale pour le logement, qui sont au moins aussi importants) :

— 2,5 milliards d'€ lors de la loi pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 (pour la période 2004-2008) ;

— portés à 4 milliards d'€ lors de la loi du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale (pour la période 2004-2011) ;

— puis à 5 milliards d'€ lors de la loi du 13 janvier 2006 d'engagement national pour le logement (pour la période 2004-2013) ;

— et à 6 milliards d'€ lors de la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable (également pour la période allant jusqu'en 2013) ;

— enfin, le plan de relance de décembre 2008 a accordé 350 millions d'€ à l'ANRU : celle-ci estime qu'ils entraîneront 4 milliards de travaux dès la fin de 2009, l'objectif étant d'accélérer les opérations pour apporter également un élément de solution à la crise économique.

La répartition prévue des financements est de 30,0 % par l'État (pour l'essentiel via l'ANRU), 42,2 % par les bailleurs de logements, 5,5 % par les régions, 3,8 % par les départements, 12,1 % par les communes et leurs groupements, 1,4 % (hors prêts) par la CDC et 5,0 % par d'autres acteurs. L'ANRU joue à la fois le rôle de « guichet unique » pour les collectivités locales et de partenaire dans le montage et le suivi des opérations.

Au 1er juin 2009, 365 projets ont été approuvés par l'ANRU et 328 conventions signées. Cela correspond à 38,7 milliards d'€ de travaux engagés ou programmés dans les cinq prochaines années, 130 000 démolitions de logements, 123 000 constructions et 298 000 réhabilitations. On notera que ces objectifs pour la période 2004-2013, sont inférieurs à ceux que la loi du 1er août 2003 fixait pour la seule période 2003-2008 (200 000 démolitions, 200 000 constructions et 200 000 réhabilitations). Il n'est cependant pas du tout assuré que ces objectifs plus réalistes soient atteints. De l'annonce du plan Borloo en 2003 à la fin de 2008, 45 800 logements ont été démolis, 17 990 construits, 78 780 réhabilités et 48 490 « résidentialisés », ce qui est très inférieur au rythme annoncé un peu légèrement en 2003. La programmation, fin 2008, concerne 98 900 démolitions, 38 240 constructions, 213 870 réhabilitations et 210 320 résidentialisations. L'ANRU fait état d'une « montée en puissance » du programme pour expliquer la modestie des réalisations des premières années et le retard des constructions sur les démolitions. Mais la DIV reconnaît que, dans le meilleur des cas, le programme aura, à la date prévue de son achèvement, deux ans de retard. La programmation atteint 74 % des investissements prévus pour la période 2004-2013 et 77 % des subventions de l'ANRU.

Les logements démolis sont à 53 % dans des immeubles hauts (R + 7 ou plus). Les logements reconstruits sont des appartements (80 %), presque tous (95 % de ceux-ci) dans des immeubles R + 6 au maximum, et des maisons individuelles (20 %). La majorité offrent 3 pièces principales en appartement et 4 en individuel. Ils sont financés pour deux tiers environ par des PLUS-CD, pour un quart par des PLUS et pour le reste par des PLAI. Les réhabilitations portent à 91 % sur des logements construits entre 1949 et 1976. Parmi les logements démolis, 29 % étaient vacants à la date de décision de l'opération : en moyenne, pour la période 2004-2008, on a dû reloger 68 % des ménages. Ces relogements ont été effectués pour 32 % hors d'une ZUS (dont 11 % dans une autre commune) et pour 68 % en ZUS (dont 4 % dans une autre commune).

Le programme national de rénovation urbaine ne se limite pas au logement. Il concerne aussi l'emploi. Mais, dans ce domaine, les résultats sont décevants : le taux de chômage dans les ZUS avait augmenté de 17,2 % en 1983 à 20,0 % en 2005 pour dimi-

nuer par la suite (16,9 % fin 2008. Il a en fait suivi l'évolution générale et est encore plus du double de la moyenne nationale (7,5 % fin 2008) comme de celui des quartiers voisins des ZUS (7,7 %). Il touche surtout les jeunes, en particulier les hommes (41,9 % pour les 15-24 ans). Les contrats d'autonomie n'ont pas rencontré le succès espéré : 12 500 contrats seulement signés en septembre 2009, dont moins de 1 000 sorties vers un emploi ou une formation.

Par ailleurs, des équipements publics, notamment scolaires, sportifs, culturels, mais aussi médicaux, sociaux ou administratifs, sont construits ou réhabilités : 3 milliards d'€ sont prévus à cette fin. De même, des aménagements sont réalisés (5 milliards d'€) : parcs et jardins, places et espaces publics, parcs de stationnement, aires de jeu).

P. M.

→ Grand ensemble ; Pacte de relance pour la ville ; Renouvellement urbain ; Rénovation urbaine.

PROGRESSISME

Néologisme servant à désigner les idéologies inspirées par la foi dans le progrès. Depuis son utilisation par F. Choay (*L'urbanisme : utopies et réalités,* Paris, 1965), ce terme sert à désigner l'un des deux courants (l'autre étant le culturalisme), selon lesquels on peut classer les doctrines et les réalisations du pré-urbanisme et de l'urbanisme. Par progressisme, on entend mettre en évidence l'idéologie du progrès sous-jacente aux propositions et aux modèles de ce courant. On en a donné une définition à l'article « pré-urbanisme » : modèle spatial lié à la croyance au progrès, au rationalisme et à une conception de l'individu humain, comme type universel, identique en tous temps et en tous lieux.

En urbanisme, le progressisme est représenté, depuis la *Teoria general de l'urbanización* de Cerda (1867), par une lignée ininterrompue de textes théoriques parmi lesquels on peut citer, entre autres : la *Ciudad lineal* de A. Soria y Mata (1882), *Une cité industrielle* de Tony Garnier (1917), *La ville radieuse* de Le Corbusier (1933), ainsi que de nombreux ouvrages et articles de C. Van Eesteren, W. Gropius, L. Hilberseimer, B. Taut, H. Meyer, etc. On peut, par ailleurs, considérer la Charte, d'Athènes des CIAM (1933) comme le manifeste du progressisme parvenu à sa maturité.

L'urbanisme progressiste diffère du pré-urbanisme progressiste par :

— la perte du projet global de société. À l'exception des modèles soviétiques, qui se veulent les inducteurs d'une société nouvelle et d'un « nouveau mode de vie », les modèles de l'urbanisme progressiste, élaborés par des architectes et non plus par des penseurs et des militants sociaux ou politiques, ne portent plus qu'un projet réduit d'adéquation à la modernité (devenue synonyme de progrès), qui concerne l'espace plus que la société. La « ville radieuse » de Le Corbusier, par exemple, pourrait convenir à des régimes politiques opposés : nulle conception des rapports sociaux n'a dicté la structure de son espace qui conditionne seulement ses occupants à une vie hygiénique, accordée au développement du machinisme (rôle de l'automobile) et économe de son temps ;

— sa prétention scientifique qui masque le décalage, plus marqué par rapport à l'état du savoir contemporain, de son rationalisme simpliste et de sa conception universaliste de l'homme, défini en termes exclusifs de besoins et de fonctions élémentaires : « Les besoins humains sont identiques entre tous les hommes, les hommes étant tous faits sur le même moule depuis les époques les plus lointaines » (Le Corbusier) ;

— enfin, surtout, l'importance de ses réalisations qui, depuis l'avènement du mouvement moderne, et à un rythme sans cesse accéléré depuis la deuxième guerre mondiale, marquent la planète de son empreinte uniformisante : zonage, géométrie élémentaire d'espaces éclatés éliminant la rue, standardisation du logement pour le plus grand nombre, etc.

F. C.

→ Charte d'Athènes ; Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) ; Culturalisme ; Moderne ; Pré-urbanisme ; Urbanisme.

PROJECTION → Carte

PROJECTIONS DÉMOGRAPHIQUES

Résultat de calculs illustrant l'évolution future d'une population dans une ou plu-

sieurs hypothèses qui ne sont pas invraisemblables.

Les démographes distinguent les perspectives des prévisions. Les *perspectives* ont pour objet principal d'illustrer l'évolution de la population dans différentes hypothèses, le plus souvent à long terme. Leur objet est de montrer les conséquences, sur l'effectif et la structure d'une population, de ces hypothèses, notamment en matière de fécondité et de mortalité. Ces hypothèses peuvent être la prolongation de la situation du moment ou de l'évolution récente ; elles peuvent aussi être des hypothèses dont on redoute la réalisation ; elles peuvent encore constituer des évolutions extrêmes, destinées à encadrer l'évolution future probable. Un exemple historique de perspective est celle établie en 1928 par Alfred Sauvy pour la population française, montrant que, si la fécondité rejoignait progressivement le niveau observé dans le département de la Seine, elle tomberait à 29 millions en 1980. Cette perspective a été l'origine des mesures d'encouragement à la natalité, qui ont contribué à la reprise de la fécondité de la population française.

Au plan opérationnel de l'aménagement, on s'intéresse surtout aux *prévisions* qui cherchent à déterminer la situation la plus probable, ou à encadrer celle-ci par plusieurs perspectives établies dans des hypothèses plausibles, à l'intérieur desquelles on pense que l'évolution future se situera. Alors que les perspectives sont par essence conditionnelles, cet aspect est moins central pour les prévisions, d'autant plus qu'elles sont à plus court terme et que le prévisionniste peut espérer que son hypothèse se vérifiera. Il est clair que l'aléa inhérent aux prévisions démographiques croît avec l'éloignement de leur terme et est lié aux changements de comportement (mortalité et surtout fécondité) qui peuvent survenir.

Qu'il s'agisse de perspectives ou de prévisions, on distingue les projections d'une population fermée, pour laquelle on calcule les naissances et les décès, et les projections d'une population ouverte, pour laquelle on prend en compte également les mouvements migratoires et les conséquences de ceux-ci sur le mouvement naturel.

Des projections grossières sont souvent établies à partir des taux bruts de natalité et de mortalité appliqués à l'ensemble de la population. Une telle approche n'est pas satisfaisante car elle ne tient pas compte de la structure de la population, qui influe beaucoup sur les taux bruts.

L'établissement de projections par âge (ou groupe d'âge) d'une population fermée suppose :

— une projection des naissances à partir de quotients perspectifs de fécondité (on peut établir des perspectives encore plus fines en projetant les mariages, puis les naissances de rang successif, et en ajoutant une projection de naissances illégitimes) ;

— un calcul de survivants de chaque génération à partir de quotients perspectifs de mortalité.

Les quotients perspectifs (de fécondité et de mortalité) concernant le futur sont extraits de tables perspectives et supposent donc une hypothèse sur l'évolution de la fécondité et de la mortalité. Cette hypothèse peut être établie à partir de l'évolution passée, en tenant compte aussi de l'évolution dans des pays, régions ou villes, où celle-ci est plus avancée, notamment pour le recul de la mortalité. Des tables perspectives de mortalité par génération ont été établies pour la France (Delaporte, 1941 ; Merlin, 1964).

Les prévisions démographiques dans une population ouverte supposent une prévision des migrations. Mais, si on veut une prévision qui ne soit pas trop grossière, il faut estimer ces migrations par année et par âge, afin de tenir compte des migrants dans le calcul des naissances et des décès. Les données sont rarement disponibles, même au niveau national, et on doit souvent se contenter de données fragmentaires (migrations déduites de l'évolution de la population entre deux recensements par exemple) et d'approximations.

Sur le plan de l'aménagement, les prévisions démographiques sont notamment utilisées pour :

— les prévisions de nombre de ménages, de taille et de composition de ceux-ci, ce qui nécessite des perspectives fines de mariages et de naissances selon les rangs successifs ;

— les prévisions de population scolaire ou étudiante, ce qui nécessite une prévision fine par année d'âge et une prévision de l'évolution des taux de scolarisation par âge ;

— les prévisions de population active, ce qui nécessite une prévision fine par sexe et

âge et une prévision des taux d'activité par sexe et âge, surtout délicate pour l'activité des femmes, celle des jeunes actifs et celle des personnes qui approchent de la retraite.

P. M.

→ Analyse démographique; Démographie; Fécondité; Migrations; Mortalité; Mouvement naturel (d'une population); Natalité.

PROJET D'AMÉNAGEMENT COMMUNAL (OU INTERCOMMUNAL) → Planification urbaine en France (historique)

PROJET D'AMÉNAGEMENT DE LA RÉGION PARISIENNE → Planification urbaine en France (historique)

PROJET D'AMÉNAGEMENT, D'EMBELLISSEMENT ET D'EXTENSION → Planification urbaine en France (historique)

PROJET DE QUARTIER

Les deux notions de projet et de quartier, usuelles dans l'urbanisme, ont été officiellement associées dans la circulaire du 27 juillet 1984 relative à la démarche de projet de quartier. Il s'agissait alors, dans une volonté de rénovation de l'urbanisme opérationnel suscitée par les changements politiques, de démocratiser les procédures grâce à la participation dans le cadre du quartier, considéré comme l'échelle la plus pertinente de l'animation de la vie locale. En outre, cette circulaire insistait autant sur l'impératif d'amélioration des quartiers sociaux existants que sur la prise en compte des facteurs qualitatifs (composition architecturale et urbanistique, mixité sociale et fonctionnelle) dans la réalisation d'urbanisations nouvelles, objectifs dont la démarche négociée, globalisante et évolutive du projet de quartier devait assurer la réalisation.

Toutefois, en quelques années seulement, on a pu voir s'éroder aussi bien la conviction que la société civile locale était spontanément porteuse de solutions alternatives et optimales que l'espérance en la capacité des pouvoirs publics à infléchir significativement leur mode d'intervention. L'expression projet de quartier a été progressivement abandonnée, pour se dédoubler et être remplacée par les termes projet urbain et développement social des quartiers.

Mais il convient d'aller au-delà de l'utilisation explicite des termes de projet et de quartier, dont les contenus sont aujourd'hui tels qu'ils désignent presque tous les types et tous les terrains d'opération. En effet, des acceptions aussi larges rendent ces notions à la fois floues et révélatrices des conditions actuelles d'exercice de l'urbanisme. Ainsi peut-on discerner au moins trois démarches se réclamant de la notion de projet.

Pour le groupe – de plus en plus large et hétérogène – des gestionnaires des agglomérations, le terme de projet désigne un ensemble de nouvelles pratiques faisant travailler en commun les services administratifs avec les investisseurs privés (à la condition qu'il existe un marché solvable). Tous doivent nouer des relations de partenariat autour de sites stratégiques. Ces relations s'établissent autour d'un contrat d'objectifs en introduisant des pratiques dérogatoires aux logiques réglementaires et aux procédures qui caractérisent l'urbanisme de plan.

Pour les élus locaux, le terme de projet renvoie à un dessein politique capable de toucher les décideurs et d'emporter l'adhésion de la population du quartier ou de la commune autour de l'affirmation d'une identité collective et d'une conception partagée de l'avenir collectif. Le projet est alors conçu pour être diffusé à l'extérieur vers les investisseurs potentiels afin de les attirer, et à l'intérieur vers les citadins-citoyens. De ces deux publics découle le double objectif que le projet s'assigne ordinairement : la stimulation de l'activité économique et la garantie de la cohésion sociale locale. Il peut alors emprunter les voies de la gestion des services locaux, du soutien à la construction, aussi bien que celles de l'animation culturelle, de l'action sociale ou de la communication publicitaire. Si le projet d'aménagement local, en tant que vecteur de mobilisation politique, est d'actualité, c'est certainement parce qu'il apporte une réponse, au moins partielle, à la crise des modèles idéologiques globaux qui avaient alimenté les discours programmatiques et les actions édilitaires, à la fois des élus locaux et de l'État, durant les trois premières décennies d'après guerre.

Enfin, pour les architectes et les paysagistes, avec le projet à l'échelle d'un quartier, il s'agit de mener une opération de mise en scène des

formes urbaines. De plus, par un usage militant de la notion de projet, opposée à celle de plan, référencée à d'autres disciplines et à d'autres pratiques professionnelles, ils affirment la primauté de la démarche de composition urbaine et ils postulent la prédominance du critère de la visibilité dans l'appréhension de l'espace. Cette acception architecturale du projet a été permise par le rejet des grands ensembles et de la doctrine fonctionnaliste qui a entraîné une revalorisation des représentations de la ville comme forme et des citadins comme sujets sensibles et enracinés.

Outre la diversité de ses acceptions et de ses usages, la notion de projet désigne à la fois la phase d'élaboration et le produit de l'élaboration, ce que n'était pas le plan qui se présentait comme le résultat d'une conception achevée. Le plan fixait des décisions légitimement arrêtées par l'autorité compétente ; le projet est en permanence en cours de révision afin de s'adapter aux opportunités de valorisation territoriale. Ces tendances à l'empirisme opérationnel et au contextualisme programmatique, relayées par un esthétisme morphologique, attestent d'une plus grande acceptation par les urbanistes de l'impact des logiques du marché foncier et immobilier sur la définition de l'avenir des territoires. Cette acceptation fut d'abord résignée, puis a été sublimée grâce aux connotations positives accordées aux termes de projet, de partenariat et de planification stratégique.

Il en va différemment pour le quartier. Bien que réputé offrir un antidote aux effets néfastes du gigantisme urbain, il se trouva relégué dans le courant des années 1980, car il apparut comme trop porteur de valeurs communautaires à l'opposé des principes universalistes. L'expression projet urbain s'est donc substituée à celle de projet de quartier.

Aussi, du plan au projet et du territoire au quartier, puis du quartier à l'urbain, les substitutions terminologiques révèlent des glissements de valeurs entraînant, en fin de compte, un quasi-renversement des conceptions structurelles, régaliennes et redistributives, qui avaient dominé la pensée urbanistique depuis son origine et durant toutes les années de forte croissance industrielle et de fort développement urbain.

P. G.

→ Décentralisation ; Développement local ; Image ; Mercatique urbaine ; Planification ; Projet urbain ; Quartier.

PROJET DE VILLE → Projet urbain

PROJET D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (PIG)

Ouvrage, action ou protection présentant un caractère d'intérêt public indéniable qui s'impose aux collectivités locales à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Dans le régime décentralisé d'élaboration des documents d'urbanisme introduit par la loi du 7 janvier 1983, les communes sont responsables de l'établissement de ces documents. Toutefois, elles n'ont pas une souveraineté absolue sur l'usage de leur territoire et sur son aménagement. Elles doivent prendre en compte les exigences que les auteurs d'autres projets (État, régions, départements, autres communes, groupements de collectivités, établissements publics, autres personnes ayant la capacité d'exproprier) sont amenés à entreprendre sur son territoire. Pour être prises en compte, ces exigences, qui peuvent concerner des projets d'équipement, d'aménagement ou de protection, doivent avoir la forme de projets d'intérêt général (PIG) (Code de l'urbanisme, L 121-12 et R 121-13).

Un projet a le caractère de projet d'intérêt général lorsqu'il a fait l'objet, de la part de son auteur, d'une délibération ou d'une décision, mise à la disposition du public, en arrêtant le principe et les conditions de réalisation. Le Code de l'urbanisme précise la destination des projets susceptibles d'être qualifiés d'intérêt général : opérations d'aménagement ou d'équipement d'infrastructure ou de superstructure, fonctionnement d'un service public, accueil des populations défavorisées, protection du patrimoine naturel ou culturel, prévention des risques naturels, mise en valeur des ressources naturelles, aménagement agricole et rural.

Le projet d'intérêt général n'a à être pris en compte lors de l'élaboration d'un document d'urbanisme que s'il a été porté par le préfet à la connaissance de la collectivité locale ou du groupement qui élabore le document d'urbanisme. Le préfet doit vérifier que ces projets ne remettent pas en cause des politiques nationales (servitudes d'utilité publique, lois d'aménagement et d'urbanisme par exemple). Le préfet a donc une certaine marge d'appréciation. Si le document d'urbanisme élaboré à la suite de ce « porter à connaissance » ne

prend pas en compte le projet d'intérêt général, le préfet le porte à nouveau à la connaissance de la collectivité ou du groupement qui l'a perdu de vue.

Si la collectivité locale persiste à ne pas prendre en compte le projet en question, la commission de conciliation peut être saisie par le préfet. Cette commission ne dispose d'aucun pouvoir de décision pour arbitrer le différend. Tout au plus, permet-elle d'avoir un rapport supplémentaire sur le problème. Si la conciliation échoue, les solutions sont différentes selon le document d'urbanisme :

— pour les schémas de cohérence territoriale (et auparavant pour les schémas directeurs), le préfet peut notifier à l'établissement public qui élabore le schéma les modifications à lui apporter : tant que ces modifications ne sont pas faites, le schéma n'est pas exécutoire ;

— pour les PLU (et auparavant pour les POS), il en va de même que pour les schémas directeurs, quand la commune n'est pas couverte par un schéma directeur approuvé : le POS contraire à un PIG ne peut être exécutoire ; dans le cas contraire (s'il existe un schéma directeur ou un SCOT approuvé), le préfet ne peut que saisir le tribunal administratif du POS ou du PLU qui lui paraît contraire au schéma directeur ou du SCOT, en faisant obstacle à un PIG.

A. G. et P. M.

→ Aménagement du territoire ; Décentralisation administrative ; Expropriation ; Opération d'intérêt national ; Plan d'occupation des sols (POS) ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Prescriptions d'aménagement du territoire ; Schéma directeur ; Schéma de cohérence territoriale (SCOT).

PROJET RÉGIONAL D'URBANISME

→ **Planification urbaine en France (historique) ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme**

PROJET URBAIN

Le projet urbain a acquis, dans les années 1980, un statut nouveau dans les interventions sur la ville. Ce changement est dû à plusieurs facteurs.

D'une part, l'évolution générale d'ordre juridique et la décentralisation des décisions d'urbanisme au niveau des communes ont radicalement modifié les modalités de la planification urbaine. Les outils traditionnels de l'urbanisme opérationnel ne permettaient pas aux maires de faire face aux problèmes qu'ils devaient tenter de régler : la baisse de l'activité économique ou l'exclusion sociale. C'est ainsi qu'ils choisirent, surtout dans les grandes villes, la méthode de la « planification stratégique », dans laquelle le projet urbain occupe une place centrale.

D'autre part, dans l'évolution libérale de l'économie française, les entreprises sont des acteurs essentiels, non seulement de la croissance économique, mais du développement urbain, et sont aussi porteuses d'un modèle de gestion qu'on tend à appliquer à la ville. Émerge alors l'image du « maire-manageur » qui gère sa ville comme une entreprise. Sa stratégie est d'abord l'aménagement de zones accueillantes offertes à des prix compétitifs. Cette approche s'est affirmée pour répondre au chômage, en mettant l'accent sur la prise en compte de l'aspect économique et social comme objectif principal de la planification : aménager la ville est nécessaire au maintien ou à la création d'entreprises et d'emplois.

Dans le mouvement général de l'économie et du changement social, dans les années 1960-1975, les plans d'urbanisme accompagnaient la croissance, c'est-à-dire s'efforçaient de lui donner une rationalité spatiale. Dans les années 1980, la croissance économique, n'ayant plus de facteurs propres aussi constants, devint un enjeu dans une compétition entre pays, régions, villes et sites. L'urbanisme devint indispensable pour attirer les activités et les investissements, donc un préalable à l'expansion économique. Cela a correspondu au passage d'une planification essentiellement quantitative à une vision plus qualitative par le biais de l'adaptation des principaux documents d'urbanisme – le schéma directeur (SD) et le POS – dans leur contenu et dans leur forme. Ceux-ci ne calculent plus les besoins à partir de normes chiffrées, mais partent du contexte, de la situation locale réelle. Les stratégies de développement se concrétisent dans des projets précis (par exemple d'équipements ou d'infrastructures).

Les pressions concurrentielles se sont accrues du fait de la construction européenne et de la politique commerciale internationale mettant en compétition les territoires sur le marché de l'implantation des entreprises. La

démarche « projet d'entreprise » a été introduite en planification urbaine pour faire face à ces impératifs. Les villes ont recours à des consultants en stratégie qui sont censés mieux cerner leur personnalité, expliciter leur identité et leur lisibilité à l'échelle aussi bien nationale qu'internationale. Cependant, l'identification de la gestion de la ville à la gestion d'entreprise pose un problème de compatibilité conceptuelle : comment concilier les éléments de régulation et de durée avec les éléments de vie des entreprises qui sont souvent à très court terme ? En fait, le projet urbain, le projet appliqué à la ville, touche à l'intérêt public, tandis que le projet d'entreprise relève de l'intérêt privé. La stratégie d'entreprise repose sur un seul projet, alors que la gestion urbaine, inspirée d'une vision stratégique, doit reposer sur trois projets car la ville est une réalité triple : territoire socioéconomique, patrimoine construit et institution (J. Bouinot).

Le projet stratégique ne peut guère avoir de sens à l'échelle municipale en raison du morcellement communal, de la formation des grandes agglomérations et de la métropolisation. Il repose donc en grande partie sur la mise en place de l'intercommunalité. Les orientations sont à formuler par les acteurs institutionnels dans une phase de concertation désormais préalable à la procédure juridique d'élaboration du SCOT (anciennement SD). Un premier niveau de projet urbain serait donc la traduction spatiale de ces orientations : c'est le « projet d'agglomération », dont le contenu est repris dans le SD rénové. Ainsi, l'élaboration du SCOT vient *a posteriori* et n'est plus prédéterminée. De cette manière, les derniers SD (voir ceux de Lyon et de Lille) et les SCOT s'organisent autour de deux volets : un objectif socioéconomique ou (et) culturel (le manège d'abord, l'aménagement après) ; des principes et des partis d'aménagement (schéma dessiné).

Le projet d'agglomération ainsi défini est ensuite transcrit par commune dans des PLU (auparavant dans des POS) destinés à orienter le projet de chacune d'elles : ce sont les « projets mairie ». Le POS, remplacé par le PLU à partir de la loi SRU du 13 décembre 2000, a aussi fait l'objet d'un renouvellement (voir ceux de Nancy, de Metz ou de Lyon) dans son rapport de présentation : il comporte une analyse fine d'un quartier avant d'établir les dispositions réglementaires le concernant. La dimension spatiale est donc très présente dans la mise au point de ces deux instruments et implique un effort d'articulation entre programmation urbaine et projet spatial. Enfin, le projet communal permet de passer aux projets opérationnels, les « projets urbains complexes » ou aux projets de quartier.

La terminologie en la matière n'est toujours pas fixée : les expressions « projet de ville » et « projet urbain » sont souvent utilisées indifféremment, y compris par les maires. Ce flou de la terminologie permet aussi aux responsables urbains d'échapper à une définition précise des actions qu'ils entendent mener. En fait, « projet urbain » est parfois utilisé par les maires à des fins essentiellement électorales. Mais il y a une contradiction entre une stratégie à moyen terme et le rythme, beaucoup plus court, de la vie municipale. Le projet urbain, dans ce cas, ne peut être à une échelle stratégique et se situe parmi les actes du maire qui essaie de négocier avec ses électeurs et de se légitimer. Les rapports directs que les élus entretiennent avec leurs mandants, bénéfiques dans bien des domaines, risquent d'inhiber les projets à long terme et font le jeu des moindres groupes d'intérêt. Les trop nombreuses adaptations des POS, la création de ZAC opportunistes affaiblissent la planification.

La valeur « financière » du projet urbain est liée d'une part à l'idée de ville comme produit à commercialiser et s'inscrit dans la logique concurrentielle de villes rivales. Des initiatives différentes peuvent alors être lancées (parfois sous le nom de projets urbains) pour valoriser certains aspects d'une ville, le but étant de capter des visiteurs ou des emplois. Cette démarche se réfère à la logique du montage des opérations d'urbanisme. L'aménageur public effectue les études de faisabilité technique et financière qui doivent montrer qu'il y a d'une part un marché et d'autre part les moyens techniques et juridiques pour préparer, réaliser et gérer l'opération.

Le projet urbain résulte donc d'une série d'actions qui s'enchaînent. La première consiste à tester la capacité du produit « projet » à s'insérer dans le marché. L'usager est donc transformé en client ou en codécideur, révélant que le projet urbain relève complètement d'une « idéologie pragmatique contextualiste (libérale) » (Ph. Genestier) qui vise la valorisation économique.

La dimension architecturale et urbanistique du projet urbain est néanmoins importante, même si elle n'est pas la première. Dans le langage des architectes, on retrouve toujours le sens ancien (des années 1970) de projet architectural à grande échelle ou de composition spatiale. Autrement dit, le projet urbain serait exclusivement une question de formes régies par des normes : il serait en somme garant de l'ordre spatial, opposé au chaos urbain et à la fragmentation. Les ouvrages publiés sous ce titre par les architectes ne sont en effet que de petits traités sur les formes urbaines. Cela montre une certaine absence, dans le débat actuel sur le projet urbain, en partie voulue (priorité de la dimension formelle sur les autres) et en partie subie (obligation de se plier au jeu de la commande), des architectes. Il en résulte une position théorique partielle, critiquée par les chercheurs des sciences sociales qui considèrent que les architectes raisonnent en fonction des formes et non des usagers, alors qu'il n'y a pas d'adéquation nécessaire entre formes et sociétés. Des approches théoriques nouvelles de certains architectes-urbanistes essaient cependant de dépasser cette logique purement formelle : ainsi, Ch. Devillers définit le projet urbain comme « une démarche ayant pour but de rendre l'espace à l'usage », démarche qui implique « une multiplicité d'acteurs qui ne peuvent pas être maîtrisés par une seule pensée ». Aspects sociaux et aspects spatiaux sont alors également importants : gestion et créativité doivent coexister. Cette approche dépasse les oppositions classiques entre l'urbanisme entendu comme gestion urbaine et l'architecture considérée comme une production artistique, comme entre les sciences sociales qui pensent l'espace comme s'il était déterminé par les usages et les architectes qui pensent à une société type à situer dans un espace prédéterminé.

Dans un projet urbain, il y a de nombreux problèmes techniques, parce qu'il mobilise plusieurs compétences d'aménagement, de construction, d'écologie. Cette multiplicité des techniques n'a de sens que si elle a une légitimation globale (dans la conception même des choses et dans les moyens d'articuler toutes ces techniques) de nature politique. Le projet urbain comporte une série d'opérations emboîtées qui remontent au niveau décisionnel (planification stratégique), chargé d'articuler acteurs intéressés, techniques mobilisées, compétences sollicitées. On peut se demander si les conditions d'une réalisation de ce type se satisfont de la gestion ordinaire d'une municipalité, voire d'un groupement intercommunal.

La notion de projet, dans la mesure où elle ne détermine pas de schémas stricts, mais s'inscrit plutôt dans une finalité plus large – économique, sociale et culturelle – et dans un concours de compétences, peut alors se diviser (non pas chronologiquement, mais logiquement) entre une perspective générale économico-socio-culturelle et les choix spatiaux : organisation de la trame, des espaces publics, du paysage en relation avec la ville existante.

P. I. et M. R.

→ Aménageur ; Composition urbaine ; Mercatique urbaine ; Morphologie urbaine ; Planification urbaine ; Projet de quartier.

PROMENADE

Une promenade est une voie urbaine plantée d'arbres, disposés en général en rangées. Elle est le plus souvent ouverte à la circulation : allée, avenue, cours, mail en furent les principales formes. Lorsque la construction de quais se généralisa, au XVIII^e siècle, pour protéger contre les inondations les villes traversées de cours d'eau, ils furent parfois aménagés en promenades.

La « promenade » reçoit le nom de ce qui est une pratique nouvelle d'usage de l'espace urbain, développée par l'aristocratie et l'élite de la bourgeoisie, à partir de la fin du XVII^e siècle.

L'équipe du préfet Haussmann, et plus particulièrement l'ingénieur Alphand, a développé le programme des promenades pour en faire un des éléments clés du système des « espaces verdoyants » permettant de relier squares, parcs et bois.

Les réalisations d'avenues et de boulevards plantés a introduit un vocabulaire d'aménagement caractérisé par la qualité des objets et de leur mise en œuvre. Elles sont venues en contrepoint des alignements d'immeubles et de leur minéralité.

J.-B. P. et V. S.-M. G.

→ Avenue ; Boulevard ; Espace vert ; Mobilier urbain ; Plantation.

PROMOTEUR-CONSTRUCTEUR (OU PROMOTEUR)

Personne physique ou morale qui prend l'initiative et le risque financiers d'une construction immobilière destinée le plus souvent à la vente (en général en copropriété).

Le promoteur ne doit pas être confondu :

— avec un investisseur, car il ne conserve pas la propriété du bien construit ;

— avec un aménageur ou un lotisseur qui sont concernés par la seule préparation des terrains en vue de la construction.

Le promoteur recherche et acquiert le terrain ; le rend constructible par éviction des occupants et viabilisation, le cas échéant ; définit le projet en faisant appel à des conseils (architecte, bureau d'études) ; réunit le financement (pratique dite du « tour de table ») auprès des établissements financiers et propriétaires de capitaux ; met en place le support juridique de l'opération (société civile immobilière par exemple) ; suit le déroulement du chantier avec le maître d'œuvre à qui est confiée la responsabilité technique ; commercialise le produit, au besoin en faisant appel à un agent immobilier ou à une centrale de vente, et assure la responsabilité des éventuels défauts de construction.

Le promoteur est donc le personnage central d'une opération de construction, comme l'indique l'étymologie du terme. Des réussites souvent brillantes, parfois douteuses, mais aussi des échecs spectaculaires ont rendu impopulaire une profession qui fait cependant preuve d'un grand dynamisme et d'une forte capacité d'adaptation aux évolutions du marché, aux besoins et aux goûts, et parfois sait les créer. C'est longtemps resté une profession dispersée et fragile. En France, elle a cependant parfois perdu, récemment, de son indépendance au bénéfice de groupes financiers ou d'entreprises du bâtiment. La crise économique, qui a considérablement réduit la demande immobilière (logements, mais aussi bureaux, commerces, etc.), a entraîné de nombreuses disparitions et encouragé un professionnalisme accru. La nécessité de satisfaire une réglementation de plus en plus étoffée, de respecter les nouveaux critères environnementaux et une demande de la clientèle de plus en plus diversifiée et exigeante a accéléré cette professionnalisation des équipes. On a vu les effets de ces évolutions lors du retournement de conjoncture de 2008, avec une très grande réactivité des professionnels pour éviter la constitution de stocks trop importants et pour tenter de limiter la baisse des prix (retrait d'opérations, découpage en tranches, redéfinition des produits, etc.).

A.-C. Da. et A. M.

→ Crédit immobilier ; Logement ; Marchand de biens ; Sociétés de construction.

PROPORTION

Rapport des parties entre elles et avec leur tout. Ce terme est communément appliqué aux relations géométriques en architecture. Il dérive directement du mot latin *proportio* que Cicéron *(De Universo)* prétend avoir inventé pour traduire le concept d'*analogia*, utilisé par Platon dans le *Timée*, où les implications théologiques de l'harmonie sont formulées en termes de relations dimensionnelles et musicales. Cette découverte est traditionnellement attribuée à Pythagore, bien qu'elle ait également une connotation morale qui suggère la convenance de la mesure. Vitruve a utilisé le terme de proportion pour décrire toutes les relations numériques : nombre, symétrie (relation de l'édifice entier à ses parties par l'usage d'un dénominateur commun ou module), eurythmie (ajustement de mesures afin de produire un effet harmonieux) et analogie.

Les rapports du nombre et de la mesure étaient connus dans la plus haute Antiquité. La relation de certains nombres avec des parties déterminées du corps (dix doigts, sept orifices, etc.) était inscrite dans de nombreux plans et édifices, depuis la fin du néolithique. L'usage de formes géométriques élémentaires semble remonter encore plus loin (cercles selon lesquels sont disposés les monuments mégalithiques ; plans carrés des *Ziggurats* de Mésopotamie et des pyramides d'Égypte ; usage répété de la proportion 1/2 par les architectes pré-incas à Chan-chan au Pérou ; plans réguliers des villages de terre des indiens d'Amérique du Nord, en particulier dans les États de l'Ohio et de l'Arizona). On trouve très tôt l'application de la proportion au tracé de villes entières. Nekhbet, près de Louxor, offre l'exemple archaïque d'un rectangle aux proportions étranges (30 × 31), de même que la ville babylonienne de Borsîppa (4 × 5) ; en Égypte,

l'usage de la proportion était généralisé, aussi bien à l'échelle des arpenteurs qu'à celle des peintres et des sculpteurs (qui se servaient de grilles orthogonales pour proportionner leurs personnages aussi bien que pour transposer leurs projets à des échelles différentes).

En Grèce, un système élaboré d'analogies entre proportions musicales et proportions linéaires fit l'objet d'une théorie généralement acceptée par l'ensemble des traceurs de plans, architectes et praticiens des disciplines visuelles. Il fut largement repris par les Romains. Sa permanence au Moyen Âge est liée à celle de la popularité du *Timée* dans sa traduction latine. Il semble néanmoins s'être produit un conflit à cette époque entre les clercs préposés à la surveillance des travaux de construction, essentiellement préoccupés par les questions de nombres et l'harmonie platonicienne, et les maçons qui, soucieux avant tout de techniques constructives, avaient mis au point un système élaboré de contrôle géométrique ; la plupart des maçons et des charpentiers étaient habitués à établir des dimensions en se servant du nombre irrationnel : $\frac{1}{\sqrt{2}}$.

D'autres méthodes plus complexes étaient également utilisées. À partir du moment où, au XV^e^ siècle, le statut social de l'architecte fut reformulé en Italie, pratiquement chaque auteur de traité tenta de rétablir la méthode numérique de proportionnement utilisée dans l'Antiquité et de l'associer à une approche géométrique.

Le terme possédait également une acception médicale, liée aux quatre éléments (air, feu, eau, terre) dont on pensait qu'ils composaient le corps humain selon des proportions spécifiques. Beaucoup de prescriptions médicales visaient le maintien de cette relation équilibrée.

La relation entre harmonies musicale et dimensionnelle fut mise en question par le P. Mersenne et par Descartes, et finalement rejetée par Claude Perrault au cours des années 1670 et 1680. Dans le même temps, néanmoins, Newton tentait de réinstaurer une harmonie « naturelle » en mettant en rapport les quantités de couleur du spectre avec des accords tonaux.

Au XIX^e^ siècle, diverses tentatives furent faites pour établir une proportion « esthétique » sur une base scientifique ou même statistique, en particulier en Allemagne (Fechner, Moersel, Zeising). Beaucoup de praticiens du XX^e^ siècle s'en inspirèrent. P. Behrens, notamment, élabora une méthode, permettant de contrôler les proportions à l'aide de « tracés régulateurs », qui fut adaptée et appliquée à l'échelle urbaine par Le Corbusier, par exemple dans sa « Ville pour 3 millions d'habitants ». Dans son travail ultérieur, le *Modulor,* qui exerça une grande influence, celui-ci tente, de façon très ingénieuse, d'établir pour la production industrielle un ensemble de dimensions préférentielles fondées sur la « section d'or ».

J. R.

→ Modulor ; Nombre d'or ; Ordre ; Symétrie.

PROPRETÉ

La propreté ne prend sens qu'en référence avec son contraire, la saleté. C'est pourquoi on traitera ici du rapport propre/sale qui aujourd'hui engage la société urbaine tout entière pratiquement et symboliquement. Plusieurs dimensions se conjuguent dans cette relation.

— Une *dimension physique collective* évidente que les discours ambiants traduisent en termes quantitatifs : on mesure le degré de propreté d'un espace ; on raisonne en tonnes de déchets à traiter ; on évalue la masse critique d'ordures à évacuer. On associe immanquablement ce rapport à la pollution : on combine alors l'échelle du territoire à celle de la planète.

L'industrie de la propreté s'est développée et diversifiée considérablement ces dernières années. Elle donne lieu à de nouvelles professionnalités. C'est à la suite d'une longue histoire que propreté individuelle et propreté collective sont entrées dans une relation dissymétrique.

La propreté participe des politiques locales et fait désormais partie de l'image de marque des villes. Elle révèle une ville ordonnée, contrôlée et bien gérée où règne une certaine qualité de vie. C'est à propos de la propreté que s'est mis en place le discours écologique.

L'histoire de l'aménagement urbain se confond avec la lutte pour la propreté et la gestion de l'eau et a donné naissance aux premiers équipements urbains. Certains historiens des villes arabes se sont servis de la propreté comme indicateur démographique, la présence des bains révélant l'importance de la population alentour ; de même, la localisation des tanneries et des abattoirs marquait les limites de la ville.

— Une *dimension individuel/collectif* parce que, quel que soit le consensus des individus sur le propre/sale, l'action collective urbaine s'impose. La création d'organismes municipaux pour l'évacuation des ordures est un critère de la vie urbaine en tant que telle.

Gérer le propre et le sale, c'est aussi mettre en relations l'espace domestique et l'espace urbain : la question du tri des déchets, outre des changements dans les mentalités et les habitudes, pose des problèmes de stockage à l'intérieur des logements comme à l'extérieur.

— Une *dimension socio-anthropologique,* car groupes et individus peuvent être caractérisés par la manière que chacun adopte pour gérer ce rapport. En ce qui concerne le logement, certains estiment que le propre s'arrête au seuil de l'appartement, d'autres lui donnent une frontière plus large. En ce qui concerne l'urbain, on trouve également des pratiques et des représentations qui diffèrent selon les individus et les groupes. Ce sont alors des systèmes pratico-symboliques différents qui se côtoient et souvent s'affrontent, d'où les conflits de voisinage, sources d'inconvivialité. Faute de consensus sur la propreté, il est difficile que se maintienne et s'harmonise une vie en société. Il y a donc un aspect essentiel du propre et du sale qui touche à l'éthique. La forme que prend leur rapport est indissociable des qualités sociologiques de l'urbanité et de la civilité.

M. Se.

→ Civilité ; Déchets ; Hygiène publique ; Pollution ; Urbanité ; Viabilisation.

PROPRIÉTAIRE BAILLEUR

Personne physique ou morale, propriétaire d'un bien immobilier (logement, bureau, etc.) qui le met à la disposition d'un locataire pour une certaine durée moyennant un certain prix (le loyer) conformément à un contrat de bail revêtu de leur double signature.

Le bailleur se distingue donc du propriétaire occupant qui utilise lui-même son bien. Si certains bailleurs ont cette qualité en permanence (organismes HLM par exemple), chez les personnes physiques il peut y avoir passage d'occupant à bailleur et réciproquement (un logement occupé par le propriétaire est libéré et mis en location, etc.).

On parle d'accédant à la propriété ou de propriétaire-accédant pour désigner un propriétaire n'ayant pas fini de rembourser les emprunts souscrits pour son acquisition immobilière. Sans être réellement impropre, l'expression n'est généralement pas utilisée pour le bailleur (qui aurait acquis à crédit un logement mis en location), et se trouve donc appliquée aux propriétaires occupants.

Le propriétaire bailleur privé joue un rôle central dans le logement urbain dans la mesure où le secteur locatif correspondant est apparu avant le secteur HLM et l'accession à la propriété actuellement majoritaire.

Trois types de bailleurs peuvent être distingués, d'importance inégale :

En France, *les propriétaires bailleurs privés personnes physiques* sont numériquement dominants. Ils possèdent environ 21 % des résidences principales en 2006, soit 5,5 millions de logements. Leurs logements sont souvent assez petits et anciens, bien qu'une politique fiscale avantageuse incite à renouveler ce patrimoine par acquisition de logements neufs. Il est certain que de plus en plus de bailleurs possèdent un logement et de moins en moins un immeuble entier. Les patrimoines sont extrêmement inégaux : le patrimoine locatif moyen est proche de deux logements. Les bailleurs se recrutent dans les classes aisées et plus spécialement dans les professions indépendantes. Ils sont souvent âgés, réticents face à l'encadrement des loyers (dont la loi de 1948). Ils déplorent le poids de la fiscalité pesant sur le locatif, et dénoncent vigoureusement les loyers impayés ou la fréquente non-exécution des décisions d'expulsion de locataires fautifs.

Les bailleurs privés personnes morales (compagnies d'assurances, SCPI, sociétés foncières, caisses de retraite, etc.) sont assez minoritaires comme propriétaires de logements. Ils ne possèdent que 1 % des résidences principales, avec près de 250 000 logements. Leur parc est très « parisien » et généralement de qualité. Il est soumis à la même législation privée (loi du 6 juillet 1989) que le parc des personnes physiques. Les locataires bénéficient d'une grande stabilité (de par la loi et la pratique), dans les cas d'« arbitrage » (vente en bloc de l'immeuble ou ventes à la découpe), qui se sont fortement développés à la fin du cycle de valorisation des années 2000, lorsque les prix ont atteint des sommets qui ont incité les bailleurs à réaliser leur patri-

moine. Ces bailleurs ont, depuis dix ans, quelque peu négligé le logement pour s'intéresser à l'immobilier d'entreprise, nettement plus rentable, voire aux placements boursiers dont le retour sur investissement est plus rapide et l'achat et la revente nettement plus souples. On remarque en outre que les principaux d'entre eux (compagnies d'assurances et caisses de retraite) ne sont pas principalement bailleurs, ce qui fragilise leur intervention.

Les organismes de logement social forment une catégorie spécifique : les bailleurs sociaux qui construisent et gèrent, avec des aides de l'État, des logements dont le prix de revient et le loyer sont plafonnés et qui sont destinés à des locataires ne dépassant pas un certain niveau de revenu. Ils possèdent en France 3,8 millions de logements (4,6 millions si l'on y adjoint le secteur locatif intermédiaire ou social non HLM : SEM, filiales de la CDC ou de collecteurs du 1 % logement). La mission du secteur social s'est alourdie en raison de la crise économique, du chômage, de certains problèmes liés à l'immigration et de la tendance marquée à la ségrégation urbaine.

La législation, de 1914 (premier blocage des loyers) à la loi du 1er septembre 1948, a cherché, en période d'inflation et d'excès de la demande sur l'offre, à protéger les locataires en réglementant les loyers. Cette législation a eu des effets pervers en suscitant le désengagement des investisseurs traditionnels (investisseurs institutionnels, particuliers aisés) de l'immobilier locatif. C'est ce qui a conduit, par la loi du 1er septembre 1948, à rendre la liberté des loyers (contrôlés par la loi Quilliot du 22 juin 1982, puis la loi Méhaignerie du 23 décembre 1986 et enfin par la loi Mermaz-Malandain du 6 juillet 1989) aux logements construits postérieurement à cette loi. Mais ceci a créé, de façon durable, un double secteur locatif (loyers réglementés des logements anciens et loyers libres des logements récents et des logements anciens reloués après mise aux normes), qui induit toujours des rentes de situation (il subsistait, en 2006, environ 260 000 logements soumis à la loi de 1948).

Si ces lois Quilliot (1982), Méhaignerie (1986) et Mermaz-Malandain (1989) ont tenté de régler de façon équilibrée les rapports entre propriétaires bailleurs et locataires, les règles d'urbanisme ont amélioré celles qui s'établissent entre les premiers et l'administration : le droit d'expropriation est entré dans les mœurs, mais dans des cas précis, tandis que la concertation a gagné du terrain.

Il est très délicat, pour les autorités nationales ou locales, d'articuler les politiques qui s'adressent aux divers types de bailleurs (les moyens d'action sont plus abondants dans le secteur public que dans le privé) et de « gérer » dans son ensemble le secteur locatif par rapport au secteur de la propriété occupante. La politique fiscale et la législation sur les loyers sont perpétuellement considérées comme décevantes, voire spoliatrices, par une large fraction des bailleurs personnes physiques.

Les réglementations et les interrogations sur la rentabilité locative peuvent décourager les propriétaires bailleurs, d'autant que la plupart des particuliers bailleurs sont âgés. Il y a là un double risque : celui du rétrécissement du marché locatif, obligeant les collectivités publiques et les investisseurs institutionnels à intervenir plus sur le marché locatif (ce qui les détourne d'autres investissements). Et celui de ventes d'immeubles entiers à des marchands de biens qui les revendent par appartements (souvent sans mise préalable aux normes) soit à des accédants à la propriété, soit à des investisseurs : il y a là une perte pour le marché locatif et plus encore pour le marché locatif « social de fait » que constituent les logements encore loués selon le régime de l'article 3 de la loi de 1948.

Pour pallier cette situation, les pouvoirs publics ont mis au point, depuis une dizaine d'années, des mécanismes (qui portent le nom des ministres ou parlementaires qui les ont proposés : Périssol, Besson, Robien, Scellier) visant à encourager les personnes privées à acheter des logements neufs (ou réhabilités) pour les mettre en location. Ces dispositifs reposent sur un avantage fiscal qui prend la forme d'une déduction des revenus de l'amortissement d'une partie du prix d'achat (ou, pour le dispositif Scellier, d'une réduction d'impôt) en contre-partie d'un engagement de mise en location d'une durée minimale (9 ans). Dans la plupart de ces dispositifs, les aides fiscales distribuées s'accompagnent d'un encadrement des loyers (dont le caractère réellement social fait régulièrement polémique). Avec la mise en œuvre du Grenelle-Environnement, certaines aides seront également modulées selon des critères d'efficacité énergétique du logement.

Le parc locatif se renouvelle par ailleurs par le jeu de transferts spontanés d'un statut à l'autre. Certains propriétaires, lorsqu'ils quittent le logement qu'ils occupaient, préfèrent ainsi le louer plutôt que de le vendre. De même, certains héritiers d'un logement familial choisissent-ils de le mettre en location. Enfin, le transfert par succession de logements loués s'accompagne souvent du maintien en location. Pour ces différentes raisons, on n'observe pas de retrait général de la fonction de bailleur, même si les progrès de l'accession à la propriété et le développement du parc locatif social ont entraîné mécaniquement une diminution de la part du secteur locatif privé dans le parc.

A.-C. Da. et A. M.

→ Location ; Propriété.

PROPRIÉTÉ

La question du statut du sol et de la sécurité juridique de ses occupants reste un problème urbain majeur dans un grand nombre de pays, particulièrement ceux, tant au sud qu'à l'est, où la « fabrication » de la propriété est encore un processus en cours de réalisation. Deux légitimités s'affrontent généralement : celle qui voit dans l'État le seul créateur possible du droit de propriété et celle qui admet que l'occupation d'un terrain est créateur de droits.

S'il est vrai que tout investissement immobilier suppose, en premier lieu, une totale garantie du droit du constructeur sur le sol, celui-ci ne passe pas obligatoirement par la propriété privée du sol. Un système de baux à construction peut fournir les mêmes garanties. L'essor immobilier sans précédent que connaît actuellement la Chine est fondé sur un tel système qui est encore largement répandu au Japon et en Europe du nord, bien qu'en perte de vitesse. On doit observer qu'il n'existe d'ailleurs, à la limite, guère de différence entre une propriété publique des sols sur lesquels les particuliers disposent de baux librement cessibles, et une propriété privée des sols pour laquelle les particuliers paient un impôt annuel à la collectivité publique.

Dans les pays comme la France, où le droit de propriété est bien établi, une relation conflictuelle subsiste nécessairement entre urbanisme et propriété privée : doit-on indemniser les propriétés auxquelles on retire toute constructibilité ? Est-il acceptable que quelques propriétés soient valorisées sans contrepartie grâce aux investissements de la collectivité ?, etc.

Il est enfin à noter que le processus d'urbanisation et que la densification de cette urbanisation s'accompagnent nécessairement d'une augmentation de la proportion des terrains publics ou à usage public pour la circulation, les équipements et les espaces verts. Ainsi, 56 % des terrains de la ville de Paris sont publics, exclusion faite des deux grands bois périphériques qui augmenteraient encore ce chiffre.

J. C.

→ Domaine public ; Expropriation ; Préemption.

PROPRIÉTÉ COLLECTIVE DU SOL → Maîtrise foncière

PROSPECT

Manière de regarder un objet *(Littré)*. Par extension, la distance horizontale autorisée entre un bâtiment et le bâtiment voisin ou la limite de parcelle ou l'alignement opposé d'une voie publique. Les règles de prospect ont pour objet d'assurer un éclairement minimal et de réduire les vues entre voisins.

Les règles de prospect sont parmi les plus anciennes du droit de l'urbanisme : avant la Révolution, des règlements limitaient déjà la hauteur des immeubles en fonction de la largeur des voies (à Amsterdam par exemple, ces règles très précises, dès le XVII^e siècle, ont largement contribué à l'unité morphologique des quartiers construits à cette époque ; voir aussi la coutume de Paris et celle du Beauvaisis qui remonterait au XIII^e siècle).

Les règles de prospect sont fixées par le Code de l'urbanisme (articles R 111-16 à 20) :

— règle $H = L$: la hauteur H d'un bâtiment en bordure de voie ne doit pas dépasser la distance L qui le sépare de l'alignement opposé de cette voie ;

— règle $t = H/2 \geq 3$: la distance l entre un bâtiment, s'il n'est pas construit sur la limite de la parcelle voisine, et celle-ci doit être au moins égale à la moitié de sa hauteur H et en tout cas à au moins 3 m ; en limite de parcelle, la façade ne

doit pas comporter d'ouverture offrant des vues sur la parcelle voisine (mur-pignon) ;

— entre les bâtiments d'une même parcelle, l'espacement doit être tel que les baies des pièces d'habitation ne soient pas masquées par une construction qui serait vue sous un angle de plus de 45° au-dessus de l'horizontale (60° sur la façade la moins ensoleillée si ce n'est pas la façade principale).

Mais ces règles générales peuvent être précisées par les plans d'occupation des sols ou les plans locaux d'urbanisme (dont ils constituent une disposition obligatoire) lorsqu'ils existent. Le POS ou le PLU fixe aussi l'*alignement* de chaque voie, c'est-à-dire la limite entre celle-ci et les parcelles riveraines. L'alignement est, avant même le prospect, une des règles les plus anciennes du droit de l'urbanisme. Les alignements des voies d'une commune sont fixés par les plans d'alignement. Le règlement d'urbanisme peut exiger que les constructions soient édifiées à l'alignement : celui-ci est notifié au propriétaire qui veut construire par un arrêté individuel d'alignement. Des servitudes de reculement peuvent imposer une distance fixée entre les constructions et l'alignement, sans que cela ouvre droit à indemnisation ni à délaissement. On parle de servitude de visibilité lorsque celle-ci est prise afin de dégager les abords d'un carrefour.

P. M.

→ Orientation (et exposition) d'un bâtiment.

PROSPECTIVE

L'« art de la conjecture », pour reprendre l'expression classique de Bertrand de Jouvenel, consiste en la maîtrise conjuguée de la mémoire et de l'imagination.

La maîtrise de la mémoire est celle de la connaissance de l'histoire longue et, corrélativement, « d'une prudence de tous les instants à l'égard de l'innovation et du changement à tout prix ». La mémoire des alliances nécessaires et complices entre des paysages et des formes architecturales a singulièrement fait défaut à plusieurs générations de construction de résidences secondaires dont les insultes aux sites naturels continueront de peser lourd non seulement sur l'esthétique de ces paysages mais, ce qui est encore plus grave, sur la formation du goût de générations d'êtres humains : les destructions du goût sont cumulatives dans le temps.

La maîtrise de l'imagination commence aussi par celle d'une connaissance : le savoir des produits passés et actuels des « conjectures romanesques rationnelles » (pour reprendre l'expression de Pierre Versins) qui se sont appliquées aux rêveries sur les devenirs possibles des formes urbaines et, plus généralement, des types et des localisations possibles des habitats humains.

Appliquée aux problèmes d'aménagement de l'espace, la prospective a connu ses moments de gloire, en France à la fin des années 1960 et au cours des années 1970, sous l'impulsion des services de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). En témoigne, en particulier, la collection « Travaux et recherches de prospective » entre 1968 et 1980. Le pari des promoteurs de cet effort, sans précédent dans ses dimensions et dans sa durée, était d'accoutumer les acteurs du développement local et régional à prendre eux-mêmes et progressivement en main la maîtrise intellectuelle et opérationnelle de leurs propres problèmes d'aménagement ; un avenir proche devrait permettre de mesurer si les lois portant décentralisation d'un certain nombre de compétences et de procédures de décision ont donné à cet effort une signification effective à longue portée.

A.-C. D.

→ Aménagement du territoire ; Scénario ; Science-fiction ; Utopie.

PROTECTION → Classement ; Conservation ; Conservation intégrée ; Monument historique ; Patrimoine ; Préservation ; Restauration.

PROTECTION DE LA NATURE

Au moins dans les pays industriels, il existe des législations volumineuses regroupées sous la rubrique « protection de la nature ». Ces textes sont parfois flous et non dénués de significations implicites, quant au contenu exact de ce qu'il s'agit de protéger. En effet, la nature vierge est à peu près absente du monde actuel ; même dans les régions les moins densément peuplées, les paysages naturels primaires ont été profondément modifiés par l'action humaine. Prudents,

les botanistes définissent un *plesio-climax* qui représente l'état que prendrait la végétation, en se mettant en équilibre avec les sols et le climat, si toute action humaine cessait pendant une centaine d'années. Sauf dans des régions très limitées en étendue, ce n'est jamais ce *plesio-climax* qui sert de référence aux législations.

La loi française du 10 juillet 1976 « relative à la protection de la nature » indique (art. 1) : « La protection de la nature et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. » Il semble que ce texte fasse référence à deux notions :

— celle de système naturel, conçu comme un ensemble « d'équilibres biologiques » entre des espèces et leur environnement. Elle est d'ailleurs reprise, sous une forme à peine différente, dans le Code forestier qui limite les droits de particuliers propriétaires de forêt « afin d'assurer l'équilibre biologique du pays » ;

— celle d'espaces qui ont besoin d'une protection particulière, parce qu'ils sont encore les moins modifiés par les actions humaines, et (ou) parce qu'ils sont remarquables. La loi du 2 mai 1930 fait référence à la notion de « monument naturel », c'est-à-dire « les biotopes et les formations géologiques, géomorphologiques et spéléologiques remarquables ». Elle les met sur pied d'égalité avec les sites archéologiques et historiques. À la protection des espaces, on adjoint en général celle des espèces, notamment de celles qui sont menacées d'extinction, qu'elles soient végétales ou animales.

C'est la reconnaissance de l'existence d'un *système naturel,* composé d'éléments solidaires qui interagissent les uns sur les autres, qui inspire une première série de dispositions, et en tout premier lieu celles qui régissent les études d'impact. Celles-ci sont définies à partir de l'idée qu'une atteinte, même limitée, à un élément du système naturel provoque souvent une série d'effets induits qui peuvent donner naissance à des dégradations en chaîne, qu'il s'agit de prévoir pour les empêcher.

La référence à la notion de système naturel est également implicite dans la constitution des agences de bassin, qui doivent évaluer, prévoir et limiter les effets dans l'ensemble d'un bassin fluvial d'aménagements limités et localisés.

Les espaces à protéger font en général l'objet de législations particulières. La liste de tels espaces, que l'on peut établir à partir des textes de lois, montre quelle est la conception que s'en est faite le législateur. Ils sont tous considérés soit comme particulièrement proches de l'état naturel, soit comme particulièrement sensibles, soit enfin comme « remarquables ». Il s'agit notamment :

— des littoraux, et spécialement des espaces dunaires ; des espaces boisés, des espaces verts et des forêts : en France, les premiers bénéficient d'une place particulière dans les plans locaux d'urbanisme, où ils constituent les zones N ;

— des zones de montagne, où des aides au maintien de la vie pastorale sont prévues depuis la loi du 3 janvier 1972, quand elle est « de nature à contribuer à la protection du milieu naturel et des sols ». Par ailleurs, la plupart des parcs nationaux français sont situés dans les espaces montagnards du pays, où l'on cherche à maintenir ou à restituer des paysages proches du *plesio-climax,* au moins dans les zones centrales de ces parcs ;

— des eaux littorales ou continentales.

En France, 1,7 % du territoire national fait l'objet d'une protection forte : cœur des parcs nationaux, réserves naturelles classées ou de statut libre, terrains acquis par le Conservatoire du littoral. On peut y ajouter les forêts soumises au régime forestier (8,0 % du territoire) et les zones naturelles (N) des PLU (ex-zones ND des POS) qui recouvrent en partie les précédentes et représentent 9 % du territoire métropolitain. En outre, plus du quart du territoire fait l'objet de mesures de protection moins fortes : les zones d'adhésion des parcs nationaux, les 46 parcs naturels régionaux, les sites « Natura 2000 » (sans compter les zones de protection des périmètres sensibles et les ZNIEFF). Compte tenu des territoires entrant dans plusieurs de ces catégories, c'est environ 30 % du territoire qui fait l'objet d'une protection.

La dernière décennie a vu se multiplier les initiatives internationales pour la préservation des grands équilibres naturels à l'échelle de la planète entière. La nécessité des ententes internationales s'est imposée en premier pour les actions sur l'atmosphère, afin d'empêcher des modifications de sa composition capables éventuellement d'augmenter l'effet de serre ou d'affecter la couche d'ozone des hautes altitudes. Une première réunion à Montréal en 1987 sur ces questions a été suivie de la conférence des Nations Unies sur le développement et l'environnement (CNUDE), tenue à Rio en

1992, qui a beaucoup élargi le champ des actions collectives préconisées. Un catalogue d'actions souhaitables, l'« Agenda 21 », traite des problèmes de la biodiversité, de la destruction des forêts tropicales, de l'érosion des sols, de la pollution des océans et, naturellement, des modifications atmosphériques. Par la suite, les conférences de Kyoto en 1997, de Buenos Aires (2004), de Bali (2007) et de Copenhague (2009) ont eu pour objet principal de rechercher le moyen de limiter l'effet de serre. La stabilisation de la consommation d'énergies fossiles (charbon, pétrole et gaz naturel) se heurte au désir légitime des pays non développés d'assurer leur développement et donc d'accroître leur consommation. Il faudrait donc que les pays développés acceptent de réduire la leur. L'Europe s'y est engagée et propose, pour y inciter, une taxation assise sur la quantité de gaz carbonique émis, mais les États-Unis s'y opposent et ont proposé un système complexe selon lequel certains pays (riches) pourraient acheter à d'autres pays (pauvres) des « droits à polluer ». Cette proposition n'a pas été retenue, mais la solution, qui suppose une véritable solidarité internationale, est loin d'être encore acquise. On recense actuellement quelque 170 accords internationaux sur la défense de l'environnement. Ils ont le mérite d'indiquer des actions souhaitables et de fournir des références pour la protection de la nature. Mais, dans bien des domaines, le grand problème est celui de l'application, puisque certaines recommandations heurtent des intérêts nationaux ou privés puissants et que les coûts de mise en œuvre sont importants. Les financements prévus restent actuellement très faibles par rapport aux besoins.

En France, les orientations récentes de la protection de la nature sont de plus en plus influencées par les politiques définies à l'échelle mondiale. C'est le cas par exemple pour le plan national de l'environnement de 1990 et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), instituée en 1991.

La loi Barnier du 19 janvier 1995 sur la protection de l'environnement complète et améliore les dispositifs en vigueur, institués par la loi de 1976 ou par d'autres textes, notamment pour prendre en compte la décentralisation. Ses principales dispositions concernent :

— l'organisation d'un débat public autour des grandes opérations publiques d'aménagement (infrastructures notamment) : une Commission nationale du débat public, composée d'élus, de représentants d'associations agréées, de magistrats et de personnalités qualifiées, est chargée de l'organiser, d'élaborer et de rendre public un bilan de ce débat ;

— la modernisation des enquêtes publiques, avec notamment la possibilité de faire assister le commissaire enquêteur par un expert ;

— l'institution d'un conseil départemental de l'environnement (et éventuellement de conseils régionaux), instance de concertation, de médiation et d'expertise ;

— la possibilité d'expropriation pour des motifs de sécurité publique liés à un risque naturel (avalanches, crues, etc.) grave ;

— un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) qui remplace les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER), les plans de surfaces submersibles et les plans de zones sensibles aux incendies de forêts : il est établi selon une procédure simplifiée et déconcentrée ;

— un plan de gestion des cours d'eau, prévoyant les travaux nécessaires d'entretien, de curage, etc. ;

— un inventaire départemental du patrimoine naturel (sites, paysages et milieux) et des mesures de protection qui sera établi par les services de l'État ;

— l'extension de la taxe départementale des espaces naturels sensibles aux installations et travaux divers (parc de stationnement par exemple) et la création d'autres taxes (passagers maritimes vers des îles protégées, automobiles sur les ponts y conduisant) au bénéfice de la protection de ces espaces ;

— l'augmentation progressive de la taxe sur la mise en décharge des déchets ménagers et l'institution d'une nouvelle taxe sur les déchets industriels spéciaux pour financer la réhabilitation des « sites pollués orphelins ».

La loi Lepage du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie prévoit une surveillance de la qualité de l'air, des objectifs de qualité et des seuils d'alerte. Elle prescrit l'élaboration de plans régionaux pour la qualité de l'air et de plans de protection de l'atmosphère dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants et dans les autres zones très polluées. Elle fixe un objectif supplémentaire aux plans de déplacements urbains – la promotion des modes de transport les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie – et les rend obligatoires dans

les périmètres de transport des agglomérations de plus de 100 000 habitants. La loi prévoit aussi la possibilité de mesures d'urgence (suspension de certaines activités, limitation de la circulation automobile) lorsque les seuils d'alerte de pollution sont atteints. Elle prévoit enfin diverses mesures techniques de prévention de la pollution de l'air et d'utilisation rationnelle de l'énergie.

Enfin, un schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, prescrit par la loi Voynet du 25 juin 1999, a été approuvé par décret du 18 avril 2002. Son objectif est de fixer les orientations de développement durable et de gestion équilibrée de ces espaces en tenant compte des aspects économiques, sociaux et environnementaux. En fait, si ce schéma présente effectivement les orientations de cette politique, il ne présente aucune action précise. La loi a cependant institué un fonds de gestion des milieux naturels pour contribuer aux projets d'intérêt collectif de protection, de réhabilitation ou de gestion des milieux ou habitats naturels : ce fonds est cependant modeste puisqu'il disposait de 6 millions d'€ de crédits de paiement en 2002.

F. D.-D. et P. M.

→ Climax ; Développement durable ; Effet de serre ; Environnement ; Espace boisé classé ; Étude d'impact ; Littoral ; Mer ; Montagne ; Parc ; Parc naturel ; Patrimoine ; Paysage ; Pollution ; Pollution atmosphérique ; Pollution des eaux continentales ; Pollution des mers ; Pollution des sols.

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT → Environnement ; Protection de la nature

PROVINCE

Division territoriale d'un État, souvent placée sous l'autorité d'un représentant du pouvoir central.

Tel fut le cas des provinces romaines, des provinces françaises au XVII^e siècle. Ces divisions territoriales ont parfois subsisté et constituent un échelon territorial dont le statut s'apparente à celui d'un État fédéré (province canadienne) ou à celui d'un département ou comté (Pays-Bas, qui comptent 11 provinces). En France, les anciennes provinces, dont le rôle a été laminé par le processus centralisateur, ne sont plus qu'une référence historique et culturelle, sauf lorsqu'elles correspondent, approximativement le plus souvent, à une région (Bretagne, Lorraine, Alsace, etc.).

Le terme est aussi employé en France pour désigner l'ensemble du pays, à l'exception de la région de Paris. Cette expression est parfois perçue comme péjorative, ce qui a conduit à remplacer de plus en plus l'expression « en province » par « en région », à l'évidence impropre.

P. M.

→ Région.

PROXÉMIE

Mot forgé et popularisé par E. T. Hall (*The hidden dimension,* New York, 1966, trad. franç. *La dimension cachée,* Paris, 1971) pour désigner une branche nouvelle de l'ethnologie, qui étudierait prioritairement la manière dont l'homme, dans les diverses sociétés, structure inconsciemment son micro-espace. Il ne s'agit pas seulement de la distance qui sépare les individus dans leurs rencontres quotidiennes (le tête-à-tête, la réunion de famille, la foule solitaire du métro, par exemple), mais aussi de l'organisation des espaces domestiques ou de travail dont on a pu montrer qu'ils présentent des différences considérables au sein même des sociétés européennes. La proxémie, en faisant apparaître la relativité de l'éthologie humaine, apporte un démenti éclatant aux affirmations scientistes de Le Corbusier sur les prétendues constantes en matière de normes spatiales et de densité d'habitat.

M. P. et M. Pe.

→ Anthropologie de l'espace ; Espace.

PUBLIC → Enquête publique ; Participation ; Sensibilisation de l'opinion

PUBLICATION

Le terme de publication a, dans les procédures concernant l'élaboration des documents d'urbanisme, une double signification juridique.

En premier lieu, il couvre l'ensemble des mesures de publicité de nature à porter à la connaissance du public l'existence du document ou de certains actes marquant son élabora-

tion, mesures dont l'exécution effective commande la régularité de la procédure et l'entrée en vigueur – ou opposabilité – du document. Ces mesures concernent les actes administratifs qui doivent faire généralement l'objet :

— d'une mention dans deux journaux régionaux ou locaux, au moins., diffusés dans le département ;

— d'un affichage, pendant un mois, en mairie (ou au siège de l'établissement public compétent) des communes concernées ;

— d'une publication intégrale au recueil des actes administratifs du département ;

— d'une mention au *Journal officiel de la République,* si cet acte est un arrêté ministériel ou un décret.

Ces publications peuvent être cumulatives. Lorsque les procédures sont décentralisées, seules les deux premières sont généralement requises.

En second lieu, il prend une signification spécifique dans la procédure d'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur (des secteurs sauvegardés) : il en allait de même pour les plans d'occupation des sols (POS), mais cette formalité a été supprimée pour les plans locaux d'urbanisme (PLU). En effet, ce plan est opposable dès qu'il est *« rendu public »,* c'est-à-dire avant même que la procédure d'élaboration soit complètement achevée, puisqu'une enquête publique doit être faite dans un délai de trois ans et l'approbation intervenir dans ce délai.

La phase correspondant à l'acte par lequel le plan est rendu public est également appelée « publication », faute d'un substantif adéquat correspondant à l'expression « rendu public ». La « publication » du plan fait l'objet de certaines des mesures de publicité ci-dessus. Le PLU (et auparavant le POS) est rendu public par un arrêté municipal qui est affiché en mairie. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur est rendu public par un arrêté préfectoral (ou ministériel) publié au recueil des actes administratifs du département (ou au *JO*). Dans les deux cas, mention doit en être faite dans deux journaux.

Les documents, dont l'acte qui les rend public ou les approuve est ainsi publié, sont à la disposition du public dans les mairies et à la préfecture.

A. G. et M. S.

→ Carte communale ; Documents d'urbanisme ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Schéma de cohérence territoriale (SCOT).

PUBLICITÉ FONCIÈRE

On entend par publicité foncière les formalités obligatoires d'information des pouvoirs publics, qui accompagnent toute transaction foncière. La nécessité de cette information résulte notamment des règles de la fiscalité : la mise à jour du cadastre, qui sert à établir les impôts fonciers, requiert cette information. D'autre part, les transactions foncières donnent lieu au versement de droits (droits d'enregistrement ou TVA selon les cas). Enfin, une information systématique et rigoureuse sur les transactions foncières peut constituer un outil utile pour mener une politique foncière adéquate.

En France, une transaction foncière donne lieu à un acte authentique passé par-devant notaire. Celui-ci envoie un extrait de l'acte, pour publication, à la Conservation des hypothèques. Celle-ci publie l'acte dans le mois et met à jour le fichier immobilier, non accessible au public, qui comprend tous les extraits d'actes de mutation foncière.

Les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle appliquent, depuis une loi du 1er juin 1924, un système différent de publicité foncière, plus proche du système allemand : le livre foncier, tenu par un magistrat au niveau du canton, regroupe les informations sur les transactions, les données de type cadastral et les informations relatives à la réglementation de l'urbanisme, notamment les servitudes.

L'introduction d'une certaine transparence sur les marchés fonciers nécessiterait en particulier l'informatisation totale des conservations des hypothèques, qui n'avance qu'avec une sage lenteur.

V. R.

→ Cadastre ; Tiers (droit des).

PUITS → Eau

PYRAMIDE DES ÂGES → Population ; Vieillissement d'une population

Q

QUALITÉ DE LA VIE → Association ; Environnement

QUARTIER

Fraction du territoire d'une ville, dotée d'une physionomie propre et caractérisée par des traits distinctifs lui conférant une certaine unité et une individualité. Dans certains cas, le nom du quartier peut être donné à une division administrative d'une ville (Paris est divisée en 20 arrondissements, composés chacun de 4 quartiers), mais, le plus souvent, le quartier est indépendant de toute limite administrative. On parle encore de quartier pour désigner la communauté des habitants d'une partie de la ville. Le terme de quartier est aussi utilisé en milieu rural, comme fraction de finage (territoire d'un village).

Les facteurs de différenciation et donc les critères de délimitation des quartiers sont variés :

— la configuration des sites et la topographie : quartier haut et quartier bas ; quartier du centre et quartiers périphériques ; quartier nord et quartier sud, etc. ;

— la période de première construction et les caractéristiques historiques, architecturales et urbanistiques qui en ont résulté : à Amsterdam, quartier du centre médiéval, quartiers des canaux des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, quartiers denses du XIX^e^ siècle, nouveaux quartiers du deuxième après-guerre, etc. ;

— la typologie dominante des bâtiments : quartier des hôtels particuliers, quartier pavillonnaire, grand ensemble d'immeubles collectifs, etc. ;

— les fonctions qui y sont exercées principalement : quartier d'affaires, administratif, commerçant, résidentiel, etc. ;

— la répartition des groupes sociaux ou économiques : quartier bourgeois, quartier ouvrier, etc. ;

— la séparation des groupes ethniques dans certaines villes : quartier européen, quartier juif, quartier noir, etc.

De cette première approche, essentiellement formelle et descriptive, on retiendra qu'il n'existe pas de définition univoque et systématique du quartier. Mais il en résulte aussi que la notion de quartier s'impose, le plus souvent, comme la résultante des mécanismes de différenciation morphologique, économique et sociale qui affectent les espaces urbains au fur et à mesure du développement des villes. Mouvante au gré des rythmes de l'urbanisation, cette géographie des quartiers urbains participe étroitement de l'univers des formes qui concourent au façonnement et à la composition des paysages citadins. Elle constitue un élément clef de repérage et d'identification des espaces urbains, au même titre que les monuments, les gares, les cinémas, les parcs, etc., autour desquels le quartier peut s'articuler, en même temps qu'y prennent corps les représentations symboliques dont se nourrit l'imaginaire de la ville.

La réalité géographique du quartier est donc complexe et ne saurait être réduite, comme le proposent certains géographes, à une simple typologie, établie à partir de la répartition des fonctions et de l'utilisation du sol. La réalité sociologique du quartier est tout aussi complexe et très controversée. Les représentations traditionnelles du quartier l'associent à une unité de vie collective et postulent une sociabilité spontanée. Cette approche suppose une autonomie minimale sur le plan des services quotidiens et les manifestations d'une

vie sociale qui serait la réplique urbaine des formes traditionnelles de sociabilité du village ou du bourg rural. De fait, dans de nombreuses villes, subsiste encore la trace des anciennes paroisses, voire de quartiers professionnellement spécialisés (faubourg Saint-Antoine à Paris), ou même des formes sociales d'organisation constituées à la faveur de mobilisations collectives. Mais le remodelage des agglomérations urbaines au cours des décennies récentes d'urbanisation rapide a largement fait éclater les cadres traditionnels d'organisation de la vie sociale en milieu urbain.

L'aspect le plus controversé de l'image sociale du quartier est l'existence des attributs d'une entité communautaire. L'évocation d'une société consensuelle, enracinée dans ses espaces de vie et développant entre ses membres des liens étroits d'échange, d'entraide et de reconnaissance mutuelle, est liée aux mythes nostalgiques de la communauté perdue, développés depuis les débuts de la révolution industrielle et urbaine. La fréquence de cette image dans les représentations collectives transparaît dans la littérature et dans différents courants des sciences humaines et sociales.

Cette approche nostalgique confine souvent à l'idéologie, tel ce passage de Gaston Bardet, déjà cité par Henri Lefebvre (Quartier et vie de quartier, in *Cahiers de l'IAURP,* vol. 7, 1967) : « Dans un quartier de ville ou de village, on distingue plusieurs assemblages de rues et de places, vivant d'une vie propre, plusieurs échelons domestiques possédant leur caractère particulier, voire leurs coutumes, leurs manifestations [...]. L'échelon domestique est dû à la topographie tant sociale que naturelle, c'est une constante d'ordre géo-économique, le premier élément proprement urbain, c'est-à-dire où l'échange intervient et dont la fédération va constituer l'échelon supérieur, bien connu autrefois sous le nom de quartier, villette, faubourg ou bourg. Le monument public est l'organe qui caractérise cet échelon supérieur [...]. Il y a une véritable vie spirituelle des quartiers, dépassant les réalités familiales, aussi avons-nous baptisé cet échelon l'*échelon paroissial.* » Henri Lefebvre dénonce cette idéologie communautaire qui peut même se changer en idéalisme politique, en utopie démocratique, en tentant de faire jouer à la paroisse ou au quartier un rôle institutionnel qu'ils n'ont pas : « On demande (aux institutions) qu'en contradiction avec leurs fonctions et leurs structures, elles se donnent artificiellement cette forme sociale : la vie de quartier. »

En réaction à cette approche nostalgique, non exempte d'idéologie, une thèse opposée, mais tout aussi radicale, suppose la disparition pure et simple du quartier. Survivance d'un passé révolu, le quartier n'aurait plus, dans l'organisation urbaine d'aujourd'hui comme dans les pratiques sociales et les modes de vie, qu'un rôle subalterne. L'éclatement des réseaux de sociabilité, autrefois largement étayés par l'organisation familiale et la proximité du voisinage, davantage fondés aujourd'hui sur le milieu de travail et sur les pratiques de loisirs, retirerait désormais au quartier sa fonction traditionnelle de cellule élémentaire de la société urbaine. Cette fonction transiterait progressivement vers l'entreprise et vers les lieux de participation offerts à l'initiative collective des citadins (associations, clubs, groupements politiques, syndicaux ou culturels, etc.).

Il convient cependant de ne pas perdre de vue que les configurations sociales de la vie de quartier ont été différenciées de longue date, en raison précisément de la disparité des modes de vie propres aux différentes couches sociales. Les pratiques de l'espace (déplacements dans la ville, distribution spatiale des réseaux de relation et des modes de participation à la vie collective) varient selon les classes sociales et selon le degré d'intégration à la société urbaine. Le développement de la sociabilité de voisinage a toujours été, dans la ville traditionnelle, le fait des couches populaires puis de la classe ouvrière, tandis que les classes bourgeoises (et aristocratiques) entretenaient des relations sociales plus largement diffuses dans l'espace urbain. Les travaux de l'école de Chicago, souvent confirmés sur ce point par la suite, ont mis en relief l'étroite relation entre les modes d'organisation de la vie sociale propre à certains quartiers et les migrations dont les villes sont le siège : le quartier joue un rôle d'accueil, de regroupement et d'installation des communautés ethniques (ou provinciales), d'intégration à la vie urbaine, tandis que ces courants migratoires influent à leur tour sur l'aspect physique et social des quartiers.

Il semble, par ailleurs, que l'évolution actuelle aille plutôt dans le sens de la coexistence et d'une diversification progressive des formes de vie relationnelle propres aux diffé-

rentes catégories résidentielles. Certaines minorités ethniques et certains quartiers ouvriers conservent des traits communautaires, même si leurs membres disposent personnellement de peu d'attaches relationnelles. Mais on observe également dans les « nouveaux villages » de la périphérie urbaine une valorisation de la convivialité résidentielle et des formes de sociabilité parmi les classes moyennes. À l'inverse, la tendance à s'émanciper des réseaux de solidarité résidentielle et territoriale se confirme dans les couches citadines disposant d'une capacité matérielle et culturelle d'accès à la variété des moyens de relations et de participation sociale, qu'offre le milieu urbain.

Ce débat théorique, qui a nourri la littérature sociologique des dernières décennies, sous-tend l'approche du quartier par les urbanistes. En France, au début des années 1960, l'effort entrepris pour corriger le déficit des quartiers pavillonnaires et des grands ensembles en équipements et en services publics a donné lieu à la définition de normes d'équipement cherchant à mettre en exergue la notion de quartier. Cette approche n'était pas sans rappeler la mécanique, certes beaucoup plus rigide, de la programmation des équipements publics dans les *rayons* (environ 40 000 habitants) et les *microrayons* (10 000 habitants) de l'urbanisme soviétique. Cette démarche normative est à mettre en relation avec l'autonomie minimale dont certains sociologues font, on l'a dit, une condition de l'existence d'un quartier, au point de confondre niveau d'équipement et degré d'organisation d'un quartier. Henri Lefebvre a fustigé ce rôle d'alibi que les urbanistes font jouer au quartier : « Dans un premier temps, on traite de collections de choses : logements, immeubles et maisons, rues et quartiers, territoires et zones d'activité ; ensuite, par une opération magique, sous les vocables « communauté » ou « collectivité », on réintroduit dans ces collections de choses la conscience, la vie. » L'idéologie sert ainsi de masque aux carences de la pratique professionnelle. C'était là une critique implicite tant des théories (celles des fonctionnalistes en particulier) que des pratiques de l'urbanisme. Dès le XIX^e siècle, s'est en effet manifesté, chez les théoriciens de l'urbanisme, un clivage significatif. D'une part, les partisans (le courant culturaliste distingué par F. Choay cf. *L'urbanisme, utopies et réalités,* 1965) d'une croissance urbaine préservant le patrimoine historique et social des quartiers, la cité prise dans son ensemble. D'autre part, ceux (le courant progressiste selon le même auteur) qui prônaient une restructuration d'ensemble du tissu urbain, la hiérarchisation des fonctions urbaines, des centres et des voies de communication, pour satisfaire les besoins de l'individu ramené à un idéal type rationnel.

La notion de quartier est réapparue en France, au milieu des années 1970, dans le discours officiel sur l'urbanisme. Après la période intense de construction de logements, s'est posé à cette époque le problème de la réhabilitation, architecturale mais aussi sociale, de certains îlots résidentiels dégradés, et en partie de certains grands ensembles récents. Les opérations de rénovation architecturale baptisées « Habitat et vie sociale » de la fin des années 1970 s'étant révélées insuffisantes, la nouvelle politique de « développement social des quartiers », définie par la commission Dubedout en 1982, mit l'accent sur l'accompagnement économique et social des opérations de revalorisation du cadre bâti.

Cette attention nouvelle portée au quartier dans la conduite des opérations d'urbanisme s'est aussi traduite dans les débats et les expériences lancées par certaines municipalités, visant à une démocratie locale et à la décentralisation de la gestion communale à l'échelon des quartiers. De telles expériences ont eu lieu en Italie (Bologne), en Espagne, en France (Grenoble). Elles peuvent prendre la forme de décentralisation territoriale des services administratifs des villes comme celle de l'instauration de structures de participation, permettant d'associer plus étroitement la population à la préparation des décisions qui la concernent. En France, ce souci trouve, depuis la grande réforme de la décentralisation administrative, particulièrement poussée en ce qui concerne l'urbanisme, une matière plus large. Sur le plan législatif, il s'est traduit par l'instauration (loi du 31 décembre 1982) à Paris, Lyon et Marseille, de conseils d'arrondissement, regroupant par tiers des élus de la ville, des élus de l'arrondissement et de représentants des associations, et par celle de maires d'arrondissement. Les projets de quartier ont, en outre, été au centre des débats qui ont abouti à la loi du 18 juillet 1985.

Pour conclure, on ne peut que souligner à nouveau la complexité du concept de quartier.

Selon H. Lefebvre, « le quartier (...), organisé par les forces sociales qui ont modelé la ville et organisé son développement (...) est une forme d'organisation de l'espace et du temps de la ville (...). Il serait la *moindre différence* entre les espaces sociaux multiples et diversifiés, ordonnés par les institutions et les centres actifs. Il serait le point de contact le plus aisé entre l'espace géométrique et l'espace social, le point de passage de l'un à l'autre (...) ».

M. I.

→ Animation ; Bidonville ; Centre ; Cité ; Comité (ou conseil) de quartier ; Ghetto ; Grand ensemble ; Ségrégation ; Sociologie urbaine (historique) ; Zone résidentielle.

QUARTIER HISTORIQUE → Centre historique ; Ensemble historique ou traditionnel ; Patrimoine ; Quartier ; Secteur sauvegardé ; Zone de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU)

QUARTIER NOUVEAU → Unité de voisinage ; Ville nouvelle

QUESTIONNAIRE → Enquête

QUOTA → Échantillon

QUOTIDIEN → Sociologie urbaine

R

RABATTEMENT

Moyen de transport complémentaire qui rassemble des usagers pour utiliser un moyen de transport principal. L'automobile et les cycles sont souvent utilisés en rabattement jusqu'à une gare de chemin de fer ou une station de métro où on aménage un parc de stationnement, dit de dissuasion. C'est le transport mixte, qui concerne surtout les déplacements entre la banlieue et le centre-ville, supposé combiner les avantages du transport individuel (pas de marche à pied à l'origine) et du transport en commun (éviter les encombrements sur le trajet principal et les difficultés de stationnement au centre), mais auquel seule une minorité recourt (8 % des trajets banlieue-Paris). Dans les grandes agglomérations, le réseau d'autobus peut être organisé pour rabattre également les habitants des quartiers éloignés des voies ferrées vers les points d'arrêt de celles-ci.

P. M.

→ Moyen de transport ; Politique de stationnement ; Stationnement.

RACISME

Croyance en l'inégalité des « races » humaines, au nom de laquelle certaines sociétés ou certains individus sont soumis à l'exploitation économique, à la ségrégation sociale et même à la destruction physique. Est raciste toute personne ou toute politique dont les actes s'inspirent, consciemment ou non, de cette croyance.

La notion de race humaine, entendue comme un critère infaillible pour distinguer biologiquement un humain d'un autre humain, n'est pas scientifiquement défendable, ainsi que l'a définitivement démontré l'anthropologie génétique (cf. C. Lévi-Strauss, *Race et histoire,* 1961 ; J. Ruffié, *De la biologie à la culture,* Paris, 1976). Le raciste exagère donc des différences biologiques, réelles ou imaginaires, pour justifier son agression.

De nombreuses tentatives ont été faites pour expliquer la genèse et le développement du racisme (arguments économiques, psychologiques, historiques, religieux). De fait, il s'agit d'un phénomène complexe qui ne peut être saisi que comme « fait social total », c'est-à-dire en prenant en compte tous les aspects partiels (historique, économique, etc.) que privilégie tel ou tel type d'explication. Forme activiste de l'ethnocentrisme commun à tous les groupes humains, le racisme s'est fait connaître par des manifestations particulièrement violentes et radicales dans les sociétés à idéologie universaliste ou pluraliste du monde occidental.

M. P. et M. Pe.

→ Relativisme culturel ; Ségrégation.

RADIALE → Voirie

RADIOCONCENTRISME

Principe de tracé urbain utilisant la configuration radioconcentrique dans la composition urbaine, et opposé à l'orthogonisme à l'intérieur de la catégorie générale des tracés géo-

métriques urbains. Dans le tracé radioconcentrique, les principales artères rayonnent d'un même point et sont reliées entre elles par un ou plusieurs cercles (ou polygones) ayant pour centre ce même point. On parle également de plan en étoile. Certains sites naturels (colline, méandre...) favorisent spontanément sa formation, et jouent le rôle d'élément ordonnateur de la conformation.

Le tracé radioconcentrique est apparu pour la première fois comme figure de composition urbaine à la Renaissance où il était lié aux recherches sur les formes circulaires, le plan centré en architecture et leur symbolisme platonicien (cf. R. Wittkower, *Architectural principles in the age of humanism,* Londres, 1949). C'est Filarète qui, avec le plan de Sforzinda de son *Trattato d'architettura* (1465), introduisit le tracé radioconcentrique, bientôt repris dans nombre de projets italiens de villes idéales. L'exploitation des propriétés géométriques du plan étoilé et de sa structure centralisée permettait aussi de traduire spatialement la puissance politique des nouveaux princes italiens. D'autre part, le développement de l'artillerie et la stratégie nouvelle qu'elle impliquait inspiraient aux ingénieurs militaires de l'époque des figures urbaines centrées identiques, les villes-forteresses (Palmanova, Granmichele). Mais Neuf-Brisach, malgré son contour polygonal, est bâtie sur un système orthogonal.

À côté de ces structures radioconcentriques globales, à l'échelle de la ville entière, il faut mentionner aussi des structures radioconcentriques partielles réalisées dans de nombreuses villes (Versailles, Karlsruhe, Rome) avec la figure du trident, ou de la patte d'oie, ou du rond-point étoilé (plan de Wren pour Londres ; Paris haussmannien ; le plan Griffith pour Canberra, de 1911, est constitué par la juxtaposition d'une série d'unités radioconcentriques).

Quant au radioconcentrisme spontané, favorisé par l'action du site, il s'effectue à travers l'attraction et l'enveloppement des monuments principaux, et par un mode de croissance général en anneaux successifs, donnant lieu à deux grandes catégories de voies : rayonnantes (ou radiales) et circulaires (ou rocades) (Moscou et Paris par exemple). Pour Lavedan (*Géographie des villes,* 1939), le plan radioconcentrique est celui qui présente le plus d'avantages (souplesse du système permettant d'augmenter ou de diminuer les rayons et les cercles, communication aisée entre centre et périphérie, possibilités de hiérarchiser les centres et de donner un ordre au plan), malgré quelques inconvénients, comme la difficulté de construire aux angles trop aigus, lorsque les rayons sont nombreux ; mais le monocentrisme et la concentration excessive qu'il engendre semblent être son défaut majeur.

A. L.

→ Linéarité ; Morphologie (urbaine) ; Orthogonisme.

RAMASSAGE DES ORDURES MÉNAGÈRES
→ Déchets ; Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

RAMASSAGE SCOLAIRE
→ Carte scolaire

RATIONALISME
→ Art urbain ; Classique ; Industrialisation du bâtiment

RAVALEMENT

Travaux d'entretien des façades des immeubles.

L'origine du terme est lointaine : de ravaler (rabaisser, faire descendre de nouveau), le terme a été employé pour les opérations de grattage d'un mur de haut en bas, puis pour l'application d'un enduit, d'un crépi ou d'une peinture. Le sens actuel inclut tous les travaux de remise en état d'un mur de façade par regrattage, nettoyage à la pierre, application d'un enduit ou d'une peinture.

La loi française (actuellement, la loi du 30 décembre 1976) prévoit que les travaux de ravalement des façades doivent être effectués au moins tous les dix ans, sur injonction faite au propriétaire par l'autorité municipale, dans le cas de Paris et des communes figurant sur une liste établie par l'autorité administrative. Si les travaux ne sont pas entrepris dans les six mois suivant l'injonction, le maire peut les prescrire par arrêté notifié au propriétaire. En cas de non-exécution dans le délai fixé (qui ne peut excéder un an), le maire peut, sur autorisation du tribunal de grande instance statuant en référé, les faire exécuter d'office aux frais du propriétaire.

Les campagnes de ravalement, instituées par le ministre Malraux, ont pour objet à la

fois l'entretien des immeubles et l'harmonie du paysage urbain.

P. M.

RÉANIMATION

Action de redonner une âme, de rendre la vie à des monuments désaffectés ou à des ensembles urbains ou ruraux en voie de dépérissement. Ce mot ne laisse pas d'être contaminé par les connotations liées au terme d'animation qui devrait être réservé aux ensembles contemporains ; on lui substitue parfois le terme de revitalisation.

La réanimation (ou revitalisation) ne peut être spontanée. Elle est planifiée et organisée. Quelle que soit son échelle (du monument individuel à la ville historique), qu'elle soit placée sous l'autorité de l'administration centrale (dans le cadre du plan de développement ou de la politique du patrimoine) ou celle des collectivités locales ou d'associations privées, la réanimation demande de l'imagination et de l'intuition dans le choix des solutions adoptées. Dans le cas des ensembles, il s'agira soit de réhabiliter ou de réimplanter d'anciennes fonctions (habitat, commerce), soit d'en implanter de nouvelles (culturelles, par exemple). Dans le cas d'édifices isolés (châteaux, couvents, casernes, hôpitaux), il s'agit, le plus souvent, de leur trouver de nouvelles vocations. C'est ainsi, par exemple, que les anciennes Petites écuries du château de Versailles ont été affectées à une école d'architecture.

La réanimation entraîne un certain nombre de risques, trop souvent méconnus ou minimisés, qui résultent de la difficulté de concilier les exigences contradictoires de la conservation et de l'utilisation du patrimoine bâti. On citera en particulier :

— des risques physiques concernant l'état et le caractère de l'architecture et provoqués par :

• un usage intensif, entraînant usure et détérioration ;

• des transformations nécessitées par le changement d'usage, entraînant la dénaturation pour des raisons fonctionnelles ou économiques (cas particulièrement fréquent dans le traitement des espaces intérieurs des bâtiments) ;

— des risques sociaux concernant la population des ensembles réanimés et dus, par exemple :

• à des réhabilitations trop coûteuses, entraînant l'exode de la population locale au profit de catégories plus défavorisées ;

• des options touristiques prédominantes, aboutissant à la création d'un milieu artificiel (c'est le cas dans certains secteurs sauvegardés).

F. C.

→ Animation ; Conservation intégrée ; Secteur sauvegardé ; Zone de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU).

REBOISEMENT → Forêt

RECENSEMENT

Inventaire visant à connaître l'effectif, la structure et les caractères d'une population. Il suppose une enquête auprès des ménages, réalisée en général par un agent recenseur, déposant des questionnaires (en France un par individu, plus un par ménage) qui sont remplis par les intéressés ou, si nécessaire, par l'agent recenseur. On considérait traditionnellement que le recensement devait être général et simultané : on parlait de recensement général de la population, mais l'INSEE a fait décider, après le recensement de 1999, de rompre avec ce principe. L'ONU recommande un recensement décennal, les années en 0 ou en 1. La France en exécutait un tous les cinq ans (en 6 ou en 1) jusqu'en 1936 (sauf 1916) mais, depuis 1946, ils ont été moins réguliers, tous les huit ans (1946, 1954, 1962), puis tous les sept ans (1968, 1975, 1982), et enfin de façon moins fréquente pour des raisons de coût (1990, 1999). La généralité du recensement, bien qu'imposée par la loi, est loin d'être absolue : le manque de conscience des agents recenseurs, l'absence de certaines personnes à cette période, le refus d'autres de répondre (clandestins, refus idéologiques) conduisent à des omissions qui atteignent 2 à 5 % dans les pays développés et, en certains lieux, plus encore (les erreurs sur un caractère précis peuvent être beaucoup plus importantes). Dans les villes en particulier, l'anonymat, l'importance des populations aisées, souvent en voyage, comme de populations pauvres, souvent illettrées et mal logées (immigrés notamment), conduisent à une sous-estimation non négligeable.

Les dénombrements de population se limitent à un décompte et parfois à l'établissement de listes nominatives : ceux de l'Ancien Régime

en France sont de qualité très inégale. Dans les pays en développement où une majorité de la population est illettrée, un dénombrement, complété par des enquêtes par sondage sur des thèmes particuliers, peut être une solution plus économique et plus réaliste qu'un recensement.

Le recensement permet aussi de poser des questions portant sur le passé (migrations, fécondité par exemple), sur des faits économiques (logement, revenu, motorisation) et sociaux (mobilité). Aussi les tableaux statistiques établis à partir des recensements, croisant plusieurs caractères de population selon des découpages géographiques divers, sont-ils une source irremplaçable pour toute étude urbaine, malgré les omissions et les erreurs dont il convient d'apprécier l'importance. En France, en raison du volume de ces tableaux, l'INSEE publiait d'abord les résultats du dénombrement de la population, puis des tableaux établis par sondage sur 5 % des bulletins (1/20) ; enfin des tableaux par sondage au 1/5 (20 % des bulletins) ou au 1/4, en général plusieurs années après le recensement. Le dépouillement exhaustif n'est effectué que là où il est demandé (et financé), en général par les collectivités locales, mais cette circonstance est rare. L'exploitation des résultats des sondages ne doit pas omettre les erreurs aléatoires : celles-ci limitent les possibilités d'analyse dans un découpage géographique très fin, souvent souhaité pour les études d'aménagement.

Le dernier recensement de la population française a été celui de mars 1999. Les résultats du dénombrement ont été publiés en juillet 1999 ; ceux du sondage au 1/20 en 2000 ; ceux du sondage au quart en 2002.

Ce recensement de 1999 a été le dernier effectué de façon classique. L'INSEE trouvait en effet cette procédure très lourde. Il a proposé d'y substituer un recensement étalé sur cinq ans, qui n'est exhaustif que pour les localités de moins de 10 000 habitants et est effectué par sondage dans les villes plus importantes à partir d'un répertoire des immeubles, qui en revanche devrait être exhaustif (avec un contrôle possible par le nouveau registre d'immatriculation à l'assurance maladie créé dans le cadre de la couverture médicale universelle introduite en 1999). Ce mode de recensement, baptisé « recensement rénové », a été décidé (dans le cadre de la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité) et précisé par un décret du 5 juin 2003 après un débat qui a laissé insatisfaits les partisans du recensement traditionnel. Le recensement rénové n'est pas plus économique que le recensement traditionnel, mais il allège et étale dans le temps la charge de travail de l'INSEE. Ce recensement rénové a été mis en œuvre de 2004 à 2008, non sans que certains maires aient protesté et commencé par refuser d'y participer (ils y ont été contraints par les préfets). Les résultats, attribués à l'année médiane (2006) ont été publiés à partir de 2009. Des estimations partielles avaient été établies auparavant sur la base des premières campagnes. Si une réforme était nécessaire en raison de la lourdeur du recensement traditionnel et de la lenteur de son dépouillement, on peut redouter, dans le recensement rénové, un taux élevé d'omissions dans les villes, une source d'erreurs supplémentaire et des difficultés dans les comparaisons du fait de l'absence de date unique. Le répertoire des immeubles localisés, qui sert de base de sondage dans les villes, a été mis au point dans la hâte à l'automne 2003. Les autres bases de contrôle, le registre de la taxe d'habitation et le répertoire national interrégimes de l'assurance maladie, ne sont ni exhaustifs ni exempts de doubles emplois. Si les techniques statistiques permettent de limiter l'inconvénient de la non-exhaustivité dans les villes (8 % recensés chaque année, donc 40 % par période de cinq ans au terme de laquelle les résultats seront établis), la méthode a peu de chances d'être comprise par l'opinion (elle manque de lisibilité) et même par de très nombreux utilisateurs (et en premier lieu par les élus locaux) des données ainsi établies. Au plan de l'exploitation scientifique des résultats, il est devenu difficile, voire impossible, d'établir des indicateurs statistiques concernant plusieurs communes (recensées à des dates différentes), notamment pour les études sur la mobilité et sur les migrations, comme de mener des études fines (à l'échelle du quartier) dans des villes où la population a été établie par sondage : le recensement rénové est beaucoup moins utile que le recensement traditionnel pour les géographes, les aménageurs et les urbanistes.

P. M.

→ Échantillon ; Population.

RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE
→ Atmosphère ; Effet de serre ; Énergie et environnement

RECHERCHE OPÉRATIONNELLE

Démarche qui consiste à optimiser les résultats d'une opération. L'expression trouve son origine dans les groupes de recherche opérationnelle constitués par les armées britanniques, à la veille (1938) de la deuxième guerre mondiale, pour étudier les contre-mesures à prendre dans différentes situations stratégiques.

La recherche opérationnelle fut ensuite utilisée dans des domaines très variés, notamment ceux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Elle fait appel à des disciplines très diverses, des mathématiques à la biologie, et utilise largement les méthodes de traitement statistique, d'analyse des données, d'informatique et de construction de modèles. Son essor est lié aux possibilités offertes par l'informatique. Elle traite notamment les problèmes combinatoires, de situations aléatoires ou concurrentielles. On a pu dire qu'elle était la science de la préparation des décisions (Pierre Massé).

P. M.

→ Analyse des données ; Modèle (mathématique).

RÉCOLEMENT (PLAN DE) → Réseau

RECONSTITUTION

Reconstruction sur la base de documents écrits et/ou iconographiques d'un édifice ou d'un ensemble d'édifices disparu ou très endommagé. Ce procédé a été très en faveur auprès de l'archéologie classique au XIX^e siècle et jusqu'au milieu du XX^e siècle. Parmi les exemples les plus fameux, on citera : le palais de Cnossos en partie reconstitué par Evans, la stoa d'Attale reconstituée par l'école américaine d'Athènes, le temple d'Hapchetsout reconstitué par la mission polonaise à Déir el-Bahri. Viollet-le-Duc, comme d'autres restaurateurs, a largement utilisé la reconstitution pour des monuments (Pierrefonds) et ensembles (Carcassonne) du Moyen Âge.

La reconstitution a été formellement condamnée sur la base d'arguments scientifiques et esthétiques, lors de la première conférence internationale sur la conservation des monuments (Athènes, 1931). Elle n'est plus admise aujourd'hui par les archéologues (la reconstitution de Deir el-Bahri a été une exception). Seule est tolérée l'anastylose (recomposition de parties existantes, mais démembrées).

En revanche, les destructions massives de la deuxième guerre mondiale ont suscité des reconstitutions à valeur symbolique, liées au sentiment national. L'exemple le plus célèbre est celui du centre historique de Varsovie. En France, la ville fortifiée de Saint-Malo a donné lieu à une reconstitution discutable.

F. C.

→ Restauration ; Ruine.

RECONVERSION → Aménagement du territoire ; Conversion ou reconversion ; Industrialisation

RECULEMENT → Servitude

REDEVANCE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES → Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

REDEVANCE

Taxe payée une seule fois par une entreprise pour implanter des locaux d'activités dans une région non prioritaire du point de vue de l'aménagement du territoire. Son produit est affecté pour moitié au budget régional et pour moitié au financement des aides à la décentralisation.

La redevance a été instituée en 1960 en région parisienne. Elle a été supprimée, par la loi du 3 décembre 1982, pour les locaux industriels : elle variait, depuis 1972 et jusqu'à cette date, pour ceux-ci, de 25 F (dans les villes nouvelles) à 150 F (zone centrale) par mètre carré de plancher.

Elle a été en revanche maintenue pour les bureaux et les activités de recherche de plus de 1 000 m^2. Pour ceux-ci, elle variait, depuis 1972, de 100 F (villes nouvelles et pôles de

l'est parisien) à 400 F en zone I (arrondissements du centre et de l'ouest – 1 à 4, 6 à 9, 14 à 17 – de Paris et 24 communes des Hauts-de-Seine) par mètre carré. Elle a été supprimée, en 1982, dans les villes nouvelles. Son montant a été porté, en 1987, à une fourchette de 300 F (est de Paris et de la banlieue notamment) à 900 F en zone I, puis en 1989, à une fourchette de 400 à 1 600 F (1 000 F dans la zone intermédiaire constituée du reste de Paris et de la petite couronne). Son montant n'a pas varié depuis vingt ans (respectivement, 61, 152 et 244 € par m^2 en 2009).

Il s'y ajoute, depuis 1990, une taxe annuelle, dont le montant variait, pour les bureaux et locaux de recherche, de 15 F (en grande couronne) à 60 F (14 arrondissements du centre et de l'ouest de Paris et arrondissements de Nanterre et Boulogne dans les Hauts-de-Seine) par mètre carré. Ces taux ont été portés en 1999 à 21 et 74 F (44 F dans la zone intermédiaire (reste de Paris et de la petite couronne). Ces taux n'ont pas varié depuis dix ans et sont, en 2009, de 3,20, 6,70 et 11,30 € par m^2 en 2009).

La loi de finances pour 1999 a étendu cette taxe annuelle aux entrepôts de plus de 5 000 m^2 et aux commerces au-delà de 2 500 m^2 (c'est l'unité immobilière et non l'établissement ou l'entreprise qui est prise en compte). Son montant, qui est uniforme, est de 1,80 € par m^2 pour les commerces et de 0,90 € pour les locaux de stockage.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Bureaux ; Décentralisation (des activités) ; Desserrement ; Industrie ; Localisation des activités.

RÉFORME RÉGIONALE → Décentralisation administrative

RÉGIME DES MINES → Mines et carrières

RÉGIME FORESTIER → Forêt

RÉGION

Ce terme, d'un usage fort ancien, désigne au sens le plus général une étendue de pays, un territoire, à n'importe quelle échelle.

En géographie et en aménagement, l'usage restreint l'emploi du mot : en étendue d'abord, puisqu'il s'applique à des ensembles d'échelle moyenne, au-dessous de celle des nations, et à l'exclusion des espaces locaux trop exigus ; en contenu ensuite, puisqu'il se rapporte à une aire présentant des caractères humains ou physiques particuliers qui lui confèrent une unité. Si le trait remarquable est à l'uniformité de certains aspects, on parle de région homogène ; s'il indique les liaisons privilégiées avec un foyer, un centre, une ville, on parle de région polarisée. Une région urbaine est complètement dominée par une ville et sa banlieue (Londres, Paris, Moscou) ou par plusieurs villes aux fonctions complémentaires (Randstad Holland).

L'intérêt pour la région est né, en France, au XVIIIe siècle, d'un besoin de réforme : la carte administrative de l'Ancien Régime résultait d'un long processus d'agglomération ; elle comportait des circonscriptions de toutes formes et de toutes dimensions, dont les limites ne coïncidaient que rarement. Pour remédier à cette anarchie, sans tomber dans l'arbitraire des décisions politiques, les esprits éclairés qui aspiraient à un gouvernement rationnel élaborèrent la notion de région naturelle.

Philippe Buache proposa, de son côté, de retenir comme unités de base les bassins hydrographiques (on en trouve la trace dans la dénomination des départements par la Constituante, en 1790). Giraud-Soulavie démontra, dans son *Histoire naturelle de la France méridionale* (1782), que les divisions du Vivarais étaient liées à la nature des roches, au relief et à la végétation. L'idée de polarisation autour d'un centre ne retint pas alors les théoriciens, mais elle guida les constituants.

Le XIXe siècle vit mûrir la réflexion sur la région : les nouveaux départements ne donnèrent pas entièrement satisfaction, qu'on les trouvât soit trop étriqués, soit trop vastes, soit encore qu'on leur reprochât de ne pas s'enraciner assez dans l'histoire et dans les sociétés locales.

Les géologues multiplièrent les analyses de régions naturelles durant la première moitié du siècle. Élie de Beaumont et Dufrénoy proposèrent, dans *La carte géologique de la France* (1842), une interprétation de l'organisation du territoire national en termes d'oppositions et de complémentarités régionales. Michelet fit de même, mais le *Tableau de la France* (1832)

insistait plus sur les tempéraments provinciaux que sur les facilités de circulation.

Les historiens, Auguste Longnon en particulier, firent prendre conscience de la singulière longévité de beaucoup de circonscriptions administratives françaises. Son *Étude sur les pagi de la Gaule* (1865-1872) le prouve pour les petites régions, et indique qu'elles restent souvent vivantes dans la conscience populaire. À partir de 1870, la réflexion sur la région s'enrichit donc doublement : elle s'interrogea sur la genèse et la solidité des régions historiques et insista sur l'échelon inférieur des divisions territoriales que constituent les pays. Pour Foncin (1898) par exemple, ceux-ci sont à la fois des régions naturelles calquées sur la géologie et le relief, des régions historiques héritées du Bas-Empire romain, et des divisions connues de tous, comme en témoignent les noms qui leur sont donnés.

La synthèse de cette première réflexion sur la région fut proposée par Vidal de La Blache : la France est organisée en espaces régionaux, unis en une construction originale (*Des divisions fondamentales du sol français,* 1888-1889) ; ces régions sont calquées sur les divisions naturelles, mais elles n'ont acquis leur caractère qu'à travers une longue histoire (*Tableau de la géographie de la France,* 1902). Dans ses derniers travaux, Vidal de La Blache prit la mesure des faits de « nodalité » (Les régions françaises, 1908, *La France de l'Est,* 1917). Les monographies régionales, dont il est l'instigateur, donnèrent très vite une vue d'ensemble de la diversité des territoires qui constituent notre pays.

Un mouvement régionaliste vivant s'était développé à partir des années 1880 : il devait beaucoup aux géographes, mais trahissait un besoin d'enracinement et une quête d'identité très populaires ; il exprimait aussi l'inquiétude d'une partie des élites devant les retards de développement de la province. À l'occasion de la mobilisation de l'économie nationale durant la première guerre mondiale, la France fut découpée en régions qui sont demeurées dans le cadre des regroupements des chambres de commerce, et annonçaient les régions de programme des années 1950-1960.

L'entre-deux-guerres vit retomber le mouvement régionaliste ; dans le même temps, la réflexion sur la région piétina : les monographies furent nombreuses, de qualité ; les Français apprirent, en les lisant, la diversité de leur pays et beaucoup y découvrirent le charme des cultures rurales traditionnelles. Mais les tensions internationales firent passer ces problèmes au second plan.

De la fin des années 1930 à la fin des années 1940, le régionalisme et la région redevinrent à la mode, mais l'accent glissa très vite du domaine politique et culturel au champ de l'économie.

Ce n'est qu'en 1955 que les « régions de programme » sont apparues comme un nouvel échelon pour certaines actions administratives, en particulier la planification économique et la programmation des équipements publics. Elles sont devenues en 1960 « circonscriptions d'action régionale ». Une nouvelle et importante étape fut franchie en 1972, après l'échec du référendum de mai 1969 : les régions devinrent alors des établissements publics, mais on évita de leur accorder un quelconque statut de collectivité territoriale, puisque celui-ci avait été refusé par la majorité des électeurs en 1969. Ce n'est que la loi de décentralisation du 2 mars 1982 qui leur a accordé ce statut, dans le cadre d'un nouveau partage des compétences entre l'État, les régions, les départements et les communes (lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983). Près de trois décennies plus tard, l'unanimité n'est pas encore faite, ni dans le monde politique ni dans l'opinion, sur l'opportunité de cette organisation à quatre niveaux.

La compréhension des réalités régionales n'a pas progressé du même pas. On voit mal quelles responsabilités confier aux nouvelles autorités, faute de bien comprendre l'originalité des instances régionales qui constituent surtout des relais dans l'application et la conception de certaines politiques d'aménagement.

Depuis la fin des années 1960, un nouveau régionalisme est né : il voit plutôt dans la région une communauté où renouer avec les cultures populaires du passé et où concevoir un destin économique assumé par tous. Les réformes de 1982 donnent à ceux qu'inspirent ces idéologies certains moyens, mais elles ne s'appliquent pas toujours dans les cadres qu'ils souhaiteraient.

De l'analyse qui précède, on peut conclure qu'il n'existe pas de meilleure manière unique de subdiviser l'espace d'un pays : critères physiques et compétition économique créent une multiplicité d'ensembles homogènes,

mais dont les limites ne se superposent généralement pas ; la vie de relation et les activités tertiaires suscitent autour des villes des aires qui subissent les mêmes entraînements. Le poids de l'histoire et des attachements culturels dessine des zones où la conscience territoriale demeure vive, même si les solidarités objectives sont ténues.

La division de la France en régions s'est faite, en 1955 et 1962, en combinant plusieurs critères : on voulait des espaces de taille moyenne (entre 10 et 50 000 km^2) et qui disposent d'une cohésion liée à une longue tradition historique et (ou) à la prééminence d'un centre urbain important. La décentralisation fait apparaître aujourd'hui les insuffisances de ce cadre : l'influence de Paris est si forte, par exemple, qu'il n'est pas possible de concevoir l'avenir de l'agglomération sans associer à la région Île-de-France, les régions Picardie, Haute-Normandie, Centre et Champagne-Ardenne.

On a reproché aux régions françaises, d'une part, d'être trop petites, d'autre part, de constituer un échelon supplémentaire de collectivités territoriales. De fait, la région est souvent en concurrence avec le département. Beaucoup pensent qu'il y a un échelon de trop et qu'il faut supprimer soit le département soit la région, mais le débat est vif entre « départementalistes » et « régionalistes ». En mars 2009, le comité Balladur pour la réforme des collectivités locales a proposé, non de supprimer un de ces deux échelons, mais de favoriser les regroupements, tant de régions que de départements, sur une base volontaire : il estime qu'une quinzaine de régions ayant chacune au moins 3 millions d'habitants constituerait une solution satisfaisante. Ce comité proposait également que les conseillers régionaux soient élus en même temps que les conseillers généraux, au scrutin de liste à deux tours. La proposition retenue par le gouvernement est quelque peu différente, tout en poursuivant le même objectif. Dans le projet de réforme territoriale en cours de discussion parlementaire qui sera définitivement voté à l'automne 2010 et mis en application en 2014, les conseils régionaux seront constitués de l'ensemble des conseillers généraux de la région (qui seront dénommés conseillers territoriaux). Le mode de scrutin serait majoritaire à deux tours.

Les problèmes d'urbanisme et d'aménagement sont traités, dans les régions, par les services régionaux (dont l'intitulé est choisi par chaque région) en liaison avec le service déconcentré de l'État, traditionnellement la direction régionale de l'équipement (DRE). Celles-ci sont, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, en cours de fusion avec les directions régionales de l'environnement (DIREN) et de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) pour constituer les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). 9 DREAL (Basse-Normandie, Champagne-Ardennes, Corse, Pas-de-Calais, Pays de Loire, Midi-Pyrénées, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes) ont été mises en place au 1er janvier 2009, 10 autres au 1er janvier 2010, les dernières (Aquitaine, Île-de-France, Lorraine, Guadeloupe, Martinique et Guyane) au 1er janvier 2011. On observera que le périmètre de cette fusion n'est pas cohérent avec celui retenu pour les directions départementales de l'équipement (qui fusionnent avec celles de l'agriculture).

P. C. et P. M.

→ Aménagement du territoire ; Aménagement régional ; Budget départemental et budget régional ; Conseil régional ; Décentralisation administrative ; Établissement public régional ; Planification régionale ; Politique régionale ; Science régionale.

RÉGION DE PARIS OU ÎLE-DE-FRANCE
→ Grand Paris ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme ; Statut de la ville et de la région de Paris

RÉGION NATURELLE → Région

RÉGION POLARISÉE → Région

RÉGION URBAINE → Agglomération ; Aire métropolitaine ; Carte communale ; Conurbation ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme ; Région

RÉGIONALISATION

Dans l'acception la plus large, le terme de régionalisation décrit l'opération qui conduit

à répartir des objets territoriaux, ou les données qui les concernent, en classes spatiales ou régions.

La régionalisation peut s'entendre au niveau des données (statistiques régionalisées), des études et analyses (reconnaissance et identification des régions, analyse de leurs caractéristiques géographiques, économiques et sociales), de la planification (régionalisation du plan), des moyens financiers. Le terme de régionalisation est aussi employé, à tort, pour parler d'aménagement régional ou d'action régionale.

Dans le vocabulaire administratif, la régionalisation consiste à transférer aux régions des attributions qui étaient jusqu'alors celles de services parisiens. Elle désigne donc les aspects techniques et juridiques de la décentralisation vers la région.

La notion de régionalisation est d'abord apparue dans un cadre un peu différent, celui de la régionalisation du budget : l'opération consiste à ventiler, à la suite d'une navette entre État et régions, « les tranches opératoires décidées au titre du plan de développement économique et social ». Cette régionalisation, instituée par la loi du 4 août 1962, a rendu plus clairs les efforts accomplis par l'État en faveur du développement de chacune des régions du territoire national. Dans la mesure où la régionalisation du budget se fait après consultation des administrations régionales (CODER puis conseils régionaux), la procédure comporte bien une certaine part de décentralisation.

L'étape essentielle de la régionalisation a été franchie par la loi du 2 mars 1982 qui fait des régions des collectivités territoriales. La mesure a cependant davantage bénéficié aux communes et aux départements qu'aux régions elles-mêmes. Celles-ci ont peu de moyens pour mener une politique autonome d'aménagement ; leur rôle est un peu plus important en matière de planification régionale, dans la mesure où elles peuvent attribuer directement des aides financières aux entreprises ou agir à travers des sociétés d'économie mixte ou des sociétés de développement régional.

P. C.

→ Aménagement du territoire ; Budget départemental et budget régional ; Conseil régional ; Décentralisation administrative ; Planification économique.

RÉGIONALISME → Région

RÈGLE → Modèle ; Traité d'architecture

RÈGLE D'URBANISME → Plan d'occupation des sols (POS) ; Plan local d'urbanisme (PLU)

RÈGLEMENT DU LOTISSEMENT → Lotissement

RÈGLEMENT NATIONAL D'URBANISME, RÈGLES GÉNÉRALES D'URBANISME → Code de l'urbanisme

RÉHABILITATION

Au sens originel, action de rétablir quelqu'un dans ses droits. Ce terme de jurisprudence désigne, au figuré, l'action de faire recouvrer l'estime ou la considération. C'est ainsi que, par métonymie, il en est venu à désigner les procédures visant la remise en état d'un patrimoine architectural et urbain longtemps déconsidéré et ayant récemment fait l'objet d'une revalorisation économique, pratique et/ou esthétique : tissu et architecture mineurs à vocation d'habitat, ensembles et bâtiments industriels (usines, ateliers, habitat ouvrier).

C'est donc un ensemble des travaux visant à transformer un local, un immeuble ou un quartier en lui rendant des caractéristiques qui les rendent propres au logement d'un ménage dans des conditions satisfaisantes de confort et d'habitabilité, tout en assurant de façon durable la remise en état du gros œuvre et en conservant les caractéristiques architecturales majeures des bâtiments.

En ce sens, la réhabilitation, bien que souvent considérée comme synonyme de l'amélioration de l'habitat, est en réalité une opération plus poussée. Elle peut, par exemple, comporter la restructuration interne d'un logement, voire la division de l'immeuble en appartements, pour les adapter à des exigences de taille en particulier ; l'installation d'un ascenseur ; la réfection de toitures, le ravalement, mais aussi la consolidation des façades, etc.

Bien que le concept de réhabilitation suppose un respect du caractère architectural du bâtiment, il s'oppose à la restauration qui implique un retour à l'état initial, au moins des façades et des toitures.

Moins coûteuse que la restauration, la réhabilitation après acquisition est généralement moins coûteuse (bien qu'on ait souvent prétendu le contraire) que la démolition-reconstruction, improprement appelée rénovation. Mais elle suppose des travaux délicats qui découragent souvent les organismes publics de construction. Les difficultés d'ordre humain (relogement, ou parfois maintien sur place des occupants pendant les travaux) s'ajoutent aux problèmes techniques et financiers.

Le programme national de rénovation urbaine, prévu par la loi du 1er août 2003, prévoyait la réhabilitation de 200 000 logements dans les zones urbaines sensibles au cours de la période 2004-2008. Cet objectif n'a pas été atteint et ce programme a été prolongé jusqu'à fin 2013. En 2009, la réhabilitation de 298 000 logements est engagée ou programmée, mais seulement 78 780 logements ont été réhabilités depuis la loi.

La réhabilitation concerne également les logements en milieu rural. Elle y prend plusieurs formes :

— réhabilitation de leurs logements à l'initiative des habitants eux-mêmes pour améliorer leur confort ;

— réhabilitation par ces habitants de locaux inutilisés pour les louer, notamment à des visiteurs (gîtes ruraux, chambres d'hôte) ;

— réhabilitation de maisons, qui avaient parfois été abandonnées, par des citadins pour les utiliser comme résidence secondaire ;

— réhabilitation par (ou pour) des citadins pour en faire leur résidence principale (dans le cadre de la rurbanisation ou exode urbain.

P. M.

→ Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ; Amélioration de l'habitat ancien ; Conservation intégrée ; PACT-ARIM ; Rénovation urbaine ; Restauration ; Secteur sauvegardé ; Zone de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU).

RELATIONS SOCIALES → Changement social ; Classe sociale ; Conflit social ; Société

RELATIVISME CULTUREL

L'humanité possède des aptitudes et un « capital » communs à partir desquels elle « crée la culture ». Chaque groupe d'hommes les utilise à sa manière, faisant un choix parmi d'autres possibles, privilégiant telle attitude au détriment de telle autre. La diversité des sociétés et des civilisations humaines est donc une conséquence de l'universalité de la culture. Telle est la doctrine du relativisme culturel, qui s'oppose ainsi aux théories racistes et sociobiologiques.

De ce point de vue, le relativisme culturel fonde le projet anthropologique, qui est la recherche de lois et de règles générales capables d'expliquer des faits observés dans les différentes sociétés du monde. Mais il en définit aussi les limites imposées par l'ethnocentrisme, lui aussi universel : nos représentations, notre système de référence et de jugement atteindront difficilement à l'objectivité.

Aux plus radicaux des défenseurs du relativisme culturel, on peut reprocher d'avoir une vision statique, niant les changements et la dimension historique de toute société humaine. Mais cette position a le mérite de souligner qu'à la différence de certaines sociétés qui cherchent à se reproduire telles quelles (homéostasie) ou s'acharnent à se persuader qu'elles n'ont jamais changé depuis le début des temps, d'autres sociétés occidentales, au contraire, sont obsédées par l'idée de progrès et d'innovation. La théorie du relativisme culturel peut donc leur suggérer que certaines des pratiques, des catégories ou des conceptions originales des sociétés dites « primitives » peuvent être expérimentées dans la nôtre.

M. P. et M. Pe.

→ Anthropologie sociale et culturelle ; Ethnocentrisme ; Racisme.

RELIEF

Dans une acception étroite, le terme de relief ne concerne que les parties les plus saillantes, les plus élevées, des continents et des bassins marins. Il est alors synonyme, sur les continents, de montagne.

Dans un sens plus large, il désigne l'orga-

nisation topographique générale de la région considérée.

La géomorphologie moderne tend à considérer que le relief est la distribution des volumes topographiques (en saillie comme en creux) depuis l'échelle kilométrique jusqu'à l'échelle continentale, par opposition au modelé, forme mineure de la topographie, dont la taille peut aller du centimètre au kilomètre environ.

La distribution des reliefs, au sens géomorphologique du terme, tient à deux séries de facteurs, qui interfèrent :

— *des causes internes :* les mouvements tectoniques, qui créent des bosses et des creux, les émissions volcaniques, qui bâtissent par endroits ce que l'on a appelé des « reliefs postiches ».

— *des causes externes :* les processus de l'érosion, inégalement efficaces selon la nature des roches : les plus résistantes demeurent en saillie alors que les plus tendres sont excavées en dépressions (notion d'érosion différentielle) ; d'autre part, la durée pendant laquelle se développent les processus de la morphogenèse n'est pas partout la même : sur les vieux socles, l'évolution est souvent longue de centaines de millions d'années et les surfaces d'aplanissement prédominent, alors que, dans les chaînes de plissement récent (tertiaire et quaternaire), l'évolution est plus courte et les formes plus proches des constructions tectoniques originelles.

G. B.

→ Conditions naturelles ; Montagne (aménagement de la) ; Topographie.

RELOGEMENT → Expulsion

REMBOURSEMENTS → Emprunts des collectivités locales

REMEMBREMENT

Le remembrement a pour but d'assurer, par redistribution des terrains entre les différents propriétaires à l'intérieur d'un périmètre, une meilleure adéquation du parcellaire à l'usage du terrain.

La procédure du remembrement est bien connue, dans pratiquement tous les pays, en matière de terres agricoles. Le remembrement rural permet de restructurer des exploitations lorsqu'un parcellaire trop morcelé interdit toute forme moderne d'exploitation. Il constitue des exploitations agricoles d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées. En zone urbaine, le remembrement permet de remodeler le parcellaire de façon à permettre la réalisation d'opérations d'urbanisme. Une telle redistribution est rendue particulièrement utile lorsque le régime des successions conduit à des répartitions égalitaires des terres entre les héritiers, et donc à un parcellaire de plus en plus fragmenté.

En France, la procédure de remembrement, décidée et financée au niveau du département, est mise en œuvre par une commission communale d'aménagement foncier. Toutes les terres agricoles comprises à l'intérieur du périmètre y sont soumises. Selon la règle de l'équivalence, chaque propriétaire doit recevoir, au terme du remembrement, une superficie égale, en valeur de productivité, à celle des terrains qu'il a apportés dans la « masse de répartition ».

Si personne ne met en cause, de façon générale, l'utilité du remembrement rural, des critiques parfois assez vives sont formulées contre certains « travaux connexes » au remembrement (arasement des talus, disparition des haies), qui peuvent rompre certains équilibres (faune, flore, microclimats).

La technique du remembrement est, en revanche, plus délicate à mettre en œuvre en zone périurbaine, lorsque l'objectif est de remodeler le parcellaire de façon à permettre des opérations d'urbanisme. Elle y serait pourtant d'autant plus nécessaire que ces zones présentent bien souvent le parcellaire le plus morcelé, souvent inextricable. Mais les valeurs foncières y atteignent en général un niveau élevé qui rend plus difficile la procédure de remembrement.

En Allemagne, la technique du remembrement urbain *(Umlegung)* est maintenant bien acclimatée et constitue pratiquement la première opération à l'intérieur des « plans de construction » *(Bebauungsplan).* C'est également le cas dans plusieurs cantons suisses qui pratiquent le « remaniement parcellaire » intégral, s'étendant en même temps sur les terres agricoles et sur les terrains qui deviendront urbanisables au terme de la procédure. Hors d'Europe, le remembrement urbain est

d'application très générale au Japon et en Australie.

Il n'existe en France qu'une procédure, celle de l'Association foncière urbaine (AFU) permettant de mener à bien le remembrement de terrains urbanisables : l'association des propriétaires, sous des règles précises de majorité qualifiée, acquiert la qualité d'établissement public après autorisation préfectorale et peut alors effectuer le remembrement et l'équipement des terrains.

Juridiquement complexe, pratiquement laborieuse lorsque les propriétaires sont nombreux et le parcellaire complexe, l'AFU n'a qu'une portée marginale depuis sa création en 1967. C'est pourtant un outil intéressant, voisin du *Bebauungsplan* allemand, qui atténue les difficultés liées aux plus-values qu'entraîne le zonage, dans la mesure où sont redistribués simultanément les terrains et les droits de construire. L'AFU est, en outre, une procédure économe des deniers publics, puisque ce sont les propriétaires eux-mêmes qui financent les équipements.

V. R.

→ Association foncière urbaine ; Parcellaire.

RENAISSANCE

Concept élaboré en Italie *(rinascita),* entre le milieu du XIVe siècle (Pétrarque) et le premier quart du XVe, pour désigner le renouveau de la culture qui s'amorce dans ce pays et trouve son inspiration dans l'Antiquité classique.

En France, il faut attendre le XIXe siècle pour que le terme passe dans l'usage et serve désormais à marquer une périodisation de l'histoire qui ne concerne pas exclusivement les arts. La Renaissance en France est dès lors datée d'un siècle plus tard qu'en Italie.

Si le *Quattrocento* est porteur d'une révolution en peinture, avec l'invention de la perspective, et en architecture, avec la rupture accomplie par Brunelleschi par rapport à la tradition médiévale, il consacre également l'avènement d'un aménagement urbain conscient de soi. Celui-ci, théorisé par les *trattatistes,* réalisera une synthèse des apports respectifs de la peinture et de l'architecture, et bientôt de ceux du théâtre et du nouvel art des jardins. Synthèse non surprenante, si l'on songe que les artistes de l'époque étaient des « hommes universels », artistes polyvalents en même temps qu'humanistes.

L'idéal artistique de la Renaissance est une mise en proportion de l'espace qui se fonde sur la perspective et se traduit par la *commensurabilité* des parties. La paternité de cette approche est généralement attribuée à F. Brunelleschi qui, quoique peintre (deux panneaux en bois, réalisés par lui et perdus depuis, auraient livré les premiers exemples de vue en perspective) et sculpteur à l'occasion, est avant tout architecte. La perspective trouve cependant son application simultanée dans la peinture (Masaccio) et la sculpture (Donatello, Ghiberti). La peinture acquiert d'ailleurs rapidement un très grand prestige, du fait qu'elle parvient à traduire dans une forme achevée l'idéal de parfaite lisibilité et de régularité auquel la culture de la perspective aspire.

La première réalisation autonome de Brunelleschi, l'Hôpital des Innocents (1419-1427) à Florence, illustre bien cette recherche de régularité et pose les prémisses pour un aménagement spatial unitaire qui trouve son aboutissement dans l'organisation symétrique ultérieure de la place de l'Annunziata. Ce type d'aménagement était préfiguré par le traitement intérieur des églises de Brunelleschi, notamment à San Lorenzo. Dans les deux exemples cités, l'architecte fonde son ordonnancement de l'espace sur un élément fondamental, le portique, qui assure une transition entre espace intérieur et espace extérieur, et surtout un développement modulaire permettant de réaliser la mise en proportion de l'espace dans une composition à la fois élémentaire et articulée. D'où son utilisation récurrente, aussi bien dans les nouvelles interventions que dans les travaux de régularisation d'un espace existant. Dès les années 1420, le portique devient un thème favori de la peinture (B. Gozzoli, Masolino da Panicale, S. Botticelli, Piero della Francesca, V. Carpaccio) et Alberti peut ainsi affirmer que l'architecture « nouvelle » a trouvé son inspiration dans la peinture *(Opere volgari,* IV, p. 41). Comme le montre l'un des trois célèbres panneaux d'Urbino (Musée de Berlin), le portique peut devenir également un filtre perspectif, jouant alors un rôle analogue à celui de la loggia chez les maîtres flamands de l'époque.

Dans une première phase, la préfiguration spatiale opérée par la peinture va essentielle-

ment vers une rationalisation et un embellissement de la ville existante. Elle reflète la stabilisation de l'espace urbain, consécutive aux grandes interventions des deux siècles précédents. Dans le même esprit, les peintres contribuent à la recherche, sur les nouvelles typologies de bâtiments et sur leurs interrelations possibles avec le tissu urbain (cf. *Le cycle de saint Bernardin* par Le Pérugin), qui aboutira aux traités d'architecture de F. di Giorgio.

Vers la fin du *Quattrocento,* une deuxième phase voit apparaître en peinture les premiers exemples d'un espace urbain idéal, avec une organisation strictement centrée (cf. les deux autres panneaux d'Urbino, attribués à F. di Giorgio ; *La remise des clefs à saint Pierre,* par Le Pérugin) qui « exalte (...) la place comme lieu privilégié de la pensée architecturale du XV^e siècle » et reflète « une conscience de plus en plus précise des « valeurs représentatives » de l'architecture » (A. Chastel, *Le grand atelier,* p. 23). Le rôle nouveau de l'artiste, qui se traduit par son statut social, trouve ainsi sa consécration définitive. Brunelleschi, pourtant maître d'œuvre virtuose, place déjà la conception intellectuelle de l'invention de l'ouvrage, voire du projet, au-dessus de celle des techniques de construction et donc du chantier. Cette approche, qui s'inscrit dans l'idéalisme néo-platonicien de l'époque, va être désormais appliquée indifféremment à l'édifice singulier et à l'aménagement de la ville.

Le postulat d'une identité de l'architecture et de l'art urbain passe par la réflexion théorique que L. B. Alberti développe dans son *De re aedificatoria* (présentation au pape Nicolas V en 1452 ; publication posthume en 1485). Alberti préconise l'unité de l'espace intérieur et de l'espace extérieur d'un édifice, postulant, à terme, un contrôle global de l'aménagement, dont son premier projet d'église à plan centré (San Sebastiano à Mantoue, vers 1460) est l'illustration paradigmatique. Son approche spécifique de la ville ne s'en fonde pas moins sur deux ordres de préoccupations, qui se traduisent par la coexistence du principe de commodité et du principe de plaisir. D'une part, il prône l'adaptation au site, au contexte, voire une continuité avec la ville existante, telle qu'elle est issue du Moyen Âge (cf. l'aménagement de la place de Pienza, inspiré par Alberti, ou la restructuration d'Urbino, autour du palais ducal, en relation étroite avec le paysage). D'autre part, il préconise une recherche d'ordonnancement unitaire de certaines parties de la ville, de régularité, poursuivie toutefois par la médiation de l'architecture (cf. le réaménagement du quartier du Borgo, à Rome, et l'émergence figurative des palais du Vatican, reliés au Tibre par trois rues parallèles flanquées d'arcades, projet élaboré par Alberti pour Nicolas V, vers 1450, et réalisé en partie ultérieurement).

Ainsi, malgré l'adéquation ville-maison, le *De re aedificatoria* laisse entendre qu'à l'opposé d'une place, une ville ne saurait être l'objet d'un projet unique. Or, cette conscience de la complexité du fait urbain (la ville ne pouvant être, pour Alberti, que le cadre de plusieurs interventions successives) se perdit par la suite. Le traité de Filarete (1461-1464) présenta la première cité idéale : le projet de ville en étoile pour F. Sforza, Sforzinda, étend un ordonnancement rigoureusement radiocentrique à la totalité de l'espace urbain. L'architecture militaire s'empara bientôt du symbolisme prestigieux de ce schéma et la notion de *ville idéale* se concrétisa dans un idéogramme géométrique qui reparaît régulièrement chez les trattatistes ultérieurs.

Les traités de Francesco di Giorgio Martini (1470-1480) offrent le premier catalogue de formes de ville. Le schéma radial y sert à visualiser les variantes déjà décrites par Alberti et déterminées par la situation géographique des villes : dans la plaine, en colline, le long d'une rivière, etc. Sur un plan purement formel, il s'agit d'une réaffirmation de cette centralité qui était l'idéal inscrit dans les recherches du *Quattrocento* sur la perspective. Dans l'abstrait, cette forme de ville a des origines anciennes (fascination de la cité circulaire et partant parfaite, équilibrée). Dans les faits, elle est dictée par des exigences militaires. Le tracé des fortifications et la menace de l'artillerie commandent le développement radiocentrique de la ville, car radial est le critère balistique de contrôle de toutes les directions de l'espace, au départ d'une place centrale.

Comme l'indique P. Lavedan, « c'est à la France qu'est revenue la pénible obligation d'expérimenter [...] les nouvelles méthodes d'urbanisme défensif » (*Histoire de l'urba-*

nisme, II, p. 76). Rocroi (date de fondation incertaine) est l'exemple de la toile d'araignée ; Vitry-le-François (projet de G. Marini, 1545) est construit sur un plan en damier, commandé néanmoins par la superposition d'un schéma radial virtuel : deux exemples dont l'harmonie formelle ne sera plus égalée par les autres réalisations de l'époque, à vrai dire peu nombreuses. P. Cataneo est, dans un sens, le dernier auteur d'un traité (1554) qui s'intéresse à un rapport organique entre l'enceinte et le tissu urbain ; par la suite, la première l'emporta définitivement sur le second. Si Palmanova reste, avec son plan parfaitement radiocentrique, l'exemple le plus prestigieux de ville militaire et de tracé idéal, elle n'en est pas moins un anachronisme dès sa fondation (1593).

La trame quadrillée domina aussi bien dans les nouvelles fondations (La Vallette, 1566-1571), puis dans toutes les villes coloniales, que dans les extensions de villes (Lisbonne, à partir de 1513 ; Anvers, à partir de 1548). L'Italie en avait offert, au tout début du XVI^e^ siècle, un exemple dans l'extension de Ferrare *(Addizione erculea)* qui, par ses dimensions, est comparable à une nouvelle fondation, et dont l'aménagement avait été confié à B. Rossetti. Le projet de ce dernier a été considéré par plusieurs auteurs comme la première intervention urbanistique moderne, dans la mesure où les prévisions du plan définissent les lignes directrices du développement à venir, en faisant largement abstraction des possibilités d'édification immédiates. Virtuellement, c'est toujours la perspective qui régit les dispositifs de contrôle formel de l'espace mais, dans la pratique, elle n'est plus utilisée que pour asseoir la convergence de multiples figures hétérogènes. En outre, l'élément de la rue prend, par rapport à la place, une importance que l'art urbain ultérieur du XVI^e^ siècle ne fera qu'accentuer.

Dans la deuxième moitié du siècle, la recherche sur les tracés, notamment dans le registre principal de la perspective, s'enrichit d'une nouvelle influence : l'art des jardins. Celui-ci naît à l'extérieur de la ville, dans la campagne, autour des résidences seigneuriales (villas, châteaux), où l'absence de contraintes permet de donner libre cours à une vision totalisante. La leçon est presque aussitôt intégrée dans les projets urbains, comme le montre en France le projet de ville radiale qui inspirera Karlsruhe et fut imaginé en 1600 par J. Errard, ingénieur d'Henri IV. Les grands jardins, comme ceux de la villa d'Este, du palais Pitti (Boboli), de Fontainebleau, préludent à l'art du baroque et livrent le modèle pour une refonte des espaces de représentation dans la ville.

Ils trouvent un allié puissant dans le théâtre. Depuis les travaux de G. Genga et B. Peruzzi (vers 1520), le théâtre, pour ses décors scénographiques, fait jouer un rôle privilégié à la rue, homologue de l'allée dans les jardins. La place peut encore subsister, à l'avant-plan, mais elle coïncide alors avec l'espace de la scène. La vue s'ouvre au loin, même si l'infini est toujours arrêté par un élément de scansion : l'arc de triomphe ou l'obélisque. Et ces perspectives, qui dans les villes militaires étaient dictées par la contrainte, deviennent l'expression du rayonnement de la ville. À l'instar de l'art des jardins, le théâtre déploie ainsi un réseau unificateur de l'espace (cf. la scène du Teatro Olimpico à Vicence, de A. Palladio) par un système de parcours qui rappelle souvent celui des cortèges princiers ou royaux dans les fêtes de prise de possession des villes.

À la fin de la Renaissance, le répertoire est désormais réuni pour maîtriser la centralisation vers laquelle tend la ville et dont le plan de D. Fontana pour la Rome de Sixe Quint apportera la preuve.

R. T.

→ Art ; Art urbain ; Composition urbaine ; Fontaine ; Histoire ; Palais ; Peinture ; Perspective ; Radioconcentrisme ; Symétrie ; Traité.

RENOUVELLEMENT URBAIN

Le comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999 a défini un programme national de renouvellement urbain et fait du GPV (grand projet de ville) l'instrument central de la politique de la ville. L'objectif du renouvellement urbain, poursuivi par les GPV et par les opérations de renouvellement urbain (ORU), est la relance de quartiers (d'habitat social prioritairement, mais pas exclusivement) en déshérence moyennant une intervention très volontaire et diversifiée sur l'habitat, l'emploi, la sécurité, l'école, etc. Le concept de renouvellement urbain implique un réinvestissement sur des sites ayant un potentiel économique sous-utilisé, un remodelage des

quartiers avec une part de démolition-reconstruction qui complète la réhabilitation de l'habitat existant. Il implique aussi une nouvelle articulation des quartiers avec le reste de la ville (nouveau dessin des voiries, développement des transports en commun).

Les villes doivent devenir les initiatrices des projets et mobiliser les différents opérateurs. Elles ont la légitimité pour le faire et doivent s'impliquer à un niveau élevé (maire ou adjoint à forte délégation) et mettre les différents services municipaux au service de l'objectif commun. Il s'agit aussi de fédérer la population autour des projets. Le renouvellement urbain implique l'engagement de l'État sous différentes formes, des partenaires financiers, dont la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), des maîtres d'ouvrage publics et privés, des structures d'intervention foncière et diverses associations. Cela nécessite une direction de projet sous mandat de la municipalité ou de la structure intercommunale compétente. La direction de projet peut rester aux responsables locaux ou être confiée à un opérateur (SEM, OPAC, etc.). Le projet est institué pour cinq à dix ans et, moyennant des études de faisabilité, il est assorti de programmes d'action successifs. Des indicateurs enregistrent le degré de réalisation des objectifs.

Cette politique des GPV et des ORU a été confirmée dans ses grandes lignes lors du changement de majorité issu du scrutin législatif de 2002 moyennant un changement terminologique : on parle désormais de rénovation urbaine. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 vise, entre autres, une réduction des inégalités dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et entre celles-ci et le reste des zones urbanisées, moyennant des objectifs en termes de logement, d'emploi, de développement économique, de transport, de scolarité, d'accès à la santé et de sécurité publique.

Un programme national de rénovation urbaine a été adopté, qui représente un très ambitieux investissement : 30 milliards d'€ sur cinq ans (2004-2008), et doit en particulier rénover l'habitat par de très nombreuses démolitions, constructions et restructurations. Ce programme s'appuie sur l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine), nouvellement créée, par où transiteront les financements de l'État et des divers partenaires vers les opérateurs définis par les collectivités territoriales.

A. M.

→ Amélioration de l'habitat ancien ; Financement du renouvellement urbain ; Réhabilitation ; Grand projet de ville (GPV) ; Rénovation urbaine.

RÉNOVATION RURALE → Aménagement rural

RÉNOVATION URBAINE

Démolition, en vue d'une construction nouvelle, d'un secteur urbain occupé par des logements, des activités ou de façon mixte. Cette définition montre que le terme, consacré par l'usage et par la réglementation, est impropre : on devrait parler de démolition-reconstruction et réserver l'expression de rénovation à la réhabilitation.

La rénovation urbaine est une opération d'ensemble qui concerne la totalité, ou l'essentiel, du bâti d'un secteur. Elle peut être motivée :

— par la mauvaise qualité des bâtiments : l'insalubrité de certains quartiers anciens a été à l'origine des opérations massives de rénovation urbaine des années 1960 et 1970 ; la délinquance qui y trouvait parfois refuge a également été évoquée ;

— par leur inadaptation : on rénove ainsi des quartiers d'usines ou d'entrepôts pour construire des logements ; des secteurs d'habitat vétuste pour construire des ensembles de bureau ou des logements modernes, le voisinage d'une opération de voirie, etc. ;

— par leur insuffisante occupation du sol (c'est souvent le cas dans les centres urbains, en particulier dans les quartiers d'affaires ou susceptibles de le devenir) ou par leur inadaptation à la circulation automobile.

La rénovation urbaine a existé à toutes les époques : ainsi de la transformation de quartiers entiers de Paris par Haussmann (le quartier de la pègre, dit Petite Pologne, devenant par exemple le luxueux quartier Saint-Augustin). Sous la double poussée des doctrines de l'urbanisme progressiste et de la spéculation foncière, la rénovation urbaine a été mise en pratique depuis les années 1950.

Elle a été réglementée en France par le décret du 31 décembre 1958, qui a permis les grandes opérations de rénovation des années 1960, en particulier en région parisienne (plus de 100 opérations, couvrant près de 600 ha, comportant la démolition de plus de 50 000 logements et la reconstruction de 85 000) ; puis par la loi de 1965 (suppression des bidonvilles) et celle de 1970 (résorption de l'habitat insalubre).

La rénovation urbaine est une opération lourde qui nécessite une intervention massive des pouvoirs publics :

— sur le plan institutionnel, par mise en place d'un organisme aménageur qui acquerra les bâtiments, les démolira, relogera les occupants, établira le plan de l'opération, aménagera les terrains et les cédera à des constructeurs ;

— sur le plan juridique, pour permettre l'expropriation ;

— sur le plan financier, le plus souvent, en particulier en début d'opération, en raison du coût des infrastructures à réaliser et du délai inévitable entre les acquisitions et les premières cessions.

On a reproché à la rénovation urbaine :

— sur le plan social, de rompre les liens de quartier pour les habitants relogés ailleurs (et parfois pas du tout) et de favoriser la formation de quartiers aisés ou de centres de bureaux de luxe ;

— sur le plan économique, de permettre, au prix d'aides publiques importantes, des bénéfices importants pour les opérateurs intervenant en fin de processus ;

— sur celui de la morphologie urbaine, d'opposer brutalement les quartiers rénovés aux caractéristiques du tissu urbain antérieur et de celui des quartiers voisins (Italie, Front de Seine, par exemple, à Paris).

Ces critiques ont conduit à limiter ces opérations : on a créé le fonds d'aménagement urbain qui n'accorde que des subventions spécifiques et non plus des subventions globales d'équilibre (ce fonds a été supprimé en 1983, dans le cadre de la décentralisation). La loi du 18 juillet 1985 a supprimé le chapitre consacré à la rénovation urbaine dans le Code de l'urbanisme.

Des alternatives à la rénovation urbaine sont apparues, au moins en ce qui concerne les logements : les procédures d'amélioration de l'habitat ancien et en particulier la réhabilitation. Celle-ci ne peut cependant concerner les immeubles les plus vétustes dont le gros œuvre est en très mauvais état. Mais la démolition s'opère de plus en plus après étude du cas de chaque immeuble et non plus de façon systématique. Si la reconstruction dans ces conditions est plus délicate et souvent plus coûteuse, elle maintient une continuité dans l'évolution du tissu urbain.

L'expression « rénovation urbaine », improprement attachée aux opérations de démolition-reconstruction, a été reprise dans un sens plus large et plus conforme à l'étymologie, au début des années 2000, remplaçant celle de renouvellement urbain, elle-même employée depuis les années 1990 (notamment dans l'intitulé de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000). L'intitulé de la loi Borloo du 1er août 2003 (loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) l'a consacrée. Cette loi lance un programme national de rénovation urbaine, nouvelle tentative pour traiter le problème des banlieues en difficulté, et en particulier celui de 163 quartiers prioritaires des zones urbaines sensibles (ZUS). Le programme prévoyait, pour la période 2004-2008, une offre nouvelle de 200 000 logements sociaux par remise sur le marché de logements vacants et par construction dans les ZUS ou dans les agglomérations dont elles font partie, ainsi que la réhabilitation de 200 000 logements locatifs sociaux et la démolition de 200 000 logements vétustes ou inadaptés. La loi attribuait 2,5 milliards d'€ de crédits budgétaires en cinq ans, plus des prêts de la Caisse des dépôts et consignations et des fonds du 1 % logement, et le gouvernement a évoqué un total de 19 milliards d'investissements dans les 163 quartiers prioritaires et de quelque 25 milliards en tout dans les banlieues en difficulté. Ces objectifs quantitatifs pouvaient paraître optimistes, voire irréalistes, au vu des réalisations des années antérieures : il n'est pas certain que l'augmentation des crédits, à la suite des lois du 18 janvier 2005 (pour la cohésion sociale), du 13 juillet 2006 (engagement national pour le logement) et du 5 mars 2007 (droit au logement opposable), puis du plan de relance (2009), suffise à vaincre les lenteurs structurelles et les réticences de nombreux élus vis-à-vis du logement social.

Pour assurer la réalisation de ce programme, la loi a prévu la création (effective en 2004) d'une Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) avec le statut d'établisse-

ment public à caractère industriel et commercial. Cette agence accorde des concours financiers aux collectivités territoriales, aux EPCI compétents et aux établissements publics ou privés conduisant des opérations de rénovation urbaine, avec lesquels il passe des conventions. Ces opérations concernent l'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition-construction de logements sociaux, la création ou la réhabilitation d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces économiques ou commerciaux, etc. Exceptionnellement, elle peut assurer la maîtrise d'ouvrage de ces projets à la demande de la collectivité et après accord des ministres chargés de la ville et du logement. Au total, l'ANRU estime que le programme, dont l'exécution a été prolongée jusqu'à 2013 (et le sera sans doute au-delà de cette date), engendrera 42 milliards d'€ de travaux, dont 6 venant de l'État et 12 au total transitant par l'ANRU. Il prévoit la démolition de 123 800 logements et la construction de 117 130 autres. Mais, fin 2008, si les programmations concernaient 98 900 démolitions et 38 240 constructions, seuls 45 800 logements avaient été effectivement démolis (14 700 en 2008) et 17 990 logements neufs livrés.

Depuis une dizaine d'années est apparue la notion de « résidentialisation » des logements. Ce néologisme qualifie le traitement, non seulement des logements, mais aussi de l'espace urbain environnant afin d'améliorer la vie quotidienne des habitants. Il a été appliqué surtout aux quartiers de logement social. La résidentialisation consiste à sectoriser les espaces (publics et privés), à redéfinir les statuts et les usages des différents espaces, ainsi que les modes de gestion de ceux-ci. Elle peut conduire à recomposer des quartiers pour faire émerger des résidences facilement appropriables par les habitants et les valoriser ; le modèle implicite est celui des résidences privées construites autour des années 1970. On en attend aussi une meilleure sécurisation et un embellissement. Le programme national de rénovation urbaine prévoit, outre les démolitions-constructions et les réhabilitations, la résidentialisation de 288 720 logements. Celle-ci a été, fin 2008, programmée pour 210 320 logements et réalisée pour 48 490.

A. M. et P. M.

→ Amélioration de l'habitat ancien ; Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) ; Crédit immobilier ; Financement du renouvellement urbain ; Insalubrité (habitat ; logement) ; Pacte de relance pour la ville ; Programme national de rénovation urbaine ; Réhabilitation ; Renouvellement urbain.

RENTABILITÉ D'UNE INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT

Aptitude de cette infrastructure à produire des bénéfices. On peut définir :

— un taux de rentabilité financière, le plus classique, comme rapport des bénéfices envisagés par l'exploitant au coût des investissements correspondants ;

— un taux de rentabilité économique qui prend en compte les coûts publics non supportés par l'exploitant (ex. coût de la police de la circulation, d'entretien de la voirie) ;

— un taux de rentabilité généralisée, qui prend de plus en compte les gains (ou pertes) de coûts généralisés supportés par les usagers ;

— un taux de rentabilité généralisée sociale, qui prend en plus en compte les variations de coûts sociaux (nuisances, sécurité).

Il convient, en outre, de préciser si on calcule :

— une rentabilité avant ou (préférable) après amortissements ;

— une rentabilité immédiate (de la 1re année, de la *n*-ième année) ;

— un taux de rentabilité interne qui annule la somme du bénéfice actualisé.

Pour évaluer l'intérêt et le degré de priorité à accorder à un investissement on recourt :

— soit à la méthode coût-avantages *(cost-benefit)*, qui compare les coûts aux avantages attendus de cet investissement ;

— soit à la méthode coût-efficacité *(cost-efficiency)*, qui effectue une comparaison plus large, en incluant d'autres critères (analyses multicritères), y compris qualitatifs, susceptibles de guider le choix des décideurs.

P. M.

→ Coût de fonctionnement des transports ; Coût d'investissement des transports ; Coût généralisé de déplacement ; Coût social ; Planification des transports ; Tarification (des transports).

RENTE FONCIÈRE

Prix payé par un locataire pour avoir le droit d'utiliser un terrain.

Depuis trois siècles, les explications théoriques sur la formation de la rente foncière ont constitué une part substantielle de la théorie économique, particulièrement aux XVIII[e] et XIX[e] siècles, avec l'émergence des conflits pour l'appropriation du sol et l'exploitation progressive du « gisement fiscal » que constituait la propriété foncière lorsque l'agriculture représentait l'essentiel du secteur productif.

La théorie classique de la rente foncière, développée en particulier par Adam Smith, Malthus, Ricardo et Marx, repose pour l'essentiel sur l'idée de la variation de la rémunération du capital foncier, liée à l'inégale fertilité des terres et à la loi des rendements décroissants.

Marx, héritier de la pensée ricardienne, a précisé la notion de rente foncière en distinguant quatre éléments : la rente différentielle liée à la fertilité, la rente différentielle résultant du capital investi, la rente absolue et la rente de monopole.

Ces distinctions, si elles ont stimulé l'analyse théorique de la rente, n'ont guère permis de produire des concepts opératoires, statistiquement mesurables. D'autre part, elles ne sont pas transposables au cas des terrains urbains.

L'école néo-classique, et notamment Alfred Marshall, à la fin du XIX[e] siècle, élargit l'analyse en se proposant d'expliquer simultanément la formation des prix fonciers et les changements d'affectation des sols par la concurrence entre les utilisateurs potentiels. Léon Walras avait, de son côté, présenté en 1880 une explication de la formation de la valeur des terres conduisant à une croissance indéfinie de la rente foncière, justifiant selon lui une appropriation publique généralisée des terres.

Plus récemment, Lowdon Wingo et William Alonso ont élaboré, indépendamment l'un de l'autre, des modèles qui relient le prix des terrains au coût de transport et intègrent la question de la formation du prix des terres à la question plus large de l'organisation de l'espace urbain et de la croissance des villes.

Le modèle de Wingo (1962) repose sur l'hypothèse de maximisation par les individus de leur revenu net, en prenant en compte loyer et coût généralisé du déplacement. Alonso (1964) élargit l'analyse en intégrant les comportements des entreprises et ceux des ménages, pour aboutir à une structure des prix fonciers en fonction des préférences des uns et des autres. Ces modèles ont été repris et affinés, notamment en France, par Gérard Maarek (1964) et René Mayer (1965) qui font varier le champ des variables prises en compte.

Depuis, plusieurs économistes (Mirrlees, Solow, Riley) ont proposé des modèles normatifs de localisation et d'équilibre du marché foncier, dérivés des modèles néo-classiques. Il ne paraît pas évident que la valeur explicative et prédictive de ces travaux soit à la hauteur du formalisme mathématique sur lequel ils sont construits.

Dans une autre direction, s'est développé, particulièrement en France, un courant d'idées se réclamant de l'analyse marxiste (Alquier, Lojkine, Topalov, Preteceille, Castells, Lipietz). Ses représentants inversent la problématique, en postulant la nature sociale des prix fonciers, résultat de rapports de force entre catégories sociales. Produit historique de forces économiques et sociales, l'espace urbain est alors régi par la « division économique et sociale de l'espace » (Lipietz).

L'analyse néo-marxiste partage avec le courant néo-classique la difficulté à produire des concepts opératoires pour une analyse empirique du foncier urbain. Sur ce dernier point, se développent depuis quelques années en France des analyses empiriques des marchés fonciers et immobiliers, en particulier à travers la technique statistique des prix hédoniques, qui permet de mettre en évidence la part relative de différents facteurs dans la formation des prix fonciers et immobiliers.

V. R.

→ Prix fonciers.

REPORT DU COS → Coefficient d'occupation des sols (cos)

REPRÉSENTATION → Cartographie ; Géométrie ; Morphologie (urbaine) ; Photographie (au sol, aérienne, de satellite) ; Plan

REPRODUCTION

Fonction des individus qui leur permet de produire d'autres individus. Le renouvelle-

ment d'une population résulte du niveau de sa fécondité, corrigé par la mortalité qui réduit chaque génération avant et pendant la période où elle peut procréer. On le mesure généralement à travers le remplacement d'une génération féminine par une autre.

Le taux brut de reproduction R (Kuczynski) ne tient compte que de la fécondité : c'est le nombre moyen de filles nées d'une femme, hors mortalité, pendant sa période de fécondité, c'est-à-dire la descendance finale de cette femme multipliée par le taux de féminité à la naissance (0,488).

Le taux net de reproduction R_0 tient compte de la fécondité et de la mortalité : celle-ci concerne les femmes avant et pendant la période de procréation. Le taux net est le nombre moyen de filles nées d'une fille de la génération précédente. La population assure son renouvellement si le taux net de reproduction est supérieur à 1, alors que le taux brut doit être plus élevé (pour compenser la mortalité).

Taux brut et taux net de reproduction peuvent être des taux de génération, mais ne peuvent être calculés que lorsque cette génération est sortie de la période de procréation (à 50 ans). Aussi construit-on surtout des taux du moment en appliquant les taux de fécondité et de mortalité du moment à une génération fictive de femmes, mais ces taux du moment sont très sensibles aux fluctuations démographiques.

Le taux intrinsèque d'accroissement naturel de Lotka ρ est le taux d'accroissement naturel de la population stable qui a pour lois de fécondité et de mortalité celles de la population étudiée. Lotka a montré que $(1 + \rho)^{x_0} = R_0$, où x_0 est l'âge moyen des mères à la naissance (28 ans en France). Les taux (brut et net) de la reproduction et le taux de Lotka sont indépendants de la structure de la population.

Si le taux net de reproduction d'une population est inférieur à 1, elle ne se renouvelle plus et, si cette situation est durable, est conduite, à terme (qui peut être lointain), à décroître. Cette décroissance peut être provisoirement masquée par le recul de la mortalité qui entraîne le vieillissement de la population. Le vieillissement peut donc résulter de la baisse de la fécondité (non-renouvellement), de la baisse de la mortalité (allongement de la vie) ou des migrations (départ des jeunes, notamment dans les zones rurales ou en déclin économique). Dans les villes, le vieillissement de la population est souvent tempéré par l'immigration (intérieure et extérieure) de jeunes adultes et l'émigration (vers leur pays ou région d'origine ou vers une résidence de retraite) des personnes âgées.

P. M.

→ Analyse démographique ; Fécondité ; Mortalité ; Mouvement naturel (d'une population) ; Population.

RÉSEAU CÂBLÉ → Télécommunications ; Télématique

RÉSEAU DE TRANSPORT

Ensemble des infrastructures et des moyens d'organisation des transports. Il comporte le réseau routier, utilisé par les véhicules automobiles (y compris de marchandises), les véhicules à deux roues, les autobus, trolleybus et autocars, et parfois les tramways ; les réseaux ferrés (chemin de fer, métropolitain, tramway en site propre) ; parfois des réseaux particuliers (funiculaires, téléphériques...).

Le réseau routier comporte lui-même des voies de caractéristiques et de finalités très diverses.

Un des objectifs de la planification des transports est d'assurer la meilleure cohérence possible entre les réseaux de transports et la structure et le développement de l'agglomération, ainsi qu'une coordination efficace entre les différents réseaux de transports individuels et de transports en commun et entre ces derniers.

P. M.

→ Chemin de fer ; Infrastructure ; Moyen de transport ; Planification des transports ; Réseaux ; Voirie.

RÉSEAU DE VILLES

Association de villes d'une même région afin de mettre en valeur leurs complémentarités et d'exercer, ensemble, un effet de métropole.

L'idée des réseaux urbains est apparue dans les documents de la DATAR en 1989. S'inspirant d'exemples étrangers (Bade-Wurtemberg, Randstad Holland, Émilie-Romagne par exemple), elle vise à créer des dynamiques nouvelles à l'échelle locale et sur le plan de l'aménagement du territoire. Il s'agit soit pour des villes moyennes (par exemple Reims, Châlons-en-Champagne et Troyes en Champagne) de se regrouper en fonction de leurs potentialités et de leur volonté de collaboration, soit pour les métropoles régionales (Lille, Lyon, Toulouse, Strasbourg) de mobiliser les villes de leur aire d'influence et de les faire profiter de leurs possibilités de développement.

L'initiative est normalement locale et doit mobiliser le plus grand nombre possible d'acteurs locaux autour de projets d'envergure. Les partenaires sont des villes (ou leurs groupements, par exemple une communauté urbaine), le département et (ou) la région, la DATAR, etc. L'État, à travers la DATAR, peut encourager les rapprochements entre les maires et associer les ministères à la définition de programmes de coopération. Des études d'état des lieux et un diagnostic, mettant en évidence les forces et les faiblesses, sont établis afin d'élaborer une stratégie. Des objectifs à l'horizon de vingt ans sont définis par les partenaires. La charte d'objectifs ainsi établie peut impliquer l'État et servir de base lors de l'élaboration des contrats État-région et des contrats de villes, l'État soutenant les projets d'intérêt national commun aux villes du réseau (promotion à l'étranger, accueil des entreprises, construction d'une image culturelle, spécialisation universitaire ou économique, technologies de communication, etc.).

D'abord constitués de façon informelle, puis sur les bases de la circulaire du 17 avril 1991 du Premier ministre, les réseaux de villes ont reçu une consécration législative *a posteriori* dans le cadre de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (confirmée dans la loi Voynet du 25 juin 1999 et à travers une nouvelle circulaire ministérielle).

Les réseaux de villes se sont regroupés en un Club national des réseaux de villes qui associe 21 réseaux. Dans certains cas, deux réseaux de villes peuvent couvrir le même territoire ou un territoire voisin. Ainsi, Nantes, Rennes et Brest sont associées à Angers et Le Mans dans un réseau des « grandes villes de l'Ouest », tandis que Saint-Malo, Saint-Brieuc, Quimper et Vannes constituent celui des « villes moyennes de Bretagne » (on notera que Lorient n'appartient à aucun de ces deux réseaux). Annecy, Chambéry et Grenoble appartiennent même à la fois au réseau des « grandes villes de Rhône-Alpes » et à celui du « sillon alpin » (dont fait partie Genève). De même, Dunkerque est membre du réseau de villes de la Côte d'Opale et du réseau Raphael qui regroupe 11 villes du Nord-Pas-de-Calais avec les villes belges d'Ypres et Mons. Le réseau le plus réduit n'est constitué que de Béziers et de Narbonne et s'intitule curieusement « triangle d'oc ».

Les réseaux de villes peuvent se situer à une échelle plus vaste que la région. La DATAR tente de promouvoir des notions telles que l'arc atlantique, la façade méditerranéenne, l'arc nord-est, etc. La charte d'aménagement qui associe les huit régions du Bassin parisien (dont l'Île-de-France), signée le 5 avril 1994, quelques semaines avant l'approbation du nouveau schéma directeur de cette dernière région, en représente un exemple significatif. Elle avait été entreprise en 1990 et avait donné lieu à la publication par la DATAR, en 1992, d'un Livre blanc qui avait été assez mal accueilli, les présidents de région publiant même en 1993 leur propre « scénario de l'équilibre ». La charte constitue une synthèse de ces deux approches. Elle affirme une volonté de solidarité et de coopération institutionnellement souple, qui s'est traduite notamment par un contrat de plan interrégional (1994-1998) d'un montant de 1 milliard de F financé par tiers par l'État, par la région Île-de-France et par les sept autres régions. Deux plans ont traduit des esquisses à long terme des systèmes urbains et de l'armature verte. Le premier reprend les réseaux urbains alors constitués ou en projet en Normandie (Rouen-Le Havre-Caen), en Val de Loire (Orléans-Tours), en Champagne (Reims-Châlons-Troyes) et en Picardie (Amiens-Beauvais-Saint-Quentin). Mais ce schéma, qui n'était relayé par aucune procédure, et la modestie du contrat de plan interrégional n'ont pas permis de dépasser le stade des velléités et de la démarche symbolique (assortie, il est vrai, d'un transfert financier important) : il ne s'est pas davantage traduit

dans les faits que la tentative précédente qui remonte à la fin des années 1960 et était déjà impulsée par la DATAR.

Si l'idée des réseaux de villes paraît séduisante et la mise en œuvre proposée très souple, il n'est pas certain que la dynamique souhaitée par la DATAR soit toujours bien réelle. Trop souvent, les villes qui s'associent se considèrent plus comme rivales que comme complémentaires. Si elles sont prêtes à s'associer pour bénéficier des concours – au reste modestes – de l'État, elles sont le plus souvent réticentes à affirmer de façon limitative leurs spécialités et à coordonner leur action en matière d'accueil des entreprises (exemple : Orléans et Tours).

Quoi qu'il en soit, les réseaux de villes ne font plus partie des priorités de la DATAR. Ils ne sont même plus mentionnés dans ses publications.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Armature urbaine.

RÉSEAU EXPRESS RÉGIONAL (RER) → Métro

RÉSEAU URBAIN → Armature urbaine ; Réseau de villes

RÉSEAUX

On a pris l'habitude de désigner par le terme « réseaux » un ensemble de fonctions, de services et d'objets techniques généralement essentiels à la vie urbaine. Malgré l'hétérogénéité qu'il recouvre, l'aménageur, l'urbaniste trouvent le mot commode car il réfère à des caractéristiques importantes pour la conception et le fonctionnement des villes. Le dictionnaire *Robert* dans une de ses définitions de « réseau » fait bien comprendre lesquelles. Le réseau est l'« ensemble des lignes, des voies de communication, des conducteurs électriques, des canalisations, etc., qui desservent une même unité géographique, dépendent de la même compagnie ». Il est donc pour l'« unité géographique urbaine » une forme particulière de desserte, ou d'accessibilité aux services. En même temps, le fait de « dépendre d'une même compagnie » paraît soustraire ces services à la sphère des consommations individuelles régie par le marché et évoque un monopole, public ou privé, avec, dans tous les cas, une responsabilité des pouvoirs publics.

Concrètement, le génie urbain englobe sous le vocable « réseau » la desserte par des canalisations d'eau potable et d'eaux usées, de chauffage, de gaz, d'électricité, de télécommunications. Il paraît normal d'y inclure les moyens de transport en commun structurés en réseaux : métro, tramway, chemin de fer de banlieue, autobus, trolleybus, ainsi que le réseau viaire, support aussi de la circulation automobile. Naguère, on insistait sur la matérialité des réseaux. En effet, les services ne pouvaient être fournis sans un support matériel. La coexistence de ces supports dans un espace urbain densément occupé posait, et pose encore, de redoutables problèmes. Néanmoins, aujourd'hui, l'attention se porte plus qu'hier sur les services et sur l'information, plutôt que sur les supports matériels. L'essor de la téléphonie mobile (et de nombreux services fournis par internet), par exemple, incite à revoir le critère de matérialité sans pour autant nier la base physique des réseaux (l'encombrement du spectre électromagnétique est tout aussi préoccupant que l'encombrement du sous-sol par les VRD).

Afin de bien spécifier l'unité géographique concernée, certains parlent de « réseaux urbains ». Ainsi sont exclus les réseaux d'électricité à haute tension, les trains de grandes lignes, le réseau autoroutier, le transport aérien, les télécommunications interurbaines, la radiodiffusion et la télévision (hertzienne, analogique ou TNT). Malheureusement, les géographes emploient le terme de « réseau urbain » dans un sens tout différent, pour caractériser le semis de villes sur un territoire national ou régional. Comme ce réseau urbain géographique n'est pas sans rapport avec les relations de transport et de communication qu'entretiennent les villes entre elles, le risque de confusion est sérieux. Pour l'éviter, on emploie parfois l'expression « réseaux techniques urbains », dont le seul inconvénient est l'ambiguïté du terme « technique », qui semblerait renvoyer vers le seul ingénieur, hors de l'aménagement et de l'urbanisme, tout ce qui concerne les réseaux. Au-delà de ces problèmes de terminologie, mal résolus, il faut reconnaître que l'histoire de la plupart des réseaux a d'abord été urbaine. C'est la concentration des populations et des activités dans

des unités urbaines qui a conduit à organiser des systèmes d'eau potable, de lutte contre l'incendie, des systèmes d'assainissement, des réseaux d'électricité, d'éclairage public, de gaz de ville, de téléphone ou de télégraphe urbain, sans parler du tramway et du réseau de voirie. Ce n'est qu'à partir de ces réseaux locaux que des interconnexions ont tissé progressivement les réseaux nationaux, voire internationaux, que nous connaissons. Aujourd'hui, il est vrai, ces interconnexions pèsent lourd dans le fonctionnement technique et surtout dans l'économie des réseaux. Si les réseaux électriques étaient restés urbains, il est vraisemblable que la qualité du service fourni serait bien moindre pour un coût bien plus élevé. Il en va de même pour le réseau téléphonique dans lequel les subventions croisées jouent un grand rôle au profit du consommateur urbain. L'insertion dans des ensembles plus vastes des réseaux desservant les villes ne doit donc pas être perdue de vue. Pour autant, la desserte des unités urbaines présente nombre de traits spécifiques qui justifient le maintien de la distinction pour l'urbaniste ou l'aménageur.

L'importance et la concentration des flux à traiter exigent des techniques particulières : métros ou tramways pour le transport, conduites maîtresses pour l'eau potable, grands collecteurs pour l'assainissement, fibres optiques pour les télécommunications et la télédistribution. Les systèmes de desserte urbains présentent également des « points singuliers », indissociables des réseaux dont ils sont des nœuds : usine de traitement d'eau, station d'épuration, transformateur électrique, central téléphonique, régie de télédistribution, téléport, gare, station de métro, dépôt d'autobus, parc de stationnement.

La nature de la desserte ou du service fourni est souvent elle-même spécifiquement urbaine, ce qui entraîne d'importantes conséquences sur le choix des techniques. Un train de banlieue doit pouvoir s'arrêter fréquemment. Il faut donc qu'il puisse freiner et accélérer dans des temps brefs. C'est pourquoi l'électricité s'est rapidement imposée comme source d'énergie pour ce type de train. Plus tard, on a cherché à alléger les voitures (usage de l'aluminium), puis on a amélioré la motorisation (électronique de puissance) ; pour les mêmes raisons, enfin, on a accru les capacités (voitures à deux niveaux), avant de lutter contre le vandalisme (usage des matières plastiques et de l'acier inoxydable). De même, la fiabilité requise du réseau électrique urbain exige un maillage serré que l'on ne trouve pas dans les zones rurales. L'éclairage public urbain nécessite une densité d'implantation de luminaires sans commune mesure avec celle d'un village. Les risques éventuels d'une pollution de l'eau destinée à la boisson des citadins conduisent à des contrôles et à des précautions extraordinaires dans les très grandes agglomérations.

Pour toutes ces raisons, la distinction urbain/non urbain reste donc pertinente en ce qui concerne les réseaux, à condition de ne pas oublier le cas échéant qu'ils s'insèrent dans des systèmes techniques, économiques, géographiques plus vastes qui conditionnent leurs performances. Au-delà des aspects techniques, propres à chaque réseau selon la nature des services fournis, trois dimensions valables pour l'ensemble des réseaux évoqués ci-dessus sont susceptibles d'intéresser les aménageurs. La dimension topologique traduit la façon dont un réseau dessert un territoire. La dimension économique met en évidence les conditions de l'équilibre entre offre et demande pour les services offerts par les réseaux. La dimension urbanistique concerne les effets des réseaux sur la forme de la ville ou l'espace urbain et l'usage de ces effets par l'aménageur.

On dispose, depuis une quarantaine d'années, d'une modélisation théorique de base de la topologie des réseaux. Cette modélisation est d'application générale. Les réseaux de *backbone* d'internet, tout comme les réseaux de chemin de fer, peuvent être modélisés de la sorte. En combinant l'approche systémique et la théorie des graphes, on peut ainsi décrire convenablement les réseaux et quantifier leurs caractéristiques topologiques à un instant donné. Il s'agit en effet d'une approche statique.

La connexité se définit à partir d'un graphe associé au réseau. Il y a connexité s'il existe au moins un chemin reliant deux sommets quelconques du graphe. Pour un réseau connexe, la connectivité permet d'évaluer les liaisons directes entre les points pris deux à deux, ainsi que les relations alternatives offertes par le réseau. Pour mesurer la connectivité, on a proposé de nombreux indices, fondés eux aussi sur la théorie des

graphes. L'indice a mesure le nombre de circuits existant dans le graphe représentatif du réseau par rapport au nombre maximum de circuits que pourrait présenter un graphe ayant le même nombre de nœuds. L'indice g traduit l'importance des liaisons directes entre nœuds du réseau. C'est le rapport entre le nombre d'arêtes du graphe associé au réseau et le nombre maximum d'arêtes possibles pour un graphe comportant le même nombre de nœuds. Pour chaque nœud, un indice de nodalité traduit l'existence de relations plus ou moins nombreuses, directes ou indirectes, avec les autres nœuds du réseau.

Lorsqu'une mesure des arêtes s'impose, comme c'est le cas dans les réseaux de transport pour lesquels le temps de transfert d'un nœud à l'autre dépend beaucoup de la distance, il faut utiliser d'autres indices de nodalité. On retrouve alors le concept d'accessibilité bien connu en transport : on parle alors d'accessibilité nodale. Ces méthodes font l'objet, moyennant de bonnes interpolations, de cartographies utiles à l'aménageur.

À vrai dire, au-delà de cette approche statique, on est toujours à la recherche d'une théorie formalisée unitaire qui rendrait compte de la genèse et du développement topologique des réseaux. Certains modèles représentent le développement des réseaux de chemin de fer suburbains ou interurbains, d'autres l'extension des réseaux d'assainissement, d'autres encore la croissance du parc de téléphones. Bien qu'intéressants, ces modèles reposent sur des propriétés intrinsèques à chaque type de réseau et se prêtent donc mal à une généralisation. Fort heureusement, des approches théoriques unitaires ont aussi été testées. Elles s'appuient généralement sur une périodisation du développement des réseaux. Les recherches les plus récentes portent sur la caractérisation globale de l'évolution des réseaux dans le temps et dans l'espace : courbes logistiques représentant l'évolution de la connectivité du réseau, fractales représentant l'évolution morphologique des réseaux au cours du temps. Actuellement, de nouvelles approches théoriques unitaires sont testées. Elles utilisent des modèles issus des sciences physiques ou biologiques (graphe dual, dimension fractale, attachement préférentiel, automates cellulaires, etc.). Les puissances de calcul des ordinateurs modernes permettent d'avancer rapidement dans cette voie en dépit du caractère combinatoire de la topologie réticulaire. Les résultats semblent prometteurs. Il n'en reste pas moins que la généralisation aux différents types de réseaux réels évoqués ci-dessus est une tâche ardue.

Une *économie des réseaux* repose sur la connaissance de caractéristiques, de propriétés, de performances communes aux réseaux de différents types et doit fournir les principes d'analyse économique correspondant à ce « noyau » commun aux divers réseaux. L'idée que les réseaux reflètent la structure d'un ensemble d'interactions, de transactions entre individus, groupes, firmes, comme services nécessaires au fonctionnement de la ville, paraît admise par les spécialistes. C'est donc autour des propriétés topologiques qui traduisent de telles structures de liaisons que se constitue l'économie des réseaux. La connexité du réseau joue un rôle fondamental. Du point de vue de l'expression de la demande, être raccordé au réseau ou ne pas l'être, telle est la question. Les autres propriétés topologiques viennent par surcroît. Les nœuds de réseaux sont valorisés par leur fonction de mise en relation.

Comment ces propriétés caractéristiques des structures de réseau sont-elles prises en compte dans les modèles économiques ? L'utilité du service fourni au consommateur par un réseau dépend généralement des autres consommateurs. À quoi bon avoir le téléphone si personne d'autre n'est abonné ? La qualité de l'eau fournie par le réseau d'une grande ville est généralement mieux contrôlée que dans un petit réseau. Cela ressortit au « concernement collectif » positif. Cette externalité de réseau positive, qui permet d'anticiper un cercle vertueux ou un effet boule de neige, peut donner une valeur économique considérable au réseau qui en est le siège, non sans risque que la bulle se dégonfle si la valeur a été exagérée. Du côté du « concernement » négatif, on trouve toutes les formes de dégradation du service offert par le réseau sous l'effet de la multiplicité des consommations (effets de « pointe » en particulier et, surtout dans le cas des réseaux routiers, la congestion).

Parmi ces effets positifs ou négatifs relevant du « concernement collectif » dans les réseaux, certains sont internes au réseau (par

exemple la congestion routière qui affecte essentiellement les automobilistes). D'autres, tout en ayant leur origine dans le réseau, ont des conséquences externes. Parfois, des effets positifs internes liés à un réseau (effets de club notamment) donnent lieu à des effets négatifs externes : dépendance automobile, fracture numérique.

Ces effets qui concernent la demande ont leurs correspondants du côté de l'offre sous forme d'effets d'échelle qui, historiquement, ont longtemps justifié les monopoles des opérateurs de réseaux. Le coût du branchement marginal, mais aussi le coût de la production de l'unité de service marginale, décroissent avec la taille du réseau, du moins jusqu'à un certain seuil. On peut donc en même temps avoir une réduction des coûts et une amélioration du service. Au-delà d'une certaine taille de réseau, le coût marginal peut au contraire s'accroître. L'exemple du téléphone et des réseaux d'assainissement illustre aussi bien ce cas. Il s'agit, après avoir raccordé les sites les plus faciles à atteindre, les zones les plus denses, où un tuyau ou un câble peut desservir un grand nombre d'abonnés à la fois, de desservir des zones difficiles, isolées, nécessitant un grand linéaire de réseaux pour peu de terminaux installés.

Plus précisément, pour les réseaux d'électricité, de gaz, de télécommunications, de transport, les coûts sont en général fonction de la densité de consommation : d'où la notion d'économie de densité quand les coûts, à densité de consommation donnée, croissent moins vite que la surface desservie par le réseau.

L'indéniable intérêt des modèles économiques établis sur ces bases pour les réseaux de télécommunications suggère une transposition à d'autres types de réseaux dans la mesure où les analyses ne sont pas propres à la nature de ce qui est échangé et concernent tout autant les réseaux de fluides, d'électricité, de chauffage urbain ou de transport. Les modèles économiques ont mis en évidence que le monopole se justifiait en général pour les infrastructures du réseau. En revanche, ils ont permis d'établir que l'on pouvait obtenir une meilleure efficacité en faisant jouer la concurrence pour la fourniture des services. C'est le cas pour les télécommunications, mais aussi pour les autobus. Ces modèles permettent en effet d'éclairer des choix tels que : maintien du monopole ou ouverture à la concurrence sur telle partie de l'activité du réseau, stratégie optimale de montée en puissance pour un nouveau réseau ou pour un nouveau service, règles de tarification, mode de contrôle de la puissance publique sur le monopole.

Depuis le siècle dernier, on a pu noter l'*incidence des réseaux sur la forme urbaine*. Lignes de tramway, réseaux électriques, adduction d'eau, tout-à-l'égout, sans parler du réseau routier et de l'automobile, ont le plus souvent précédé un développement de l'urbanisation dans des zones autrefois rurales. À l'inverse, en Amérique du Nord, la dégradation des réseaux a accompagné la décrépitude de certaines villes-centres. Aujourd'hui, il paraît acquis que l'action sur les réseaux est une composante majeure pour l'aménagement, pour l'urbanisme, et de façon plus générale pour les politiques urbaines. Trois questions se posent :

— Comment jouer sur les réseaux pour maintenir une centralité forte ? Dans les zones centrales des villes européennes, l'accumulation historique de capital dans les réseaux est considérable. Le niveau de service est généralement remarquable. Cela contribue à préserver, malgré des tendances contraires, leur attractivité économique et sociale. Il est donc essentiel de maintenir au mieux ce patrimoine de capital-réseaux qui, autrement, vieillit, se dégrade, tend à l'obsolescence. Les techniques du génie urbain peuvent beaucoup en matière de diagnostic, de maintenance, de rénovation. Il faut aussi organiser l'emploi des techniques et innover (nouvelles techniques, nouveaux réseaux : par exemple, informations sur les places de stationnement, les départs des autobus, VELIB parisien rendu possible par les puces électroniques RFID).

— Comment jouer sur les réseaux pour contrôler l'étalement urbain ? Leur extension étant la condition de l'étalement urbain, l'aménageur semble disposer avec les réseaux d'un moyen d'action puissant. En fait, l'expérience française rend circonspect. Le caractère essentiellement monopoliste des opérateurs de réseaux limite les régulations économiques par les coûts ou par la demande. La décentralisation des pouvoirs en matière d'urbanisme affaiblit les régulations juridiques (PLU et permis de construire). Deux types d'action semblent toutefois efficaces en la matière.

• Un contrôle économique en amont des réseaux sur les grands choix d'équipement (liaisons, nœuds, « points singuliers » majeurs) avec évaluation des coûts de desserte induits par les conséquences urbanistiques. Un tel contrôle peut s'effectuer dans le cadre des SCOT, mais pas seulement.

• Une meilleure reconnaissance et une meilleure utilisation pour la planification des procédures de lotissement qui assurent à l'échelle infracommunale, par des moyens juridiques simples, adaptés et acceptés, une rationalisation effective de l'urbanisation.

— Comment favoriser un urbanisme des réseaux? On constate que, dans l'histoire, de très grands urbanistes se sont intéressés aux réseaux comme principe d'aménagement des villes. I. Cerda a été le premier et non le moindre à œuvrer dans ce sens d'un urbanisme de liaisons. La leçon a été oubliée pendant un siècle, où l'on a préféré un urbanisme de contention et de zonage, sans doute plus facile à mettre en œuvre. Aujourd'hui, alors que la société urbaine autorise chaque individu à jouer un rôle social, l'enjeu sociopolitique des réseaux s'avère considérable. Ils permettent à chacun en quelque sorte de recréer et de réadapter la ville en permanence, objectivement et symboliquement, en se libérant de contraintes de l'espace et du temps, au profit d'une libre élection des lieux et des moments. Des théoriciens, des praticiens, tant en France qu'à l'étranger, ont compris ce véritable enjeu des réseaux pour l'urbanisme. Dans des réflexions, dans des actions portant sur les réseaux de transport, les réseaux d'eau ou de télécommunications, ou sur plusieurs réseaux à la fois, ils replacent ces réseaux au cœur de la vie urbaine, rendent leurs multiples usages, leurs combinaisons plus commodes et leurs images signifiantes. Les méthodes allient l'analyse historique à des évaluations topologiques (fractales) et socioéconomiques des réseaux. Des logiciels permettent des représentations graphiques intégrant ces éléments et conduisant à des procédures de conception respectant l'esprit de ce nouvel urbanisme des réseaux.

Rappelons cependant que le réseau, après avoir été longtemps négligé par l'urbanisme, ne doit pas être désormais idéalisé. À côté de leur rôle très positif, voire essentiel, pour les villes modernes et leur évolution, les réseaux peuvent receler des risques de « concernement collectif » négatif, évoqués plus haut. À côté de la classique congestion, les analystes dénoncent des dépendances et des fractures (du *spatial mismatch* au *splintering urbanism*) dus aux réseaux, qu'il appartient à l'urbaniste ou à l'aménageur de prévenir.

G. D.

→ Génie urbain ; Impôts forfaitaires de réseau ; Réseau de transport ; Technique ; Télécommunications ; Télématique ; Viabilisation ; Voirie et réseaux divers (VRD).

RÉSERVE NATURELLE → Parc naturel

RÉSERVES FONCIÈRES

Stocks de terrains que constituent des collectivités publiques pour anticiper sur les évolutions des marchés fonciers, qui leur interdiraient de maîtriser le développement urbain ou qui rendraient plus coûteuses les acquisitions nécessaires.

Pour l'essentiel, une politique de réserves foncières consiste, pour les collectivités publiques, à anticiper sur le développement urbain de façon à ce que les besoins en terrains à bâtir soient satisfaits à temps et à des prix maîtrisés, assurant du même coup la récupération par la collectivité des plus-values d'urbanisation.

Les exemples les plus caractéristiques de politique active de réserves foncières se trouvent en Europe du nord. En Suède, par exemple, les municipalités ont commencé, dès le début du XX^{e} siècle, à acheter des terres agricoles en vue de l'expansion urbaine prévisible à moyen et long terme. Selon une enquête récente, un tiers des villes suédoises possèdent aujourd'hui des réserves foncières qui leur permettent d'assurer leur développement pour les dix ans à venir. Aux Pays-Bas également, les municipalités jouent un rôle central dans l'offre de terrains à bâtir.

En France, si quelques municipalités, par exemple Rennes, ont joué un rôle actif sur les marchés fonciers, et si les trois établissements publics fonciers créés en 1962 (Agence foncière et technique de la région parisienne), en 1967 (Établissement public de la basse Seine) et en 1973 (Établissement public de la métropole lorraine) ont joué un rôle important de régulateurs, en particulier l'AFTRP, dans le cas des villes nouvelles de la

région parisienne, il ne s'est pas agi à proprement parler de réserves foncières à long terme mais bien d'acquisitions préopérationnelles.

Les collectivités publiques ont joué un rôle croissant sur les marchés fonciers au cours des années 1960 et 1970, tant à l'échelle de l'État qu'à celle des collectivités locales, sans oublier les sociétés d'économie mixte. Cette intervention publique sur les marchés fonciers s'est exercée à la fois au moyen d'outils juridiques (notamment l'extension progressive du droit de préemption), de moyens financiers (prêts et avances du FNAFU, programmes d'action foncière, etc.) et institutionnels, en particulier l'Agence foncière et technique de la région parisienne qui a joué un rôle essentiel dans la « préparation foncière » des villes nouvelles et dans la gestion des zones d'aménagement différé.

Depuis une vingtaine d'années, le rôle des collectivités publiques s'est plutôt atténué sur les marchés fonciers, dans un contexte général de décentralisation et de déréglementation. La flambée spéculative observée dans certaines régions entre 1985 et 1990 sur les marchés fonciers et immobiliers a conduit à reposer la question du rôle régulateur que pourraient avoir les collectivités publiques sur ces marchés.

Cette préoccupation s'est en particulier affirmée dans la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, qui (ré)élargit le champ des zones d'aménagement différé et crée un cadre général pour des établissements publics à vocation foncière, dotés d'une fiscalité propre, qui seront habilités à intervenir dans les zones où la pression foncière est forte. Mais ce texte est resté pratiquement lettre morte. Seules quelques sociétés d'économie mixte à vocation foncière se sont transformées à cette occasion en établissement public foncier. Cependant, à la suite de la loi SRU de 2000 ont été créés des établissements publics fonciers locaux (EPFL), dont certains ont développé une activité significative, mais toujours dans le cadre de conventions avec les collectivités locales concernées, ce qui ne peut assurer la constitution de réserves foncières à long terme.

V. R.

→ Action foncière ; Établissement public foncier ; Maîtrise foncière ; Préemption.

RÉSERVOIR → Eau

RÉSIDENCE PRINCIPALE

Logement occupé par un ménage la plus grande partie de l'année. Les résidences principales s'opposent aux résidences secondaires (ou occasionnelles) et aux logements vacants, mais aussi aux logements collectifs (foyers, casernes, etc.).

Le qualificatif « principale » concerne l'occupation du logement, non un caractère intrinsèque de celui-ci : une résidence principale peut devenir secondaire (ou vacante) et inversement.

Diverses réglementations sont liées, en France, au caractère de résidence principale : seules celles-ci peuvent être louées avec le loyer réglementé dit de la loi de 1948 (statut en voie d'extinction depuis la loi Méhaignerie de 1986) ou un loyer HLM. L'aide à la personne ne peut être attribuée que pour la résidence principale. Il en va de même des aides à l'amélioration de l'habitat, des prêts aidés à l'accession à la propriété (jusqu'en 1995) et des prêts à taux zéro (depuis 1995).

Le parc de résidences principales (26 919 000 logements en 2006) se répartissait entre 15 258 000 maisons individuelles (56,7 %) et 11 661 000 logements en immeubles collectifs (43,3 %). Ces résidences principales étaient occupées pour 57,2 % par leur propriétaire (19,6 % d'accédants à la propriété et 37,6 % de non accédants), pour 37,5 % par des locataires (dont 15,7 % d'un organisme d'HLM, 1,4 % d'un autre bailleur social et 20,4 % d'un propriétaire privé, dont 0,8 % encore sous le régime de l'article 3 de la loi de 1948). 1,7 % en sous-location ou en meublé et 3,6 % à titre gratuit.

Les résidences principales constituent l'essentiel du parc de logements (84 % en 2006) pour 10 % de résidences secondaires et 6 % de logements vacants. Elles sont en moyenne plus grandes (4,0 pièces) et mieux équipées que les résidences secondaires et que les logements vacants. La taille moyenne comme le niveau de confort s'élèvent, tandis que la taille moyenne des ménages diminue (2,30 personnes). Le taux moyen d'occupation décroît donc assez vite (de 1,14 personne par pièce en 1946 à 0,57 en 2006, soit, en 60 ans, un doublement et une augmentation

de moitié de 27 à 40 m² depuis 1978 de l'espace disponible par personne), mais cette évolution est plus lente que dans les pays anglo-saxons et nordiques (moins de 0,5 en Suède).

A. M. et P. M.

→ Appartement ; Logement ; Maison individuelle ; Parc de logements.

RÉSIDENCE PROTÉGÉE

Le *Journal officiel* du 5 janvier 2005 qualifie ainsi une « zone d'habitation fermée répondant à certaines exigences de sécurité et de services » et désigne son équivalent anglo-saxon : *Gated Community*.

L'autoenfermement résidentiel s'est d'abord épanoui au cours des années 1990 dans le *Sunbelt* (États du sud des États-Unis) comme réponse des classes moyennes aux tensions repérées entre Blancs, Hispaniques et Noirs, qui mettaient à mal la solidarité de voisinage. Les *Prisonniers volontaires du rêve américain* (S. Degoutin, Paris, 2006) ont obtenu la privatisation des espaces publics grâce au perfectionnement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, avec la mise en œuvre d'un contrôle des accès et d'une clôture garantissant l'entre-soi.

En France, cette tendance s'est diffusée plus récemment à la faveur des mesures gouvernementales de défiscalisation destinées à stimuler la production de logements sans aggravation de la dette publique. La promotion privée a alors multiplié les programmes « Robien » débouchant sur une offre locative en direction des revenus moyens. Le marché est désormais saturé dans le Midi avec, en 2002, 46 % des résidences réalisées à Toulouse, environ 20 % à Montpellier, Marseille et Bordeaux, et 7 % seulement à Paris (cf. G. Billard, J. Chevallier et F. Madoré, *Ville fermée, ville surveillée : la sécurisation des espaces résidentiels en France et en Amérique du Nord*, Rennes 2005).

La conception des résidences protégées repose sur une architecture du « juste milieu », une « rente de situation » en matière de services et une qualité d'insertion « naturelle ». Le groupe Monné-Decroix présente ainsi une opération sise à Montpellier : « Gorgée de soleil, la résidence des Charmilles, conçue dans un quartier en pleine expansion, à quelques minutes de la place de la Comédie, profite des charmes inépuisables du Sud. Aménagée autour de vastes espaces paysagers et d'une piscine, la résidence est un havre de détente. »

J.-M. B. et F. C.

→ Clôture ; Ségrégation.

RÉSIDENCE SECONDAIRE

Logement occupé de façon intermittente par un ménage qui dispose par ailleurs d'une résidence principale. Comme dans le cas opposé de la résidence principale, le qualificatif « secondaire » concerne l'occupation, non un caractère intrinsèque, du logement.

Les résidences secondaires – logements occasionnels compris – constituent en France environ 10 % du parc de logements, mais leur effectif (environ 3,2 millions, dont quelque 230 000 logements occasionnels) s'accroît à un rythme (en moyenne 30 000 par an) qui varie beaucoup selon la conjoncture économique et immobilière (30 000 par an dans les années 1980, 20 000 dans les années 1990, 25 000 par an dans les années 2000). Il se développe approximativement par moitié par construction neuve et par moitié par changement d'affectation d'anciennes résidences principales. Le parc français de résidences secondaires est composé, en 2006, d'environ 2 millions de maisons individuelles et de 1,2 million d'appartements. Ce sont les appartements qui se sont développés le plus vite jusqu'en 1993 (environ 3 % par an contre 0,5 à 1 % dans les années récentes), les maisons individuelles récemment (1,5 % par an, moins de 1 % avant 2000).

On peut distinguer notamment :

— les maisons de campagne (environ 45 % du total), souvent héritées, reflétant le caractère assez récent de l'exode rural en France. La pratique de la résidence secondaire rurale, qui a été favorisée par la proportion longtemps faible de propriétaires de maisons individuelles, explique que les résidences secondaires soient en moyenne plus anciennes que les résidences principales ;

— les logements de loisirs de bord de mer

(environ 30 %) : villas importantes de la bourgeoisie des générations précédentes ou, au contraire, appartements exigus (Languedoc-Roussillon, Vendée), plus récents ;

— les logements de loisirs à la montagne (environ 10 %), surtout liés à la pratique du ski, essentiellement sous forme de petits appartements dans des grandes stations récentes dites intégrées (10 % seulement de chalets) ;

— les pied-à-terre urbains (logements occasionnels : environ 15 %), en croissance rapide (plus de 70 000 à Paris même).

En fait, les maisons de campagne, souvent anciennes et peu confortables si elles n'ont pas été transformées, s'opposent à la majorité des logements de loisirs du bord de mer et de montagne (et des pied-à-terre urbains) qui sont le plus souvent récents, dotés du confort moderne, mais très exigus.

La construction et l'aménagement des résidences secondaires représentent, en France, une part importante de l'activité de la construction. Mais c'est un secteur fragile, sensible à la conjoncture. C'est ce qui explique les mesures prises en 1985 en leur faveur, telle la possibilité de recourir pour leur financement à l'épargne-logement. De même, certains montages financiers, telle la multipropriété ou propriété en temps partagé, et les formules de vente avec gestion locative assurée (voire réduction du prix en échange du droit de location pour une certaine durée), ont été conçus pour atteindre des populations à revenus moyens.

Les résidences secondaires consomment beaucoup d'espace, ce qui pose des problèmes aigus dans les milieux fragiles (littoral et montagne). Des mesures particulières ont dû être édictées pour éviter une urbanisation désordonnée de ces espaces. En outre, l'occupation moyenne de ces résidences au cours de l'année est faible, ce qui en réduit l'intérêt économique pour les communes où elles sont situées : c'est pour y remédier qu'on a envisagé des formules visant à leur « banalisation » (en fait à faciliter leur mise en location quand leur propriétaire ne les occupe pas).

A. M. et P. M.

→ Appartement ; Économie du tourisme ; Hébergements touristiques ; Logement ; Maison individuelle ; Mer ; Montagne (aménagement de la) ; Parc de logements ; Ville.

RÉSIDENTIALISATION → Programme national de rénovation urbaine ; Renouvellement urbain ; Rénovation urbaine

RÉSIDENTIEL (ÉQUIPEMENT) → Local collectif résidentiel

RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE → *Insalubrité* ; Programme national de rénovation urbaine ; Renouvellement urbain ; Rénovation urbaine

RESPONSABILITÉ DÉCENNALE → *Garanties* et assurances du bâtiment

RESTAURATION

Si le maintien en l'état, sans modification, d'une œuvre d'art, d'architecture, ou d'un ensemble architectural ou paysager, est de l'ordre de la conservation, la restauration est, par l'addition ou le retranchement de matière, de l'ordre de la transformation, selon des degrés plus ou moins importants, afin de répondre à des objectifs variés.

Certes, on ne peut parler de conservation ni de restauration avant que l'œuvre d'art soit appréciée, connue et respectée en tant que telle, et avant que s'impose la nécessité de lui conserver ses caractères techniques et stylistiques originaux. Autrement dit, ces concepts sont solidaires, du point de vue historique et logique, de ceux de monument historique, d'art, d'histoire et d'archéologie, et comme eux, ils ont, sous des terminologies diverses, été progressivement élaborés à partir de la révolution culturelle du *Quattrocento* italien.

Durant cette « préhistoire », la restauration s'est focalisée exclusivement sur les monuments de l'Antiquité. À Rome, Sixte IV fit restaurer le temple de Vesta et, un siècle plus tard, en 1588, Sixte-Quint fit refaire par Fontana la base et le sommet des colonnes Trajane et Antonine. Quant aux constructions des autres époques, dont l'état réclamait une intervention, elles étaient alors soumises, sans recul, au goût du jour et de l'architecte responsable, conservation et restauration relevant d'une seule et même démarche. À l'époque des Lumières, durant la seconde

moitié du XVIIIe siècle, les progrès de l'archéologie imposent l'idéal d'une conservation scientifique, tandis que le « monument historique » reçoit sa dénomination actuelle dont la dénotation permettra d'inclure toute l'architecture médiévale et se généralisera au XIXe siècle.

C'est en Grande-Bretagne, à propos des cathédrales gothiques, que la problématique de la restauration a été posée pour la première fois, dans son ampleur, à travers l'affrontement qui, depuis le dernier quart du XVIIIe siècle (Milner et Carter contre Wyatt), oppose pendant un siècle (jusqu'à Ruskin et Morris contre Scott) architectes et antiquaires, interventionnistes et non interventionnistes, partisans du rétablissement, jugé possible, de la pureté originelle des édifices et partisans du *statu quo*, c'est-à-dire de simples réparations, sans incidence sur la patine et les manifestations physiques visibles, dues à l'âge des édifices. En France, Quatremère de Quincy, bien qu'il ne tienne pas compte de l'architecture gothique, offre cependant dans son *Dictionnaire d'architecture* (1788-1825) un remarquable article sur la « Restauration » dont il souligne les excès et les dangers : il a sans doute été le premier à exiger que « le spectateur puisse discerner l'ancien d'avec le nouveau ».

La seconde moitié du XIXe siècle a vu la restauration se constituer en une discipline dont E. Viollet-le-Duc fut le représentant le plus illustre et J. Ruskin l'adversaire le plus acharné. La célébrité de Viollet tient à la fois à l'abondance de ses œuvres théoriques et au prestige des édifices ou des ensembles qu'il a restaurés. On lui doit deux principes, aujourd'hui encore considérés comme essentiels, concernant la nécessité de faire précéder toute restauration d'études historiques et archéologiques *in situ* et d'utiliser les techniques et matériaux d'origine dans la conduite des travaux. Ses positions théoriques ont souvent témoigné d'une grande attention à la « personnalité » des édifices, qu'a fait méconnaître la célèbre définition du terme « restauration » dans son *Dictionnaire* : « Restaurer un édifice, ce n'est pas l'entretenir, le réparer ou le refaire, c'est le rétablir dans un état complet qui peut n'avoir jamais existé. »

Pour Ruskin, en revanche, « la restauration est la pire forme de destruction » (in *Les sept lampes de l'architecture*, 1849). Elle est contraire au respect dû au travail humain et aux œuvres sacrées du passé, auxquelles il est inadmissible de toucher, sauf pour leur entretien, et qu'elle ne peut que falsifier. Si les théories de Ruskin ont servi à tempérer les excès d'une restauration militante, appliquées à la lettre, elles conduisent, en sens inverse, aux mêmes impasses que la définition de Viollet-le-Duc. En fait, à confronter leurs écrits et leur démarche, on découvre la réalité d'une profonde communauté de vues entre ces deux pionniers (*cf.* F. Choay, « Les rapports de Ruskin et Viollet-le-Duc ou la longue durée des idées reçues », *Les nouveaux cahiers de l'Académie d'architecture*, n°3, avril 2008).

La synthèse des deux positions extrêmes de Viollet-le-Duc et Ruskin a été opérée par l'Italien Camillo Boito. En 1883, celui-ci proposait une charte de la restauration en huit points, dont on retrouva l'inspiration au XXe siècle dans les Actes et les recommandations de la Conférence d'Athènes (1931), puis dans la Charte de Venise (1964), selon laquelle : « La restauration est une opération qui doit garder un caractère exceptionnel... » (art. 9).

Tout en s'imposant des obligations de rigueur, cette discipline s'est aujourd'hui affinée et se diversifie pour mieux répondre à la conservation du patrimoine :

— Si « la permanence de l'entretien » et les intervention de réparation sont prioritaires, la restauration des protections disparues de l'architecture (bandeaux, larmiers, toitures, etc.) est souvent la meilleure solution pour assurer la préservation des éléments anciens encore en place, tout comme le rétablissement d'un niveau de sol ancien rétablit l'assainissement d'un édifice, ou comme la restitution d'un élément manquant d'une menuiserie lui rend rigidité et survie et, par sa remise en service, remet l'ouvrage « hors d'air ». Dans le domaine structurel, la restauration d'un élément disparu d'une charpente, d'un arc-boutant rétablit l'équilibre, mieux qu'une prothèse artificielle qui doit être réservée aux cas extrêmes. La restauration ici relève donc du domaine de la conservation, en suivant la logique constructive et structurelle existante.

— Les valeurs d'histoire et d'authenticité, dont l'importance est devenue prédominante, ne peuvent à elles seules répondre aux questions d'architecture et de sensibilité qui restent entières. Ainsi, tandis que le retour

systématique à « l'état initial » est, à l'heure actuelle, définitivement condamné au profit de l'intérêt pour les « sédimentations » de l'histoire qui ont façonné les édifices et en consacrent la richesse, leur conservation systématique peut, en revanche, engendrer une complexité qui satisfera les spécialistes, mais sera inaccessible au public. Là où la conservation se cantonne à l'authenticité de la matière, la restauration s'attache davantage à l'aspect visible, introduisant une dimension esthétique et didactique. C'est en allégeant ou supprimant des éléments « de peu d'intérêt », voire en restituant des éléments disparus mais nécessaires, que la cohérence et la lisibilité architecturale de l'édifice seront renforcées. La restauration ne se fonde plus alors sur le seul critère de la fidélité à l'histoire. Induisant explicitement un jugement de valeur sur les apports de l'histoire, elle opte pour un « état historique de référence », le plus représentatif de l'évolution architecturale de l'édifice (hôtel de Beauvais à Paris).

— La restauration fait également appel à la notion d'écriture architecturale, selon une expression mimétique et intégrée, ou, au contraire, délibérément contrastée (béton brut au château de Falaise). D'où pour le public, des difficultés de compréhension, ou des ambiguïtés de lecture et d'interprétation (chevet de Notre-Dame de Bernay reconstruit en bois). Les arguments de « lisibilité » souvent avancés par respect du public, ne doivent pas, pour les mêmes raisons, ignorer les notions d'homogénéité et d'harmonie de l'architecture.

— La restauration peut ne pas s'attacher uniquement à un état historique ayant effectivement existé, mais viser l'achèvement d'une œuvre architecturale dont la construction a été interrompue. Un exemple éloquent est celui de l'ancien Musée des travaux publics (actuel Conseil économique, social et environnemental), construit par Auguste Perret en 1937, mais inachevé. En 1962, après la mort de l'architecte, l'aile initialement prévue sur l'avenue du Président-Wilson a été construite dans le style de Perret, tandis qu'en 1995 la construction de la dernière aile sur l'avenue Albert-de-Mun prit le parti de ne plus suivre le projet initial, pourtant dessiné par Perret, et adopte une expression architecturale délibérément étrangère. Ces exemples d'achèvement architectural donnent tout son sens à la formule de Viollet-le-Duc qui introduit une sorte de légitimité architecturale, à côté des notions d'authenticité matérielle ou historique. Il va de soi que le parti de l'« achèvement architectural » qui relève d'une réflexion attachée au projet initial, impose des obligations de rigueur, garantissant, avec toute la précision nécessaire, la fidélité à la pensée de l'auteur. Tout le contraire est le parti de l'« extension », qui n'a pas la même préoccupation, et s'inscrit dans une démarche plus autonome.

En résumé, on observe que la « conservation » du patrimoine se passe difficilement des outils de la « restauration ». Celle-ci en adoptant une démarche plus « globale », tend à sortir le patrimoine d'un statut figé et immuable, pour le replacer dans un rôle social et culturel vivant, animant avec vitalité les réflexions et les débats, et mobilisant l'évolution doctrinale.

B. Mo.

→ Archéologie ; Art ; Association foncière urbaine (AFU) ; Monument historique ; Histoire ; PACT-ARIM ; Patrimoine ; Reconstitution ; Réhabilitation ; Restauration immobilière.

RESTAURATION DES TERRAINS EN MONTAGNE

→ **Montagne (aménagement de la)**

RESTAURATION IMMOBILIÈRE

Opération consistant à engager des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet de transformer les conditions d'habitabilité d'un ensemble immobilier, que celui-ci soit situé, ou non, dans un quartier historique ou dans un secteur sauvegardé. La restauration immobilière figure parmi les opérations d'aménagement foncier ; c'est un mécanisme contraignant qui permet à la collectivité publique de déclarer d'utilité publique les travaux que devront engager les propriétaires des immeubles concernés sous peine d'expropriation.

Le périmètre de restauration immobilière (PRI), issu de la loi du 4 août 1962, dite « loi Malraux », a été conçu comme une alternative à la rénovation urbaine, afin de permettre la restauration complète d'îlots vétustes par leurs propriétaires, notamment lorsqu'ils sont groupés en association syndicale, ou par la collectivité publique après expropriation. Le mécanisme prévoyait l'identification des

immeubles à restaurer dans un périmètre délimité par l'autorité administrative après enquête publique. Les travaux portant sur ces immeubles, notamment sur leurs intérieurs, faisaient l'objet d'une autorisation spéciale délivrée par le préfet et indépendante du permis de construire.

Peu d'opérations groupées de restauration immobilière (OGRI) furent engagées selon ces mécanismes compte tenu de la complexité juridique des montages. Seules quelques opérations publiques furent entreprises dans les secteurs sauvegardés, montées et mises en œuvre par des sociétés d'économie mixte concessionnaires sur des immeubles expropriés, restaurés puis revendus : ce furent les « îlots opérationnels ».

L'échec des opérations groupées de restauration immobilière, assises sur des mécanismes juridiques contraignants, aboutit à leur disparition et à leur remplacement par les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) initiées en 1977 suite au rapport Nora-Eveno sur l'habitat ancien et répondant à une approche totalement différente.

Cependant, la restauration immobilière a connu la faveur des investisseurs du fait d'avantages fiscaux institués en 1977 (fiscalité improprement appelée « Malraux ») au point que, hors de tout projet d'aménagement d'ensemble déclaré d'utilité publique, le PRI était devenu un simple un produit fiscal. Suite à de très nombreux abus en cette matière, facilités par les obscurités de la loi, le législateur a, d'une part, restreint les avantages fiscaux aux immeubles faisant l'objet de travaux de restauration déclarés d'utilité publique et de qualité patrimoniale (situés dans une ZPPAUP ou dans un secteur sauvegardé) et, d'autre part, précisé et simplifié le régime des opérations de restauration immobilière. L'ordonnance du 8 décembre 2005, relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, a supprimé le périmètre de restauration immobilière et a redéfini le régime juridique des opérations de restauration immobilière. Ces dernières sont engagées par la collectivité publique compétente en matière d'urbanisme après déclaration d'utilité publique. Si, lors de l'enquête parcellaire, les propriétaires concernés ont fait connaître à la collectivité leur intention de réaliser les travaux dont le détail leur a été notifié, ils sont exclus de l'arrêté de cessibilité préalable à l'expropriation. Enfin, l'autorisation spéciale de travaux a été supprimée et remplacée, comme en secteur sauvegardé, par un permis de construire étendu aux travaux intérieurs aux bâtiments.

Ayant souvent pâti de son image, pas toujours flatteuse, de produit fiscal, la restauration immobilière n'en demeure pas moins le seul outil d'aménagement à caractère contraignant permettant d'imposer à des propriétaires la restauration d'immeubles entiers selon des prescriptions précises. Couplée avec un montage financier permettant d'aider les propriétaires, par exemple par l'ANAH, ou un montage opérationnel permettant d'imposer aux investisseurs intéressés, non seulement la nature et la qualité des travaux à effectuer, mais aussi le type de logements et le montant des loyers souhaités, la restauration immobilière est un mécanisme efficace de réhabilitation des quartiers anciens et vétustes.

N. B.

→ Agence nationale de l'habitat (ANAH) ; Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ; Secteur sauvegardé ; Zone de protection du patrimoine architectural ; urbain et paysager (ZPPAUP).

REVENU NATIONAL → Niveau de vie ; Produit national

REVÊTEMENT

Ce dont on recouvre une voie pour éviter la formation de poussière ou de boue et faciliter la circulation. L'empierrement, le dallage ou la pose de briques jointoyées étaient déjà utilisés dans l'Antiquité pour les rues principales. Ces techniques furent transmises au Moyen Âge par les vicaires, vigiers ou voyers (latin *vicarius*), qui avaient à charge l'entretien de la voie publique. Le seul revêtement de la voie privée ou commune, et du chemin vicinal, étant à la charge des riverains, était formé de paille, de brindilles, de fagots posés dans les endroits les plus trempés : du XIII^e^ au XVIII^e^ siècle, le niveau moyen des rues s'est élevé ainsi de 1 à 2 m.

Le revêtement des rues a été systématisé avec la révolution industrielle et le procédé de Mac Adam en Angleterre (1818) : superposition de trois couches de gros graviers stabilisés par de la terre ou du sable-béton (1827

à Londres), goudron (1836 à Bruxelles), enrobés (1845, grands boulevards à Paris), macadam bitumineux (1849, Champs-Élysées à Paris), viennent suppléer aux nombreux types de pavage alors en usage : briques de chant (surtout aux Pays-Bas) ; pavés en bois (en Russie, aux États-Unis), en caoutchouc (essayés à Paris), en paille comprimée et enrobée de goudron (essayées à Lyon), en grès, en granit bleu, rose, gris ; cubiques, parallélépipédiques ; en dalles, alignés, en quinconce, en arc de cercle, combinés (tels les *trans* utilisés vers 1820 à Londres). Le revêtement est à la rue ce que le parquet est au plancher.

La sécurité et le confort des automobilistes, la mécanisation routière, le coût de la main-d'œuvre ont considérablement réduit la diversité de ces revêtements. Les produits noirs (bitume, goudron, enrobés), même teintés (rouge, vert), occupent toujours, depuis les années 1950, la plus grande partie du marché viaire urbain, malgré l'apparition de nouveaux matériaux (sols stabilisés en couche de surface, chaussées poreuses, bétons composites, etc.) et la tendance à un traitement différencié des chaussées et trottoirs, liée à la mise en valeur de la rue comme élément du paysage urbain et lieu de sociabilité.

A. Gu.

→ Viabiliser ; Voie.

RÉVISION D'UN DOCUMENT D'URBANISME
→ Plan d'occupation des sols (POS) ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Schéma de cohérence territoriale ; Schéma directeur

REVITALISATION **→ Réanimation**

RÉVOLUTION INDUSTRIELLE
→ Industrialisation

RISQUE

Événement (ou séquence d'événements) considéré comme dommageable, auquel est attachée une probabilité d'occurrence qui n'est pas toujours mesurable.

La notion même de risque est au centre du processus de décision de ce qu'il est convenu de dénommer l'« entrepreneur », qu'il soit privé ou public : de là découle une première et essentielle ambiguïté dès lors que la nature même d'une décision dans le domaine de l'urbanisme ou de l'aménagement est d'associer, dans la majorité des cas, décideurs publics et entrepreneurs privés. Dans de telles conditions, la répartition du risque est impossible à établir entre décideurs, entrepreneurs et maîtres d'ouvrage. Autant dire que le risque concerne principalement l'usager.

L'autre trait dominant du risque de la décision en matière d'urbanisme et d'aménagement est qu'il développe ses effets pervers à moyen et, plus souvent encore, à long, voire à très long terme. Le risque est justiciable ici d'une analyse en termes de générations. Cet autre caractère spécifique renforce son anonymat, au sens où il efface la relation entre risque pris et décideur concerné. Une fois encore, le risque est pour les autres.

« Qui ne risque rien n'a rien », dit le proverbe. C'est inexact : qui prend un risque insensé touche tout de même ses honoraires et fait courir ce risque à d'autres.

A.-C. D.

→ Étude d'impact ; Maître d'ouvrage ; Risque naturel.

RISQUE NATUREL

Exposition à un événement naturel brutal et destructeur de vies humaines et de biens matériels.

Le caractère brutal de l'événement exclut de la notion des phénomènes naturels aux conséquences catastrophiques, mais qui n'ont que des effets à moyen ou long terme ; c'est le cas, notamment, pour les sécheresses qui peuvent, dans certaines circonstances, produire des famines qui n'apparaissent que quelques semaines, ou même quelques mois, après l'accident climatique qui les a provoquées.

Une connotation, généralement associée à celle de risque naturel, est celle d'événement rare ou à probabilité faible, au moins dans un lieu donné. La probabilité d'un événement est souvent calculée en termes de « fréquence de retour ». Ainsi, une « crue centenaire » est une crue dont le retour a une chance sur deux de se produire avant cent ans. Mais cette présentation de la probabilité doit être maniée avec précaution : la succession de deux crues « cen-

tenaires » deux années de suite est très improbable, mais elle est toujours possible.

La fréquence de retour est parfois utilisée dans la législation. Ainsi, en France, on tend à dimensionner les réseaux d'évacuation des eaux urbaines de façon à leur permettre d'évacuer « l'averse décennale », c'est-à-dire la quantité d'eau qui a des chances de tomber en quelques heures une fois en dix ans. Les conséquences de ce « risque » sont d'une gravité modérée, si bien que l'on peut accepter ses inconvénients, quitte à prévoir des systèmes d'indemnisation : le dimensionnement des réseaux d'évacuation de façon à leur permettre d'évacuer « l'averse centenaire » entraînerait des frais très supérieurs à ceux d'une indemnisation périodique assez rare. Il est évident que l'on ne peut raisonner de la même manière en présence d'événements qui auraient des conséquences catastrophiques. C'est ainsi que l'on n'accepte de construire des centrales atomiques que dans des sites où la probabilité d'une destruction des réacteurs par un tremblement de terre est presque nulle (mais une probabilité n'est jamais nulle ; elle ne peut que tendre vers zéro).

Les événements qui font courir des risques aux hommes et à leurs installations peuvent relever :

— de la dynamique interne du globe, c'est-à-dire de forces géophysiques, notamment de celles qui conduisent au déplacement des « plaques » constituant l'écorce terrestre. Il s'agit essentiellement des tremblements de terre et des éruptions volcaniques ;

— de la dynamique externe, c'est-à-dire surtout de la force de gravité : avalanches, glissements de terrain ;

— de la dynamique des fluides qui forment l'atmosphère et l'hydrosphère entourant le globe : inondations, ondes de marée ou ondes de tempête, en ce qui concerne les eaux ; orages, chutes de grêle, averses de neige, coups de froid brutaux, pour ce qui est de l'atmosphère.

Ces distinctions commodes sont cependant assez artificielles, dans la mesure où il peut y avoir des effets combinés. Par exemple, les tremblements de terre s'accompagnent souvent sur les littoraux de « tsunamis », c'est-à-dire d'élévations du niveau de la mer, dues à l'onde de choc dans un bassin océanique ; les cyclones tropicaux provoquent des destructions directes par l'effet de la force du vent et des pluies abondantes, mais aussi des catastrophes indirectes, conséquences de l'onde de tempête qui se forme dans le fond des baies.

Les caractères de la répartition de la population peuvent faire varier l'importance des risques naturels. Il semble que, dans les montagnes européennes, les avalanches aient eu des conséquences particulièrement graves au moment du maximum démographique du XIX^e siècle. Il en va de même, de nos jours, au Népal qui connaît une densité d'occupation sans précédent dans l'histoire. Après une période de diminution de la population, qui a réduit les conséquences des avalanches, les montagnes des pays industriels connaissent de nouveau ce fléau, à la suite de la construction en altitude des stations de sport d'hiver.

De la même façon, les sociétés paysannes comportaient des populations à densité faible, si bien qu'il était possible de ne construire d'habitations que dans les parties non inondables des plaines alluviales, même très cultivées. De nos jours, aux abords des villes, les lotissements ont envahi ces parties inondables, ce qui a provoqué une recrudescence des dégâts liés aux crues. Plus généralement, on peut dire que l'augmentation générale de la population humaine réduit les possibilités de choix et peut augmenter l'exposition aux risques naturels.

Cependant, dans le même temps, les moyens de lutte se sont accrus :

— Les systèmes de prévision, d'alerte et d'évacuation se sont beaucoup développés. Ils ont une efficacité certaine en ce qui concerne les crues et les cyclones. Mais cette efficacité varie beaucoup selon le degré de développement économique. Il est relativement facile d'avertir et d'évacuer les populations des bords du golfe du Mexique, aux États-Unis, à l'approche d'un cyclone tropical ; il n'en va pas du tout de même pour les paysans du Bengale, qui ne peuvent être avertis parce qu'ils n'ont ni radio ni télévision, et qu'ils ne disposent ni des routes ni des véhicules qui leur permettraient de quitter leurs villages menacés.

— La connaissance de la nature et le développement de la technologie permettent des aménagements : construction d'ouvrages de défense, comme ceux entrepris en Zélande à la suite de la catastrophe de 1962, dans le cadre du « plan Delta » (multiplication et surélévation des digues, construction d'écluses) ; mise au point de techniques architecturales

permettant d'élever des immeubles résistant aux secousses telluriques, etc. Les séismes qui ont affecté Los Angeles en 1993 et surtout Kobe en 1995 ont cependant montré les limites de ces techniques, ou plus exactement de la façon dont elles ont été utilisées.

— La prévision des risques rend possibles la cartographie à grande échelle des zones menacées et la mise en place de réglementations limitant leur occupation. Cependant, ces réglementations sont souvent insuffisantes et mal acceptées, donc mal appliquées. Il faut tenir compte à cet égard des caractères de la mémoire collective, qui perd assez vite la conscience des dangers après une période sans catastrophe. En France, les grandes averses méditerranéennes d'octobre 1988 et de septembre 1992 ont eu des conséquences d'autant plus graves qu'un certain nombre d'aménagements préventifs, pourtant suggérés dans des rapports techniques, n'avaient pas été pris. C'est seulement après les catastrophes de Nîmes et de Vaison-la-Romaine qu'a été imposée la généralisation de plans de prévention des risques, à la place des trop rares plans d'expositions aux risques.

D'une manière générale, les sites menacés sont souvent attractifs et possèdent de tels avantages qu'il est difficile de ne pas les utiliser. Ainsi la fertilité des plaines alluviales asiatiques, ou des pentes des volcans, à Java comme en Italie, y a attiré des masses de population qu'on ne peut envisager de déplacer définitivement. On sait que la ville de Los Angeles sera détruite en partie par un tremblement de terre, dû au rejeu de la faille de San Andreas (ce n'est pas une question de « si » mais de « quand », a-t-on pu écrire), mais nul n'a proposé de la déplacer. Les forces mises en jeu dans les grands événements naturels aux conséquences catastrophiques sont telles qu'il est impossible à l'humanité de se prémunir complètement contre elles, quels que soient les développements des techniques.

En France, la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles avait prévu l'élaboration de plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER) élaborés par l'État. Il s'agissait d'interdire aux particuliers de s'installer dans des zones sujettes à des risques naturels et, en revanche, de leur garantir une indemnité en cas de catastrophe survenue en dehors de celles-ci. Le PER est devenu en outre une servitude d'utilité publique et s'impose aux documents d'urbanisme et aux autorisations d'occupation des sols. Il est de la compétence de l'État et publié par le préfet après avis des communes et enquête publique. Malheureusement, leur élaboration a été fort lente : 380 PER ont été approuvés, alors que quelque 10 000 communes étaient concernées.

La loi Barnier relative à la protection de l'environnement du 12 février 1995 a remplacé le PER – ainsi que les plans de surfaces submersibles (PSS), les périmètres de risques et les plans de zones soumises aux incendies de forêts, aux avalanches, aux mouvements du sol – par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR). La procédure est déconcentrée et simplifiée. Les dispositions les plus urgentes peuvent être prises dans un premier temps, sans attendre le plan complet. Les travaux de prévention peuvent être exécutés d'office si nécessaire. Au 1er septembre 2009, 6 648 communes sont couvertes par un PPR. Il s'y ajoute 1 787 communes couvertes selon la procédure antérieure à la loi de 1995 (anciens PER et PSS, article R 111-3 du Code de l'urbanisme). En outre, des PPR ont été prescrits pour 4 680 commues. Le nombre de communes concernées par un ou plusieurs risques naturels (inondations, avalanches, mouvements de terrain, séismes, tempêtes au cyclones, feux de forêt) a été évalué à 23 393 (64 %), dont au moins 16 000 devraient être couvertes par un PPR.

Pour les activités industrielles, outre la législation relative aux installations classées, intervient la directive européenne du 24 juin 1982, dite directive « Seveso », parce que prise après le grave accident causé par un déversement de produits chimiques dans cette ville italienne. En France, cette directive s'est seulement traduite par une adaptation de la législation sur les installations classées. Les industriels concernés doivent établir un plan d'opération interne qui définit les mesures à prendre en cas de sinistre. Un plan particulier d'intervention, préparé par le préfet, prévoit les mesures externes à l'entreprise à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre.

F. D.-D. et P. M.

→ Effet de serre ; Environnement ; Géotechnique ; Installations classées ; Protection de la nature ; Risque ; Risque technologique.

RISQUE TECHNOLOGIQUE

Les risques technologiques, à l'inverse des risques naturels, résultent des activités développées par les hommes. La distinction doit cependant être nuancée : les actions humaines peuvent aggraver ou réduire un risque naturel (par exemple les inondations) et, inversement, les conditions naturelles peuvent accroître ou limiter un risque technologique (celui des déchets nucléaires enfouis dans le sous-sol par exemple).

Les risques industriels sont apparus avec la révolution industrielle (ceux liés à l'artisanat antérieur étaient limités). Ils font, depuis 1810 en France, l'objet d'une réglementation spécifique, qui vise notamment la localisation (mais aussi le fonctionnement) des établissements jugés insalubres, incommodes ou dangereux. Cette réglementation est actuellement celle des installations classées. La directive dite Seveso impose, dans le cas des risques les plus graves, une étude d'impact, mais celle-ci est financée par le maître d'ouvrage, ce qui peut en atténuer la portée ; les études quinquennales de danger ne constituent pas non plus une garantie absolue (explosion de l'usine AZF de Toulouse). Il serait souhaitable de créer des instances indépendantes de suivi et de surveillance. Enfin, l'inventaire des pollutions industrielles, notamment des pollutions anciennes, par exemple celle des métaux lourds (plomb, mercure, arsenic, césium, etc.) stockés dans la pédosphère, est très incomplet.

Les risques radiologiques sont liés à l'énergie nucléaire, mais aussi aux nombreux établissements utilisant des matières radioactives et produisant des déchets (hôpitaux notamment, mais aussi friches des sites d'extraction ancienne de matières radioactives). L'Association nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) est chargée du recensement et de la collecte de ces déchets et la Haute autorité de sûreté nucléaire assure le contrôle des installations et le respect de la réglementation. Les risques liés à l'utilisation à des fins militaires de l'énergie nucléaire posent le problème politique de la prolifération de ce type d'armement. Mais ce sont les risques liés à l'énergie nucléaire qui inquiètent le plus une large partie de l'opinion. Ces risques sont liés à l'éventualité d'un accident du type de celui de Three Mile Island (1979) et surtout de celui de Tchernobyl (1986) : si le risque zéro n'existe pas, les centrales françaises sont considérées comme les plus sûres du monde. Un plan d'urgence interne prend en compte les risques d'accident à l'intérieur de chaque centrale et le plan Orsecrad peut être mis en œuvre en cas de contamination à l'extérieur de celle-ci. Il subsiste cependant le risque d'un nuage radioactif à la suite d'un accident dans une centrale lointaine (cf. Tchernobyl) et celui d'un attentat. Enfin et surtout, le problème du transport, de l'élimination ou du stockage des déchets nucléaires et celui du démantèlement des centrales obsolètes sont loin d'être parfaitement résolus. Parmi les déchets nucléaires, les plus dangereux (à vie longue et de haute activité : produits de fission des combustibles usés) sont vitrifiés et peuvent être soit enfouis dans des mers profondes (ce qui paraît non dépourvu de risques à très long terme), soit enfouis dans des sols profonds (la France en a décidé le principe et a retenu à cette fin un site à Bure), soit retraités (usine de retraitement de La Hague en France).

Le transport des matières dangereuses, y compris les produits pétroliers, constitue un autre risque technologique. Il concerne notamment les dépôts de produits pétroliers, les centres de stockage de gaz, souvent présents au sein des agglomérations urbaines, les lignes électriques à haute tension (dont l'enfouissement est très coûteux), la circulation de nombreux camions de livraison des carburants.

P. M.

→ Installations classées ; Risque ; Risque naturel.

ROCADE → Voirie

ROND-POINT

L'architecte français Eugène Hénard et l'ingénieur américain William Phelps Eno ont travaillé en parallèle dans les premières années du XX^e siècle à la régulation de la circulation motorisée et à la formalisation des règles de bonnes pratiques sur la chaussée. Les deux praticiens constataient l'un et l'autre que la vitesse de déplacement et la densité de la circulation imposaient que les pratiques soient encadrées et que « l'éduca-

tion des conducteurs » devait être un préalable à l'autorisation de circuler.

Le croisement de voies, principale source d'embarras, fut l'objet de recherches et de solutions très innovantes, dont la principale fut le rond-point, mises en place dans la capitale française sur le substrat des voiries haussmanniennes. Le rond-point des Champs-Élysées a apporté les deux principes de la circulation moderne : la priorité d'un flux sur l'autre et la mise en place d'un sens unique de circulation. Les règlements antérieurs étaient très souples, demandant seulement aux conducteurs de se tenir de préférence sur la droite.

Le rond-point est devenu beaucoup plus contraignant. Il est assorti d'une signalisation rappelant au conducteur l'usage en vigueur et d'une police de surveillance adéquate. Les ingénieurs et les architectes français avaient pris de l'avance sur le dessin des machines à circuler que sont les ronds-points, les sens interdits ou les feux tricolores. On doit néanmoins à Eno d'avoir su coupler ces dispositifs physiques avec la nécessité de former les conducteurs à la pratique de ces chaussées complexes, ouvrant ainsi la voie du permis de conduire mis en place en 1919 à Paris.

V. S.-M. G.

→ Espace public ; Place ; Rue ; Voie.

ROUTE

Voie carrossable destinée à la liaison entre les localités et à la desserte des zones rurales. Les chaussées romaines étaient pavées. Les routes médiévales n'étaient pas revêtues. Depuis le XIXe siècle, les routes ont été revêtues dans les pays développés.

La route comporte, outre la chaussée, les fossés, talus, bandes d'arrêt, pistes cyclables et plantations éventuelles. La largeur de la chaussée doit être de 5 m pour les petites routes rurales, de 6 à 7 m pour les routes à deux pistes, de 3,5 m par piste pour les routes plus importantes. L'emprise totale de la route est d'environ 9 m pour une petite route rurale, 12 m pour une route à deux pistes, 16 m pour trois pistes, 20 m pour quatre pistes.

Le coût de construction, en zone rurale, varie de 500 000 € environ pour une petite route rurale à 2 à 3 millions d'€ pour une route à quatre pistes (par kilomètre).

Le réseau routier français (DOM compris) comporte, en 2003, environ 1 million de km :

— 11 000 km d'autoroutes ;
— 9 000 km de routes nationales ;
— 384 000 km de routes départementales ;
— 604 000 km de voies communales ;
— plus environ 700 000 km de chemins ruraux.

Les routes nationales et autoroutes sont à la charge de l'État à 100 % en zone rurale, à 85 % hors périmètre d'agglomération et à 55 % en agglomération. Les chemins départementaux et les voies communales sont à la charge des départements et communes respectivement, avec une subvention du Fonds spécial d'investissement routier (FSIR) de 20 à 50 %. Les chemins ruraux appartiennent au domaine privé des communes qui ne sont pas tenues de veiller à leur entretien.

P. M.

→ Infrastructure ; Voie.

RUE

Du latin *ruga* (ride, sillon, puis, en bas latin, rue), voie bordée de maisons ou de murailles dans une ville ou un village. Élément essentiel de toutes les cultures urbaines, depuis l'Antiquité, elle y présente des aspects et y joue des rôles différents.

Dans le monde occidental, son évolution morphologique est fonctionnelle ; elle a suivi celle des sociétés et des techniques. Les étapes de son histoire coïncident avec celles de l'histoire des villes et de l'urbanisation.

Sauf dans le cas d'agglomérations où elles suivent d'anciens tracés romains, ou dans le cas des « villes neuves » (dites « bastides » en France et en Grande-Bretagne), dont on trouve des exemples dans nombre de pays européens, les rues médiévales sont généralement sinueuses, irrégulières, épousant les accidents du terrain et reflétant les vicissitudes de l'histoire. Elles sont étroites, dépourvues de trottoirs, traversées par un caniveau central. Le pied des maisons est protégé par de grosses bornes en pierre.

Comme en témoigne la toponymie (rue des Bouchers, des Fourreurs, des Tanneurs, de la Vannerie, des Orfèvres, etc.), elles sont souvent spécialisées dans des activités particu-

lières. Logement (aux niveaux supérieurs) et travail (en rez-de-chaussée) ne sont pas dissociés. L'inconfort de l'habitat autant que l'ouverture des échoppes ou ateliers sur la rue font alors de celle-ci l'espace public par excellence. Les miniatures du XV^e siècle, notamment, nous en ont conservé l'image. La vie urbaine se passe dans la rue, lieu de la communication et des contacts sociaux, qui, lorsqu'elle s'élargit un peu, accueille également fêtes, processions, marchés (J. Hillairet, *La rue Saint-Antoine,* Paris, 1970).

À partir de la Renaissance, l'art urbain crée des rues « programmées » (Lavedan) répondant aux nouvelles normes et exigences de la technique (défense militaire, circulation en carrosse) et de l'esthétique : plus larges, rectilignes, régulières, bordées d'immeubles aux façades alignées et uniformes. Cependant, une partie des anciens réseaux médiévaux subsiste, en dépit de modifications parcellaires et de reconstructions (cf. en France certaines rues du vieux Bordeaux, bordées de leurs hôtels classiques), et suscitent des embarras de la circulation tels qu'une longue tradition les décrit en France, de Boileau à Maxime Ducamp, en passant par Voltaire. Certains de ces réseaux médiévaux se maintinrent d'ailleurs jusqu'à nos jours, dans nombre de centres historiques, en Italie, en Espagne, dans les pays germaniques, en France.

La deuxième partie du XIX^e siècle voit s'hypertrophier la fonction circulatoire de la rue. En France, ce nouveau rôle est illustré par l'œuvre de Haussmann, qui sert de modèle à l'Europe entière. Le préfet détruit d'anciennes voies, trop étroites, en « régularise » d'autres, perce de nouvelles rues pour adapter la ville aux conditions de l'ère industrielle (cf. Haussmann, *Mémoires,* Paris, 1890-1893, t. 2, t. 3, chap. 1). Des rues à usage résidentiel sont créées. Amorcé depuis l'âge classique, le repliement, dans les espaces intérieurs de bâtiments spécifiques (cf. entre autres, bâtiments administratifs, bourses, magasins, salles de spectacle), d'activités publiques et privées qui se déroulaient primitivement dans la rue médiévale, s'accélère avec notamment la révolution de l'économie et des modes de production, le progrès des techniques de construction et de conditionnement des bâtiments, le développement du confort, l'évolution de la famille nucléaire, la bureaucratisation de l'État. Certains espaces nouveaux (boulevards, galeries marchandes, jardins publics et promenades) prennent un relais de la vie sociale tandis que la rue continue, malgré tout, d'accueillir certains petits métiers (cf. *Paris Guide,* 1867, rééd. partielle, Paris, 1983), et encore les « cris de Paris », tels que les décrit Marcel Proust.

À partir du XX^e siècle, l'invention de l'automobile place la rue dans une problématique nouvelle. Dès les années 1920, Le Corbusier dénonce « les rues pleines de bruit, de puanteur » qu'abolissent ses « villes-tours » (*Vers une architecture,* Paris, 1928). « La rue est devenue un démon déchaîné. MENACE DE MORT partout, dès le seuil de la maison franchi (...) les rues ne doivent plus exister, il faut créer quelque chose qui remplace les rues » (*La ville radieuse,* Paris, 1933). Dès lors inscrite au cœur du débat sur l'urbanisme, la suppression de la « rue corridor », devenue symbole d'archaïsme, souvent même de danger moral et social (Le Corbusier), est préconisée par la doctrine des CIAM qui s'impose dans les réalisations de l'urbanisme à partir des années 1950, dans les rénovations urbaines, les grands ensembles suburbains, certaines villes nouvelles européennes (Grande-Bretagne, France).

Ni les dalles, ni les espaces verts, ni les nouveaux centres commerciaux ne « remplacent » effectivement la rue. Celle-ci ne tarde pas à être réhabilitée au nom de valeurs diverses : convivialité, sécurité, tradition. La série des apologies de la rue est ouverte par J. Jacobs dont l'ouvrage (*The death and life of great American cities,* New York, 1961), qui se situait dans un contexte spécifiquement américain, contribua néanmoins au renversement doctrinal de l'urbanisme européen. Suivaient les pamphlets du postmodernisme, militant au nom d'un éternel urbain (cf. R. Krier, *L'espace de la ville,* Paris, 1975). Le retour à la rue semble aujourd'hui, en partie, acquis. La ville de Louvain-la-Neuve, en Belgique, en donne un exemple où les concepteurs sont même revenus à la rue piétonnière. Parmi les partisans de la rue, beaucoup ne sont cependant pas assez attentifs aux révolutions sociétales et techniques (rôles des médias et des télécommunications, par exemple) qui, depuis l'époque médiévale, ont transformé son statut et au fait que la

réhabilitation de la rue comporte une part de jeu et de faux-semblant (on ne doit pas oublier le rôle joué aux États-Unis par les modèles de Disneyland, dans le retour à la rue).

Dans les centres historiques et en milieu urbain ancien où le réseau viaire originel devait être préservé, la rue piétonnière a pu apparaître dans de nombreux pays, en Europe (Allemagne, Pays-Bas, Suisse, Autriche, avant la France) mais aussi aux États-Unis, comme une panacée contre les dangers corporels et la pollution, physique et visuelle, de l'automobile. Une gamme de solutions a été expérimentée sur des zones plus (Munich, Amsterdam) ou moins importantes (Berne, Vienne, Lyon) ou ponctuelles (Nancy) : exclusion radicale des voitures ; autorisation de circulation automobile réservée aux riverains (Sienne) ; exclusion seulement à certaines heures ou certains jours (quartier des grands magasins à Tokyo le samedi).

L'expérience montre que la création de rues piétonnières n'est pas sans inconvénients. D'une part, leur aménagement selon des stéréotypes internationaux, influencés par le modèle des centres commerciaux américains (éclairages, pavages, bacs à fleurs) les banalise et leur fait souvent perdre une partie de leur caractère. D'autre part, leur vocation piétonnière induit un ensemble d'effets économiques et sociaux qui, souvent, y dégradent la qualité de la vie quand ils ne chassent pas les populations originelles : implantation de commerces liés au tourisme, en particulier la restauration bon marché (cafés, crêperies, *fastfood*) ; envahissement par les touristes en même temps que par des populations marginales, clochards, drogués, etc. « L'effet Beaubourg » se retrouve à travers la France, par exemple autour de la cathédrale de Strasbourg.

En dépit de l'étroitesse de leurs rues et ruelles médiévales, certaines villes historiques européennes (Tolède) ont préféré ne pas y interdire la circulation et ont ainsi, en partie, échappé à ces inconvénients.

F. C.

→ Éclairage public ; Espace public ; Place ; Posturbain ; Rond-point ; Viabiliser ; Voie ; Voirie.

RUE PIÉTONNIÈRE → Marche à pied ; Piéton ; Rue ; Séparation des trafics

RUINE

Débris ou restes, impropres à l'usage, d'un édifice, d'un ensemble ou d'une ville. Objet de l'archéologie, les ruines ont, depuis le XV^e^ siècle, joué un rôle essentiel dans la connaissance des villes et de l'architecture de l'Antiquité d'abord, puis progressivement de toutes les époques et cultures.

Connues et popularisées par l'œuvre des peintres, graveurs et architectes qui ne cessèrent de les reproduire de la Renaissance à l'époque de Piranèse, les ruines de l'Antiquité – neuves ou rapportées – devinrent, dans l'Europe du XVIII^e^ siècle, partie intégrante du jardin paysager. Le romantisme devait ensuite consacrer la valeur esthétique (pittoresque) des ruines au trésor desquelles s'adjoignirent celles du Moyen Âge.

Aujourd'hui, les ruines, antiques ou médiévales, posent une série de problèmes :

— à la conservation, celui du maintien de leur intégrité face à la pollution et au tourisme (cf. Acropole d'Athènes) ;

— à l'urbanisme, celui de leur intégration dans le cadre de la vie contemporaine où elles sont susceptibles de remplir trois fonctions : didactique, esthétique, psychologique ou politique (renforcement de la perception de l'identité urbaine ou nationale) ; mais où leur maintien peut entrer en conflit :

- à l'échelle urbaine avec les besoins d'espace ou les exigences de la circulation ;
- à l'échelle du territoire avec les grands travaux d'équipement (barrages, tunnels, exploitation pétrolière, etc.).

Toute solution (modification des projets d'aménagement ou déplacement des ruines) passe par l'évaluation des objectifs conflictuels.

La protection des ruines s'est avérée particulièrement délicate dans les pays en voie de développement. Elle fait l'objet d'une législation internationale qui a pu conduire à des réalisations spectaculaires, tel le démontage des temples d'Abou Simbel à la suite de la construction du barrage d'Assouan en Égypte. En France, la protection des ruines est assurée par une législation rigoureuse dont l'application incombe à la direction générale des patrimoines, qui peut les faire classer comme monuments historiques ou inscrire. Il existe un type de classement excluant la reconstitution. Les ruines peuvent

également être protégées au titre des sites (Montségur).

F. C.

→ Fouilles ; Peinture ; Reconstitution.

RUISSELLEMENT → Assainissement ; Cycle de l'eau

RUPTURE DE CHARGE → Confort (d'un moyen de transport)

RURBANISATION

Néologisme qui désigne le processus d'urbanisation rampante de l'espace rural, d'imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées périphériques. Sur le plan statistique, on peut évaluer la rurbanisation comme le mouvement des espaces urbains vers l'espace à dominante rurale. On a pu l'estimer à 40 000 personnes par an en moyenne depuis quarante ans.

La rurbanisation (J.-B. Charrier, *Citadins et ruraux,* 1969 ; G. Bauer et J.-M. Roux, *La rurbanisation,* 1976) doit être distinguée de la suburbanisation qui est le développement continu de l'espace autour des villes. Elle diffère aussi de la périurbanisation qui désigne l'urbanisation des franges rurales des agglomérations. La périurbanisation et la rurbanisation affectent souvent les villes de façon simultanée. Mais, de façon générale, la première a précédé la seconde. Dans certains cas comme, depuis 1990, dans la grande couronne parisienne sauf la Seine-et-Marne, le solde migratoire est devenu négatif : il y a donc plus d'habitants de ces départements qui quittent la région, souvent vers des zones rurales, que d'habitants de Paris et de banlieue qui y viennent. La rurbanisation prend alors le pas sur la périurbanisation.

Les géographes anglo-saxons ont utilisé la notion de *counter-urbanization* (contre-urbanisation) pour définir un mouvement, déjà ancien autour de certaines grandes villes (Londres, New York, etc.), de départ des villes non seulement des habitants, qui continuent à y travailler en ville au prix de longues migrations alternantes en train ou en automobile, mais aussi de nombreuses activités qui préfèrent soit créer leur propre espace en milieu rural, soit se localiser le long des grands axes routiers pour bénéficier d'une meilleure accessibilité. La contre-urbanisation semble peu différente de la rurbanisation.

Si la notion de rurbanisation (ou de contre-urbanisation) implique bien ce caractère de discontinuité, de rupture avec les formes traditionnelles de banlieue, elle évoque plus une forme d'organisation de l'espace que le mécanisme de répartition des habitants entre milieu urbain et espace rural. C'est pour celui-ci qu'on peut employer l'expression d'exode urbain pour appréhender à la fois la périurbanisation et la rurbanisation. Cette notion présente l'avantage de le faire apparaître comme le pendant de l'exode rural, dont il constitue en quelque sorte l'inverse. Elle souligne aussi le caractère massif de ce nouveau courant migratoire. On définira donc l'exode urbain comme le processus de départ de citadins vers des communes rurales, en général à proximité (périurbanisation) mais souvent en discontinuité (rurbanisation) des zones urbaines, sans que ce départ s'accompagne d'un changement de style de vie ni le plus souvent d'un changement d'activité, voire d'emploi.

La rurbanisation est certes liée à la croissance urbaine et dépendante de la ville (ou d'un ensemble de villes proches). Mais elle s'organise autour des noyaux de l'habitat rural, sans créer un nouveau tissu continu.

On peut considérer que les territoires rurbanisés forment une nouvelle étape du développement des banlieues. Mais son caractère est différent des précédentes, y compris de la périurbanisation. En effet, la rurbanisation ne crée pas un nouvel espace, mais se superpose à l'espace rural, le modifie, mais ne le fait pas disparaître. En outre, à la différence des banlieues successives, il s'inscrit en discontinuité spatiale avec les agglomérations. La population y exerce des activités liées à la ville, souvent en ville.

La rurbanisation prend surtout la forme de construction de maisons individuelles en périphérie des villages traditionnels, en particulier sous forme de lotissements de quelques unités à quelques centaines de logements (les « nouveaux villages »), mais souvent aussi à l'écart des lieux déjà construits (on parle alors de « mitage »), ou encore de réutilisation, en général après travaux, de maisons existantes des villages ou des écarts. L'espace rural reste donc dominant en termes de surface. Mais la majorité de la population adopte un mode de vie urbains.

La rurbanisation s'est développée à partir du désir d'une partie des citadins, le plus souvent recrutés dans les classes moyennes, d'un cadre de vie rural. Le faible coût des terrains, les modes de financement (prêts à l'accession à la propriété et prêts conventionnés dans le système français en vigueur) favorisaient l'accession à la propriété dans le cadre de telles opérations. L'actuel prêt à taux zéro comporte un montant maximal et un plafond de ressources, ce qui limite les possibilités des ménages modestes et les incite donc à réduire le prix du foncier, donc à acquérir loin des villes. Ce mode d'urbanisation, qui a pris une grande intensité en France depuis 1970 environ, est très lié au développement de l'automobile : l'absence ou la médiocrité de la desserte des villages et des « nouveaux villages » nécessite la possession d'une, le plus souvent de deux automobiles par ménage.

La rurbanisation apparaît ainsi comme une forme dégénérée des utopies prônant le retour à la nature, le « désurbanisme », etc. Loin de contribuer à la sauvegarde de la nature, elle la compromet gravement. Loin de créer un milieu indépendant de la ville, elle crée une dépendance totale à l'égard de celle-ci (emploi, équipements, services) et de l'automobile. Amorcée dès les années 1950 aux États-Unis, puis en Grande-Bretagne, la rurbanisation est plus récente en France.

La rurbanisation pose de nombreux problèmes :

— une consommation non négligeable d'espace agricole (près de 10 000 logements par an autour des bourgs et villages de la région Île-de-France, hors de l'agglomération, consommant 1 500 ha par an ; 12 500 ha pour la France entière et autant pour les autres utilisations du sol liées à la rurbanisation) ;

— un paysage de maisons (le plus souvent préfabriquées) sans continuité visuelle avec les villages auxquels elle se juxtapose ; le paysage ainsi constitué n'a qu'un rapport lointain avec le cadre rural traditionnel recherché : maisons peintes, jardins clos non de murs mais de grillages ou de haies, plantés d'essences « décoratives » et non de plantes adaptées à la région, garages, rampes d'accès et culs-de-sac envahis par les automobiles, etc. ;

— l'éloignement des habitants des stations de transport en commun et de la plupart des services, commerces et équipements publics et privés ;

— les équipements publics, difficiles à planifier pour une population ainsi dispersée ;

— la consommation d'énergie, sous forme de pétrole, nécessitée par cette utilisation intensive de l'automobile, et les émissions de gaz à effet de serre qui en résultent ;

— un supplément de dépenses de transport qui compense souvent l'économie faite sur le coût du logement ;

— les problèmes de circulation liés à une dépendance quasi absolue de l'automobile pour la mobilité ;

— dans les villages concernés, la possibilité que la majorité, puis le pouvoir municipal, passent aux mains des rurbains.

Les politiques d'urbanisme ont mal pris en compte la rurbanisation, que ce soit à l'échelle locale (où la municipalité rurale a peine à résister aux pressions conjuguées du lotisseur ou des acquéreurs individuels et de ses électeurs, désireux de vendre leurs terrains à un prix supérieur à sa valeur agricole), ou à l'échelle de l'agglomération (où aucune stratégie foncière alternative n'est définie sauf exception, comme aux Pays-Bas ou à Stockholm). On peut cependant imaginer :

— d'introduire une réglementation plus dissuasive à l'égard des lotissements, lorsque le niveau d'équipements est insuffisant ;

— d'interdire dans les plans locaux d'urbanisme, toute forme de mitage de l'espace rural (y compris en contrôlant strictement le caractère indispensable pour l'exploitation des constructions par les agriculteurs) ;

— de développer une politique de maintien de l'agriculture et de mise en valeur du patrimoine naturel ;

— de mettre sur le marché une offre foncière organisée pour la construction de maisons individuelles à proximité de zones bien équipées.

— de promouvoir aux limites des agglomérations la construction de maisons de ville (maisons alignées le long des rues avec jardin à l'arrière) plus économes en espace et en énergie et susceptibles de rencontrer des besoins qui ne sont actuellement satisfaits que par des maisons séparées (cf. politique de la ville compacte).

P. M.

→ Agglomération ; Banlieue ; Périurbanisation ; Ville compacte.

S

SAFER → Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

SALARIÉ

Personne travaillant pour une entreprise, qui loue ses services, rémunérés par un salaire, subordonnée aux dirigeants de cette entreprise et dont les droits et obligations sont fixés par un contrat de travail, écrit ou tacite. Le salaire est versé pour une durée déterminée de travail (heure, jour, semaine, mois ou année) ou parfois à la tâche.

Le statut de salarié s'oppose aux statuts indépendants : exploitants agricoles, membres des professions libérales, travailleurs indépendants (commerçants, artisans, industriels, etc.), travailleurs à domicile. Les apprentis sont également liés par un contrat à une entreprise, les aides familiaux ne le sont pas.

Dans les pays développés, l'emploi salarié représente une part croissante de l'emploi total : en France, 71,3 % en 1962 ; 74,5 % en 1968 ; 82 % en 1975 ; 85 % en 1982 (définition rectifiée) ; 86,9 % en 1990 ; 89,2 % en 2002 (91 % environ en 2010).

La part des salariés est en augmentation dans tous les secteurs, sauf l'agriculture (42 %, y compris les salariés appartenant à la famille du chef d'exploitation). Elle atteint 83 % dans la construction, 93 % dans le secteur tertiaire et 96 % dans l'industrie. Environ un quart travaille dans de petites entreprises (moins de 10 salariés), un peu plus de la moitié dans des PME (10 à 200 salariés), le dernier quart se répartissant presque à égalité entre les grandes (200 à 500 salariés) et les très grandes (plus de 500 salariés) entreprises.

P. M.

→ Emploi ; Entreprise ; Population active.

SALLE DE RÉUNION → Centre socioculturel ; Local collectif résidentiel

SALLE DE SPECTACLE

On appelle salle de spectacle les théâtres et théâtres lyriques, les salles de cinéma (équipées en 35 mm), les salles de concert, les cirques. Ce secteur emploie, en 2007, 128 700 personnes (équivalent temps plein) dont 52 200 artistes.

Les plus répandues et les plus fréquentées sont les salles de cinéma. En 2007, on compte, en France, 2 159 établissements, exploitant 5 398 salles équipées de 1 078 000 fauteuils (dont 153 multiplexes offrant 1 734 salles et 357 000 fauteuils). Les salles, de dimension très variable, offrent en moyenne 200 places. Leur fréquentation a beaucoup diminué avec la banalisation de la télévision, puis des moyens d'enregistrement des films. De près de 400 millions de spectateurs par an dans les années 1950, elle était tombée à moins de 200 millions dans les années 1980 et même à 130 millions en 1995. Cette fréquentation est à nouveau de 180 millions de spectateurs par an (177,5 en 2007 après un maximum de 195,5 en 2004).

Les théâtres sont beaucoup moins nombreux. On comptait, en 2007, 5 théâtres nationaux (Comédie-Française, Chaillot, Colline, Odéon, tous quatre à Paris, et Strasbourg), 33 centres dramatiques nationaux (dont 6 en

Île-de-France), 6 centres dramatiques régionaux et 103 scènes conventionnées (dont 8 en Île-de-France). Le nombre de théâtres privés est mal connu : de l'ordre de 180, dont 51 en en Île-de-France). Il faut y ajouter 19 centres chorégraphiques nationaux. La fréquentation des théâtres est, en 2007, de l'ordre de 8 millions de spectateurs par an (0,6 dans les théâtres nationaux, plus de 1,5 million dans les centres dramatiques nationaux et régionaux, plus de 2 millions dans les scènes subventionnées, 3,2 millions dans les théâtres privés parisiens, etc.). Celle des théâtres lyriques est encore plus faible : 739 000 spectateurs à l'Opéra de Paris, 631 000 dans les centres chorégraphiques nationaux, 83 000 à la Cité de la musique. En revanche, on compte 17 millions d'entrées pour les spectacles de variétés ou de musiques actuelles.

Dans certains pays, d'autres salles de spectacles jouent un rôle important tel est le cas des cirques en Union soviétique, par exemple.

C'est pour lutter contre ce désert culturel en dehors de Paris que le ministre André Malraux avait lancé en 1960 l'implantation de *« maisons de la culture »*, conçues comme des pôles d'animation culturels polyvalents, disposant chacun d'une ou deux grandes salles de spectacle, d'une bibliothèque, d'espaces d'expositions, de salles de répétition, etc. Il avait initialement été prévu d'en réaliser une vingtaine au cours du IV^e^ Plan (1960-1965), mais seulement 13 ont pu être menées à bien, la dernière en 1975 à Créteil. On n'en a plus construit depuis. Moins ambitieux, des *« centres d'action culturels »* ont été créés au nombre d'une trentaine, à partir de 1968. Les maisons des jeunes et de la culture (MJC) sont des structures de statut associatif, mais en général liées aux collectivités locales, qui proposent des spectacles, des ateliers et des loisirs. Enfin, quelques grands projets ont à nouveau été engagés à partir de 1981 (Opéra de la Bastille).

Cependant, à côté des rares théâtres professionnels permanents, qui presque tous sont soutenus directement ou indirectement par des subventions, on estime qu'il existe plusieurs milliers de troupes de théâtre amateur, sans compter les multiples orchestres, souvent de jeunes, et les chorales. Beaucoup de communes, même modestes, disposent ainsi de *salles polyvalentes,* parfois très rustiques, qui offrent des lieux pour l'accueil des manifestations les plus variées, depuis le banquet des anciens jusqu'à l'organisation d'un concert de rock. Une salle de 400 m^2, très sommaire, peut coûter moins de 10 000 €, avec un coût d'entretien minime en dehors des manifestations, mais une salle plus vaste ou mieux équipée peut coûter beaucoup plus cher.

J. C. et P. M.

→ Centre socioculturel.

SALLE DE SPORT

Sous le terme général de « salle de sport », on peut désigner une grande variété d'installations sportives dont la destination répond à des fonctions très diversifiées :

— accueil des classes d'éducation physique (en particulier par mauvais temps) ;

— pratique des « sports de salle », tels que judo, escrime, etc. ;

— pratique en salle de disciplines de plein air pendant la mauvaise saison (tennis, basket-ball, handball) ;

— organisation de spectacles sportifs avec accueil du public, pour l'une ou l'autre des deux catégories de sport précédentes.

Depuis la simple salle d'entraînement polyvalente de 200 m^2 qui accueille successivement un cours de danse, un club de judo, des séances de yoga, etc., jusqu'à un palais des sports pouvant recevoir plusieurs milliers de spectateurs, toutes les situations intermédiaires se rencontrent : gymnase, salle de sports, complexes sportifs, etc.

Au cours des années 1970, avait été établie en France une typologie très précise des équipements sportifs couverts à réaliser avec les dimensions à respecter dont les plus courants étaient les « gymnases B » de 30 m sur 20 avec 6 m de hauteur sous plafond et les « Complexes sportifs évolutifs couverts » (« COSEC ») constitués d'un ensemble de salles. Avec la décentralisation, tout cet aspect normatif a tendu à disparaître, chaque commune étant portée à concevoir son programme et à intégrer cet équipement dans un ensemble original.

La réalisation d'un complexe de quartier plutôt que de salles sportives isolées présente plusieurs avantages :

— une utilisation scolaire plus souple et plus variée par rotation des salles et des installations ;

— un plein-emploi (entre heures « scolaires » et heures de loisirs) plus facile à assurer lorsque

l'équipement est d'une taille suffisante pour justifier un gardiennage spécifique ;

— une conception évolutive du programme pourvu que le terrain choisi pour sa localisation le permette.

Une salle de sport doit bénéficier d'une bonne accessibilité, puisque c'est un équipement qui appelle une fréquentation rapprochée avec taux de rotation assez soutenu des utilisateurs. Pour des motifs plus symboliques qu'utilitaires, on choisit souvent une implantation en bordure d'un parc urbain ou d'un plan d'eau, c'est-à-dire dans un cadre évoquant le sport et les loisirs.

Le secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports évalue, en 2009, le nombre de salles multisports à environ 16 600, le nombre de salles spécialisées à 14 400 et le nombre de salles non spécialisées à 15 000 environ (soit 46 000 salles au total, dont 1 300 couvertes). On estime le nombre de courts de tennis à 42 000 environ (dont 5 700 couverts), celui des bassins de natation ouverts au public à plus de 7 000 (dont moins de 3 000 couvertes), le nombre de patinoires à 184 et celui des terrains de grands jeux couverts à 150. Les normes officielles, qui ne sont plus au mieux que des recommandations depuis la décentralisation, prévoyaient au moins 1 m^2 de terrain par habitant pour les villes de plus de 10 000 habitants.

J. C. et P. M.

→ Piscine ; Stade et terrain de sport.

SANITAIRE (ÉQUIPEMENT) → **Carte sanitaire ; Dispensaire ; Hôpital**

SANTÉ PUBLIQUE → **Carte sanitaire ; Épidémiologie ; Hôpital ; Hygiène publique**

SAUVEGARDE → **Conservation ; Préservation ; Restauration ; Secteur sauvegardé**

SCÉNARIO

Un scénario peut être défini comme la combinaison de séquences d'événements ou de phénomènes anticipés, ordinairement situées les unes par rapport aux autres dans un double système de relations diachroniques et causales, en vue de mettre en évidence les caractères probables de l'évolution d'une situation donnée, à partir d'un corps d'hypothèses formulées sur les « tendances lourdes » de cette évolution. La valeur heuristique d'un scénario est donc fonction de la pertinence des hypothèses choisies au départ ainsi que de la cohérence du système de relations destiné à intégrer l'ensemble des variables de l'évolution décrite.

La plupart des scénarios actuellement pratiqués ressortissent à l'une ou l'autre de deux catégories principales : les scénarios « tendanciels » et les scénarios « contrastés ».

L'objet des *scénarios tendanciels* est la simulation de processus d'évolutions possibles à partir d'une situation existante, compte tenu d'hypothèses de base formulées sur la nature et le rythme de déroulement probables de ces processus. Les scénarios tendanciels admettent d'ordinaire un jeu de variables relativement restreint : ils postulent, en particulier, la permanence de l'environnement du système de variables qu'ils combinent (ex. : permanence des institutions ou du système de production en vigueur). Ils s'efforcent de dessiner à grands traits des images de situations futures, en s'attachant à mettre en évidence les divers cheminements susceptibles d'y conduire. Toutefois, à la différence des scénarios contrastés, ils se préoccupent moins d'explorer l'ensemble du champ des possibles que de rendre compte d'un ou plusieurs processus d'évolution jugés significatifs à raison de la nature des prémisses qu'ils admettent.

Un exemple déjà classique de scénario tendanciel est représenté par le scénario dit « de l'inacceptable » : *Une image de la France en l'an 2000* (1971). Établi par la DATAR, ce scénario, présenté d'entrée de jeu comme un « outil » neuf et une « démonstration méthodologique qui a fait la preuve de sa productivité en permettant de boucler un cycle complet d'investigations prospectives », décrit le cheminement d'une France qui, laissée à elle-même – c'est.à-dire sans politique volontariste d'aménagement de l'espace – accumule les déséquilibres régionaux et les tensions politiques à un degré qui peut mettre en question l'unité nationale et la pérennité de l'État : cette dernière partie de la thèse étant, bien entendu, du domaine du non-dit. Ajoutons

que, assez curieusement, s'agissant d'un travail qui s'inscrivait délibérément dans un long terme, le « scénario de l'inacceptable » a fait l'objet, dès 1976, d'un premier essai d'évaluation réalisé – autre singularité – par ses propres auteurs et « d'où il ressort qu'il est à la fois toujours d'actualité et déjà dépassé ». C'est indiquer que l'analyse effectuée se situe à un niveau général qui néglige, en particulier, l'étude de l'impact du scénario de base sur tout ou partie des schémas d'aménagement qui ont été, depuis sa publication, élaborés au niveau régional et local. Mais elle reste fidèle, ce faisant, à l'inspiration dominante de l'ensemble des travaux de prospective de l'aménagement qui ont été réalisés à l'échelon central, celui de la DATAR. Ils ont toujours concerné par priorité de vastes problèmes (régionalisation, nouvelle division internationale du travail, géopolitique européenne et méditerranéenne, etc.) : la traduction opératoire de la prospective de l'aménagement est, fort logiquement, l'affaire des instances d'études régionales et locales. Sa trace est à rechercher – tâche beaucoup plus difficile – dans les schémas d'aménagement de régions ou de zones (littoral, montagne, etc.) et dans les documents d'urbanisme.

L'objet des *scénarios contrastés* est l'élaboration de l'image future d'une situation donnée à partir d'hypothèses dont toutes les implications sont progressivement décrites par référence à un modèle séquentiel qui « redescend » lui-même dans le temps, depuis la situation imaginée et affectée d'un terme jusqu'à la situation actuelle. Les scénarios contrastés admettent au départ des contraintes d'environnement généralement beaucoup plus limitées que les scénarios tendanciels ; ils font reposer l'essentiel de leur démarche sur la rigueur des cohérences séquentielles qu'ils élaborent. Leur liberté de choix est ainsi différente de celle des précédents, mais elle n'est guère, en pratique, plus importante.

Dans la pratique, les scénarios contrastés recourent volontiers à des oppositions particulièrement tranchées entre les situations anticipées qu'ils prennent comme point de départ de leur démarche et la situation actuelle : de là leur dénomination. Ils admettent comme règle du jeu la formulation d'hypothèses volontairement outrancières, décrites à traits accusés, de sorte que la reconstitution des cheminements qui peuvent conduire de la (ou des) situation(s) imaginée(s) à la situation présente puisse elle-même être effectuée avec la plus grande clarté possible.

Qu'il soit « tendanciel » ou « contrasté », un scénario est généralement remarquable par le luxe de « détails concrets » qui illustrent ses séquences : « Il faut pousser le tableau aux détails concrets et spécifiques pour établir qu'un possible apparent dans l'abstrait est bien un possible effectif », souligne Bertrand de Jouvenel. Mais à la condition de ne pas induire en erreur le destinataire de la conjecture ainsi « factualisée » et, par extension, de ne pas s'abandonner soi-même à l'illusion que l'on progresse ainsi dans l'appréhension de l'avenir.

À la différence d'un modèle, un scénario n'a pas et ne peut avoir pour ambition de faciliter l'intelligibilité d'une situation « réelle ». Il est, de bout en bout, un exercice de l'imagination.

Pousser un scénario « dans le détail » ne signifie donc pas pour le scénariste multiplier les chances d'approcher au plus près « la » réalité possible, dès lors que le possible admet par hypothèse plusieurs réalités. C'est seulement accroître – ou, au contraire, diminuer – les chances de provoquer l'adhésion du lecteur à une certaine vision des choses : de le rendre sensible, dans les meilleurs cas, à une situation. Plus celle-ci sera décrite avec minutie et moins elle apparaîtra comme vraisemblable, puisque cette minutie même contribuera à évacuer l'événement aléatoire, à surdéterminer la prévision implicitement ou explicitement faite, donc à restreindre le champ des possibles où elle est *a priori* susceptible de s'inscrire. Le paradoxe d'un scénario est ainsi qu'il est condamné à ne « dire » à peu près rien de la situation qu'il est censé décrire par anticipation. Sa fonction est donc autre : elle est de familiariser avec une démarche et une vision. Un scénario volontairement « factuel » a pour ambition de provoquer l'imagination du lecteur, de la forcer au désaccord avec les hypothèses implicites ou explicites qu'il admet, de la contraindre à suivre d'autres cheminements que ceux qui sont évoqués. Un scénario est fait pour être récusé et, une fois rejeté, en nourrir un autre de ses propres dépouilles : il est par définition « inacceptable », à l'exemple du célèbre scénario d'aménagement du territoire décrit ci-dessus. Le moins que doive ajouter un prévisionniste ayant fait l'expérience de ce

procédé d'exposition de conjectures est qu'il n'est pas facile de convaincre le destinataire d'un scénario de ne point prendre celui-ci au pied de la lettre.

A.-C. D.

→ Aménagement du territoire ; Modèle ; Système.

SCHÉMA D'APTITUDE ET D'UTILISATION DE LA MER (SAUM) → Mer

SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE

Document d'urbanisme qui remplace, selon la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, modifiée par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, le schéma directeur depuis le 1er avril 2001. L'ambition du schéma de cohérence territoriale (SCOT) est d'être le principal outil d'organisation et de mise en cohérence, à l'échelle du bassin de vie, du projet politique et urbain défini par les élus. Par rapport au schéma directeur, le SCOT poursuit des objectifs plus larges, puisqu'il incorpore, dans le schéma d'aménagement de l'espace, les préoccupations sociales, économiques et environnementales. La notion de projet, apparue en pleine lumière dans les années 1990, qui sous-tend la loi SRU, implique que le SCOT fixe les moyens de mettre en œuvre ce projet à l'échelle d'une agglomération, d'une aire urbaine ou d'une région urbaine, comme le plan local d'urbanisme (PLU) doit le faire à une échelle généralement communale. Par ailleurs, pour donner au SCOT une légitimité qu'avait perdue le schéma directeur, et pour permettre de débattre du projet politique et urbain et pour mieux affirmer sa valeur juridique, le SCOT est soumis à enquête publique, ce qui n'était pas le cas de son devancier. Le ministère de l'Équipement, suivant les avis de nombreux spécialistes et de la majorité des élus, a proposé de substituer le SCOT au schéma directeur plutôt que d'adapter ce dernier parce que celui-ci était largement déconsidéré auprès des élus (qui l'avaient placé de fait en quasi-déshérence), parce qu'il avait mal intégré les nouvelles préoccupations apparues depuis sa création par la loi du 30 décembre 1967 (environnement, habitat, transports) et parce que sa lourde procédure était jugée décourageante.

Comme tous les documents d'urbanisme prévus par la loi SRU, le schéma de cohérence territoriale doit déterminer les conditions permettant d'assurer :

— l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces agricoles et forestiers et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

— la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et rural, en prévoyant des capacités suffisantes pour la satisfaction des besoins d'habitat, d'activités économiques et d'équipements ;

— une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacements et de la circulation automobile, la préservation de l'environnement (eau, air, sol et sous-sol, écosystèmes, espaces verts, milieux, sites et paysages, réduction des nuisances sonores, sauvegarde du patrimoine, etc.).

Le schéma de cohérence territoriale, ayant un objet plus large que le schéma directeur, prend en compte notamment les politiques de logement, de transports et d'équipement commercial. Il fixe les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés. À cette fin :

— il commence par exposer le diagnostic résultant des prévisions économiques et démographiques et des besoins de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services ;

— il précise le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile ;

— il fixe les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés, détermine les équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers et apprécie les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement ;

— il définit les objectifs en matière d'équilibre social de l'habitat et de construction de

logements sociaux, d'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, d'équipement commercial et artisanal, de protection des paysages (notamment les entrées de villes) et de prévention des risques ;

— il détermine les espaces et les sites naturels ou urbains à protéger ;

— il peut définir les grands projets d'équipements et de services et de transports : l'urbanisation peut être subordonnée à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable des terrains situés en zone urbanisée et desservies par les équipements ;

— il peut être complété, en certaines de ses parties, par des schémas de secteurs qui en détaillent et précisent le contenu.

Les schémas de cohérence territoriale prennent en compte les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics : on notera que cette formulation est vague et place sur le même plan les projets de l'État et ceux des collectivités locales et qu'elle ne mentionne même pas les directives territoriales d'aménagement. Les programmes locaux de l'habitat (PLH), les plans de déplacements urbains (PDU), les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme (PLU) appelés à remplacer les plans d'occupation des sols (POS), les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), les cartes communales, les opérations foncières et les opérations d'aménagement doivent être compatibles avec les SCOT et avec les schémas de secteur qui peuvent les compléter et les préciser pour certains secteurs du territoire concerné. Les chartes de pays peuvent tenir lieu de SCOT si elles en reprennent les dispositions et si elles ont été soumises à enquête publique.

Le schéma de cohérence territoriale est élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte. Celui-ci précise les modalités de concertation et est en outre chargé de son approbation, de son suivi et de sa révision. La loi du 2 janvier 2002 prévoit que, si le périmètre du SCOT recouvre celui d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes, un EPCI unique est chargé de la communauté et du SCOT ; s'il ne le recouvre que partiellement, le périmètre du SCOT est élargi à toute la communauté, sauf refus de celle-ci formulé dans les six mois. Le périmètre doit être d'un seul tenant et sans enclave et ne pas découper celui des EPCI existants. Il tient compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays, des parcs naturels, des autres SCOT, des PLH, des PDU, des schémas de développement commercial, des chartes intercommunales, des aires de déplacements urbains et de la zone de chalandise des commerces. Il est arrêté par le préfet sur proposition des communes ou de l'EPCI compétent selon la règle classique de la double majorité (la moitié des communes représentant les deux tiers de la population ou les deux tiers des communes représentant la moitié de la population), le tiers des communes non membres de l'EPCI devant figurer dans cette majorité. Le périmètre de l'EPCI chargé d'élaborer le SCOT, et dans ce cas également celui du SCOT, peut être étendu à une ou plusieurs communes (ou à un ou plusieurs autres EPCI). À l'inverse, si une commune ou un EPCI se retire de l'EPCI chargé d'élaborer le SCOT, le périmètre de celui-ci est réduit en conséquence.

Les services de l'État sont associés à l'élaboration du SCOT. Les présidents du conseil régional, du conseil général, des établissements publics concernés, des EPCI voisins compétents en matière d'urbanisme et les maires des communes voisines peuvent demander à être consultés. Le président de l'EPCI chargé d'élaborer le SCOT peut également recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent, y compris des collectivités locales des États limitrophes. Le préfet porte à la connaissance de l'EPCI les informations qui doivent être prises en considération par le SCOT et lui fournit les données dont dispose l'État. L'EPCI organise la concertation avec le public. Un débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement est organisé au sein de l'organe délibérant de l'EPCI au plus tard quatre mois avant l'examen du schéma directeur (cette disposition permet de clairement mettre en évidence les orientations du projet en fonction desquelles le SCOT va être établi).

Une fois arrêté par délibération de l'établissement public, le projet de schéma est soumis à l'avis des communes et de leurs groupements, du préfet, de la région, du départe-

ÉLABORATION (OU RÉVISION) D'UN SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCOT) par un établissement public de coopération intercommunale

1. Détermination du périmètre du SCOT

1 . 1. Proposition des communes

Les communes (ou l'EPCI compétent) proposent un projet de périmètre à la double majorité (deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population), dont au moins un tiers des communes non membres d'un EPCI compétent. Ce périmètre doit être d'un seul tenant et sans enclave et ne pas découper celui des EPCI existants.

1 . 2. Transmission au préfet et arrêté du préfet

Le projet de périmètre est communiqué au préfet qui :

- recueille l'avis du ou des conseils généraux concernés (cet avis est réputé positif s'il n'est pas formulé dans les trois mois) ;
- vérifie, en tenant compte des situations locales et des autres périmètres de SCOT, que le périmètre permet la cohérence en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement ;
- publie par arrêté le périmètre retenu.

2. Élaboration du projet de SCOT et débat

2 . 1. Organisme chargé de l'élaboration du SCOT

Le SCOT est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte*. Il peut s'agir d'une structure existante ou créée à cet effet. Seules les communes et leurs groupements compétents compris dans le périmètre peuvent être membres de cette structure. Celle-ci a la charge de l'élaboration, de l'approbation, du suivi et de la révision du SCOT.

2 . 2. Association de personnes publiques, consultations et concertation

- les services de l'État sont associés à l'élaboration du SCOT à l'initiative du préfet ou de l'EPCI ;
- les présidents du conseil régional et du conseil général peuvent également demander à être associés à l'élaboration du SCOT ;
- les responsables des organismes consulaires, des autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, des parcs naturels régionaux, les présidents des établissements publics concernés, des EPCI voisins compétents en matière d'urbanisme et les maires des communes voisines peuvent demander à être consultés ;
- le président de l'EPCI chargé d'élaborer le SCOT peut également recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent, y compris des collectivités locales des États limitrophes ;
- l'EPCI organise la concertation : la délibération correspondante est transmise aux personnes associées.

2. 3. Porter à connaissance par le préfet

Le préfet porte à la connaissance de l'EPCI les informations qui doivent être prises en considération par le SCOT et lui fournit les données dont dispose l'État.

2 . 4. Débat sur les orientations du SCOT

Un débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est organisé au sein de l'organe délibérant de l'organisme chargé du SCOT au moins quatre mois avant l'examen du projet de SCOT (en cas de révision, ce débat peut se tenir lors de la mise en révision).

3. Arrêté du projet de SCOT et enquête publique

3 . 1. Arrêté du projet de SCOT

L'organe délibérant de l'organisme chargé de son élaboration arrête le projet de SCOT.

3 . 2. Transmission et consultations

Le projet de SCOT arrêté est transmis pour avis :

— aux communes et groupements de communes membres de l'EPCI,
— aux communes voisines et aux EPCI compétents voisins,
— au préfet,
— à la région,
— au département,
— aux organismes associés,
— à la commission spécialisée du comité de massif si le projet prévoit la création d'une ou plusieurs unités touristiques nouvelles.

Ces organismes doivent formuler leur avis dans un délai de trois mois, faute de quoi il est réputé favorable.
Les associations agréées sont consultées, à leur demande, sur le projet de schéma.

3 . 3. Possibilité de demande de modification par une commune

— une commune (ou un groupement de communes) qui estime ses intérêts essentiels compromis par le projet peut, dans un délai de trois mois, saisir le préfet par délibération motivée des modifications qu'elle demande ;
— le préfet donne, dans un délai de trois mois, après consultation de la commission départementale de conciliation, un avis motivé.

3 . 4. Enquête publique

Le président de l'EPCI soumet le projet, auquel sont annexés les avis des communes et des EPCI et ceux des autres personnes publiques concernées (ainsi que, le cas échéant, la délibération motivée de la commune qui a fait usage de la possibilité précédente et l'avis du préfet), à enquête publique.

4. Approbation et exécution du SCOT

4 . 1. Approbation du SCOT

L'organe délibérant de l'EPCI approuve le SCOT, éventuellement modifié, notamment pour tenir compte des observations émises par le public et des avis des communes, du préfet et des personnes publiques concernées (à condition que ces modifications soient compatibles avec l'économie générale du projet).

4 . 2. Transmission et mise à la disposition du public

Le SCOT approuvé est transmis au préfet, à la région, au département et aux organismes qui ont été associés à son élaboration.
Il est tenu à la disposition du public.

4 . 3. Début du caractère exécutoire du SCOT

— si le préfet ne demande pas de modifications, le SCOT approuvé est exécutoire deux mois après cette transmission ;
— si le préfet demande des modifications pour le rendre conforme à la directive territoriale d'aménagement ou aux dispositions particulières concernant la montagne ou le littoral ou aux principes généraux de la politique d'aménagement, il est exécutoire après publication et transmission des modifications demandées.

4 . 4. Possibilité de retrait d'une commune

Si une commune, qui a eu recours à la demande de modification, n'obtient pas satisfaction malgré un avis favorable du préfet, elle peut décider de se retirer dans un délai de deux mois après la notification du SCOT approuvé.

* Cet organisme est désigné comme « l'EPCI » dans le présent encart.

ment, des organismes consulaires et, le cas échéant (si le SCOT prévoit la création d'unités touristiques nouvelles) du comité de massif, des communes voisines et des EPCI compétents voisins. Les associations agréées sont consultées à leur demande. Si, en dehors du cas des groupements de communes à fiscalité propre, une commune (ou un groupement de communes), membre de l'EPCI qui élabore le SCOT, estime ses intérêts essentiels compromis par le projet, elle peut, dans un délai de trois mois, saisir le préfet des modifications qu'elle demande ; si la commune n'obtient pas satisfaction, elle peut décider de se retirer.

Le projet, auquel sont annexés les avis des communes et des EPCI et ceux des autres personnes publiques concernées (ainsi que, le cas échéant, la délibération motivée de la commune qui a fait usage de la possibilité précédente et l'avis du préfet), est soumis à enquête publique. À l'issue de l'enquête publique, le schéma, éventuellement modifié, notamment pour tenir compte des observations émises par le public et des avis des communes, du préfet et des personnes publiques concernées (à condition que ces modifications soient compatibles avec l'économie générale du projet), est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public. Il est transmis au préfet, à la région, au département et aux organismes qui ont été associés à son élaboration. Il est exécutoire deux mois après cette transmission, sauf si le préfet demande des modifications pour le rendre conforme à la directive territoriale d'aménagement ou aux dispositions particulières concernant la montagne ou le littoral ou aux principes généraux de la politique d'aménagement : dans ce cas, il est exécutoire après publication et transmission des modifications demandées. Il est tenu à la disposition du public.

Le contenu des SCOT n'est exposé dans la loi que de façon indirecte. En pratique, un SCOT comporte :

— un rapport de présentation, qui présente le diagnostic de l'environnement et des besoins de développement ;

— le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui exprime les objectifs stratégiques retenus ;

— un document d'orientation, qui précise les orientations d'aménagement permettant la mise en œuvre du PADD (équilibres entre urbanisation et espaces naturels et agricoles, logement, notamment logement social, implantations commerciales, transports, environnement, etc.) ; il comporte des documents graphiques (plans et tableaux) qui ont une valeur juridique.

Le SCOT ne comporte pas de carte générale de destination des sols, ce qui le distingue du schéma directeur, auquel il succède, et de tous les documents d'urbanisme antérieurs. Cette absence est justifiée par le respect du principe de subsidiarité : le SCOT doit laisser les communes libres dans l'élaboration de leur plan local d'urbanisme (ou de leur carte communale). Le SCOT peut cependant identifier des éléments précis, par exemple une forêt ou une vallée à protéger. C'est dans le même esprit que l'on considère que la compatibilité des PLU, des cartes communales, des opérations d'aménagement, des PDU, des PLH, etc., doit s'entendre « dans l'esprit du SCOT » et non « au pied de la lettre ». On peut cependant se demander si cette absence de carte générale et cette flexibilité de l'exigence de compatibilité ne risque pas de réduire l'influence des SCOT et de laisser les communes maîtresses de leurs options spatiales (et autres) au détriment de la cohérence et de la solidarité intercommunale.

La révision du SCOT s'effectue selon la même procédure que son élaboration. Au plus tard tous les dix ans, l'établissement public qui l'a établi procède à une analyse des résultats de l'application du schéma pour décider de son maintien en vigueur ou de sa révision complète ou partielle. Faute de cette délibération, il devient caduc. La loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 a ajouté une procédure de modification, plus légère que celle de révision, mais comportant une enquête publique, comme celle qui existe pour les plans locaux d'urbanisme, qui est adaptée au cas où il faut adapter le SCOT sans porter atteinte à l'économie générale du PADD. Le projet de modification est notifié, avant l'ouverture de l'enquête publique, au préfet, aux présidents des conseils régional et général et aux organismes associés à l'élaboration du SCOT. En outre, si la modification est nécessitée par un projet nouveau qui suppose aussi une modification du PLU, l'enquête publique peut être conjointe pour la modification des deux documents. Lorsqu'une déclaration d'utilité publique, un document d'urbanisme, un PLH, un PDU ou une opération

foncière ou d'aménagement n'est pas compatible avec un SCOT, celui-ci doit au préalable être révisé (ou modifié), l'enquête publique portant à la fois sur la révision (ou la modification) du SCOT et sur la décision envisagée.

Les effets juridiques du schéma de cohérence territoriale ne sont pas exactement les mêmes que ceux du schéma directeur. Comme pour ce dernier cependant, ils concernent l'administration, mais pas directement les particuliers. Ils tiennent d'abord aux procédures et aux documents que le SCOT doit prendre en compte et aux règles de compatibilité que le SCOT impose à d'autres documents (PLU, carte communale, PLH, PDU) ou procédures (opérations foncières et d'aménagement).

La principale nouveauté, sur le plan juridique, est la règle dite des 15 km. En l'absence de SCOT, à partir du 1er janvier 2002 (date reportée au 1er juillet 2002 par la loi du 27 février 2002), les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées dans les PLU (et les POS) ne peuvent plus être ouvertes à l'urbanisation. Cette disposition s'appliquait, selon la loi SRU, dans les communes situées à moins de 15 km de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants ou à moins de 15 km du littoral. Cette mesure, qui rappelle à une autre échelle le principe de la constructibilité limitée en l'absence de POS (ou, à l'avenir, de PLU ou de charte communale), doit contribuer à limiter la consommation d'espace, mais a également pour objet d'inciter les communes à se regrouper pour établir un SCOT, alors qu'elles ne trouvaient guère d'intérêt à élaborer un schéma directeur. Mais la loi Urbanisme et habitat en a fortement réduit la portée en portant à 50 000 habitants la population des agglomérations concernées et en excluant de son champ (sauf pour les grandes surfaces commerciales et pour les complexes cinématographiques) les zones d'urbanisation future dont l'urbanisation était déjà prévue dans un POS ou un PLU avant l'entrée en vigueur du SCOT. Le nombre de communes concernées a été réduit d'un tiers (de 24 000 à 16 000 environ). Le préfet peut cependant constater, après avis de la commission de conciliation, l'existence d'une coupure géographique naturelle et exclure pour cette raison une ou plusieurs communes du champ de cette disposition. Était également possible, selon la loi SRU, une extension limitée de l'urbanisation, prévue par le PLU (ou le POS) ou par la carte communale avec l'accord du préfet après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture qui apprécient l'impact de l'urbanisation sur l'environnement et les activités agricoles (ou avec l'accord de l'établissement public chargé d'élaborer le SCOT). Mais la loi Urbanisme et habitat a précisé que cette « dérogation ne peut être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt que présente pour la commune la modification ou la révision du plan », ce qui revient à inverser la charge de la preuve et donc à faciliter les dérogations.

La loi SRU a prévu des dispositions transitoires pour le passage des schémas directeurs aux schémas de cohérence territoriale. Les schémas directeurs approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU (le 1er avril 2001) sont soumis au régime juridique des SCOT et ont les mêmes effets que ceux-ci. Ils demeurent applicables jusqu'à leur révision, qui doit se faire selon la procédure prévue pour les SCOT au plus tard dix ans après la publication de la loi SRU, sauf à devenir caducs à cet horizon. Lorsque le projet d'un schéma directeur ou de sa révision a été arrêté avant le 1er avril 2001, son approbation restait soumise aux dispositions antérieures si elle a lieu avant le 1er avril 2002. Lorsque l'EPCI qui a établi un schéma directeur a été dissous ou n'est plus compétent, les communes et EPCI compétents constituent un nouvel EPCI sur le modèle de ceux qui élaborent les SCOT avant le 1er janvier 2002 ; à défaut, le schéma directeur devient caduc. Les décisions prescrivant l'établissement, la modification ou la révision d'un schéma directeur, dont le projet n'a pas été arrêté avant le 1er avril 2001, valent prescription pour l'élaboration ou la révision d'un SCOT selon le régime de ces derniers. Toutefois, le projet de révision d'un schéma directeur pouvait être achevé selon la procédure antérieure à condition qu'il ait été arrêté avant le 1er janvier 2002 et approuvé avant le 1er janvier 2003. L'application anticipée des dispositions prévues dans une modification en cours d'un schéma directeur au 1er avril 2001 demeurait possible jusqu'à la révision selon le régime des SCOT et au

plus tard jusqu'à l'expiration du délai de trois ans prévu antérieurement en pareil cas. Enfin, une commune pouvait, jusqu'au 1er janvier 2002, demander à être exclue du périmètre d'un schéma directeur approuvé pour rejoindre celui d'un SCOT si ce transfert pouvait lui assurer une meilleure cohérence spatiale et économique et qu'il n'entraînait pas de rupture de continuité territoriale pour le schéma directeur qu'elle quittait : la décision était prise par le préfet après avis de l'organe chargé de l'élaboration du schéma directeur.

L'organisme chargé d'élaborer le SCOT est variable. Au 1er janvier 2007, il s'agissait dans la majorité des cas (58 %) d'un syndicat mixte (55 %) ou intercommunal (3%), dans 31 % des cas d'une communauté de communes (21 %), d'agglomération (10 %) ou d'une communauté urbaine (un seul cas, celui de l'agglomération lyonnaise), tandis que pour 11 % des SCOT, l'établissement public n'était pas encore désigné.

La zone couverte par un SCOT est très variable, tant en nombre de communes (de 3 pour un SCOT à la Réunion à 192 pour celui du mont Saint-Michel) qu'en population (de 1 635 habitants pour celui de la montagne du Haut-Languedoc à 1,25 million dans le cas de l'agglomération lyonnaise). Les périmètres des SCOT font d'ailleurs apparaître une adéquation partielle avec ceux des autres outils de planification qui doivent être compatibles avec eux, comme avec les autres découpages d'échelle comparable (pays, aires urbaines de l'INSEE). Au 1er janvier 2007, si 78 % des communes dotées d'un PLH étaient situées dans le périmètre d'un SCOT, 43 % du territoire des SCOT n'étaient pas dans celui d'un PLH. De même, si 137 SCOT correspondaient à un PDU et 25 à deux PDU, 127 ne correspondaient à aucun PDU (il est vrai facultatif dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants). Si 177 pays (la moitié) étaient concernés par un ou plusieurs SCOT, seuls 77 (22 %) avaient le même périmètre qu'un SCOT. De même, 8 PNR correspondaient au périmètre d'un SCOT, mais pas les 38 autres, qui étaient concernés par un (10 d'entre eux), par deux (9) ou plus de deux (19) SCOT. Enfin, les périmètres des SCOT, comparés au découpage des aires urbaines de l'INSEE, sont dans des cas de figure très divers : 40 % correspondaient à une aire urbaine ou à un territoire plus vaste, 44 % à des territoires inférieurs à une aire urbaine (dont 16 % à un territoire à dominante périurbain), et 16 % à un territoire à dominante rurale.

Il est délicat de porter un jugement sur le remplacement des schémas directeurs par les schémas de cohérence territoriale. Beaucoup de procédures d'élaboration des SCOT (les premiers « nouveaux » SCOT ont été approuvés fin 2004) n'ont pas encore abouti et des révisions de schémas directeurs dans le régime juridique des SCOT sont encore en cours. Au 1er janvier 2009, 82 SCOT avaient été approuvés, 23 étaient en cours d'approbation (projet arrêté), 167 en cours d'élaboration (après délibération sur les objectifs et définition des modalités de concertation), 61 étaient en projet (périmètre arrêté et/ou établissement public créé). En outre, 56 schémas directeurs étaient encore en vigueur. Le ministère de l'Équipement fait état de l'intérêt suscité par le SCOT auprès des collectivités locales et estime qu'il y avait une véritable attente en ce sens. L'état publié par le ministère conduit à un résultat plus nuancé, puisque, si tous les SCOT dont le périmètre a été arrêté ou est en cours de définition étaient menés jusqu'à leur approbation et tous les schémas directeurs ayant valeur de SCOT étaient révisés dans le délai de dix ans (hypothèse très optimiste, puisque celui-ci sera atteint en 2011), les SCOT concerneraient environ deux cinquièmes du territoire, près de la moitié des communes et les deux tiers de la population (contre respectivement 14 %, 19 % et 38 % pour les schémas directeurs). Mais les SCOT approuvés au 1er janvier 2009 ne couvrent encore que 48 204 km^2 (moins de 9 %), 3 563 communes (moins de 10 %) et 10,5 millions d'habitants (16 %) et, même en prenant en compte les schémas directeurs encore en vigueur, ces pourcentages ne s'élèvent respectivement qu'à 12 %, 14 % et 22 %. Certes, on peut espérer que les schémas qui n'aboutiront pas seront compensés par des SCOT dont le périmètre sera défini plus tard.

Il est clair que l'appréciation du bien-fondé du passage des schémas directeurs aux schémas de cohérence territoriale ne peut se limiter à l'aspect quantifié. Le succès sera réel si :

— la cohérence entre la politique d'aménagement spatial et les politiques sectorielles (logement, et en particulier logement social et mixité de l'habitat ; transports et en particulier limitation de la circulation automobile ; équipement commercial ; environnement, et en par-

ticulier protection des paysages et réduction des nuisances ; etc.) est effectivement assurée : l'absence fréquente de correspondance entre les périmètres des SCOT, ceux des PLH, des PDU, des pays, des PNR et des aires urbaines laisse mal augurer de cette cohérence ;

— les collectivités locales font preuve de solidarité (pour le logement social et pour la répartition des fruits du développement économique notamment) ;

— les politiques des communes (et en particulier les PLU) sont réellement compatibles avec les orientations générales du SCOT ; or, comme dans le passé pour les schémas directeurs et les POS, beaucoup de PLU (et d'anciens POS révisés) auront été établis avant l'approbation du SCOT ;

— les SCOT (et les PLU) ne sont pas sans cesse modifiés pour être adaptés à des projets circonstanciels : or, la loi du 2 juillet 2003 facilite la modification simplifiée des PLU et celle du 17 février 2009 introduit des possibilités de révision simplifiée.

P. M.

→ Approbation ; Directive territoriale d'aménagement (DTA) ; Documents d'urbanisme ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Planification urbaine en France (historique) ; Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme ; Publication ; Schéma directeur.

SCHÉMA DE DÉVELOPPEMENT DE L'ESPACE COMMUNAUTAIRE (SDEC) → Aménagement du territoire ; Union européenne et aménagement du territoire

SCHÉMA DE MISE EN VALEUR DE LA MER (SMVM) → Littoral ; Mer

SCHÉMA DE SECTEUR → Schéma directeur ; Schéma de cohérence territoriale

SCHÉMA DIRECTEUR

Document d'urbanisme, en général intercommunal, qui, avant que ne lui succède le SCOT, fixait, le plus souvent à l'échelle d'une agglomération ou d'une unité géographique (vallée, pays), à moyen et long termes (une génération), les *orientations de l'aménagement de l'espace,* et en particulier les choix d'usage du sol, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure. Il devait donc localiser les espaces destinés à l'urbanisation et les espaces à préserver de celle-ci (espace agricole, espaces boisés, etc.) et définir une première phase de réalisation, permettant de fixer les intentions à moyen terme dans la perspective des orientations à long terme qu'il a fixées. Il tenait compte de l'équilibre à respecter entre l'extension urbaine, les activités agricoles et les autres activités économiques et la préservation des sites et des paysages naturels et urbains (loi du 7 janvier 1983). Il prenait en compte l'existence des risques naturels prévisibles et des risques technologiques (loi du 22 juillet 1987). Il fixait la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser en tenant compte de l'équilibre entre emploi et habitat et des moyens de transport (loi du 13 juillet 1991). Institué par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 sous le nom de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, la responsabilité du schéma directeur – nouvelle dénomination simplifiée – a été décentralisée auprès des communes par la loi de répartition des compétences du 7 janvier 1983. Depuis cette loi, il n'était plus obligatoire dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants. La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 l'a remplacé, à compter du 1er avril 2001, par le schéma de cohérence territoriale, dont l'objet est plus large, mais qui a laissé un délai de dix ans pour la révision des schémas directeurs approuvés à cette date.

Le schéma directeur devait respecter les prescriptions nationales et particulières d'aménagement et d'urbanisme et tenir compte des projets d'intérêt général. À l'inverse, il constituait, là où il existait, le cadre à l'intérieur duquel étaient élaborés les plans d'occupation des sols qui devaient être compatibles avec lui. La politique des espaces naturels sensibles des départements devait être compatible avec les schémas directeurs.

Un débat juridique s'est engagé sur le caractère opposable ou non du schéma directeur. Il était opposable aux POS, aux ZAC, aux projets d'acquisition foncière des collectivités publiques et des établissements publics. Sauf cas très particuliers (agglomération nouvelle ou espace boisé classé), il n'est pas opposable aux particuliers pour la délivrance d'une autorisation d'utilisation du sol.

Le schéma directeur pouvait être complété par des *schémas de secteur* qui concernaient

une partie seulement du territoire couvert par le schéma directeur et qui avaient pour objet d'en détailler et d'en préciser le contenu. Les schémas de secteur, qui subsistent dans le cadre des SCOT, devaient être établis dans le cadre des orientations fixées par le schéma directeur.

Le dossier du schéma directeur comprenait :

— un document graphique, généralement au 1/10 000 ou 1/25 000 selon l'étendue du territoire concerné, qui localisait les espaces urbains à réaménager ou restructurer, les espaces à urbaniser, les espaces naturels à protéger, les grands équipements de superstructure et d'infrastructure ;

— un rapport de présentation qui exposait les hypothèses sur lesquelles se fondait le schéma : il en expliquait et justifiait les choix d'aménagements arrêtés ;

— des annexes variées, selon la nature et la difficulté des problèmes qui se présentaient dans le territoire considéré.

L'élaboration du schéma directeur avait été redéfinie par la loi du 7 janvier 1983 (procédure décentralisée). Toutefois, la procédure antérieure demeurait en vigueur pour les schémas directeurs dont l'élaboration est rendue nécessaire pour des raisons d'intérêt supérieur à celui du territoire concerné ou lorsque l'élaboration d'un schéma directeur, prescrite par l'État – comme la loi du 7 juillet 1983 lui en maintenait la compétence –, n'avait pas été menée à son terme (approbation) dans un délai de deux ans.

La procédure décentralisée était conduite par la commune ou par un syndicat, spécialement créé à cet effet, quand le territoire couvert par le schéma comprenait plusieurs communes.

Dans la *production antérieure* à *la décentralisation,* le préfet délimitait le périmètre du schéma après avis des communes. Il créait une commission locale d'aménagement et d'urbanisme, composée d'élus désignés par les conseils municipaux et de représentants de l'administration, à laquelle étaient associés des représentants des chambres consulaires. La commission élaborait le schéma. Une fois établi, le projet de schéma était soumis, après avis des administrations concernées, à la délibération des conseils municipaux, puis il était approuvé par arrêté du préfet et, dans certains cas, par décret. Si certaines communes faisaient opposition, selon certaines règles de majorité, il fallait une approbation par décret en Conseil d'État.

Malgré l'extrême simplicité de cette procédure qui se déroulait localement et sauvegardait les intérêts communaux sans arroger de pouvoir de veto à une commune, peu de schémas avaient été établis, et cela pour de multiples raisons, parmi lesquelles le faible intérêt porté aux problèmes intercommunaux, tant par les communes que par l'État, a beaucoup compté.

Il n'y avait pas, à proprement parler, de *révision* du schéma directeur. La procédure était en effet la même que celle de l'élaboration. Il s'agissait donc, en fait, d'un nouveau schéma directeur et, depuis la loi SRU, d'un SCOT.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 janvier 1983, toute *modification* de schéma directeur approuvé, antérieurement ou non à cette loi, devait suivre la nouvelle procédure d'élaboration décentralisée. L'extrême lourdeur de cette procédure a pratiquement paralysé toute évolution, même la plus minime, des schémas directeurs. Pour ces raisons, le législateur, sur proposition du gouvernement, a admis, dans la loi du 16 juillet 1985, qu'une autre procédure pourrait être utilisée pour modifier un schéma directeur approuvé dans les cas où certaines dispositions d'un POS, sans remettre en cause les intérêts de l'ensemble des communes concernées, contenaient des dispositions susceptibles d'être incompatibles avec ledit schéma. Cette procédure nouvelle permettait de surmonter quelques-uns des obstacles résultant de la procédure décentralisée. Elle était déclenchée par la commune, mais son déroulement était entre les mains du préfet. Ainsi, deux ans après la loi du 7 janvier 1983, il a fallu revenir à une procédure réintroduisant l'administration de l'État pour ménager une certaine évolutivité dans l'aménagement.

En fait, la procédure du schéma directeur a connu une *crise.* Malgré son intérêt pour permettre une vision prospective de l'urbanisme à l'échelle de bassins d'emploi ou de vie, il était presque tombé en déshérence, surtout depuis la décentralisation. 187 schémas directeurs avaient été approuvés à cette date ; 23 seulement l'ont été depuis. Ils couvraient 19 % des communes (14 % du territoire de la métropole) et concernent 38 % de la population. 265 autres ont été délimités, mais 225 sont restés sans suite (il en restait donc une quarantaine en cours d'étude). La plupart (132 sur 187) des schémas directeurs antérieurs à la décentralisa-

tion ont été mis en révision, mais 35 révisions seulement avaient abouti fin 1998 et la plupart n'ont jamais abouti. Encore beaucoup ont-ils été élaborés après les POS, prenant en compte *a posteriori* leurs dispositions, ce qui est contraire à l'esprit de la loi de 1967 et au bon sens, puisque les POS devraient être des instruments de mise en œuvre de la politique définie par les schémas directeurs. La procédure de révision, très lourde, a conduit au maintien en vigueur, et souvent au non-respect, de schémas directeurs anciens, par exemple établis avant la crise du pétrole.

Il faut ajouter que les préfets n'ont fait que rarement usage du droit, que les lois de décentralisation leur accordaient, de prescrire l'élaboration d'un schéma directeur ou, en cas de carence des communes, de se substituer à elles. Il y a eu de la part de l'État une véritable démission. Pour leur part, les communes n'ont manifesté aucun empressement, surtout depuis la décentralisation, pour élaborer des documents qui n'étaient plus obligatoires dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants et qui ne leur apportaient que des contraintes. L'égoïsme municipal et l'absence de vision prospective et à grande échelle l'ont systématiquement emporté.

Le Conseil d'État s'est ému de cette situation. Le rapport Labetoulle a proposé en 1992 (*Pour un droit de l'urbanisme plus efficace*) de substituer au schéma directeur des directives territoriales d'aménagement, à échelle départementale, voire régionale, établies par l'État et opposables aux documents d'urbanisme. Le gouvernement a préféré retenir, dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, l'élaboration par l'État de directives territoriales d'aménagement (DTA), auxquelles les documents d'urbanisme devront se conformer. 7 DTA ont été prescrites et 6 ont été approuvées : Alpes-Maritimes (2003), bassins miniers lorrains (2005), estuaire de la Seine (2006), estuaire de la Loire (2006), aire métropolitaine lyonnaise (2007), Bouches-du-Rhône (2007). Seule celle des Alpes du Nord est encore en cours d'élaboration en 2010 (un projet a été rendu public en 2009).

Quel que soit le rôle que joueront ces directives, une option était de rendre les schémas directeurs obligatoires dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et dans les zones fragiles (littoral, montagne). Le gouvernement s'est orienté vers une autre solution : remplacer le schéma directeur par un schéma de cohérence territoriale de portée plus large et, pour inciter les communes et leurs groupements à l'élaborer, rendre très difficile l'ouverture à l'urbanisation des zones d'urbanisation future (AU) en son absence.

La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a prévu des modalités transitoires pour le passage du schéma directeur au schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui est appelé à le remplacer. Au 1er janvier 2009, 56 schémas directeurs, qui ont été révisés avant le 1er janvier 2003 ou qui ont été approuvés avant le 1er avril 2002, demeuraient en vigueur avec le statut juridique des SCOT. 82 SCOT avaient été approuvés, 190 étaient à des stades variables d'élaboration et 61 en projet (périmètre arrêté ou EPCI créé). Il est très probable que l'objectif de remplacer tous les schémas directeurs par des SCOT dans le délai de dix ans après la publication de la loi SRU sera loin d'être atteint : près de 40 environ, soit un ancien schéma directeur sur cinq, ne devraient pas être parvenus au stade de l'approbation.

A. G. et P. M.

→ Approbation ; Directive territoriale d'aménagement (DTA) ; Documents d'urbanisme ; Livre blanc ; Opposabilité aux tiers ; Plan d'occupation des sols (POS) ; Planification urbaine en France (historique) ; Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme ; Publication ; Schéma de cohérence territoriale (SCOT).

SCHÉMA DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME → Schéma directeur ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme

SCHÉMA DIRECTEUR DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE (SDRIF) → Grand Paris ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme

SCHÉMA NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Document dont l'élaboration a été prescrite par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dite loi Pasqua.

Ce schéma devait :

— établir les principes des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt national ;

— déterminer la manière dont les politiques de développement économique, social, culturel, sportif, d'éducation de formation, de protection de l'environnement, du logement et d'amélioration du cadre de vie concourent à la réalisation de ces orientations et à la mise en œuvre de ces principes ;

— proposer une organisation du territoire fondée sur les notions de bassins de vie, organisés en pays, et de réseaux de villes ;

— tenir compte des solidarités interdépartementales, interrégionales et européennes, ainsi que des spécificités et des handicaps de chaque territoire ;

— énoncer les principes en matière de logement, d'implantation des administrations et de localisation des investissements publics.

Les contrats de plan État-région devaient tenir compte de ses orientations. Celles-ci devaient être précisées par des schémas sectoriels approuvés par décret, en particulier pour l'enseignement supérieur, la recherche, les équipements culturels, les infrastructures de transport et les télécommunications. Enfin, des schémas régionaux devaient être établis, en cohérence avec le schéma national et les schémas sectoriels.

Ce schéma national devait être soumis pour avis aux régions, aux départements et aux principales organisations représentatives des communes. Il devait être approuvé par le Parlement par une loi. Il devait être évalué et réexaminé tous les cinq ans selon la même procédure. Les contrats de plan État-région devaient tenir compte des orientations qu'il arrête, qui peuvent être précisées par des schémas sectoriels établis par décret, en particulier pour l'enseignement supérieur, la recherche, les équipements culturels, les infrastructures de transport et les télécommunications.

Le schéma national n'a jamais été achevé. Seul un avant-projet, au reste très vague, a été présenté au CIAT d'Auch en avril 1997. Les schémas sectoriels n'ont pas davantage abouti. La loi Voynet du 25 juin 1999 a prévu la suppression du schéma national. Elle a maintenu les schémas régionaux et a remplacé les schémas sectoriels par des schémas de services collectifs, en en ajoutant deux (énergie et espaces naturels et ruraux), qui ont été approuvés par décret le 18 avril 2002. Seuls neuf schémas régionaux étaient approuvés fin 2009 et huit autres étaient en cours d'élaboration.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Directives territoriales d'aménagement ; Grands aménagements régionaux ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme.

SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME

Document fixant, à travers un rapport et des cartes, les orientations, spatialisées, de la politique à long terme d'aménagement et d'urbanisme d'une région urbaine (zones d'urbanisation, secteurs à préserver, implantation des activités, projets d'infrastructures et de grands équipements, etc.).

En France, cette nécessité était apparue dès l'entre-deux-guerres. Une loi du 14 mai 1932 avait prescrit l'élaboration d'un Projet d'aménagement de la région parisienne pour coordonner les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des communes. Le PARP, dit plan Prost du nom de son auteur principal, fut rendu public le 14 mai 1934 et approuvé en deux temps, en 1939 et 1941, après enquête publique, devenant ainsi opposable aux tiers (il le resta jusqu'à son abrogation en 1976), ce qui n'est sans doute pas la vocation d'un plan régional. Un décret-loi de 1935 prescrivit des plans similaires pour les autres grandes agglomérations, mais demeura sans effet.

Les tentatives de révision du plan Prost après la deuxième guerre mondiale n'ayant pas abouti, un plan intérimaire, le Plan d'aménagement et d'organisation de la région parisienne (PADOG) fut approuvé en 1960 sans avoir été soumis à enquête publique. Peu après, un établissement public du district de la région de Paris ayant été créé par une loi du 2 août 1961, son délégué général, Paul Delouvrier, fit préparer un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, rendu public en 1965. Pour éviter que ce dernier document n'apparût comme favorisant la croissance de la capitale, le comité interministériel d'aménagement du territoire du 24 février 1966 a créé les Organisations d'études d'aire métropolitaine pour les principales régions de province et prescrit la préparation de schémas directeurs pour ces aires métropolitaines. Il semble cepen-

dant préférable d'appeler ceux-ci « schémas régionaux », pour éviter une confusion avec les SDAU, institués par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, qui ne concernent qu'un périmètre intercommunal plus limité.

Ces schémas régionaux avaient un caractère de document prospectif fixant les enveloppes quantitatives et les grands principes d'aménagement et constituant le cadre dans lequel devaient s'inscrire les plans intercommunaux et communaux.

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris a reçu *a posteriori* un cadre législatif grâce à la loi du 30 décembre 1967. Pris en considération par le gouvernement avant même d'être rendu public, il n'a été approuvé par décret que le 1er juillet 1976, après deux révisions en 1969 et en 1975. Une nouvelle tentative de révision en 1980 n'est pas allée à son terme. Ce schéma directeur régional a exercé une influence importante : il a notamment été à l'origine des villes nouvelles et le véritable point de départ de la réalisation du réseau express régional (RER). Certains de ses homologues de province ont également été à l'origine de villes nouvelles (Lille-Est dans le Nord, Le Vaudreuil en Basse-Seine, L'Isle-d'Abeau près de Lyon et les rives de l'étang de Berre entre Marseille et Fos-sur-Mer).

Le régime juridique du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) a été confirmé par la loi du 7 janvier 1983 qui lui confère les effets d'une prescription particulière d'aménagement et d'urbanisme. La loi prévoyait, compte tenu du caractère particulier de cette région, que son schéma directeur régional fût élaboré sous la responsabilité du préfet de région, sous la direction du directeur régional de l'équipement (DRE), avec la participation de représentants du conseil régional, du comité consultatif économique et social et des préfets des départements. Il est approuvé par décret simple ou par décret en Conseil d'État lorsque le conseil régional ou des conseils généraux représentant plus du quart de la population régionale ont émis un avis défavorable. Le Conseil d'État a confirmé que la portée normative du SDRIF s'applique aux options fondamentales et aux objectifs essentiels et que les POS (et donc les PLU) devaient être compatibles avec le SDRIF.

La révision générale du SDRIF de 1965-1976 a été décidée le 19 juillet 1990. En fait, le processus de révision était déjà amorcé depuis les élections régionales de 1986. La région avait élaboré plusieurs documents préparatoires, auxquels « répondirent » des documents de la DRE. La région revendiquait en effet qu'une modification législative lui rendît la responsabilité du SDRIF. Le Premier ministre, en 1989, fit préparer un Livre blanc (janvier 1990) par une équipe conjointe de spécialistes de la DRE, de la région et de la ville de Paris. Mais, peu après, le travail conjoint cessa et la DRE publia successivement une esquisse, un avant-projet, puis un projet (octobre 1992), tandis que la région publiait une charte de l'Île-de-France sans portée juridique. Le projet de schéma directeur, dans une atmosphère marquée par la préparation des élections législatives, reçut un avis défavorable du conseil régional et des huit conseils généraux. Le gouvernement décida, début 1993, de le modifier pour prendre en compte une partie des critiques émises. Cette tâche, poursuivie par son successeur, conduisit à l'approbation d'une version modifiée, sans nouvelle consultation du conseil régional et des conseils généraux – ce qui suscita de nombreuses protestations – par décret en Conseil d'État le 26 avril 1994.

Ce long processus ne pouvait aboutir qu'à un document de compromis, sans options marquées, que ne souhaitaient pas la plupart des élus. Il est significatif d'observer que, du plan Prost au nouveau schéma directeur régional, les documents graphiques, comme les options, aient été de plus en plus vagues. Le nouveau SDRIF propose notamment une organisation multipolaire de la région, avec cinq « pôles d'envergure européenne » : Paris, La Défense, Roissy, Marne-la-Vallée, Massy-Saclay-Orly. On pouvait craindre que, derrière cette apparente symétrie, le mouvement des activités tertiaires vers l'ouest ne se perpétue, aggravant le déséquilibre est-ouest de la région et que le radioconcentrisme, qu'avait tenté de rompre le schéma directeur de 1965-1976, ne reprenne.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a prévu que, désormais, l'élaboration et la révision du schéma directeur de la région Île-de-France seraient de la responsabilité de la région en association avec l'État, en recueillant l'avis des conseils généraux, du

conseil économique et social régional et des chambres consulaires. Le schéma, qui a valeur de directive territoriale d'aménagement, doit toujours être approuvé par décret en Conseil d'État. La loi Voynet du 25 juin 1999 a précisé que, lors d'une révision ultérieure, le SDRIF devrait maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace, tout en garantissant le rayonnement international de la région. Il devrait définir les moyens à mettre en œuvre pour réduire les disparités internes à la région et assurer les conditions d'un développement durable.

Il était prévu que le SDRIF de 1994 fût révisé à mi-parcours (en 2003) pour tenir compte des évolutions constatées depuis son élaboration. Des études préalables en ce sens ont été entreprises en 2002 à l'initiative de la région. Mais il était clair qu'une révision ne serait sérieusement mise en chantier qu'après les élections régionales de 2004. Celles-ci passées, on s'est orienté vers une révision en profondeur plus que vers une simple mise à jour.

La révision du SDRIF de 1994 a été entreprise par le conseil régional en 2004, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF) étant chargé des études nécessaires. Cette élaboration du projet de SDRIF a été menée à travers une large concertation qui, dans le cadre d'ateliers thématiques et d'ateliers territoriaux, a associé techniciens, élus, représentants des milieux économiques et des associations. Ce travail de concertation a permis d'atteindre un relatif consensus. Le président du conseil régional avait annoncé, avant sa réélection, son intention de faire de l'Île-de-France la « première éco-région d'Europe ». Si cette expression est sans doute excessive, le projet, adopté par le conseil régional le 16 février 2007, est marqué par les choix écologiques, considérés comme une condition de l'amélioration des conditions de vie dans la région et, par voie de conséquence, de son attractivité et de sa compétitivité économique. Cependant, l'État a refusé de soumettre ce projet, malgré la négociation de quelques modifications (approuvées par le Conseil régional le 25 septembre 2008), à approbation par décret en Conseil d'État. Les différends portaient notamment sur les perspectives de développement économique, que l'État souhaitait voir considérer comme prioritaires et sur l'importance du réseau autoroutier que le projet de la région souhaitait voir limiter au maximum.

Le président Sarkozy a nommé en 2007 un secrétaire d'État au Développement de la région capitale (Christian Blanc) et évoqué un « Grand Paris » qui pourrait constituer ou non une nouvelle collectivité territoriale et, en tout cas, devenir l'échelle privilégiée de planification de la métropole parisienne. Parallèlement, il a consulté une dizaine d'équipes d'architectes, chargées d'émettre des propositions d'aménagement. Le 29 avril 2009, il a présenté ces propositions et celles de Christian Blanc. Celles-ci comportent notamment la réalisation d'un métro souterrain rapide de rocade (« Grand Huit ») de 130 km à 20 km environ du centre de Paris (coût estimé : 22 milliards d'€) et la concentration des activités de recherche et des entreprises innovantes sur le plateau de Saclay (et accessoirement dans une dizaine d'autres pôles, situés en majorité le long du nouveau métro). L'État prendrait en main, à travers une Société du Grand Paris, dans le cadre de contrats avec les collectivités locales, l'aménagement autour des stations de celui-ci, espérant créer de nombreux emplois et récupérer, grâce à la plus-value prise par les terrains, le coût de ces aménagements. Ces propositions ont fait l'objet de vives critiques. Malgré celles-ci, et sans qu'il y ait eu un dialogue avec la région, le gouvernement a fait voter la loi du 3 juin 2010 qui prévoit le « Grand Huit » et crée la Société du Grand Paris.

La loi du 7 janvier 1983 disposait également que la Corse fût dotée d'un schéma d'aménagement régional (SAR) que devait élaborer le conseil régional. Il ne l'a pas été, mais seulement un Livre blanc (1990) préparé par les services de l'État. Un schéma d'aménagement régional était également prévu dans les DOM. Ils ont été approuvés pour la Réunion, la Martinique, la Guyane et la Guadeloupe entre 1996 et 2006, donc au terme d'un très long délai qui laisse mal augurer de leur application.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 prévoit l'élaboration par les régions de schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire calqués, à cette

échelle, sur le schéma national du même nom (ce dernier supprimé par la loi Voynet du 25 juin 1999). Le schéma d'aménagement régional en tient lieu dans les départements d'outre-mer et en Corse (dans ce dernier cas, s'il est élaboré), tout comme le SDRIF en Île-de-France. Leur élaboration a été très lente : seuls neuf schémas régionaux étaient approuvés en 2009, quatre autres étaient en cours d'élaboration, trois étaient prévus et quatre régions (Alsace, Centre, Limousin et Midi-Pyrénées) y avaient renoncé. Les contrats de plan État-région (désormais « contrats de projet ») doivent tenir compte des orientations des schémas régionaux. La même loi prévoit la possibilité pour l'État d'établir des directives territoriales d'aménagement dans certaines régions : sept DTA ont été prescrites pour les Alpes-Maritimes, les Alpes du Nord, l'estuaire de la Seine, l'estuaire de la Loire, l'aire métropolitaine marseillaise, l'aire urbaine lyonnaise et les bassins miniers nord-lorrains. À l'exception de celle des Alpes du Nord, encore en cours d'élaboration, les DTA ont été publiées en 2003 (Alpes-Maritimes) et entre 2005 et 2007 (les cinq autres).

P. M.

→ Aire métropolitaine ; Directive territoriale d'aménagement ; Grand Paris ; Région ; Schéma de cohérence territoriale (SCOT) ; Schéma directeur ; Schéma national d'aménagement et de développement du territoire.

SCIENCE → Épistémologie ; Urbanisme ; Urbanologie (et l'introduction générale)

SCIENCE-FICTION

Catégorie des « conjectures romanesques rationnelles » (Pierre Versins), constituée par un ensemble de discours d'inspiration et de thématiques très diverses mais qui ont cependant un caractère commun : celui de la distanciation temporelle associée ou non à une distanciation spatiale. Ils traitent le plus souvent, mais pas toujours, d'événements situés loin en avant dans le temps.

Comme dans la littérature utopique, les thèmes liés à l'urbanisation et à la ville occupent une place de choix dans les récits de science-fiction. En voici trois exemples, entre bien d'autres :

— Dans une nouvelle écrite en 1958 et intitulée « Paris, 15 décembre 1999 », Boris Vian évoque un processus de « rurbanisation » de Paris tel qu'il nécessite de contrôler la prolifération des champs de poireaux de l'avenue de l'Opéra, la croissance desdits poireaux constituant un danger pour les passants de cette voie : étonnante correspondance avec le thème naguère défendu par les candidats de la liste « Paris-Écologie » aux élections municipales de 1977, celui de la nécessité absolue, au nom du respect des équilibres naturels, de la réintroduction d'activités agricoles dans Paris *intra muros*.

— Dans une autre nouvelle écrite en 1960 et intitulée « Les Villes », Gérard Klein décrit les guerres d'extermination que se livrent, par l'intermédiaire de machines programmées pour la destruction progressive de toute forme de vie urbaine, des cités rigoureusement isolées les unes des autres.

— En 1975, Ernest Callenbach publie *Ecotopia*, c'est un des premiers romans uchroniques qui imagine une société écologique : la Californie est indépendante et mise sur l'énergie solaire, la dilution des villes, l'autoproduction de l'habitat, des activités décentralisées, des services publics performants, une démocratie participative, une égalité entre hommes et femmes, une incroyable liberté de mœurs, sans oublier « *peace and love* ». Ce roman d'anticipation décrit dans le détail une société alternative où les Écotopiens ne circulent plus en automobiles, ne résident plus dans des conurbations gigantesques et polluées, ne travaillent pas dans des conglomérats soumis à l'ordre taylorien, mais s'émancipent en accord avec la nature, leur chronobiologie et leurs désirs.

J.-G. Ballard (1930-2009) est le type même de l'écrivain de science-fiction littéralement hanté par le fait urbain. On est ici tout à l'opposé d'un classique tel que Jules Verne, dont tout l'œuvre est marqué par le thème du voyage initiatique, c'est-à-dire de l'évasion hors de la ville en vue d'échapper à la perte de soi-même et de retrouver du même coup ses origines ; et l'on se souvient qu'une des premières bandes dessinées de science-fiction – *Le savant Cosinus* – a précisément pour objet de décrire les infructueuses tentatives du héros en vue de tenter de sortir de Paris.

Quant à Ballard, il s'est focalisé, dans les années 1970, sur l'exploration de la banlieue,

véritable laboratoire des tendances lourdes qui traversent toute la société : culture de l'aéroport, tyrannie du centre commercial, domination de la télévision, etc. Sa « Trilogie du béton » réunit *Crash*, qui érotise l'automobile et transforme chaque accident en jouissance ; *I.G.H.*, portrait d'une tour de quarante étages, qui tel un microcosme de la société, abrite toutes les rancœurs, les haines, les pathologies spécifiques d'un monde confiné, hiérarchisé, ségrégué ; et *L'île de béton*, description de la panique d'un homme « inclus » qui, à la suite d'un accident d'automobile sur le boulevard périphérique, perd ses repères, découvre les « exclus » et ne sait plus quoi penser. Par la suite, Ballard place ses personnages dans des enclaves résidentielles sécurisées (*Le massacre de Pangboume*, 1992, retraduit sous le titre, *Sauvagerie*, 2008 ; *La face cachée du soleil*, 1998 et *Super Cannes*, 2001) ou encore dans une banlieue contrôlée par une chaîne de télévision affiliée à un centre commercial (*Que notre règne arrive*, 2007) : là, chaque cerveau de consommateur est totalement inféodé à la logique du marché et aux pulsions totalitaires de l'animateur qui n'hésite pas, avec la complicité de certains habitants et même de policiers, à traquer l'Indo-Pakistanais. Cette xénophobie « ordinaire » marque la fin de la ville, comme totalité cohérente dans sa diversité, et exprime la barbarie qui guette toute société soumise à l'ennui programmé de la télévision et à la consommation télécommandée. J.-G. Ballard ne revendiquait pas le titre d'auteur de science-fiction. Il se considérait comme un écrivain de *real-fiction* : n'inventant ni nouvelles machines ni villes de cristal, anticipant peu, et se contentant d'observer le présent. Une vigie, en quelque sorte.

A.-C. D. et T. P.

→ Archigram ; Prévision ; Prospective ; Résidence protégée ; Utopie.

SCIENCE RÉGIONALE

L'économie spatiale s'est longtemps développée en marge des courants majeurs de la science économique et n'offrait que peu de perspectives d'application. Walter Isard a su tirer profit tant des recherches menées depuis un siècle et plus dans le domaine des localisations, que d'orientations nouvelles de la curiosité, pour proposer, au début des années 1950, un champ de confrontation nouveau : il a baptisé *regional science* le domaine où se retrouvent économistes, géographes, sociologues, aménageurs et urbanistes et l'a restructuré autour de quelques idées.

Le cœur de la science régionale qu'il constitue comporte trois ensembles : la théorie de la localisation optimale des firmes et des branches d'activité, telle qu'elle a été développée par von Thünen (agriculture), Alfred Weber (industrie), Lösch et Christaller (services) et synthétisée par Lösch ; la théorie des comptabilités territoriales et des mécanismes de la macro-économie, telle qu'elle résulte des travaux de Keynes, de Harrod et de Kuzenets ou Leontief ; les régularités statistiques de type gravitaire, que mettaient en évidence, dans les années 1950, les recherches sur les migrations de population et les déplacements au sein des agglomérations. Isard apprend à mobiliser ces notions pour modéliser les devenirs régionaux.

Dans le courant des années 1960, la science régionale s'enrichit de diverses manières : en explicitant l'idée de pôle de croissance proposée par Perroux en 1955, Boudeville aborda le problème de la croissance inégale avec des armes neuves. William Alonso étendit le champ des applications à l'espace urbain, en liant prix du sol et déplacements ; W. Richardson proposa des synthèses des recherches sur la région et sur la ville, qui permirent de suivre aisément les progrès du courant principal. Alan Wilson fournit, dans le courant des années 1960, une interprétation des régularités gravitaires qui donna plus de cohérence à l'ensemble.

Mais les critiques ne manquèrent pas et elles se multiplièrent dans les années 1970 : on reprocha à la science régionale la lourdeur des modèles qu'elle propose, le conservatisme des hypothèses sur lesquelles elle repose et la difficulté qu'elle éprouve à s'affranchir d'un économisme assez étroit. L'attaque a été menée par les marxistes, ceux qui s'intéressent au tiers monde en particulier. La pensée dont ils se réclament ne leur fournit cependant pas de base pour proposer une approche alternative. Ils en vinrent, dans les années 1980, à concevoir le marxisme comme une mégathéorie qui met en évidence les tendances très générales de l'organisation de l'espace, mais est inca-

pable d'expliquer le détail des localisations. C'est ce qui explique le succès de travaux comme ceux de Walther Stohr : celui-ci souligne le rôle des initiatives locales (*bottom up*) dont les effets sont moins déstructurants que celles prises de loin (*top down*) par des hommes qui ignorent tout des problèmes et des possibilités réelles des lieux. La réflexion sur le développement par le bas manque cependant d'un fondement théorique satisfaisant.

La restructuration en cours de la science régionale passe par la remise en cause des postulats sur lesquelles elle a été bâtie : les orientations récentes mettent l'accent sur le rôle de la connaissance dans la différenciation de l'espace et sur celui de la communication et des flux d'information dans la structuration des systèmes de relations.

P. C.

→ Économie spatiale ; Pôle de développement ; Région.

SCOLAIRE (ÉQUIPEMENT) → Carte scolaire ; Collège et lycée ; École

SECONDAIRE → Activité économique ; Artisanat ; Industrie

SECOND ŒUVRE → Gros œuvre

SECTEUR SAUVEGARDÉ

Le terme « secteur sauvegardé » est apparu dans la loi du 4 août 1962, dite loi Malraux. Ces secteurs relèvent depuis 1976 du Code de l'urbanisme. Ils « peuvent être créés lorsqu'ils présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non ». En 2009, il y en a 97, d'une superficie totale de 6 000 hectares, allant de 11 hectares à Uzès, Sarlat ou Grasse à 235 hectares à Béziers, 237 hectares au quartier de la Boucle à Besançon et 246 hectares à Versailles.

Il faut distinguer le secteur sauvegardé délimité et le secteur sauvegardé pourvu d'un plan de sauvegarde et mise en valeur (PSMV) approuvé. Le PSMV est en effet un document d'urbanisme réglementaire à part entière, au même titre qu'un plan local d'urbanisme (PLU) ; il partage avec ce dernier et la carte communale la qualification de document d'urbanisme dont les règles sont directement opposables aux tiers. Le secteur sauvegardé dont le plan est simplement « prescrit » correspond à une situation très particulière. Il ne s'agit pas d'une « servitude d'utilité publique affectant l'utilisation du sol » : compte tenu du régime juridique applicable avant l'opposabilité du plan, les annexes du plan local d'urbanisme indiquent, à titre d'information, sur un ou plusieurs documents graphiques, les secteurs sauvegardés délimités. L'application de l'article R111-21 du Code de l'urbanisme peut encore être invoquée si le secteur sauvegardé délimité ne dispose pas d'un plan de sauvegarde approuvé, mais cet article cesse d'être applicable à compter de l'approbation du plan de sauvegarde. Enfin, la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 exonère les immeubles situés dans un secteur sauvegardé dont le PSMV est approuvé, des servitudes d'utilité publique résultant du périmètre de protection des monuments historiques ou de l'inscription à l'inventaire des sites ; ces servitudes subsistent en revanche tant que le PSMV n'est pas approuvé.

Si le préfet de région assure la programmation et la mise en œuvre des crédits nécessaires à la réalisation des opérations, ainsi que leur maîtrise d'ouvrage en application du Code des marchés publics, c'est le préfet de département qui prend par arrêté les décisions de création du secteur sauvegardé ou de mise en révision du PSMV, ainsi que d'approbation du plan élaboré, révisé ou modifié. Il saisit l'administration centrale pour que soit recueilli l'avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés avant la création du secteur, puis sur le projet de plan élaboré ou révisé avant sa soumission à l'enquête publique. La création du secteur nécessite l'accord de la collectivité territoriale et, conformément au principe d'élaboration conjointe entre l'État et cette collectivité, un protocole d'action commune précise les modalités de désignation par le préfet de l'architecte chargé d'étude, les modalités d'organisation de la commission locale et celles de l'accord préalable de la collectivité à tout acte de procédure. La commission locale du secteur sauvegardé, devenue pérenne, est désormais présidée par le maire

(ou le président de l'entité intercommunale), aux côtés duquel siège le préfet de département. Dans son rôle consultatif, elle assure le suivi de l'établissement du PSMV, mais aussi la mise en œuvre opérationnelle du secteur sauvegardé et l'application du plan. Elle peut se prononcer sur tout projet d'opération d'aménagement ou de construction, notamment lorsque celui-ci nécessite une adaptation mineure. Elle formule un avis sur la modification du plan, cet avis remplaçant celui qui était donné antérieurement par la commission nationale.

La délivrance des autorisations de travaux est entièrement décentralisée, mais très contrôlée. À compter de la publication de l'arrêté préfectoral créant le secteur sauvegardé, tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis, selon les cas, à permis de construire, d'aménager, de démolir ou à déclaration préalable, toujours après accord de l'architecte des bâtiments de France (ABF). Celui-ci assure, à compter de l'acte de création, la surveillance générale du secteur sauvegardé en vue de préserver son caractère historique ou esthétique et il veille à la cohérence du projet de plan avec cet objectif. Le recours auprès du préfet de région contre l'avis « conforme » de l'ABF sur les autorisations d'urbanisme et déclarations préalables existe dans des conditions analogues à celles concernant les « abords des monuments historiques ».

Le règlement et ses documents graphiques (au minimum à l'échelle du 1/1 000, voire du 1/500) définissent les conditions architecturales selon lesquelles est assurée la conservation des immeubles et du cadre urbain. Ils peuvent comporter des règles relatives aux matériaux à utiliser. Ils précisent les immeubles ou parties d'immeubles intérieures ou extérieures « dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales ». Cette disposition peut le cas échéant distinguer les bâtiments d'intérêt architectural ou historique propre et les bâtiments d'intérêt urbain dont la démolition totale est interdite, mais dont une possibilité importante de transformation est admise, notamment dans les parties intérieures ou « dont la démolition ou la modification pourra être imposée par l'autorité administrative à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées ». Cette disposition répond selon les cas à des objectifs de simple mise en valeur à l'égard de constructions adventices, de reconstitution d'une morphologie bâtie, d'aération d'un cœur d'îlot ou de restructuration du tissu. Sont soumis à déclaration préalable tous travaux intérieurs menés sur tout immeuble d'un secteur sauvegardé dont le plan est en cours d'étude (élaboration ou révision). Sont soumis à permis de construire, si le PSMV est approuvé, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires :

— les travaux exécutés à l'intérieur des immeubles ou parties d'immeubles jugés d'intérêt patrimonial, lorsque ces travaux ont pour objet ou pour effet de modifier la structure du bâtiment ou la répartition des volumes existants ;

— les travaux qui portent sur un élément que le plan a identifié comme présentant un intérêt patrimonial ou paysager et qui font l'objet d'une annexe particulière du plan de sauvegarde et de mise en valeur ; si cette disposition ne semble pas pouvoir servir, en l'état actuel de la jurisprudence, pour protéger des éléments d'intérieur d'immeuble à l'occasion de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, le plan de sauvegarde constitue un document d'urbanisme particulier dans lequel il est permis d'identifier des éléments se situant à l'intérieur d'un bâtiment. Ainsi, les travaux projetés sur des décors (parquets, cheminées, lambris, etc.) qui auront été identifiés au moment de l'élaboration ou de la révision d'un PSMV, seront soumis à permis de construire.

Ph. P.

→ Architecte des bâtiments de France ; Association foncière urbaine ; Conservation intégrée ; Documents d'urbanisme ; Ensemble historique ou traditionnel ; Patrimoine ; Réhabilitation ; Restauration ; Restauration immobilière ; Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP).

SÉCURITÉ → Contrôle social ; Délinquance ; Immeuble de grande hauteur ; Insécurité

SÉCURITÉ DES TRANSPORTS

Absence de risques d'accidents. Elle s'entend :

• pour l'usager : on la mesure généralement par le nombre de tués et de blessés (graves ou légers) par million de kilomètres-voyageurs. Cette sécurité est nettement meilleure pour les

transports en commun (moins de 0,5 % de victimes) que pour les moyens individuels ;

• pour les tiers : on peut la mesurer par des indicateurs similaires. Elle est également nettement meilleure pour les transports en commun.

En France, dans les années 1970 et 1980, un tiers des décès accidentels était dû à la circulation (la moitié aux États-Unis). Leur nombre a cependant été divisé par 4 : de 16 500 environ en 1970 à 4 262 en 2009. Ils ne représentent plus que 16 % des décès accidentels. Les deux tiers des accidents matériels, la moitié des accidents corporels, le quart des accidents mortels ont lieu dans des agglomérations de plus de 5 000 habitants. Ces victimes corporelles sont, en France toujours, des piétons dans un cas sur cinq, des utilisateurs de cycles dans deux cas sur cinq et des automobilistes dans deux cas sur cinq.

Ces accidents ont un coût important pour la collectivité :

• on estime qu'un tiers de leur coût n'est pas couvert par les assurances, mais par les hôpitaux publics et le système de protection sociale ;

• le rapport Le Net sur « Le prix de la vie humaine » a estimé en 1975 la perte de production à 575 000 F pour un tué et 69 000 F pour un blessé grave. Ces études n'ont pas été reprises depuis et on se contente d'actualiser (souvent de façon approximative) ces valeurs. Sur cette base, on peut estimer le coût résiduel pour la collectivité à 0,04 € par voyage-kilomètre (en 2004). Pour les transports en commun, le coût de sécurité est environ deux fois plus faible. Le coût des accidents corporels de la route a été estimé à 12 milliards d'€ en France en 2005 (le coût total de l'insécurité routière à 25 milliards d'€).

P. M.

→ Coût social ; Moyen de transport.

SÉCURITÉ (DU BÂTIMENT) → Garanties et assurances du bâtiment

SÉGRÉGATION

La ségrégation est la mise à l'écart d'un groupe social ou d'individus pour des raisons raciales, religieuses, culturelles, sociales, sexuelles ou autres. Cette notion est employée, au sens fort, pour désigner la séparation forcée, institutionnalisée et réglementée, de différents groupes de population à partir de critères raciaux. La ségrégation s'accompagne alors d'une discrimination, c'est-à-dire d'un traitement inégalitaire des groupes qui la subissent.

Au plan politique et racial, aux États-Unis, la législation « Jim Crow », en 1870, a institutionnalisé la ségrégation dont étaient victimes les noirs dans le sud. C'est contre ces dispositions légales que les noirs se sont organisés. Les luttes qu'ils ont menées ont abouti à la promulgation de la loi sur les droits civiques en 1964 et à un très net recul de la ségrégation formelle, sans que leurs conditions de vie concrètes en soient améliorées pour autant. En Afrique du Sud, la ségrégation a abouti à la politique d'*apartheid* qui cherche à organiser un « développement séparé » des différentes « races » du pays afin de « préserver » leurs particularités culturelles et ethniques, mais surtout afin de maintenir la « domination » et la « suprématie » blanches par l'institutionnalisation d'une forte inégalité politique et sociale entre la minorité blanche et la majorité des habitants du pays, enfermée dans des ghettos ou des bantoustans.

Par extension, le mot est employé pour désigner toute catégorie qui se trouve isolée, volontairement ou involontairement, du corps social.

Le développement des mouvements de migrations à travers le monde, en particulier à l'époque du développement industriel, mais aussi à la suite de guerres, surtout dans la période récente, a entraîné, au sein des pays d'accueil, des formes de ségrégation spontanée. Les groupes – ethniques, nationaux, voire régionaux, religieux, etc. – ont en effet naturellement tendance, lors de l'arrivée successive de migrants, à se former en communautés, spontanées mais fortement constituées, avec leurs règles et leurs coutumes, et en particulier à empêcher ou éviter les mariages mixtes, ceci afin d'aider plus efficacement ses membres, de les intégrer dans le pays d'accueil tout en protégeant leur identité.

Le plus souvent, la ségrégation a une traduction spatiale concrète, avec la formation de ghettos ou la création de zones réservées. La ségrégation urbaine a été définie comme « la

tendance à l'organisation de l'espace en zones à forte homogénéité sociale interne et à forte disparité sociale entre elles, cette disparité étant comprise non seulement en termes de différence, mais de hiérarchie » (M. Castells, *La question urbaine,* 1972). Elle désigne donc des processus qui amènent l'inscription de différences sociales ou raciales dans l'espace urbain et la possible formation, dans ces espaces, de sous-cultures spécifiques.

D. L. et B. R.

→ Banlieue ; Exclusion ; Ghetto ; Migrations ; Quartier ; Racisme ; Sociologie urbaine (historique).

SEMI-MÉTRO → Métro ; Tramway

SÉMIOLOGIE → Épistémologie ; Urbanisme

SEMI-PRODUIT → Composant

SENSIBILISATION DE L'OPINION

Tout acteur social en position de pouvoir doit – dans un système démocratique – légitimer son action. De plus, face à des contraintes internes ou externes au champ social qu'il domine, il peut juger nécessaire d'accorder une importance particulière à la fonction information-communication. Par exemple, les usagers d'un équipement donné seront « sensibilisés » à tel ou tel aspect de leur rapport à cet équipement, afin d'infléchir leur comportement ou de changer leur opinion dans un certain sens. Il s'agit donc généralement d'influencer un public par le canal des médias.

L'expression est cependant très floue : « sensibiliser » est une euphémisation de l'action consistant à attirer l'attention avec un objectif de transformation des attitudes. Quant à la notion d'« opinion », elle est utilisée métaphoriquement, comme « l'opinion publique », pour signifier à la fois l'ensemble des opinions émises non « privées » et la somme des opinions individuelles. Ainsi, l'action sur l'opinion permet (J. Habermas) de définir des objectifs sociaux indépendants des désirs de la population. La marge de sécurité entre le nécessaire instrument de régulation socio-économique dans un système démocratique et l'instrument de légitimation unilatérale d'une politique tend à devenir de plus en plus mince dans les sociétés modernes où les fonctions de communication prennent une place prépondérante.

S. J.

→ Participation.

SENTIER DU DOUANIER → Littoral ; Mer

SÉPARATION DES TRAFICS

Principe visant à réaliser des voiries distinctes pour les différents usagers, en fonction de leur vitesse en particulier : automobiles (et motocyclettes), bicyclettes (et cyclomoteurs), piétons. Si la séparation est totale, les croisements des voies des différents réseaux s'effectuent à niveau différent : la ville nouvelle de Cumbernauld (Écosse), entreprise en 1956, a poussé très loin ce principe. Il est aujourd'hui beaucoup moins appliqué.

La séparation des trafics sur les voies routières avait deux objectifs : un gain de capacité, mais surtout de sécurité. Le principe a trouvé une nouvelle application en milieu urbain où il poursuit en outre un troisième objectif : privilégier certains modes de transport peu consommateurs d'espace et peu polluants (les transports en commun, la marche à pied, la bicyclette) et diminuer l'usage de l'automobile (qui dispose dès lors de moins d'espace). Le premier couloir pour autobus a été introduit à Paris en 1963 sur le quai du Louvre. Cette pratique s'est par la suite étendue, voire généralisée, dans de nombreuses villes. Ces couloirs réservés ont souvent été ouverts aux taxis et aux cycles. Pour qu'ils soient respectés, il est souvent apparu nécessaire de matérialiser la séparation. Des couloirs à contre-sens de la circulation, qui doivent alors impérativement être matérialisés, protégés du trottoir et bien indiqués, ont été créés. À partir de 2002, la ville de Paris a décidé de multiplier les couloirs réservés pour autobus, taxis et cycles. Poussé à l'extrême, ce principe conduit à créer des voies en site propre pour autobus, ce qui a été parfois pratiqué, en particulier dans des villes nouvelles (par exemple à Runcorn, en Angleterre, puis dans le centre d'Évry). Il

convient cependant de noter que la politique des couloirs réservés trouve sa limite lorsque l'espace ainsi réservé sert à un nombre d'usagers inférieur à celui qui l'utiliserait s'il était demeuré dans la voirie banale.

P. M.

→ Carrefour ; Deux roues (véhicules à) ; Piéton ; Voirie.

SÉQUENCE → Corps d'état

SERVICE COLLECTIF → Équipements collectifs

SERVICES → Activité économique ; Commerce

SERVICES EXTÉRIEURS DE L'ÉTAT → Conseil régional ; Décentralisation administrative ; Déconcentration ; Département ; État

SERVICES PUBLICS URBAINS

Les services collectifs assurés dans les villes sont nombreux et diversifiés. Il s'agit le plus souvent de services rendus gratuitement aux usagers et financés par les budgets municipaux, donc par les impôts locaux et les subventions reçues de l'État. Mais il peut s'agir aussi de services tarifés (les eaux, les transports en commun, les piscines, les théâtres subventionnés, etc.) qui peuvent être rendus par une régie, par une seule commune ou plusieurs communes regroupées en syndicats intercommunaux, que l'on rencontre aussi bien dans les grandes agglomérations (transports publics) que dans les petites communes rurales (ramassage scolaire). On classe souvent ces services publics urbains selon les différentes fonctions qu'ils assurent. La classification fonctionnelle des dépenses municipales comporte, par exemple, 16 postes de dépenses de fonctionnement.

De très nombreux travaux, tant en France qu'à l'étranger, ont recherché les facteurs déterminants de ces dépenses : caractéristiques socioéconomiques et « besoins » des populations desservies, richesse fiscale de la commune, nature de ses activités économiques et de ses attributions administratives, etc. Les résultats de ces recherches ont parfois conduit à des modifications de la législation, comme en France par exemple avec l'intégration dans les bases de calcul de la « dotation globale de fonctionnement » (DGF), d'éléments de « besoins » tels le revenu fiscal moyen des habitants, le nombre d'élèves scolarisés, de logements sociaux, de chômeurs secourus, le kilométrage de voirie.

Une autre voie de recherche concerne l'efficacité comparée de la gestion publique et de la gestion privée dans la production et l'offre de certains services municipaux susceptibles d'être assurés indifféremment par les deux modes. Sur 15 études concernant le ramassage des ordures ménagères dans cinq pays étrangers (États-Unis, Canada, Grande-Bretagne, Suisse et Belgique) entre 1965 et 1990, neuf d'entre elles concluent à la moindre efficacité de la gestion publique. En France, un certain nombre de grandes villes ont délégué la gestion de certains services municipaux au secteur privé. Cette pratique n'apparaît pas liée à la couleur politique des équipes municipales en place.

Mais des problèmes demeurent : l'identification précise des catégories d'usagers bénéficiaires de ces services et l'effet redistributif des dépenses publiques locales, l'effet sur les dépenses courantes des décisions passées d'investissement, l'effet du système de subvention sur les comportements dépensiers des communes, par exemple.

P.-H. D.

→ Budget communal ; Technique.

SERVITUDE

Charge grevant une propriété immobilière et limitant l'exercice du droit de propriété.

Concept ancien, la servitude a connu depuis un demi-siècle une extension considérable, tant de son champ que de la diversité des régimes juridiques dont elle fait l'objet. Historiquement, l'institution a été essentiellement conçue au bénéfice d'une propriété (le « fonds dominant ») et au détriment de la propriété voisine (le « fonds servant ») et résultait de la loi (par exemple le droit de passage en cas de parcelle enclavée) ou d'une convention (par exemple, l'interdiction d'obstruer la vue du voisin par une construction).

Hormis les servitudes librement consenties entre particuliers, qui sont régies par les règles générales des contrats entre personnes privées, une distinction essentielle doit être faite entre les servitudes de droit privé et les servitudes de droit public.

Régies en France par le Code civil, les servitudes de droit privé ont pour objet de protéger chaque propriétaire contre le dommage qui pourrait résulter de l'exercice illimité par un tiers de son droit de propriété. Ce sont donc des charges imposées sur un bien pour l'usage et l'utilité d'un bien appartenant à un autre propriétaire. Les exemples les plus classiques traitent de l'écoulement des eaux, de la mitoyenneté, du droit de copropriété, du droit de passage (terrains enclavés), de la présentation des vues et des troubles de voisinage.

La servitude est attachée au fonds, c'est-à-dire que le propriétaire de l'héritage soumis à la servitude ne peut vendre cet héritage sans la servitude.

À ces servitudes légales ou conventionnelles civiles de voisinage, anciennes pour la plupart, sont venues se superposer, à l'occasion de l'urbanisation, des servitudes administratives, imposées par le souci de mieux gérer les documents de planification urbaine et donc désormais conçues au bénéfice de l'« utilité publique ».

Ces *servitudes d'utilité publique,* instituées par voie législative, constituent une catégorie particulière de servitudes, fondées sur la préservation de l'intérêt général, qui comme les servitudes « de voisinage », viennent limiter l'exercice du droit de propriété en matière immobilière, tel qu'il est défini par le Code civil. Elles ont des objectifs très spécifiques, soit pour garantir la pérennité, l'entretien, l'exploitation ou le fonctionnement d'une installation d'intérêt général qui a besoin d'un espace propre (exemples : faisceaux hertziens, oléoducs, téléphériques, etc.) ; soit pour protéger un espace particulièrement précieux pour la collectivité (exemples : réserves naturelles, sites classés, monuments historiques et leurs abords, etc.).

L'énumération de toutes les limitations administratives résultant de la réglementation de l'urbanisme (et de l'environnement), pour l'ensemble du périmètre d'application du plan d'occupation des sols, doit obligatoirement, dans un effort de simplification et d'information, figurer dans une annexe au plan. La loi du 7 janvier 1983 rend désormais obligatoire ce qui n'était antérieurement qu'une recommandation. Passé un délai d'un an, après l'approbation du PLU (auparavant du POS), ou après la création d'une servitude nouvelle, seules les servitudes figurant sur cette liste peuvent être opposées à des demandes d'autorisation d'occupation des sols. L'administration est donc désormais liée par les informations données. Mais s'agissant, depuis la décentralisation, du maire ou du président de l'établissement public intercommunal, c'est le préfet qui devra les mettre en demeure de réparer une éventuelle omission, ou même de procéder d'office à l'inscription de la servitude omise.

Une servitude mérite un commentaire particulier car elle illustre bien la transformation du mécanisme : la *servitude de cour commune.* Cette limitation à l'exercice du droit de propriété en matière d'immeuble à usage d'habitation constituant un droit réel, demeurant attaché au fonds, est d'origine légale et non conventionnelle.

La servitude « de cour commune » subordonne la délivrance du permis de construire à la création sur un terrain urbain de servitudes *non aedificandi* ou limitant la hauteur de la construction. À défaut d'accord amiable entre les propriétaires, ladite servitude pourra être imposée par le juge. Une jurisprudence abondante de la juridiction civile, et non administrative, est commentée dans le Code de l'urbanisme (Dalloz) sous l'article L 951-1. Figurent également, dans le Code de l'urbanisme, les servitudes d'utilité publique qui concernent les cimetières, cours d'eau, « marchepied » (libre passage sur les berges des cours d'eau non domaniaux), le passage sur le littoral maritime (assurant le libre accès des piétons à la mer) et le « reculement » (en exécution de plans d'alignement). Enfin, le transfert de coefficient d'occupation du sol peut frapper un terrain d'interdiction de construire (servitude *non aedificandi*) dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages.

Cette accumulation de restrictions au libre exercice du droit de propriété pose le problème de l'indemnisation du propriétaire du bien soumis à la servitude. Généralement, le texte qui institue la servitude prévoit le régime de l'indemnisation éventuelle. On doit signaler à ce propos qu'en France, à la différence de nombreux autres pays, notamment

anglo-saxons, un principe général de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme a été posé par la loi du 15 juin 1943, repris dans le Code de l'urbanisme à l'article L 160-5. Les seules exceptions, interprétées de façon très restrictive par les juridictions administratives, concernent « l'atteinte à des droits acquis » et la « modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ».

Y. P. et V. R.

→ Code de l'urbanisme ; Trouble de voisinage.

SEXE → Population

SIÈGE SOCIAL → Entreprise

SIGNALÉTIQUE → Signalisation

SIGNALISATION

Emploi de signaux destinés à organiser la circulation des usagers dans un espace suivant des critères fonctionnels et de sécurité ; par extension, ensemble des signaux utilisés. La signalétique est l'activité sémiotique relative à la signalisation.

La signalisation articule différents contenus : interdiction, obligation, information, les signes utilisés étant soit arbitraires (par exemple le triangle pour signaler le danger sur les routes), soit motivés (par exemple les pictogrammes), les structures syntaxiques étant toujours très simples (structure prédicat + extension du prédicat, par exemple : cercle rouge (passage interdit) + vignette représentant un camion (véhicule interdit). D'un point de vue psycho-ergonomique, la signalisation correspond à une confrontation entre un individu et un cadre, l'individu étant supposé rechercher une information et pouvoir la traiter (en particulier la possibilité de lire et/ou d'identifier des signes).

Plus que la nature et le lieu du déplacement, c'est son caractère fonctionnel qui compte. Comme l'implique la notion d'usager, le déplacement doit correspondre à une pratique sociale. Aucune signalisation ne correspond à des pratiques individuelles ou singulières. *A contrario,* les pratiques très socialisées, construites au cours du temps, n'ont pas besoin de signalisation pour être accomplies par les acteurs sociaux.

La signalisation induit une attitude logique chez l'usager et une certaine absence de représentation de l'espace. Les aménagements les plus difficiles à signaliser sont principalement ceux où le cadre spatial impose un sens (par exemple, tracé de route suggérant à l'automobiliste un virage) et ceux où s'entrecroisent des logiques d'orientation différentes (par exemple, passage de l'univers du métro à l'univers de la rue). Les principaux défauts d'une signalisation sont l'ambiguïté, le manque de continuité dans l'information, la sur-signalisation (ou redondance) et le manque de cohérence des signes employés (systématicité partielle).

La signalisation sur route et dans les villes s'est essentiellement développée lors de l'essor de l'automobilisme. Limitée au début à quelques panneaux signalant les dangers (cassis, virage, passage à niveau, croisement) et utilisant les traditionnelles bornes pour aider l'automobiliste à se repérer (1910), la signalisation routière s'enrichit peu à peu et fournit des indications d'orientation, règle les conflits de circulation, ordonne l'utilisation de la voirie, matérialisant ainsi les règles contenues dans le Code de la route (1921). Les grandes étapes ont consisté ensuite en l'introduction de la présignalisation avec l'augmentation des vitesses (années 1930), le marquage au sol (années 1950) et l'adaptation au réseau autoroutier (années 1960).

La signalisation participe à part entière au paysage urbain. Elle est conçue pour l'usager (cf. l'utilisation d'anamorphose pour les marquages au sol). Le choix des couleurs, le graphisme des lettres adopté, le dessin des pictogrammes traduit des traits culturels profondément ancrés. Depuis les années 1980, la mise en place de panneaux à messages variables (PVM) permet de varier les indications d'orientation. Couplée avec les recueils de données en temps réel et la mise en place de programmes d'optimisation, cette technologie permet de nouveaux modes d'exploitation des réseaux de voies rapides et des carrefours urbains.

M. D.

→ Information ; Numérotation des rues ; Sémiologie.

SIMULATION → Modèle (mathématique) ; Prévision ; Prospective

SITE

La loi de 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique s'inspire de la loi de 1887 sur la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique.

La loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, scientifique, légendaire ou pittoresque a remplacé celle de 1906, en s'alignant cette fois sur la loi sur les monuments historiques de 1913, modifiée en 1927. Elle reprend à cette dernière l'inscription à l'inventaire assortie d'un régime de préavis, l'instance de classement. C'est bien parce que « l'atteinte aux sites » était un critère utilisable dans le refus de permis de construire (ou dans la formulation de prescriptions assortissant sa délivrance) que l'on a pu, en site inscrit, au fur et à mesure de l'extension de la soumission à permis de construire, se contenter de l'effet juridique sommaire propre à la loi de 1930 : une simple obligation de déposer un « préavis des travaux ». La loi du 2 mai 1930 crée la « zone de protection » dite « du titre III de la loi ». Un plan assorti des prescriptions imposées est destiné à assurer dans cette zone la protection des alentours d'un monument classé ou d'un site classé ou inscrit.

Aujourd'hui, on peut nettement distinguer :

— *les monuments naturels ou les sites inscrits*, où « l'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'administration de leur intention » (article L341-1 du Code de l'environnement) ;

— *les monuments naturels ou les sites classés* qui « ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale » (article L341-10 du Code de l'environnement).

Dans le cas des *sites inscrits*, il faut veiller à articuler le « préavis de travaux » avec les autorisations et déclarations préalables prévues par le Code de l'urbanisme. La déclaration propre aux travaux en site inscrit « est adressée au préfet de département, qui recueille l'avis (simple) de l'architecte des bâtiments de France sur le projet », mais lorsque l'exécution des travaux est subordonnée à une autorisation d'urbanisme ou déclaration préalable au sens du Code de l'urbanisme, l'instruction comporte un avis simple de l'ABF et l'obligation propre au Code de l'environnement se trouve remplie. Un terme correctif important au régime de consultation de l'ABF est, pour les travaux soumis à permis de démolir en site inscrit, un pouvoir d'*accord exprès* de l'ABF.

Au 31 décembre 2005, on compte 4 784 *sites inscrits* à l'inventaire pour une superficie totale de 1 690 381 hectares (3 % du territoire de la métropole). Mais ces sites inscrits constituent une catégorie fort peu homogène. Jusqu'au début des années 1960, l'inscription ne portait que sur des sites très caractérisés et, dans l'immense majorité des cas, de faible étendue. Cette procédure correspondait à la nécessité légale de notifier l'inscription aux propriétaires du monument naturel ou du site et était très lourde quand il ne s'agissait pas de propriété publique. La loi du 28 décembre 1967 et son décret d'application (1969) ont éliminé l'obligation de notification individuelle au moment de l'inscription sur l'inventaire. Si le nombre des propriétaires est supérieur à 100 ou si l'administration est dans l'impossibilité de connaître leur identité ou leur domicile, le préfet du département peut substituer à la procédure de notification individuelle une mesure générale de publicité (insertion renouvelée dans deux journaux, affichage). Cette réforme de 1967-1969 a ouvert la voie à l'inscription de très grands sites urbains ou ruraux. À titre d'exemples, et parmi d'autres, sont ainsi protégés : les dix premiers arrondissements de Paris, le 16e et le 17e ainsi qu'une partie des autres ; tout le littoral de Nice à Menton ; 92 250 ha en Camargue ; les deux tiers du département du Val-d'Oise (81 750 ha). Pendant quelques années, cette grande latitude a été tempérée par une disposition qui empêchait les sanctions pénales à l'encontre d'un propriétaire n'ayant pas reçu notification de. La loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme a abandonné cette disposition gênante. Ces réformes de 1967-1969 et de 1976 ont fait perdre à l'inscription à l'inventaire des sites sa ressemblance initiale avec l'inscription à

l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

Les priorités nouvelles des services départementaux de l'architecture et du patrimoine tendent à l'évidence à faire souhaiter l'allègement du travail que leur donnent les projets en site inscrit. Une circulaire du 10 mai 2007 des ministres de l'Écologie et de la Culture sur l'évolution de la politique des sites inscrits adopte une procédure de radiation des sites les plus dégradés, qu'il y ait diagnostic connu et soustraction rapide au contrôle de l'ABF ou qu'il y ait nécessité de réaliser une étude préalable. Dans les deux cas, la levée de l'inscription se fait en appliquant la règle du parallélisme des formes. En secteur sauvegardé doté d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé, l'effet du site inscrit est suspendu, comme dans les cas des ZPPAUP.

Dans le cas des *sites classés*, leur protection demeure vigilante et efficace. Compte tenu des effets de la servitude de classement, elle vise néanmoins une certaine stabilité et des modifications de portée « mesurée ».

Au 31 décembre 2005, le territoire national comportait 2 639 sites classés pour une superficie de 826 241 hectares (1,5 % du territoire de la métropole). Du point de vue historique, on constate que les lois de 1906 et 1930 ont surtout préservé des sites « ponctuels » : monuments naturels, châteaux et parcs, ensembles bâtis, places ou promenades publiques. Certes, on remarque quelques exceptions notoires, liées au statut foncier des sites concernés. Furent, en effet, concernés : dès 1911 le massif du Pelvoux (7 300 hectares), puis en 1928 le gave du Cauterets (15 000 hectares), en 1941 le cirque de Gavarnie (15 000 hectares), en 1942 la Camargue (15 000 hectares) et en 1951 le massif du Mont-Blanc (26 100 hectares). Il a cependant fallu attendre le milieu des années 1970 pour que se développe un changement d'échelle dans la taille des sites classés et qu'une priorité systématique soit accordée aux paysages emblématiques, quitte à recourir au décret en Conseil d'État. Cette politique, qui réduisait le nombre des classements, a ainsi touché le littoral méditerranéen (caps Corse, Bénat, Sicié, Canaille, Ferrat, Antibes, massifs des Calanques et de l'Estérel oriental, îles de Lérins, Porquerolles, presqu'île de Giens, falaises de Bonifacio, corniche des Maures, etc.), la côte ouest (caps Gris-Nez et Blanc-Nez, Côte d'Albâtre, cap Hornu, baies de Somme et du mont Saint-Michel, pointe du Raz, cap de la Chèvre, baie d'Audierne, une partie de Belle-Île et l'île de Ré, dune du Pilat, corniche basque, etc.), des ensembles de gorges (du Verdon, du Tarn et de la Jonte, de l'Hérault, du Gardon, du Verger), des paysages naturels (lac de Grand-Lieu, montagne Sainte-Victoire, cirque de Navacelles), des vallées (boucle de la Seine dite de Château-Gaillard, vallée de l'Yerres, Grand Morin), des paysages de marais (marais salants de Guérande, Marais poitevin), des vignobles (côte méridionale de Beaune, vignoble des Banyuls, vignoble de Château-Chalon), des réseaux exceptionnels comme le canal du Midi. Les opérations de gestion partenariale de grands sites menacés par la fréquentation touristique se développent, comme en témoigne la dévolution du label « Grand site de France », conféré depuis 2003.

S'agissant du contrôle des travaux par le jeu des autorisations, le ministre chargé des sites doit donner son accord aux démolitions en site classé, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Les autres autorisations de travaux en site classé reviennent en général au ministre chargé des sites, mais les cas énumérés par les articles R341-10 et R341-12 du Code de l'environnement définissent les autorisations qui relèvent de la compétence du préfet de département (ou d'un directeur de parc national).

Ph. T.

→ Abords ; Classement ; Inscription ; Patrimoine ; Paysage ; Permis de démolir ; Secteur sauvegardé ; Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

SITE (d'une ville)

La signification la plus générale de site en fait un synonyme de lieu, d'endroit (avec parfois une connotation esthétique ou touristique dans le langage courant).

Le terme a cependant des acceptions plus précises dans différentes disciplines :

— en *archéologie*, il désigne un lieu précis où les fouilles ont amené la découverte d'industries ou de monuments ;

— en *biogéographie*, il désigne une petite aire forestière où règnent les mêmes conditions climatiques et édaphiques ;

— en *géographie urbaine,* il désigne l'emplacement de la fondation ou de l'extension d'une ville, choisi en fonction de ses caractères topographiques adaptés aux besoins de l'époque en matière de défense, de trafic commercial, de ravitaillement en eau ou en nourriture, ou de commandement ; selon le cas, les sites les plus fréquemment utilisés furent des éminences, des éperons de confluence, des îles, des terrasses alluviales...

G. B.

→ Conditions naturelles ; Situation ; Ville.

SITE PROPRE, SITE RÉSERVÉ → Autobus ; Chemin de fer ; Métro ; Moyen de transport ; Tramway

SITUATION D'UNE VILLE

Position géographique d'une ville par rapport à sa région. De façon plus précise, elle « se définit par rapport aux moyens et aux formes de relation assurant d'une part le jeu des forces stratégiques et de toutes forces de domination territoriales, d'autre part des commodités d'échanges commerciaux » (George, *Dictionnaire de la géographie,* 1970).

Les situations les plus courantes sont :

— la confluence fluviale (Paris, Lyon, etc.), ou plus rarement la diffluence (Moscou) ;

— le contact entre deux régions naturelles ou économiques (Besançon, aux limites du Jura ; Vienne, aux limites des Alpes et de la plaine) ;

— les façades maritimes (ports), de préférence près des embouchures (estuaires, deltas) des fleuves, permettant des relations avec l'arrière-pays (Londres, Rotterdam, Anvers, Marseille, etc.).

G. B.

→ Site ; Ville.

SOCIABILITÉ → Association

SOCIÉTÉ

Pour la sociologie classique, ce terme désigne un « ensemble d'individus dont les rapports sont consolidés en institutions et même, le plus souvent, garantis par l'existence de sanctions, soit codifiées, soit diffuses, qui font sentir à l'individu l'action et la contrainte de la collectivité » (E. Durkheim). Cette définition s'applique, en fait, à la société moderne, caractérisée par des liens organiques et la division du travail qui contrastent avec les liens par similitude et la faible différenciation des collectivités traditionnelles. C'est pourquoi la pensée sociale classique (F. Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft,* 1887, Leipzig ; trad. franç. 1942) oppose la communauté, chargée de traits traditionnels, à la société, identifiée à la sécularisation et à la différenciation culturelle. Dans cette perspective, T. Parsons définit encore la société comme un type particulier de système social « ayant atteint le niveau le plus élevé d'autonomie, en tant que système en relation avec son environnement ». Cette conception voit dans les sociétés un ensemble de valeurs et de normes qui sont institutionnalisées, c'est-à-dire mises en pratique concrètement dans des rôles, des statuts et une organisation sociale.

Historiquement, cette utilisation du terme de société a servi à comprendre et à analyser la modernisation du monde occidental dont les cadres traditionnels étaient bouleversés par l'industrialisation et l'urbanisation.

Aujourd'hui, la sociologie tend à rejeter la représentation de la société « comme un corps social dont la tête commande les membres et les fonctions » (A. Touraine). Elle élabore des concepts plus analytiques, comme ceux de rapports sociaux ou de mouvements sociaux.

D. L.

→ Changement social ; Intégration ; Sociologie urbaine (historique).

SOCIÉTÉ CENTRALE IMMOBILIÈRE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS → Caisse des dépôts et consignations (CDC)

SOCIÉTÉ CENTRALE POUR L'ÉQUIPEMENT DU TERRITOIRE → Caisse des dépôts et consignations (CDC) ; Société d'économie mixte

SOCIÉTÉ D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉTABLISSEMENT RURAL (SAFER)

Créées par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960, les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sont des sociétés anonymes de droit privé, sans but lucratif, placées sous la tutelle des ministères de l'Agriculture et des Finances.

Elles ont pour objet, notamment, par l'exercice de leur droit de préemption, voire d'expropriation pour cause d'utilité publique, et par la rétrocession des terres acquises, de favoriser la constitution d'exploitations agricoles viables (restructuration des unités foncières) et de faire obstacle à l'acquisition de terres par des non-agriculteurs. Le champ d'application du droit de préemption des SAFER est précisé, pour chacune d'entre elles, par un décret qui indique ses zones d'application, sa durée et la superficie minimale à partir de laquelle elle peut intervenir.

Ce droit de préemption des SAFER s'exerce dans les mêmes conditions que le droit de préemption du fermier ou du métayer, mais il relève de la compétence du tribunal de grande instance et non de celui des baux ruraux, en particulier pour la fixation du prix en cas de désaccord.

V. R.

→ Action foncière ; Agriculture ; Aménagement rural ; Maîtrise foncière ; Préemption.

SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE

Acteurs fondamentaux de l'urbanisme et collaborateurs privilégiés des collectivités locales, les sociétés d'économie mixte (SEM) présentent pour les communes l'avantage des sociétés anonymes de droit commercial. Elles ne sont pas soumises aux règles du droit public souvent contraignantes ; elles permettent d'éviter une augmentation excessive du personnel communal ; elles assurent enfin une ouverture aux capitaux extérieurs, tant publics que privés.

Mais ce dernier objectif n'a pas été atteint. Au début des années 1970, le réseau des SEM était dense. Parmi les nombreux types de SEM, trois catégories à vocation immobilière ont joué un rôle important : les SEM de construction (170) ; les SEM d'aménagement, chargées dans le cadre de traités de concession de l'aménagement et de l'équipement de zones d'habitation, industrielles, touristiques, et de lotissements communaux (105) ; les SEM de rénovation urbaine et de restauration immobilière (20). Toutes ont fait l'objet de réglementations détaillées, codifiées dans le Code des communes et dans le Code de l'urbanisme. Les opérations qu'elles ont conduites couvraient (en 1970) environ 18 000 ha urbanisés et ont permis la construction de plus de 300 000 logements.

La loi du 7 juillet 1983 fait des SEM des instruments au service des collectivités qui les créent. Elle a entrepris l'unification d'un cadre juridique devenu extrêmement hétérogène depuis les premiers textes les concernant, qui remontaient à 1926.

Les interventions des SEM avaient fait l'objet de critiques nombreuses, et les collectivités locales jugeaient qu'elles avaient souvent engagé leur responsabilité financière dans des opérations peu rigoureuses. La « crise » des SEM, traditionnellement évoquée lors du congrès annuel de leur fédération, est largement imputable à la récession économique. Les petites communes avaient souvent engagé inconsidérément leur garantie dans des projets trop ambitieux, lorsque s'est achevée l'ère des grandes opérations.

Les personnes associées au sein des SEM locales sont des collectivités locales (collectivités territoriales et établissements publics territoriaux les regroupant) qui doivent détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital et aussi plus de la moitié des voix dans les organes délibérants. La majorité de personnes publiques en leur sein permet d'ailleurs de leur reconnaître la qualité d'« entreprises publiques locales ». Les inégalités de participation entre collectivités locales ont, par ailleurs, été délimitées volontairement. En effet, les collectivités disposent d'une majorité des voix au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance. Et toute collectivité associée a droit à au moins un représentant. Dans tous les cas, ces représentants sont élus en leur sein par chaque assemblée délibérante.

L'objet de l'*activité des SEM*, tel qu'il est décrit par l'article 1 de la loi du 7 juillet 1983, n'est pas fondamentalement nouveau par rapport aux textes antérieurs, en tout cas il n'augmente pas leur domaine, au-delà des

« opérations d'aménagement », des « services publics à caractère industriel ou commercial » et de « toute autre activité d'intérêt général ». La véritable limitation résulte, en fait, de la double délimitation territoriale (les affaires de « sa circonscription ») et matérielle (les interventions économiques et sociales ne portant pas atteinte au « principe de liberté du commerce et de l'industrie » : les collectivités locales ne peuvent prendre de participation dans toute société, quelle que soit l'activité qui lui est impartie).

Il est manifeste que le législateur de 1983 a souhaité éviter certains « dérapages » financiers qui avaient pu se produire antérieurement, en mettant des conditions financières plus rigoureuses à l'intervention des SEM locales au profit de non-actionnaires. Par ailleurs, il a aussi procédé à l'allégement des contrôles de l'État, qui constituaient autrefois la contrepartie de l'octroi par celui-ci de subventions aux communes rencontrant des difficultés financières, du fait de garanties imprudemment accordées aux emprunts émis par une SEM (art. L 235 du Code des communes).

Le *contrôle interne* est désormais assuré par un délégué spécial, désigné en son sein par l'assemblée délibérante des collectivités locales non actionnaires (ou non directement représentées au conseil d'administration ou de surveillance de la SEM) ayant accordé leur garantie aux emprunts qu'elle a contractés. Quant aux commissaires du gouvernement et aux commissaires aux comptes, antérieurement désignés par l'État, ils sont désormais choisis dans les conditions du droit commun.

Le *contrôle externe* est assuré par les collectivités locales actionnaires ou ayant accordé leurs garanties, par le préfet commissaire de la République du département où la société a son siège. Ce dernier reçoit communication des comptes annuels et des rapports du commissaire aux comptes, des contrats passés par les SEM, à l'exception des services passés avec des personnes publiques autres que les collectivités locales. Enfin, toutes les délibérations des organes des SEM locales doivent lui être aussi communiquées sous quinzaine.

La chambre régionale des comptes peut, le cas échéant, exercer des contrôles financiers à l'égard des SEM locales comme des collectivités locales elles-mêmes, soit à l'initiative du préfet, selon un mécanisme qui s'apparente au contrôle *a posteriori* organisé par la loi du 2 mars 1982 en matière financière (mais sans effet contraignant), soit à l'initiative de la chambre elle-même, par décision de son président.

Le nouveau statut des SEM locales, s'il atteint sans aucun doute l'objectif de souplesse, n'apporte à leur gestion ni simplification, ni unification, et la responsabilité des collectivités locales actionnaires en ressort renforcée.

Filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la Société centrale d'équipement du territoire (SCET) a longtemps été, depuis son origine dans les années 1950, le principal maître d'ouvrage pour les interventions de la CDC dans le domaine de l'équipement et de la mise en valeur (aménagement concerté et zones industrielles, rénovation urbaine). La SCET, ainsi d'ailleurs que la Société auxiliaire de la rénovation et de l'équipement foncier (SAREF), filiale de la Banque de Paris et des Pays-Bas, ont créé deux réseaux de SEM, sous le contrôle des élus locaux, mais en disposant du pouvoir financier, des moyens techniques, et du « pouvoir d'expert ». La SCET avait pris en charge la gestion du personnel de toutes ses filiales dans ses bureaux parisiens, et assuré ainsi des garanties de carrière ainsi qu'une mobilité du personnel. Le rôle de la SCET, considérable jusqu'aux lois de décentralisation, doit, en particulier, être apprécié par référence à l'intervention, dans les finances locales, du « groupe de la Caisse des dépôts et consignations », à laquelle elle appartenait.

La commune fait également fréquemment appel à une société d'économie mixte locale pour réaliser une opération de lotissement, sur la base d'un contrat de concession ou d'une convention de mandat qui est une variante de la réalisation en régie.

Il existe, en 2007, 1 090 SEM, dont le quart a vocation d'aménageur.

Y. P.

→ Aménagement régional ; Caisse des dépôts et consignations (CDC) ; Maître de l'ouvrage ; Urbanisme opérationnel.

SOCIÉTÉ DE CONSOMMATION → Besoins

SOCIÉTÉ DE CONSTRUCTION

Société ayant pour objet la construction d'immeubles d'habitation ou d'immeubles à

usage d'habitation et professionnel, ou de maisons individuelles groupées. On distingue :

— les sociétés civiles de construction-vente, constituées en vue de la vente d'immeubles, régies par les articles 1832 et suivants du Code civil, qui ne peuvent attribuer les immeubles qu'elles construisent aux associés en contrepartie de leurs apports : les associés sont donc des promoteurs et des investisseurs qui sont responsables sur tous leurs biens du passif social, à proportion de leurs droits sociaux ;

— les sociétés civiles en vue de l'attribution d'immeubles aux associés par fractions divises qui assurent la gestion et l'entretien des immeubles jusqu'à la division en parties communes et en parties privatives et à l'attribution de celles-ci : elles se dissolvent à la double majorité des deux tiers des associés et des deux tiers des voix, après décision définitive sur les comptes de l'opération de construction ;

— les sociétés coopératives de construction qui ont pour objet la construction d'immeubles en vue de leur division par lots, ou d'ensembles de maisons individuelles groupées, par attribution et vente aux associés ainsi que la gestion et l'entretien des constructions jusqu'à cette attribution.

Il existe d'autres types de sociétés civiles immobilières :

— les sociétés civiles immobilières de gestion assurent l'administration d'immeubles qu'elles reçoivent par apport ou qu'elles achètent et répartissent les revenus correspondants entre les associés ;

— les sociétés civiles de placement immobilier administrent de même des immeubles, mais peuvent faire appel à l'épargne ;

— les sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie (SICOMI) construisent pour des entreprises selon la méthode du crédit-bail immobilier (construction pour le compte des entreprises qui deviendront locataires des locaux).

Les sociétés civiles immobilières doivent être immatriculées au registre du commerce, mais n'ont pas d'activité commerciale (par exemple, achat d'immeubles pour les revendre, locations de meublés, etc.). Les associés sont responsables des pertes en proportion de leur part dans le capital social.

Les sociétés de construction sont d'importance très variable, souvent très petites mais parfois importantes. Ainsi, la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations, société anonyme créée en 1954, rebaptisée ICADE, a bénéficié jusqu'en 1977 d'un financement privilégié et a construit, depuis sa création jusqu'en 2005, plus de 600 000 logements, ce qui en fait le plus important constructeur français.

P. M.

→ Accession à la propriété ; Location ; Promoteur-Constructeur

SOCIÉTÉ D'HLM
→ Habitation à loyer modéré (HLM)

SOCIÉTÉ FRANÇAISE DES URBANISTES (SFU) → Urbaniste

SOCIÉTÉ POSTINDUSTRIELLE

Cette expression, employée d'abord par D. Bell et A. Touraine à la fin des années 1960, souffre d'avoir été interprétée de deux manières opposées. Pour les uns, elle indiquait la crise ou la fin de la société et de la culture industrielle, thème repris et accentué par les tenants du « postmodernisme ». Il s'agirait alors d'une société remplaçant la croissance par l'équilibre, ou l'acquisition par l'autonomie, comme objectifs centraux. Pour d'autres, plus fidèles aux premiers emplois de la notion, il s'agissait de définir une société hyperindustrielle dans laquelle un secteur tertiaire moderne, de services technologiquement complexes aux entreprises et aux personnes, remplacerait progressivement un secteur secondaire, défini par la transformation de matériaux.

Le premier sens a été trop directement lié à la crise culturelle et sociale des années 1970 pour avoir une valeur explicative durable ; le second a eu une destinée inverse : les transformations technologiques et économiques qui s'accélèrent ont été désignées de noms de moins en moins ambitieux : après la société postindustrielle, la nouvelle révolution industrielle et après celle-ci, les nouvelles technologies. Les observateurs américains, en particulier, ont constamment insisté sur la continuité des transformations technologiques, de l'automatisation des années 1950 à l'informatisation actuelle, et aussi sur la multiplicité des nouvelles technologies, de l'informatique à la bio-technologie, à

la création de nouveaux matériaux ou à l'utilisation du froid, qui ne constituent nullement un ensemble homogène et isolable.

L'épuisement des deux sens donnés au cours des années 1970 au thème de la société postindustrielle oblige à redonner à celui-ci un sens plus général et à insister sur « société » plus que sur « postindustrielle ». On ne peut parler de nouvelle société ou de nouveau type sociétal que si on définit un nouveau niveau ou mode d'action de la société sur elle-même (de même que pour le passage d'une société marchande à une société industrielle) et de nouveaux modes de pouvoir et de conflit. Ce qui marque le mieux le passage à une société postindustrielle, qu'on peut nommer, de manière plus positive, société programmée, c'est l'importance centrale prise par les technologies de production et de diffusion de biens symboliques : informations, langage, images, connaissances, représentations. Si la société industrielle a transformé les moyens de production, la société postindustrielle ou programmée en transforme les fins, c'est-à-dire la culture, si on définit celle-ci comme l'ensemble des modes de relation à la nature. Les nouvelles techniques industrielles ou de gestion n'appartiennent donc pas, quelle que soit leur modernité, à la société postindustrielle. En revanche, le développement des nouveaux médias, de la médecine et de toutes les formes de recherche scientifique appartiennent d'emblée à la société postindustrielle. Les champs de pouvoir et de conflit se déplacent vers la culture, qu'il s'agisse des mass media ou de la médecine et, en particulier, des travaux qui affectent le plus directement la naissance, la reproduction et la mort.

Ainsi renaît une notion qui a d'abord été définie plus par le point de départ d'une évolution que par son point d'arrivée. Une génération après l'apparition de la notion, celle-ci peut renaître et prendre plus d'ampleur parce que les transformations annoncées ont déjà profondément modifié notre expérience vécue. L'utilité de la notion de société postindustrielle semble plus grande encore au moment où les pays industrialisés se sentent à nouveau engagés dans une période de croissance, de transformations économiques et techniques et de forte concurrence internationale. Au moment où notre société redécouvre qu'elle a un avenir et pas seulement un présent, la notion de société postindustrielle est de celles qui peuvent le mieux guider leur analyse d'elles-mêmes.

A. T.

→ Postmoderne ; Posturbain ; Télécommunications ; Télématique.

SOCIOLOGIE URBAINE (HISTORIQUE)

Sociologie à part entière, concernant les sociétés de façon globale, en tant qu'elles sont communes à l'urbanisation, elle ne peut être réduite à une simple application de la sociologie à l'espace urbain. Elle réfléchit la double diversité des approches théoriques, en général exclusives les unes des autres, et des types d'urbanisation auxquels ces approches se réfèrent par prédilection. Ces types offrant une grande diversité dans l'espace et se renouvelant constamment dans le temps, on ne peut donner une idée du corpus de la sociologie urbaine qu'en évoquant son histoire.

Elle est née à l'articulation des XIX^e^ et XX^e^ siècles, de courants qui sont longtemps demeurés séparés, en Allemagne, avec Marx, Sombart, Simmel, Max Weber ; en France, avec Maurice Halbwachs, disciple de Durkheim ; aux États-Unis, avec Park, Burgess, Wirth et les autres auteurs de l'école de Chicago.

Après la seconde guerre mondiale, l'intervention des planificateurs-aménageurs, en Europe comme en Amérique, ouvrit à la sociologie urbaine une nouvelle vocation, l'orientation volontaire de l'urbanisation. Un néomarxisme apparut à la fin des années 1960, qui s'opposait à l'approche technocratique comme aux autres approches. À la fin des années 1970, le ralentissement de l'urbanisation et l'approfondissement de la crise économique conduisirent les sociologues français à s'intéresser moins au développement volontaire qu'à l'analyse des diversités locales.

Tous les sociologues de la ville ont cherché à définir la spécificité du fait urbain et à en donner des illustrations concrètes exemplaires. En France, M. Halbwachs fondait la sociologie fonctionnaliste des villes et la soustrayait à l'emprise de l'économie et de l'histoire. Il montrait que la spéculation foncière et immobilière, qui accompagne les expropriations liées au remodelage et à l'extension des rues de Paris entre 1860 et 1914, présentait des caractères spécifiques (1909, 1928).

L'économie libérale classique ne saurait rendre compte de la spéculation, puisque l'abondance des expropriations fait monter les prix au lieu de les faire baisser, et bouleverse ainsi la loi de l'offre et de la demande. L'histoire n'en peut davantage rendre compte, puisque les « administrateurs-constructeurs » croient agir de leur propre initiative, alors qu'ils sont soumis, en réalité, à la pression des « besoins collectifs » de la population. La spéculation et l'expropriation définissent donc, par excellence, le phénomène urbain, puisqu'elles donnent à lire le jeu, concentré et accéléré, de la pression des besoins collectifs, c'est-à-dire de la fonction qui crée ses organes. Ainsi, l'accroissement de la population parisienne et l'élévation du niveau des richesses poussent à la mobilité démographique qui suscite les expropriations ; celles-ci conditionnent la percée et le tracé des rues nouvelles et entraînent la hausse du prix des terrains, anticipée par des spéculateurs prompts à accaparer par avance une partie des gains supplémentaires permis par les aménagements et améliorations en cours.

Pour mettre en relief le pouvoir déterminant des besoins collectifs, Halbwachs opposait deux personnages : le spéculateur, en prise directe sur les besoins collectifs qui s'expriment spontanément dans la spéculation, le monarque ou l'administrateur, entièrement dupe du pouvoir qu'il croit avoir de provoquer ou d'empêcher le développement des processus urbains. C'est ainsi qu'en deux siècles d'interdictions, constamment renouvelées depuis 1550, les monarques n'ont jamais pu empêcher Paris d'éclater au-delà des murailles où ils voulaient contenir la ville. Inversement, l'aménagement urbain interne n'a pas davantage obéi aux tracés prévus par les divers planificateurs, de Louis XIV à la Révolution. Le caractère essentiel des phénomènes sociaux, pour Halbwachs, est la « spontanéité » et le « naturel », par opposition à l'arbitraire et à l'artifice des décisions individuelles qui prétendent les orienter.

Pour les initiateurs de l'école de Chicago (cf. Grafmeyer et Joseph, *L'École de Chicago,* Paris, 1979), le cas de Chicago apparaît comme révélateur des traits les plus généraux de la ville moderne. Ce « laboratoire » grandeur nature est caractérisé par un gigantisme historiquement inédit, dû à la fois à une cadence de croissance exceptionnelle et à un afflux considérable de groupes ethniques hétérogènes, particulièrement peu préparés à la vie dans les grandes villes (ruraux du *Middle West* et surtout paysans d'Europe centrale et orientale). De ce fait, les différentes zones urbaines débordent les unes sur les autres à partir du centre (cf. Burgess).

Celles qui sont abandonnées par leurs premiers occupants sont ensuite submergées par la diversité des communautés ethniques qui, sous l'effet de cette vaste translation désorganisatrice, improvisent des modes de vie plus ou moins déviants. Park et Burgess nomment « aires naturelles » ces mixtes d'espace urbain et de communautés, avec le surgissement de leurs subcultures spécifiques. Les travaux qui ont fait la renommée de l'école de Chicago portent essentiellement sur les aires de taudis et de ghettos. S'ils mettent au premier plan la désintégration, la ségrégation et la marginalité, ils s'inscrivent cependant dans une perspective évolutionniste, et ne cherchent à élucider les voies de la désorganisation que pour rendre plus efficaces les moyens de l'assimilation et de la socialisation.

Le cas de Chicago est très vite apparu comme exceptionnel aux sociologues américains. Dans la fonction exemplaire et générale de laboratoire social, R. S. et H. L. Lynd (*Middletown, a study in modern American culture,* New York, 1929, premier ouvrage de sociologie à succès) lui substituèrent une petite ville du centre (« Middletown » est le pseudonyme de Muncie, dans l'Indiana). W. L. Warner (de 1941 à 1959) poursuivit la même orientation en dirigeant une longue enquête sur Newburyport, dans le Massachusetts (Yankee City). Ces auteurs considèrent que la question de l'intégration, si importante et spectaculaire soit-elle historiquement, ne livre pas le phénomène urbain essentiel, qui est celui du changement social sous l'effet de l'industrialisation dans les collectivités urbaines. Ils se placent au moment où l'intégration ethnique est réalisée et cherchent à élucider les mécanismes de la stratification sociale et du changement.

L'étude des petites collectivités urbaines *(community studies)* a laissé à son tour la place à d'autres perspectives et à d'autres objets : la taudification des centres, le développement de nouvelles banlieues *(suburbs),* etc.

L'essai sur la ville de Max Weber (*Die Stadt,* 1921) n'a pas cessé d'exercer son

influence sur les sociologues et les historiens. La réflexion de Weber s'applique au matériau urbain de l'histoire universelle, des origines au XVIII[e] siècle, et s'attache à définir divers types de villes comme des combinaisons originales de traits interdépendants : économiques, politiques, administratifs, culturels, sociaux, militaires, etc. Chacun de ces types présente la réalisation la plus complète d'une combinatoire et constitue pour Weber un « type idéal ». Ainsi le type idéal de la ville de l'Occident médiéval se définit par l'interdépendance de certains traits comme l'autonomie d'une organisation communale fondée sur le lien associatif et indépendante du système féodal, l'existence d'une économie dotée d'une finalité interne, la présence de certaines catégories sociales, en particulier une « bourgeoisie » privilégiée ou patriciat, dont la perpétuation ne doit rien au système lignager rural, etc. Tous les traits du type idéal sont loin d'être présents dans tous les exemples historiques connus. Les types proposés par Weber permettent précisément d'ordonner tous les exemples historiques dans leur écart et leur distance par rapport à une référence idéal typique qui n'est pas une norme mais un instrument de compréhension.

La ville médiévale occidentale, si différentes que soient ses variantes, est visiblement posée par Weber comme la référence la plus intéressante : ni les villes antiques ; ni les villes asiatiques qu'il analyse ne présentent cette autonomie originale qui a été, non pas certes « le seul élément décisif », mais, à tout le moins, un facteur essentiel de la naissance du capitalisme et de l'État modernes où Weber aperçoit la « rationalité » spécifique de l'Occident.

En France, au lendemain de la seconde guerre mondiale, P. H. Chombart de Lauwe a été le continuateur d'Halbwachs dans le domaine de la sociologie urbaine, au carrefour des traditions précédentes. Il a dirigé et suscité, au sein du Centre d'ethnologie sociale et de psychosociologie, un nombre considérable d'études et d'enquêtes sur le mode de vie urbain, qui ont dominé la période 1950-1965. Particulièrement soucieux d'élucider les mécanismes de la ségrégation sociale, il a consacré de nombreux travaux aux grands ensembles d'habitation, construits à la hâte au cours des années 1950, dans le but de faire face à la très rapide croissance urbaine que connaissait soudainement la France. Nonobstant leurs carences, analysées avec attention, ces grands ensembles lui apparaissent comme les « laboratoires sociaux » (référence polémique à l'école de Chicago) où est menée l'expérience, historiquement nouvelle, de la cohabitation de classes sociales différentes dans le même espace résidentiel. Chombart de Lauwe espérait que ses recherches, consacrées aux formes nouvelles de la ségrégation et de la déségrégation, aideraient les pouvoirs publics à saisir la chance historique qui s'offrait, d'orienter le développement urbain vers davantage d'harmonie.

En France, Chombart de Lauwe n'a pas été seul à voir dans la crise et l'explosion urbaine un phénomène de civilisation majeur, porteur de grands espoirs. Au tournant de la décennie 1960-1970, Henri Lefebvre, philosophe issu du marxisme, prophétise la révolution urbaine, c'est-à-dire l'avènement de la révolution sociale comme conséquence des nouvelles formes du développement urbain.

Parallèlement, une évolution importante pour la recherche en sciences sociales se manifesta en France à partir des années 1960 : l'intervention des planificateurs-aménageurs dans la commandite de recherche. Cette intervention a eu pour effet d'accroître considérablement les moyens financiers mis à la disposition des chercheurs, mais aussi de peser sur les orientations de la recherche urbaine, qui connut un développement spectaculaire au cours de la période 1960-1975. En effet, loin de se borner à une neutralité d'utilisateurs, les planificateurs-aménageurs imposèrent alors à la recherche urbaine, et en particulier à la sociologie urbaine, une conception de la société qui tire principalement ses ressources de la nouvelle économie de la croissance planifiée, issue des travaux des initiateurs keynésiens de la comptabilité nationale. Il arriva que les planificateurs participent directement aux travaux de recherche en sciences sociales. Sous des formes diverses, plus ou moins contestataires, l'ensemble de très nombreux travaux de cette période se résument dans une reformulation explicite de la problématique planificatrice de la croissance volontaire et de ses bienfaits (cf. en particulier Chamboredon et Lemaire qui, dès 1970, analysent et critiquent l'utopie technocratique de la fusion harmonieuse des

classes sociales dans les nouveaux grands ensembles).

Ces reformulations ont pu prendre un tour plus radical à la faveur historique de la révolte de mai 1968, en cherchant leurs garanties théoriques auprès de deux philosophes : Michel Foucault, dont les analyses mettent en relief les formes innombrables de l'intervention asservissante de l'État dans la vie des individus ; et Louis Althusser, dont la « lecture » de Marx, au sortir de la glaciation dogmatique de la période stalinienne, rendait confiance aux sociologues qui cherchaient à renouveler l'analyse marxiste pour l'appliquer à leur époque, en couplant les principes du matérialisme historique à l'appareillage des enquêtes empiriques (cf. E. Lebas, 1982 ; F. Godard, 1980).

La tendance néomarxiste, dont les travaux dominent de leur masse la période 1968-1977, est constituée de courants distincts. Manuel Castells a, le premier en France, théorisé l'adaptation du matérialisme historique à l'analyse des problèmes urbains (*La question urbaine,* Paris, 1972). Il part de l'idée que la baisse générale du taux de profit affecte particulièrement l'économie urbaine des infrastructures nécessaires. D'où une crise urbaine, sensible à tous les niveaux. Cette crise a pour effet de détériorer la reproduction de la force de travail, donc la consommation des biens économiques et des équipements collectifs. Pour endiguer la crise, l'État tente d'aménager et de planifier l'utilisation de l'espace urbain, régional, national, sans oublier qu'il doit diriger aussi des capitaux publics vers les secteurs déficitaires de l'économie productive.

Le problème posé par les sociologues marxistes est alors de savoir si l'État, asservi au grand capitalisme dans cette phase du « capitalisme monopoliste d'État », parviendra à endiguer la crise urbaine, freiner la spéculation foncière et immobilière, aménager convenablement l'habitat et les transports, et finalement à désamorcer les mouvements sociaux urbains dont les explosions, depuis 1968, ne semblent pas cesser.

Les sociologues marxistes se répartissent selon leur façon d'aborder et de répondre à cette problématique. L'État est-il complètement asservi au grand capitalisme ? L'aménagement planifié de l'espace est-il seulement affecté d'un retard circonstanciel sur la dynamique spontanée de l'extension urbaine et va-t-il progressivement résorber inégalités et déséquilibres ? Ou bien n'est-il qu'un leurre, et sa fonction est-elle celle d'un « brouillage » idéologique, destiné à déjouer les révoltes urbaines ? Ou encore vise-t-il délibérément à « exacerber » les conflits de classes, en prolétarisant cadres supérieurs et commerçants ? Ou enfin, est-il de nature équivoque et indécidable ?

Les événements ont tranché entre les prévisions, obligeant les sociologues marxistes à évoluer selon des trajectoires intellectuelles qui, sauf exception, les ont conduits vers des problématiques non marxistes. Ils espéraient en la conjonction du mouvement ouvrier et des mouvements urbains dans l'issue d'une révolution dont mai 1968 n'était « qu'un début ». Dès 1976-1977, ils constataient que la « proximité spatiale » n'empêchait pas la « distance sociale » de se perpétuer, et surtout, que les acteurs des nouvelles luttes (urbaines, régionalistes, écologiques, environnementalistes, féministes, etc.) appartenaient aux couches moyennes salariées dont eux-mêmes faisaient partie.

Cet échec des prévisions conçues à partir de 1968, lié à d'autres événements de la conjoncture internationale, a conduit les sociologues marxistes à retrouver des domaines d'investigation et des problématiques que d'autres sociologues n'avaient pas quittés. De part et d'autre de 1980, se sont développées des recherches sur l'« objet local », c'est-à-dire sur de petits territoires (villages, quartiers urbains) à propos desquels les observateurs, issus de disciplines différentes, et loin des préoccupations des planificateurs absorbés par la crise économique, tentent de saisir l'effet spécifique de la localisation des phénomènes sociaux.

M. A.

→ Anthropologie sociale et culturelle ; Classe sociale ; Écologie urbaine ; Ethnologie urbaine ; Quartier ; Ségrégation ; Société.

SOI → Climax ; Pollution des sols

SOLAIRE (ÉNERGIE) → Énergie et environnement

SONDAGE → Échantillon ; Enquête

SOUK → Marché ; Médina ; Place marchande

SOUS-DIRECTION DES MONUMENTS HISTORIQUES ET DES ESPACES PROTÉGÉS

Le service des monuments historiques a pour origine en 1830 un rapport de Guizot au roi Louis-Philippe et la nomination d'un inspecteur général des monuments historiques Ludovic Vitet, remplacé par Prosper Mérimée de 1834 à 1860. La Commission des monuments historiques a été créée en 1837 avec des architectes qui lui sont attachés. Ce service embryonnaire prend consistance après la loi du 30 mars 1887 et la législation de 1905-1907 relative aux cultes (décret du 12 avril 1907) et s'affirme définitivement avec la loi de 1913. Dans la seconde moitié du XX^e^ siècle, la création de services régionaux déconcentrés, la mise en place de services d'archéologie modifient la physionomie du service qui se concentre sur ses missions propres (et absorbe les palais nationaux et certains bâtiments civils). La réforme de 2005-2009 réorganise le contrôle scientifique et technique, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre. L'arrêté du 17 novembre 2009 a remplacé ce service par une sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés.

Le décret du 22 juin 2009 définit le contrôle scientifique et technique comme destiné « à vérifier périodiquement l'état des monuments et les conditions de leur conservation » et « à vérifier et garantir que les interventions sur les biens classés ou inscrits (...) sont compatibles avec le statut de monument historique reconnu à ces biens en application de ce code (...) et ne compromettent pas leur bonne conservation en vue de leur transmission aux générations futures ». Les compétences des services s'étendent aux conditions scientifiques et techniques selon lesquelles les interventions sur les monuments sont étudiées, conduites et documentées et que le contrôle des travaux s'exerce dès le début des études documentaires et techniques préparatoires et tout au long des travaux autorisés jusqu'à leur achèvement.

Un autre décret du même jour, relatif à l'assistance à maîtrise d'ouvrage des services de l'État chargés des monuments historiques, précise que celle-ci est exercée, pour les immeubles classés ou inscrits, sous la forme d'une conduite d'opération totale ou partielle, par les services déconcentrés du ministère, sur décision du préfet de région (ou par un service à compétence nationale, sur décision du ministre). L'assistance est définie par un contrat écrit.

La détermination (en accord avec les affectataires) et la maîtrise d'œuvre des *travaux de réparation* des immeubles classés appartenant à l'État sont assurées, sauf cas particuliers, par l'ABF territorialement compétent. La maîtrise d'œuvre des travaux de réparation n'appartenant pas à l'État est confiée à un architecte qualifié, mais l'ABF peut assurer cette maîtrise d'œuvre en cas de péril pour le monument, de danger imminent pour les personnes ou de carence de l'offre publique ou privée.

Pour les *travaux de restauration,* la maîtrise d'œuvre est confiée à l'architecte en chef des monuments historiques territorialement compétent pour les immeubles dépendant de l'État. Pour les autres immeubles, elle est confiée soit à un architecte du corps des architectes en chef des monuments historiques, soit à un architecte qualifié ou à l'architecte en chef territorialement compétent lorsque aucun maître d'œuvre n'a pu être retenu par le maître d'ouvrage.

Pour les *travaux de modification,* la part accessoire des travaux de restauration est incluse dans la mission de l'architecte spécialisé chargé de ceux-ci, mais si les travaux neufs sont prépondérants, ils sont confiés à un maître d'œuvre choisi par le maître d'ouvrage.

Ph. P.

→ Abords ; Architecte des bâtiments de France ; Architecte en chef des monuments historiques ; Classement ; Monument historique ; Restauration.

SOUS-EMPLOI → Emploi

SOUS-SOL → Mines et carrières ; Urbanisme souterrain

SOUS-TRAITANCE

Exécution, par une entreprise, d'une partie de la production de biens ou de services pour le compte d'une autre entreprise, conformément à des plans, des normes ou des objectifs

imposés par celle-ci. On peut sous-traiter la fabrication de pièces, ou une étape de la fabrication, ou un service spécialisé.

Le plus souvent, ce sont de grandes entreprises qui font appel à la sous-traitance auprès d'entreprises plus petites, voire d'artisans. Des entreprises spécialisées dans la sous-traitance se sont créées dans l'industrie, mais aussi dans le secteur des services (dits aux entreprises). La sous-traitance est un moyen pour l'entreprise de se décharger de fabrications ou de services délicats et coûteux, ou irréguliers, et de les obtenir à moindre frais. Elle contribue, dans une région, à dynamiser l'activité économique.

P. M.

→ Entreprise ; Industrie.

SPÉCULATION

Opération qui consiste à profiter des fluctuations du marché pour faire un bénéfice. En théorie libérale, la fonction du spéculateur est bénéfique puisqu'elle assure la communication des marchés dans le temps et dans l'espace, dans le cadre d'une activité parfaitement légitime. Dans cette optique, spéculer est donc simplement le fait de se comporter en *homo economicus*.

Par contraste, « la spéculation » fait l'objet de fréquentes condamnations d'ordre moral. Par rapprochement avec la notion d'enrichissement sans cause, on oppose ainsi l'argent gagné par le travail aux gains spéculatifs résultant du flair, de l'adresse, parfois de procédés douteux, de la part du spéculateur.

On conçoit que le marché foncier soit devenu, par ses caractéristiques propres (opacité du marché, variations de prix indépendantes de la nature physique du bien), un terrain d'élection pour le « spéculateur », notamment en ce qui concerne les terrains qui passent du statut de terre agricole à celui de terrain à bâtir. Pour des raisons économiques complexes, le prix du sol est directement lié au caractère « intensif » de son utilisation (agriculture, maraîchage, usage industriel, urbanisation, « tertiaire supérieur »). Ce changement de statut, issu de la réglementation du droit des sols, induit toujours un accroissement de valeur considérable, créant un enjeu pour le spéculateur qui aura la chance, l'adresse, ou l'influence suffisante pour que son terrain soit convenablement traité par le plan d'urbanisme.

La durée de détention joue à l'évidence un rôle important dans l'attitude spéculative. Le spéculateur achète pour revendre dans un délai relativement bref. En France, par exemple, la fiscalité tient compte de cet aspect en taxant plus sévèrement les plus-values « à court terme » (terrain revendu moins de deux ans après son acquisition) que les plus-values à moyen terme (plus de deux ans de détention).

V. R.

→ Cycle de l'immobilier ; Imposition des plus-values immobilières ; Marché foncier ; Prix foncier ; Rente foncière ; Sociologie urbaine.

SQUARE → Espace vert ; Jardin public

SQUATTER

Occupant sans titre d'un bien foncier ou immobilier.

L'origine du terme (*to squat* : s'accroupir, se blottir) se situe en Australie, dans la première moitié du XIX^e^ siècle, à propos d'occupation de terres inexploitées par des éleveurs de moutons.

Dans les pays développés, il s'agit le plus souvent d'un logement ou d'un immeuble entier (appelé *squat*). Il peut aussi s'agir de bureaux, de locaux commerciaux ou industriels, etc. Dans les pays en développement, on applique le terme pour l'occupation illégale d'un terrain pour y construire un logement en général sommaire : telle est l'origine des bidonvilles. Il s'agit parfois d'une véritable forme alternative de logement.

La pratique du « squattage » n'est pas nouvelle. Elle a à la fois un aspect utilitaire – se procurer un logement lorsque c'est impossible, pour des raisons financières ou autres, par les voies légales – et un aspect sociopolitique – dénoncer les conditions du logement, la spéculation foncière et immobilière, revendiquer le droit au logement, attirer l'attention (des pouvoirs publics, de l'opinion, des médias) sur des situations de mal-logement, vivre en communauté, fonder un foyer de création et de manifestations artistiques (squat d'artistes). Dans certains cas, les squatters n'hésitent pas à effectuer des aménagements des locaux (installations sanitaires, création de locaux collectifs,

etc.). Liée à une occupation illicite, leur situation reste cependant par définition précaire.

Les conditions favorables à une action de squatters sont :

— une situation tendue du marché du logement locatif ;

— la présence ostensible, parfois de façon durable, de logements vides, notamment d'immeubles entiers promis à la démolition ou à une reconversion ;

— un quartier en évolution dont la population d'origine se voit évincée par une opération d'urbanisme (rénovation, réhabilitation).

Une opération de squattage peut avoir plusieurs issues :

— exceptionnellement (cela s'est produit en particulier à Amsterdam) la pérennisation par location régulière offerte aux squatters ;

— parfois, découragement des squatters devant les actions entreprises par le propriétaire (intimidations, dégradations volontaires ; coupure d'eau, d'électricité et de gaz, etc.) ;

— relogement par les pouvoirs publics, des ménages squatters ou d'une partie d'entre eux, dans des logements définitifs ou des solutions d'hébergement temporaires, notamment pour les opérations défendues, voire menées à l'initiative d'associations œuvrant dans le domaine du logement ou des personnes défavorisées ;

— le plus souvent, procédure d'expulsion, exécutée au besoin avec le recours à la force publique : la procédure de flagrant délit suppose que le propriétaire réagisse rapidement dans un délai de 48 heures : au-delà, une décision de justice ou un procès-verbal de conciliation exécutoire devient nécessaire, conformément à la procédure d'expulsion ; dans les pays en développement, on procède parfois à des expulsions massives de quartiers entiers : on parle en Afrique d'opérations de déguerpissement.

H. J. et A. M.

→ Bidonville ; Démunis (logement des) ; Expulsion ; Insalubrité ; Luttes urbaines ; Rénovation urbaine.

STADE ET TERRAIN DE SPORT

Espaces destinés à la pratique (loisirs, entraînement et compétition) d'activités sportives en plein air.

Entre le simple terrain de football délimité par quatre piquets et le Stade de France à Saint-Denis (inauguré en 1998 avant la Coupe du monde de football), qui peut accueillir 80 000 spectateurs (et même 102 000 pour des concerts) et qui a coûté 2 milliards de F TTC, il y a toute une gamme de situations intermédiaires sans frontières précises.

Un type se dégage cependant, celui du *stade omnisports,* centré sur un terrain permettant la pratique du football et du rugby (superposition des tracés, environ 120 m sur 70 m), inscrit dans une piste d'athlétisme de 400 m, bordée de tribunes. On y trouve souvent annexés un petit terrain d'entraînement, un plateau d'éducation physique, des terrains de basket-ball et de tennis. Un stade omnisports ainsi conçu occupe généralement un terrain de 4 à 8 ha. Il s'agit presque toujours d'équipements appartenant à la commune qui assure les coûts d'entretien, tandis que l'investissement est subventionné par les départements et les régions. Cependant, seules 2 400 communes environ (6 %) possèdent une piste d'athlétisme homologuée.

On notera que, généralement, les terrains qui servent aux compétitions ne sont pas ouverts, le reste du temps, à la pratique sportive et encore moins à la population scolaire, ceci afin de ménager la qualité de la pelouse. Dans la programmation des équipements, il peut donc être utile de distinguer le stade de compétition, affecté au sport-spectacle, qui doit disposer d'une bonne desserte automobile, mais peut être localisé en périphérie, et les terrains de sport affectés à l'activité sportive et aux scolaires, qui ne doivent pas être trop éloignés des lycées et collèges.

À côté des stades et terrains de sport proprement dits, qui sont des espaces réservés à des activités sportives organisées, peuvent aussi exister des *plaines de jeux,* librement accessibles, qui combinent les caractères d'un terrain de sport sommairement aménagé à ceux d'un parc urbain. Ce sont des espaces de quelques hectares, peu structurés, banalisés, où la pratique sportive est envisagée comme une détente. Les plaines de jeux peuvent aussi posséder des petits terrains d'utilisation surveillée, généralement concédés à des associations (courts de tennis, jeux de boules) et des aires de jeux équipées pour les enfants (échafaudages d'escalade, toboggans, etc.).

Les *terrains d'activités physiques* sont des terrains de petites dimensions (moins d'un

hectare en général), destinés à l'éducation physique scolaire (plateau d'éducation physique de 1 000 m^2 environ) et à la pratique, sous forme de jeux, de différents sports de balle et de l'athlétisme. Ils sont, le plus souvent, implantés à proximité des établissements scolaires dont ils doivent cependant être distincts pour assurer le calme de ces derniers, mais aussi l'accès, surtout en fin de journée, de la population non scolaire.

Les courts de *tennis* (environ 800 m^2) sont rarement intégrés à ces terrains d'activités physiques. Outre sur les terrains omnisports, on les implante souvent seuls, par groupe de quatre à dix ou plus, avec une gestion (publique ou privée, notamment dans le cadre de clubs) spécifique. Le secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports évalue à 42 100 le nombre de courts. Plus de la moitié des communes (représentant plus de 90 % de la population) possèdent au moins un court de tennis (couvert ou de plein air).

Le *centre équestre* nécessite aussi des aménagements spécifiques : écuries, manège couvert (la dimension idéale est de 20 × 60 m), carrière en plein air (2 000 à 10 000 m^2). On estime à près de 11 000 le nombre de centres équestres. Leur banalisation suppose donc un espace assez vaste, mais surtout la proximité de lieux de promenade accessibles (forêt, base de loisirs).

Les *terrains d'aventure* sont plus vastes : 1 000 à 6 000 m^2. Sommairement aménagés (clôture, local de rangement, bloc sanitaire), ils sont mis à la disposition des enfants et des adolescents pour les réalisations et les activités de leur choix. Ils sont généralement implantés à proximité des ensembles de logements collectifs et supposent la présence d'un moniteur permanent.

Une ancienne circulaire du 15 octobre 1974 demandait que les plans d'urbanisme réservent pour l'ensemble des équipements sportifs de plein air une surface de 5,8 m^2 pour une ville de 100 000 habitants, et davantage dans les agglomérations plus petites (11,3 m^2 par habitant pour une localité de 1 000 habitants), où les terrains sont souvent moins chers (le coût du terrain peut représenter jusqu'à 40 % du coût de l'investissement). Selon les estimations du secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports, il y avait, en 2009, plus de 44 000 terrains de grands jeux (football, rugby, hockey), dont 148 couverts, et 16 600 terrains de petits jeux collectifs (basket-ball, volley-ball, handball), plus de 18 400 plateaux d'éducation physique et sportive et de nombreuses plaines de jeux, notamment dans les établissements scolaires. On comptait 8 500 terrains d'athlétisme (le plus souvent liés aux terrains de grands jeux). Au total, on recense quelque 260 000 équipements sportifs ouverts au public.

Le sport a fait l'objet, dans le cadre de l'application de la loi Voynet du 25 juin 1999, d'un schéma de services collectifs, approuvé le 18 avril 2002. Ce document présente un état des lieux et fixe des objectifs généraux et les choix stratégiques de l'État dans ce domaine sans néanmoins comporter de mesure précise.

J. C. et P. M.

→ Équipements collectifs ; Piscine ; Programmation des équipements collectifs ; Salle de sport.

STATION D'ÉPURATION → Assainissement ; Pollution des eaux continentales

STATION TOURISTIQUE

Selon l'étymologie, une station touristique est un lieu où s'arrêtent les touristes.

Si la pratique du tourisme a émergé chez les jeunes aristocrates anglais vers 1700 et si les touristes ont commencé à se multiplier au XIX^e siècle, la station touristique est postérieure. Il y eut certes au XVIII^e siècle des villes d'eau, puis des stations balnéaires conçues, sous l'influence des Anglais, sur le modèle de ces dernières : Dieppe, Étretat, Trouville, en Normandie ; Ostende, en Belgique ; Scheveningen, dans la banlieue de La Haye, etc. Les premières stations de villégiature, où l'on séjournait en hiver, sont apparues sur la côte méditerranéenne (Hyères, Nice). Elles se sont multipliées au XIX^e (Cannes, Menton, Monte Carlo, San Remo, etc.) et ont gagné la côte Atlantique (Biarritz, San Sebastian, Royan, Arcachon) avant que ne naissent au XX^e siècle les stations de tourisme familial (Bretagne) puis de tourisme de masse. De même en montagne, toujours sous l'influence des Anglais, les premières stations furent des lieux de cure (Villard-de-Lans, Bagnères) puis des lieux de pratique de l'alpinisme (Chamonix, Grindelwald, Saint-Moritz

Davos, Zermatt, etc.) avant que ne se développent, au XX^e siècle, les sports d'hiver (Megève, Val d'Isère, etc.).

L'expression « station touristique » est réservée depuis 1919, en France, aux stations classées par décret pris en Conseil d'État. Il en existe 537 en France en 2009. Le classement suppose qu'il existe des éléments attractifs mis en valeur, que la commune soit dotée d'un PLU (auparavant d'un POS). On distinguait (jusqu'à la loi du 14 avril 2006 qui a supprimé cette dictinction) six types de stations classées, régis chacun par des règles spécifiques : stations hydrominérales (villes d'eau), climatiques, balnéaires, de tourisme, de sports d'hiver et d'alpinisme, uvales. Il n'est plus nécessaire pour l'ouverture d'un casino et la création d'un office municipal du tourisme à statut d'établissement public industriel et commercial (il en existe 142 seulement). Il fait bénéficier la commune de la taxe additionnelle à certains droits d'enregistrement, d'une taxe sur les entreprises intéressées au développement de la station, éventuellement de la taxe sur le produit des jeux du casino et de la taxe de séjour. Le montant de cette dernière est fixé par le conseil municipal, entre 0,15 et 1,05 € selon le classement de l'hébergement. Dans les stations de sports d'hiver, les communes peuvent percevoir une taxe sur les remontées mécaniques.

Il n'existe plus, depuis 1993, de définition administrative des stations touristiques. On retiendra que ce sont les communes qui mettent en œuvre une politique locale du tourisme et qui offrent des capacités d'hébergement pour l'accueil d'une population non résidente. Plus de 3 000 communes répondent à cette définition. Ces communes touristiques bénéficiaient du concours particulier de la dotation globale de fonctionnement qui leur était réservé et certaines d'une dotation supplémentaire (dont ne bénéficiaient pas toutes les stations classées). Mais, depuis la loi du 31 décembre 1993, cette dotation touristique et la dotation supplémentaire ont été fondues dans la dotation forfaitaire. Les communes qui recevaient la dotation particulière en conservent le bénéfice, mais le montant en est gelé. Depuis 1964, certaines communes ont reçu le label de stations vertes ou de villages de neige (553 en 2009) ou de villages de neige (23 en 2009).

Enfin, on distingue les communes à forte fréquentation journalière (environ 1900) qui reçoivent de nombreux excursionnistes mais offrent peu d'hébergements pour des séjours. Elles peuvent recevoir une dotation complémentaire de la DGF si elles présentent des monuments historiques et offrent aux visiteurs des parcs de stationnement entretenus et aménagés.

Alors que les mécanismes financiers en faveur des stations et des communes touristiques concernent peu l'aménagement, il existe un dispositif tourné vers des objectifs d'aménagement : les contrats de station, procédure introduite par la loi Rocard du 29 juillet 1982 sur la contractualisation. Ces contrats peuvent être passés entre l'État (mais pas toujours), la région, le département et la station. Ils comportent un programme pluriannuel établi par les collectivités et les acteurs locaux et approuvé par le conseil municipal et par les autres contractants. Parmi ces contrats, on distingue des contrats de pays d'accueil (surtout dans les zones rurales : il en existe 142, réunissant environ 6 800 communes), des contrats station-vallée (en montagne, pour promouvoir le développement touristique dans les vallées autour d'une station), des contrats de valorisation des stations littorales (pour concentrer la fréquentation touristique et éviter le mitage du littoral). Depuis le X^e plan, les contrats de station sont intégrés aux contrats État-région. En outre, en 1993, a été lancée la procédure des projets de station qui comportent une subvention de l'État.

Bien que, dans presque tous les gouvernements successifs, il y ait eu un secrétaire d'État (voire un ministre) chargé du tourisme, la direction du tourisme a été, en 2009, fondue au sein de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services. L'organisation de l'offre et la promotion du tourisme sont le fait d'organismes nationaux (Agence française de l'ingénierie touristique, Maison de la France, Observatoire national du tourisme) ; régionaux (Comités régionaux du tourisme, créés en 1942 et réformés en 1987, composés pour moitié d'élus et de représentants des activités liées au tourisme) ; départementaux (Comités départementaux du tourisme, associations officialisées par la loi du 31 décembre 1992) ; et locaux (environ 2 394 offices de tourisme et 750 syndicats d'initiative communaux ou intercommunaux,

qui sont dans neuf cas sur dix des associations fondées par les commerçants et les hôteliers, des EPIC dans la plupart des autres cas). Ces structures sont complexes et peu lisibles. Les lois de décentralisation de 1983 avaient accordé une place particulière à la région dans le domaine touristique, mais sans lui attribuer ce domaine comme un « bloc de compétences ». Les textes ultérieurs n'ont pas apporté la clarification à laquelle visait cette loi.

P. M.

→ Aménagement touristique ; Dotation globale de fonctionnement (DGF) ; Grand Paris ; Hébergements touristiques ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme ; Tourisme.

STATIONNEMENT

Action consistant à arrêter temporairement un véhicule en un lieu. Un parc (ou aire) de stationnement est un espace aménagé pour le stationnement des véhicules, soit au sol, soit en souterrain (sous les immeubles ou sous la voie publique), soit dans un bâtiment à étages. Un emplacement (ou place de stationnement) est l'espace, matérialisé dans un parc, réservé à un véhicule. On compte au moins 25 m^2, par automobile (moitié pour l'emplacement et moitié pour l'accès et la circulation, 18 m^2 seulement pour les silos automatiques). Le terme de « parking », employé dans le sens soit de parc, soit d'emplacement de stationnement, est à prohiber.

Un *garage* est le lieu habituel de stationnement d'un ou de plusieurs véhicules. Par extension, on appelle garage les bâtiments et ateliers de réparation des véhicules qui accompagnent des garages commerciaux.

Le stationnement peut occuper une place considérable dans certaines villes (32 % au centre de Los Angeles), ce qui souligne la forte consommation d'espace par l'automobile. Dans les villes américaines (et parfois ailleurs), de nombreux équipements, qualifiés *drive in,* ont été conçus pour être fréquentés sans quitter son automobile : cinémas, banques, voire restaurants.

Pour décourager l'accès des automobiles au centre des grandes villes, surtout aux heures de pointe (migrations alternantes), on a aménagé près des gares des parcs de stationnement « de dissuasion » : les usagers utilisent leur automobile jusqu'à la gare, puis le métro ou le chemin de fer vers le centre.

P. M.

→ Politique de stationnement.

STATUT → Activité économique ; Salarié

STATUT DE LA VILLE ET DE LA RÉGION DE PARIS

Dans de nombreux pays, la capitale dispose d'un statut particulier en raison de son importance ou (et) pour des raisons politiques. Dans plusieurs pays fédéraux, une nouvelle capitale a été construite sur un territoire fédéral, pour assurer l'indépendance par rapport aux grandes villes ou aux principaux États (Washington, Canberra), voire par rapport à des groupes ethniques rivaux (Abadan, nouvelle capitale du Nigeria), parfois aussi pour contribuer à l'aménagement du territoire (Brasilia).

Dans le cas de la France, la crainte du pouvoir vis-à-vis d'une population prompte à l'agitation, puis les problèmes engendrés par l'importance de la ville, mais surtout de son agglomération, devenue région urbaine, ont conduit à doter Paris, puis sa région, de statuts spécifiques.

La méfiance politique du pouvoir vis-à-vis de Paris remonte au moins à la révolte de la municipalité bourgeoise d'Étienne Marcel (1358). La Fronde de la noblesse (1648) conduisit Louis XIV à s'installer à Versailles. Si Paris redevint capitale avec la Révolution, elle n'eut un maire que de façon épisodique, en 1789 puis en 1848. Depuis 1800, elle a été placée sous la double tutelle du préfet du département de la Seine et d'un préfet de police. Malgré l'élection d'un conseil municipal (depuis 1834), le pouvoir exécutif était détenu par les préfets, ce qui assurait une tutelle du gouvernement sur la gestion de la ville. Les révolutions successives (1789, 1830, 1848), puis la Commune (1871), ont accru la méfiance vis-à-vis de la population d'une capitale prompte à l'insurrection.

Le développement de la banlieue au XX^{e} siècle a fait du département de la Seine le cadre naturel pour traiter les problèmes de l'agglomération parisienne. Mais l'extension

des lotissements, dans les années 1920, devait rendre ce cadre trop étroit. On chercha alors à doter l'agglomération d'organes spécifiques pour traiter des problèmes d'aménagement : ce furent d'abord (1928) le Comité supérieur d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (35 km autour de Paris), à l'origine du premier plan d'aménagement de la région parisienne (dit plan Prost) de 1934 (approuvé en 1939, puis 1941) ; ensuite le Comité d'aménagement de la région parisienne (1943), dont les travaux aboutirent au Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (1960) ; enfin, le district de la région de Paris (loi du 2 août 1961), établissement public qui couvrait l'ensemble des départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne, qui fit préparer le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (1965, approuvé en 1976 après révision).

La loi du 10 juillet 1964 a réorganisé la région parisienne en huit départements, le délégué général au district devenant en outre préfet de région. Mais il a fallu la loi du 6 mai 1976 pour transformer la région parisienne en région Île-de-France et la doter d'un statut comparable à celui qu'avaient les autres régions depuis la réforme régionale de 1972 (le préfet de région devenant en outre préfet de Paris), tout en conservant les pouvoirs propres, qui étaient ceux du district, de création et de gestion de certains équipements (transports collectifs, espaces verts, etc.). La loi du 2 mars 1982 a prévu, comme pour les autres régions, le transfert de l'exécutif au président du conseil régional. Ce conseil a été élu, pour la première fois, au suffrage universel, le 16 mars 1986, puis réélu en 1992, 1998 et 2004.

L'évolution du statut de la ville a été plus tardive et plus rapide. La loi du 31 décembre 1975 a créé un statut, encore particulier, mais beaucoup plus proche du droit commun, en particulier avec le rétablissement d'un maire élu par le conseil (pour la première fois à la suite des élections municipales de 1977). Les plus importantes particularités de ce statut tiennent au fait que Paris est à la fois commune et département, son conseil à la fois conseil municipal et conseil général et que le maire élu par celui-ci est aussi président du conseil général. En outre, est maintenue une préfecture de police (également créée dans plusieurs grandes villes et en Corse), qui couvre Paris et les trois départements limitrophes (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), soit un peu plus que l'ancien département de la Seine. Ce statut a été légèrement modifié par la loi de décentralisation du 2 mars 1982, puis par la loi du 31 décembre 1982, relative à Paris, Lyon et Marseille.

Cette dernière réforme a renforcé le rôle de l'arrondissement. Cette division ancienne de Paris (elle remonte à la Révolution) ne jouait qu'un rôle réduit, pour certains services administratifs, et était la circonscription électorale pour les élections municipales. La réforme de 1975 avait déjà institué une commission d'arrondissement, où les élus étaient toutefois minoritaires. L'arrondissement est, depuis la loi du 31 décembre 1982, doté d'un conseil d'arrondissement élu et d'un maire d'arrondissement. L'objet de la réforme est de faciliter la participation des habitants par la création d'un échelon local.

Dans les années 2000, a été mise en évidence l'inégalité entre Paris, ville au territoire limité et aux ressources importantes, et de nombreuses communes de banlieue, beaucoup plus pauvres. Sur le plan de la gouvernance comme sur celui de l'aménagement, un territoire intermédiaire entre celui de la ville et celui de la région ne serait-il pas pertinent ? Pour certains partisans du Grand Paris, il fallait réunir en un seul département Paris et ceux de la petite couronne. L'idée a été reprise en 2007 par le Président Sarkozy qui a créé un secrétariat d'État au Développement de la région capitale. Le 5 mars 2009, le comité pour la réforme des collectivités locales a proposé ce regroupement des quatre départements centraux en une collectivité locale de statut particulier regroupant les compétences des départements et celles des intercommunalités les plus importantes. Cependant, constatant les nombreuses critiques que soulevait cette proposition, M. Sarkozy a repoussé à plus tard, dès le 29 avril 2009, le problème de la gouvernance de la métropole parisienne.

Les services de la ville de Paris (35 000 agents environ) ont été encore accrus par certains services de la préfecture et par une partie des services extérieurs de l'État, transférés dans le cadre de la décentralisation. Le préfet de Paris et de la région Île-de-France conserve les attri-

butions de représentant de l'État, comme dans les autres départements et régions.

P. M. et Y. P.

→ Capitale ; Commune ; Décentralisation administrative ; Région ; Grand Paris ; Schéma régional d'aménagement et d'urbanisme.

STRUCTURE (D'UN BÂTIMENT) → Gros œuvre

STYLE

Du latin *stilus,* poinçon servant à écrire, ce terme en est venu à désigner par métonymie l'écriture elle-même et le langage « considérés relativement à ce qu'ils ont de caractéristique ou de particulier pour la syntaxe ou même le vocabulaire » *(Littré)* dans l'usage qu'en fait une personne ou une époque. Dans la deuxième moitié du XVIII[e] siècle, le terme « style » est passé dans le domaine des arts visuels, mais il est moins employé par l'urbanisme. Toutefois, dans la mesure où des approches stylistiques ont été appliquées à l'urbain, elles sont semblables à celles en usage dans l'histoire de l'art.

Dans les arts visuels, en particulier en architecture, style renvoie le plus souvent à une unité omniprésente et rigoureuse, à un principe qui détermine le caractère des parties et l'organisation du tout. Le style est considéré comme l'expression signifiante qui révèle la vision d'un individu ou d'un groupe, traduisant la mentalité et la sensibilité collectives d'une culture dans son ensemble. En ce sens, le style d'une époque informe toutes ses œuvres, bonnes ou médiocres. Les historiens d'art ont étudié la formation et l'évolution des styles, s'en sont servi comme moyen de dater et d'identifier des œuvres d'art et ont déduit du style des valeurs religieuses, sociales et morales. Sur cette base, ils sont parvenus à construire un système cohérent, bien qu'incomplet, de la distribution temporelle et spatiale des styles dans le monde.

L'acception la plus répandue du style prend en compte des éléments formels, des relations et des qualités. Cette approche de l'analyse stylistique a fait l'objet d'une élaboration qui permet de dégager et de décrire avec précision des différences d'une grande finesse. D'autres conceptions du style, souvent très sophistiquées dans leurs méthodes, sont moins répandues. La conception organique est fondée sur une analogie biologique ou bien évolutionniste. Dans le premier cas, le changement de style est expliqué en termes de développement, maturité et déclin ; dans le second, en termes de progrès, conduisant de formes matinales à des formes plus avancées. Les techniques et matériaux utilisés par l'art, comme ses fonctions pratiques, sont souvent considérées comme des facteurs déterminants du style. Le style est conçu comme résultant d'une vision du monde ou de formes de la vie sociale. Dans les deux cas, il est façonné par le contexte social de l'attitude esthétique.

C.-F. O.

→ Architecture ; Art ; Art urbain ; Baroque ; Classique ; Histoire ; Moderne ; Organique ; Renaissance.

SUBURBANISATION → Agglomération ; Banlieue ; Périurbanisation ; Rurbanisation

SUBVENTIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES → Dotation globale de fonctionnement ; Dotation globale d'équipement

SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT

Dépenses d'investissement de l'État ou de collectivités locales versées à des collectivités en vue du financement d'un investissement spécifique. Avec la création de la dotation globale d'équipement (DGE) en 1983, la plupart des subventions d'équipement de l'État ont été globalisées. À l'inverse, les subventions spécifiques ou des participations (fonds de concours) entre collectivités locales se sont multipliées.

Les subventions spécifiques d'équipement de l'État non intégrées dans la DGE s'élèvent à 105 millions d'€ en 2010, soit 15 % environ de la DGE (708 millions).

Les subventions d'équipement accordées par les départements aux communes et aux groupements de communes se sont fortement développées depuis la décentralisation, en liaison avec le rôle péréquateur qui a généralement été reconnu aux conseils généraux. Les départements ont versé environ 5,4 milliards d'€ de subventions d'équipement à l'intention des communes en 2008. Mais l'absence de

normalisation des aides, différentes dans chaque département qui édite son propre guide des subventions, a abouti à une forte hétérogénéité quant à la nature des concours accordés.

Quant à la région, dans la mesure où elle assure, hormis les lycées, peu d'opérations à son propre compte et étant donné sa compétence en matière d'aménagement du territoire, les dépenses qu'elle effectue en section d'investissement sont constituées à près de 50 % de subventions d'équipement (5,4 milliards d'€ au niveau national, somme équivalente à celle des départements), dont 40 % en matière de transports et de télécommunications. Il arrive souvent, mais ce n'est pas la règle, que ces concours s'inscrivent dans le cadre des contrats de projet État-région.

Le désengagement progressif de l'État, la crise financière dans laquelle il se trouve, et la récente décision de supprimer, à partir de 2010, la taxe professionnelle (remplacée par une contribution économique territoriale (CET) d'un rendement moindre placeront les collectivités locales, qui financent 75 % des dépenses d'équipement, dans une situation particulièrement délicate dans les années qui viennent.

V. C.

→ Dotation globale d'équipement (DGE) ; Équipements collectifs.

SUPERETTE, SUPERMARCHÉ → Magasin ; Urbanisme commercial

SUPERSTRUCTURE (ÉQUIPEMENTS DE) → Équipements collectifs ; Programmation des équipements collectifs

SURCHARGE (D'UN VÉHICULE) → Confort (d'un moyen de transport) ; Coût généralisé de déplacement ; Modèle de choix modal

SURDENSITÉ → Coefficient d'occupation des sols ; Plafond légal de densité

SURFACE DE PLANCHER

Surface développée des bâtiments, obtenue en additionnant la surface des différents niveaux. On parle de surface hors œuvre brute pour la totalité de cette surface, sans aucune déduction.

On appelle surface de plancher hors œuvre nette la surface obtenue en déduisant de la surface hors œuvre brute les combles et les sous-sols non aménageables, les toitures-terrasses, balcons, surfaces non closes en rez-de-chaussée, les garages et les locaux affectés à des activités agricoles. C'est la surface de plancher hors œuvre nette qui intervient au numérateur dans le calcul du coefficient d'occupation des sols.

On appelle surface habitable la somme des surfaces des pièces habitables ou de service et des espaces de circulation intérieurs. Elle se déduit de la surface hors œuvre nette en soustrayant les surfaces occupées par les murs, cloisons et gaines techniques et les espaces communs (palier, cage d'escalier, ascenseur, etc.).

P. M.

→ Coefficient d'occupation des sols.

SURFACE DE VENTE → Magasin

SURFACE HABITABLE, SURFACE HORS ŒUVRE → Surface de plancher

SURPEUPLEMENT → Normes d'habitabilité et de confort

SURSIS À STATUER → Permis de construire

SYMÉTRIE

Désigne le rapport de parité, d'identité ou d'analogie des parties par lequel celles-ci s'intègrent dans un ensemble en état d'équilibre. Dans l'acception courante du terme, la symétrie se limite au rapport de conformité exacte entre les parties d'un tout, ou entre deux ou plusieurs ensembles par rapport à un axe. Il s'agit alors de symétrie bilatérale ou spéculaire qui est, de toutes les symétries, la plus courante et certainement la plus évidente dans les ouvrages d'architecture ou d'urbanisme (basiliques, villas de Palladio,

façades de Gabriel, place de la Concorde). Cependant, entendue dans sa signification première de συμμετρια très courante jusqu'au XVI^e siècle, à savoir l'harmonie de mesures et non la simple similitude ou répétition des parties, la symétrie est constituée de rapports qui lient toutes les parties d'un ensemble en fonction d'une unité de base, qu'il s'agisse d'un module spatial ou du facteur d'une progression numérique. Cette « symétrie », selon Vitruve et les Grecs (appelée aussi *concinitas* à la Renaissance), est dite alors *symétrie dynamique.* Connue déjà de Platon, analogue au principe harmonique en musique, la symétrie dynamique est un rapport proportionnel de surfaces à la fois subtil et simple, qui correspond à des lois mathématiques telle la croissance numérique de la « série d'or ».

Des études relativement récentes, en particulier celle de H. Weyl (*Symmetry,* Princeton, 1952), ont repris le point de vue, déjà exprimé avec force à la Renaissance, de la concordance entre la science et l'art et formulé l'hypothèse selon laquelle la symétrie est un des principes dominants de la génération des formes dans la nature comme dans l'art où elle prend des aspects divers (symétrie de « translation » ou « rythmique » du palais des Doges à Venise, des cathédrales gothiques, symétrie « de rotation », caractéristique de toute architecture ou ville à plan centré, au baptistère de Pise, dans les cités idéales de la Renaissance).

Suivant l'exemple grec, Vitruve comparait l'édifice architectural au corps humain pour indiquer que la symétrie est constituée de rapports de mesure associant les parties d'un ensemble – qu'il s'agisse d'un édifice ou du corps humain – à partir d'une unité de base appelée « module » et qui en est la mesure commune. Un tel système modulaire part d'un rapport de proportion pour arriver à la symétrie de toutes les parties de l'œuvre et constitue, en fait, la clef de ce que les Grecs désignaient par « canon ». De même, les architectes de la Renaissance – Brunelleschi et Alberti notamment – entendaient par *proportio* ou *symmetria,* considérées comme synonymes, précisément l'application d'un système de rapports commensurables tendant à la connaissance objective de l'espace. Pour Palladio également (R. Wittkower, *Architectural principles in the age of humanism,* Londres, 1949), la *symmetria* correspondait à un rapport caractéristique de nombres, reflétant, au-delà de la figure humaine, un certain ordre cosmique déjà reconnu par Pythagore et Platon. Outre la volonté d'établir par là un lien solide entre la sphère de l'art et celle du monde symbolique, cette attitude exprimait, en dehors de toute spéculation théorique, la conviction profonde de l'humaniste de la Renaissance, selon laquelle toutes les formes de la création étaient régies par une structure mathématique harmonique, dite *symmetria.*

À l'opposé de ce principe, Viollet-le-Duc, par un procédé inverse, cherche dans l'œuvre architecturale elle-même l'élément générateur de la structure et, partant, de la symétrie. Celle-ci ne peut être réduite à la similitude des parties opposées, la reproduction exacte, à la gauche d'un axe de ce qui est à sa droite, mais relève d'un ordre secondaire, obtenu par l'agrégation d'éléments modulaires définis en soi. Ainsi, pour lui, « c'est l'ogive, dans un édifice voûté, qui devient le générateur du système de structure et, par suite, de toute symétrie, comme chez les Grecs c'est la colonne qui est le point de départ de toute symétrie du mouvement ».

L'attitude critique de Viollet-le-Duc, son refus d'une symétrie spéculaire figée dans un formalisme stérile, a été reprise par les promoteurs du mouvement moderne, notamment par Le Corbusier qui, par son système harmonique ou modulor, réintroduisit, dans la composition architecturale et urbaine, le principe de la symétrie dynamique (chapelle de Ronchamp, plan de Chandigarh). Au cours de la même période, le même principe a été appliqué, avec brio, par des architectes comme Tatlin (monument à la III^e Internationale) ou Ivan Leonidov (institut Lénine), Frank Lloyd-Wright (musée Guggenheim à New York), ou Aalto (bibliothèque de Mont-Angel, en Oregon). Après une période de défaveur, la symétrie bilatérale a retrouvé sa place d'honneur dans l'architecture et l'urbanisme contemporains issus des divers courants du postmodernisme (Portland building de M. Graves, ensembles urbains de R. Bofill et de M. Botta).

D. U.

→ Moderne ; Modulor ; Postmoderne ; Renaissance.

SYNDIC (ET SYNDICAT) DE COPROPRIÉTÉ

→ **Copropriété**

SYNDICAT COMMUNAUTAIRE D'AMÉNAGEMENT

Association des communes situées, en totalité ou en partie, dans le périmètre d'urbanisation d'une ville nouvelle, qui assurait l'individualisation budgétaire et fiscale du territoire à urbaniser par rapport aux communes existantes.

Le Syndicat communautaire d'aménagement (SCA) était celle des trois formes d'association des communes, prévues par la loi du 10 juillet 1970, qui a été la plus largement utilisée (les deux autres étant l'ensemble urbain et la communauté urbaine).

Le principe du SCA était d'associer les communes pour la gestion du budget et de la fiscalité dans la zone à urbaniser (alors que dans l'ensemble urbain, elles n'y sont plus associées et que dans la communauté urbaine, celle-ci reçoit les compétences). Chaque commune pouvait maintenir son individualité pour le territoire non situé dans le périmètre d'urbanisation et conservait ses attributions courantes (état civil, aide sociale, police, etc.). La formule classique du Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) ne permettrait pas cette distinction entre agglomération nouvelle et urbanisation existante.

Dans un premier temps, le périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle a été fixé par l'État, par décret pris en Conseil d'État, après consultation des communes et du département : ce périmètre n'a pas compris, en général, les zones déjà urbanisées des communes, sauf demande de leur part en ce sens. Dans un deuxième temps, la création du SCA (ou d'une communauté urbaine) a nécessité une double majorité : soit les deux tiers des communes représentant la moitié de la population totale, soit la moitié des communes représentant les deux tiers de la population (l'ensemble urbain nécessitait l'unanimité des communes, mais pouvait aussi être créé par décret en Conseil d'État en cas de désaccord entre elles ou de refus de toute proposition de leur part : ce dernier cas ne s'est pas présenté).

Le SCA a dû, dans un troisième temps, passer une convention (selon une convention type) avec l'établissement public d'aménagement, auquel il déléguait la maîtrise d'ouvrage des travaux d'équipement qui étaient de sa compétence.

Les SCA ont été créés entre août 1972 et mars 1973. Il y en a eu un pour Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, L'Isle-d'Abeau et Évry, mais trois à Melun-Sénart (Grand-Melun, Rougeau-Sénart et Sénart-Villeneuve), correspondant aux trois secteurs de la ville nouvelle. Sur les rives de l'étang de Berre, on a distingué un SCA à l'ouest (communes de Fos, Istres et Miramas) et la commune de Vitrolles à l'est. À Marne-la-Vallée, on a distingué la commune de Noisy-le-Grand (secteur 1 du schéma d'urbanisation), le SCA de Marne-la-Vallée-Val Maubué (secteur 2) et on a réservé le cas du secteur 3, à l'est.

La loi du 10 juillet 1970 offrait en effet deux autres possibilités aux communes. La formule de la communauté urbaine a été retenue à Lille-Est, dont la communauté urbaine, qui avait accompagné le projet, a pris la charge. Les trois communes concernées (Annappes, Ascq et Flers) ont fusionné pour former Villeneuve d'Ascq. Celle de l'ensemble urbain n'intervenait qu'en cas d'accord unanime des communes ou au contraire de refus des communes de constituer à la majorité qualifiée un SCA. Ce dernier cas fut celui du Vaudreuil, en amont de Rouen. Il s'agissait en fait d'une commune nouvelle qui pouvait recevoir les aides de l'État prévues pour les villes nouvelles et qui était gérée par un conseil de neuf membres (quatre représentants des communes voisines et cinq désignés par le conseil général), qui devaient être remplacés par des élus de la ville nouvelle au fur et à mesure du peuplement de celle-ci. En fait, Le Vaudreuil est devenue commune ordinaire par la loi du 25 septembre 1981 sous le nom de Val-de-Reuil.

Le SCA a exercé, dans la zone d'agglomération nouvelle, les compétences obligatoires et facultatives des communautés urbaines (urbanisme, logement, transports, eau, assainissement, ordures ménagères, voirie et stationnement, équipements scolaires, culturels, sportifs, socio-éducatifs, sanitaires et sociaux ; espaces verts, etc.). Il pouvait recevoir des communes des compétences hors zone d'agglomération nouvelle (transports, assainissement par exemple). Il pouvait aussi déléguer sa compétence à une commune, par exemple pour la gestion d'équipements d'intérêt local. La commune conservait ses compétences administratives générales et restait le cadre électoral, ce qui lui conférait une légiti-

mité qui manquait un peu au comité du SCA, organe délibérant de celui-ci, élu par les conseils municipaux au second degré.

Le budget du SCA devait, pour ce qui concerne l'agglomération nouvelle, être approuvé par l'autorité de tutelle, ce qui était l'occasion d'une négociation sur les subventions d'équilibre. Celles-ci étaient justifiées par le décalage entre les besoins d'équipement d'une zone d'urbanisation nouvelle et le montant des recettes (taxe professionnelle en particulier) souvent inférieures aux prévisions initiales.

Le périmètre de l'agglomération nouvelle, couvert par le SCA, pouvait être plus vaste que le périmètre d'urbanisation, mais plus réduit que le périmètre d'intervention de l'établissement public d'aménagement et, *a fortiori*, que le périmètre d'études initial. Cette pluralité des périmètres traduisait une particularité des villes nouvelles françaises : partie intégrante des régions urbaines où elles ont été planifiées, elles n'ont pas de limites strictes et correspondent à l'ensemble des zones (logements, activités, loisirs, etc.) situées sous l'influence de leur centre urbain nouveau.

La loi du 10 juillet 1970 prévoyait, lorsque la ville nouvelle serait achevée, ou au plus tard après vingt-cinq ans, la disparition du SCA : soit par fusion volontaire des communes, soit, dans le cas inverse, par création d'une communauté urbaine.

La loi du 10 juillet a été remplacée, après de nombreuses propositions et plusieurs projets avortés, par la loi du 13 juillet 1983. Le syndicat d'agglomération nouvelle a alors pris le relais du syndicat communautaire d'aménagement.

P. M.

→ Établissement public d'aménagement de ville nouvelle; Groupe central des villes nouvelles; Groupement de communes; Syndicat d'agglomération nouvelle; Ville nouvelle.

SYNDICAT D'AGGLOMÉRATION NOUVELLE

Association de communes situées, en totalité ou en partie, dans le périmètre d'urbanisation d'une ville nouvelle, que la loi du 13 juillet 1983 a substituée au syndicat communautaire d'aménagement.

C'est une des quatre formules offertes aux communes par la loi du 13 juillet 1983, les autres étant la création d'une nouvelle commune par fusion ; la transformation en commune unique, par fusion des communes ou des portions de communes comprises dans le périmètre d'urbanisation ; la création d'une communauté d'agglomération nouvelle (CAN). L'application de cette loi s'est effectuée en trois temps.

— Dans un premier temps, le préfet a proposé, après consultation des communes concernées, une révision du périmètre d'urbanisation. Il a pu prévoir le retrait de certaines communes ou, avec leur accord, l'addition d'autres communes, il a pu aussi proposer des modifications de frontières, des communes, maintenues ou non dans le périmètre d'urbanisation. Le périmètre comprend ou non les secteurs anciennement urbanisés des communes.

— Dans un deuxième temps, avant la fin 1983, ces périmètres ont été approuvés par les comités des SCA et les conseils municipaux, ceci à la double majorité prévue pour la création des SCA (dans le cas contraire, un décret en Conseil d'État eût été nécessaire) : il en est résulté le retrait de certaines communes à Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Rougeau-Sénart, Grand-Melun et L'Isle-d'Abeau (où il y avait déjà eu un retrait en 1978). En outre, Grand-Melun et Sénart-Villeneuve ont fusionné pour former Sénartville nouvelle. Par contre, Évry, Marne-la-Vallée-Val Maubué et les rives de l'étang de Berre comportent les mêmes communes. Des rectifications de frontières communales ont eu lieu partout, sauf sur les rives de l'étang de Berre.

— Dans un troisième temps (premier semestre 1984), les communes ont eu le choix entre quatre solutions, à la double majorité déjà évoquée :

- création d'une commune nouvelle par fusion ;
- création d'une commune unique par fusion des communes ou de la partie de leur territoire comprise dans le périmètre d'urbanisation ; ce dernier cas s'applique à défaut d'accord sur une autre solution ;
- création d'une communauté d'agglomération nouvelle ;
- création d'un syndicat d'agglomération nouvelle.

Cette dernière formule a été choisie pour succéder à tous les anciens syndicats communautaires d'aménagement. Elle devait être adoptée à la double majorité prévue pour la

création des SCA. Après chaque élection municipale, le Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) pouvait se transformer en communauté d'agglomération nouvelle.

Les dispositions relatives aux syndicats de communes s'appliquent aux SAN. Un SAN est administré par un comité d'élus des communes qui le constituent, composé en tenant compte de la population des communes (aucune ne peut être majoritaire). Le retrait d'une commune est possible par décret en Conseil d'État, après avis du comité syndical et des conseils municipaux des communes qui le constituent. Le SAN exerce les compétences des communes en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de création de voies et de réseaux divers, de développement économique et pour les équipements nécessités par les opérations d'urbanisme. Les autres équipements sont réalisés par les communes. Les communes gèrent les équipements d'intérêt communal, le SAN ceux qui sont reconnus d'intérêt commun. Le SAN peut, comme le SCA, recevoir des compétences des communes ou leur en déléguer. Il se substitue au SCA dans ses droits et obligations : il reprend notamment la charge des emprunts contractés par le SCA et la convention qui le lie à l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle, mais celle-ci peut être révisée.

En matière fiscale, les communes votent et perçoivent les taxes foncières, la taxe d'habitation et les autres produits et taxes, à l'exclusion de la taxe professionnelle. Le SAN vote et perçoit la taxe professionnelle (et désormais la contribution économique territoriale), dans les limites fixées par la loi, et, si ses ressources ne lui permettent pas d'assurer la charge de la dette et les autres dépenses obligatoires, peut prélever une taxe additionnelle sur les taxes foncières et sur la taxe d'habitation. Il verse aux communes une dotation destinée à couvrir les charges qui leur sont transférées ou, au contraire, en reçoit une de celles-ci pour les charges qu'il assume en leur nom. Les communes reçoivent la dotation globale de fonctionnement versée par l'État : le calcul de celle-ci tient compte des urbanisations en cours.

Le SAN bénéficie, comme les SCA qui les ont précédés :

— de dotation en capital de l'État, prenant notamment la forme de différé d'amortissement des emprunts, ou de subvention d'équilibre du budget nécessité par la croissance rapide : cette dotation nécessite une convention entre l'État et le SAN ;

— de subventions d'équipement individualisées ;

— de dotation spécifique d'équipement pendant une durée maximale de cinq ans (1984 à 1988) ;

— de la garantie de l'État et des collectivités publiques pour ses emprunts.

La Communauté d'agglomération nouvelle (CAN), autre formule proposée par la loi Rocard, n'a été choisie par aucune ville nouvelle. Il s'agissait d'un établissement public de coopération intercommunale à caractère administratif, administré par un conseil d'agglomération composé d'élus au suffrage universel pour six ans et auquel s'appliquaient les règles des communautés urbaines. La CAN devait avoir les mêmes compétences et le même statut en matière de recettes financières et fiscales que le SAN.

Un décret, sur proposition ou après avis du comité du SAN, fixe la date à laquelle les opérations de construction et d'aménagement sont considérées comme terminées, ce qui met fin au régime financier particulier. Les communes choisissent alors librement leur forme de coopération et peuvent opter pour la fusion complète ou partielle. La loi Rocard de juillet 1983 privilégiait l'hypothèse d'une transformation du SAN en CAN. Dans le contexte créé par la loi Chevènement de juillet 1999, c'est l'hypothèse d'une transformation en communauté d'agglomération est le plus souvent choisie par les élus. De fait, les SAN d'Évry (fin 2000), de Cergy-Pontoise, de Saint-Quentin-en-Yvelines (fin 2002) et de l'Isle d'Abeau (fin 2006) se sont transformés en communautés d'agglomération à la dissolution des établissements publics d'aménagement de ces villes nouvelles ; seul celui des Rives de l'Étang de Berre (fin 2001) a été maintenu en tant que SAN. Par ailleurs, les villes nouvelles de Marne-la-Vallée et de Sénart, non encore achevées, conservent leurs SAN. L'objectif recherché est qu'il n'y ait pas de régression de l'intercommunalité, domaine où les SCA puis les SAN ont toujours été présentés comme des modèles. Cela signifie que les périmètres ne devraient pas être réduits, et

qu'il ne devrait pas y avoir de réduction des domaines de compétences.

P. M.

→ Groupement de communes; Syndicat communautaire d'aménagement; Ville nouvelle.

SYNDICAT INTERCOMMUNAL
→ Groupement de communes; Syndicat communautaire d'aménagement; Syndicat d'agglomération nouvelle

SYSTÈME

Un système est, au sens le plus large, un ensemble d'éléments, affectés de différentes caractéristiques, et les relations qui s'établissent entre ces éléments et leurs caractéristiques (attributs). Un système peut être décrit par un schéma et formalisé mathématiquement par un modèle.

L'expression « analyse de système » vise les méthodes de définition et de description d'un système, de formalisation par des schémas ou des modèles des relations régissant les rapports entre les éléments qui le constituent. Bien que cette expression soit très largement employée (on parle même parfois, abusivement, de théorie des systèmes), il n'existe guère de méthodologie spécifique à l'analyse des systèmes.

Jay Forrester (*Urban Dynamics,* 1969) a tenté de décrire la ville comme un système caractérisé par sa totalité, ses possibilités de transformations et d'autoréglage. La totalité du système est constituée de trois sous-systèmes : les entreprises, les logements et les populations. Les transformations du système résultent des interventions de l'extérieur. L'autoréglage résulte des mécanismes de rétroaction. Le système urbain est encore, selon Forrester, un système clos et complexe, qu'il qualifie de contre-intuitif, en ce sens que les effets de certaines mesures sont souvent à l'opposé de ce que l'intuition laisserait croire : les économistes parleraient d'effets pervers.

Ainsi, l'analyse de système appliquée au milieu urbain se présente comme une tentative, encore plus ambitieuse que celle des modèles de développement urbain, de décrire l'évolution de la ville dans sa globalité. Elle a paru d'autant moins convaincante que, au moins chez Forrester, elle en néglige des dimensions fondamentales : notamment les rapports avec l'extérieur, la dimension spatiale, les rapports sociaux.

On parle de systémique ou d'auto-organisation pour expliquer l'organisation et l'évolution des systèmes dotés d'une complexité fondamentale. Ces approches ont été appliquées à l'organisation urbaine et ont montré que les analyses urbaines ne pouvaient reposer sur des causalités simples (les supposés « effets structurants » des infrastructures par exemple).

P. M.

→ Modèle (mathématique) ; Scénario.

SYSTÈME D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE (SIG)

Un système d'information géographique, appelé parfois SIU (Système d'information urbain), est un système informatique formé de deux parties. D'une part, une base de données très détaillée, à l'échelle de la parcelle, rassemblant des informations sur le sol (contraintes du PLU ou du POS, COS, etc.), le bâti, les habitants (résultats du recensement, estimations), les fonctions (type et nature des commerces, etc.), les réseaux (eau, gaz, électricité, assainissement), le patrimoine, le mobilier urbain. D'autre part, un module graphique servant à cartographier ces informations : des fonctions permettent de travailler à toutes les échelles, de la parcelle à l'ensemble urbain ; les différentes variables, appelées « couches » (de l'américain *layer*) pouvant être superposées sur la même carte.

Un SIG est un système très puissant, mais coûteux : il faut une station de travail (certaines versions simplifiées, comme *MicroStation*, apparaissent sur le marché), plusieurs terminaux et un personnel compétent. Le matériel et le logiciel coûtent d'ordinaire de 200 000 à 1 million d'€, mais le coût principal, représentant les quatre cinquièmes de l'investissement total, est celui de la saisie des données : données du cadastre, en provenance de la DGI, statistiques, cartes à numériser, etc. On a essayé, sans grand succès encore, de saisir les données automatiquement par scanner et de faire appel à des logiciels de reconnaissance des formes. Des systèmes plus simples, comme *Urbapro*,

peuvent rendre de très grands services aux communes moyennes et petites à un coût dix fois moindre.

Les SIG (comme APIC, *Intergraph, ArcInfo*) servent d'ordinaire à trois usages : d'abord, à rassembler dans une sorte de cartothèque électronique unique toutes les cartes à différentes échelles qu'utilise une mairie, ce qui permet de mettre à jour d'un seul coup ce fond cartographique et de choisir commodément l'échelle et la zone représentée. Ils sont utilisés, d'ordinaire, dans la gestion du droit des sols (attribution de permis de construire, etc.). Ils servent enfin à préparer des décisions d'urbanisme : regroupement de parcelles, expropriations, gestion de réseaux, étude de bassins scolaires, protection de l'environnement.

Un engouement un peu excessif a rendu les SIG très populaires. Malheureusement, ils sont souvent très mal utilisés. Les défauts des SIG se trouvent plutôt en amont (le coût et la durée de la saisie des données restent le principal obstacle) et en aval : il leur manque encore des modules élaborés permettant de simuler des évolutions urbaines et de faire des projections fiables, de la population, de l'emploi ou de la fiscalité, par exemple. Un nouvel obstacle apparaît : la contradiction entre les exigences des SIG, où l'on croise des données détaillées, et la loi Informatique et liberté qui contrôle les fichiers et interdit les croisements : en France, la plupart des SIG aujourd'hui sont en marge de la légalité.

B. M.

→ Cadastre ; Informatique et urbanisme ; Réseaux.

SYSTÈME NATUREL → Protection de la nature

SYSTÈME PRODUCTIF LOCAL → Pôle de compétitivité

SYSTÉMIQUE → Modèle (mathématique) ; Système

T

TABLES DE MORTALITÉ → Mortalité

TAILLE DES LOGEMENTS
→ Parc de logements ; Taux d'occupation des logements

TARIFICATION (des transports)

Établissement des prix (du tarif) auxquels sont facturés les biens ou services. Sur le plan théorique, on distingue la tarification au coût marginal (on fait payer le coût d'une unité supplémentaire produite) et la tarification au coût moyen (on fait payer le coût total, divisé par le nombre d'unités produites).

La tarification peut être un moyen d'action sur les consommations. Ainsi, dans le domaine des transports, la tarification des transports publics, le plus souvent inférieure aux coûts de fonctionnement, entraîne un coût pour la collectivité (subvention du déficit) mais peut inciter à l'utilisation des transports en commun. En fait, cette incitation, sans être négligeable, doit s'accompagner, pour être pleinement efficace, d'un haut niveau de service offert.

Un tarif uniforme sur le réseau de transports favorise le desserrement des résidences et des activités, alors qu'un tarif proportionnel à la distance favorise la concentration.

Des tarifs préférentiels sont souvent établis pour certaines catégories d'usagers (familles, personnes âgées, étudiants, etc.) ou pour les usagers réguliers (abonnements). Ces mesures d'incitation s'ajoutent au coût supporté par la collectivité. On peut également concevoir des tarifs différents selon l'heure (plus coûteux en heure de pointe) pour se rapprocher de la tarification au coût marginal.

Le péage sur les autoroutes urbaines, justifié par leur coût d'investissement, ne doit pas nuire à leur pleine utilisation.

P. M.

→ Coûts de fonctionnement des transports ; Planification des transports ; Politique de stationnement.

TAUDIS → Hygiène ; Insalubrité (habitat, logement) ; Rénovation urbaine

TAUX D'ACTIVITÉ

Le taux d'activité générale est le rapport entre la population active et la population totale (la population active comprenant les personnes occupant un emploi et celles qui sont à la recherche d'un emploi). On mesure désormais le plus souvent le taux d'activité pour les plus de 15 ans (en France, en 2005, 61,8 % pour les hommes et 51,1 % pour les femmes, ce qui est un des taux les plus faibles des pays développés). On utilise aussi un taux d'activité pour les 15 à 65 ans (70 % en France). Le total des personnes actives est de 28 millions en 2008 (dont 23,1 millions de salariés, 2,2 millions de non salariés et 2,7 millions de chômeurs). Mais on compte parmi eux 4,3 millions de salariés à temps partiel.

Les variations du taux d'activité, selon les régions et les quartiers, sont liées à :

• l'offre d'emplois (nombre, diversité et, en particulier, importance de l'emploi féminin) au plan local ou à proximité ;
• la structure de la population (par sexe et par âge en particulier) ;
• les traditions de la population considérée.

Il en résulte que ce taux est plus élevé :
• dans les pays économiquement développés (offre d'emplois plus importante, proportion d'adultes plus élevée) ;
• dans les grandes agglomérations que dans les petites villes ou en milieu rural, pour des raisons similaires ;
• dans le centre des agglomérations qu'en banlieue (les variations peuvent être dans un rapport de 3 à 4 entre les quartiers).

Les taux d'activité générale sont généralement de l'ordre de 40 % dans les pays développés (un peu moins de 44 % en France), souvent inférieurs à 30 % (si on se limite aux personnes exerçant un emploi stable) dans les pays en voie de développement. Mais il ne faut jamais oublier que le niveau d'un taux d'activité dépend de la définition, retenue pour la population active, notion peu précise.

Les taux d'activité par sexe et par âge permettent une analyse indépendante de la structure de la population et en particulier pour les âges d'entrée et de sortie de la vie active. Dans les pays développés, les taux d'activité sont généralement supérieurs à 90 % pour les hommes entre 25 et 50 ans : c'est le cas en France, où 95,1 % des hommes de 25 à 49 ans (61,8 % des plus de 15 ans) sont actifs. Ils sont plus variables pour la population féminine, avec un maximum pour les adultes jeunes : en France, ce taux approche 90 % pour les femmes de 25 à 29 ans et est de 83,7 % pour l'ensemble des femmes de 25 à 49 ans, mais décroît ensuite assez vite (48,5 % des plus de 50 ans). En France, l'élévation des taux d'activité féminine a été de pair avec le déclin de la fécondité. La prolongation des études entraîne une réduction des taux jusqu'à 20 ou 25 ans ; l'avancement de l'âge de la retraite et la crise économique (mises en préretraite) celle des taux au-delà de 55 ans.

P. M.

→ Activité professionnelle ; Population active.

TAUX D'ACTUALISATION → Actualisation

TAUX DE DÉPART EN VACANCES

Proportion de la population qui part au moins une fois en vacances au cours d'une année (on définit également séparément un taux de départ en vacances d'été et en vacances d'hiver). Ce taux dépend évidemment de la définition retenue des vacances. En France, l'INSEE et les services du tourisme retiennent le critère quantitatif de quatre nuitées passées hors du domicile habituel (définition différente de celle du touriste qui, par opposition aux excursionnistes, passent au moins une nuit dans le lieu visité). Un séjour de une à trois nuits est considéré comme court séjour. Sur le plan du motif du déplacement, on parle de vacances pour les séjours personnels, soit de loisirs et de détente, soit de visite à des parents ou à des amis. Le tourisme est plus large, puisqu'il comporte en outre les déplacements de santé (thermalisme, thalassothérapie, etc.), les affaires professionnelles (ce qui est discutable), les missions et réunions diverses (y compris congrès), ainsi que les voyages scolaires, les pèlerinages, les manifestations sportives, etc.

Le taux de départ en vacances des Français a augmenté avec leur niveau de revenu : il était estimé, selon les enquêtes de l'INSEE, à 20% en 1950, à 44 % en 1964 (date de la première enquête sur ce thème), 53 % en 1975, 58 % en 1985, 62 % en 1994 et 65 % en 2004. Les services du tourisme l'estiment à 64 % en 2008 (et à 73% la proportion de voyageurs qui ont passé au moins une nuit hors de leur domicile, dont 22 % au moins une fois à l'étranger). Le rythme de cette progression s'est donc peu à peu ralenti et stagne même depuis une dizaine d'années au moins. Il était de 57 % en 1981 lorsque le gouvernement Mauroy a lancé une politique d'encouragement aux vacances (cinquième semaine de congés payés, chèque vacances, relance des aides aux hébergements de tourisme social). Il semble même en diminution en 2009 et 2010 par suite des effets de la crise économique qui incité les consommateurs à recentrer leurs dépenses sur ce qu'ils jugent être l'essentiel. Le nombre moyen de séjours de vacances (4 nuits ou plus) est de 2,4.

Au plan international, on ne dispose de données (incomplètes) que pour les pays développés. Le taux de départ en vacances varie selon le niveau de revenus, la durée des congés payés (37,5 jours en Finlande, 25 jours en Alle-

magne et en Grande-Bretagne comme en France, mais seulement 10 jours en moyenne aux États-Unis et au Japon) et selon la sévérité du climat (les habitants des pays froids sont plus enclins à prendre des vacances dans des pays au climat plus doux). Ce taux atteint environ 80 % en Suède, en Norvège et en Suisse, de l'ordre de 70 % au Danemark, en Allemagne et aux Pays-Bas. Il est sensiblement plus faible aux États-Unis, au Canada et au Japon. Le taux français est proche de la moyenne européenne (67 % en 2008), mais la crise économique semble devoir entraîner une chute significative en 2009 et 2010 (on prévoit une moyenne de 64 %). Il est inférieur à la moyenne européenne dans les pays méditerranéens.

Le taux de départ en vacances varie selon plusieurs critères, encore que les écarts se resserrent avec le temps :

— le lieu de résidence : il est plus élevé dans l'agglomération parisienne (80 %) et décroît selon la taille de l'agglomération jusqu'à 60 % dans les communes rurales ;

— la catégorie socioprofessionnelle : le taux de départ est de 90 % pour les professions supérieures, de 78 % pour les professions intermédiaires, de 63 % pour les employés, de 67 % (en forte hausse récente) pour les commerçants et artisans, de 48 % pour les ouvriers, de 38 % chez les agriculteurs (contre 20 % vers 1980), de 66 % pour les inactifs non retraités (ce qui est très proche de la moyenne nationale) et de 53 % pour les retraités ; ce critère recouvre largement celui du revenu, mais aussi celui du temps libre ;

— l'âge : les enfants et les adultes d'âge moyen (30 à 49 ans) partent le plus.

Le nombre de voyages annuels varie en fonction des mêmes critères et dans le même sens (5,5 voyages annuels pour les Parisiens et 3,3 pour les ruraux). Il en est de même pour la durée des vacances (en moyenne 9,7 nuitées par séjour de vacances et 23 jours au total). Le taux de départ en vacances d'été approche le taux global. En revanche, le taux de départ en hiver est presque deux fois plus faible et traduit des écarts plus nets que le taux global.

Les destinations de vacances des Français sont la campagne (36 %), la ville (34 %), la mer (27 %), la montagne (15 %), un lac (4 %) ou un circuit (3 %) : le total est supérieur à 100 % car plusieurs espaces peuvent être fréquentés au cours d'un même séjour. Les séjours au bord de la mer ou d'un lac (plus de huit jours en moyenne) et à la montagne (plus de sept jours) sont les plus longs, ceux à la campagne, en ville ou en circuit les plus courts (cinq jours environ).

Même si la banalisation progressive des vacances s'accompagne d'une réduction des inégalités, celles-ci demeurent d'autant plus fortes que les écarts entre catégories socioprofessionnelles – qui sont encore largement plus que du simple au double – se doublent d'écarts quant au nombre de départs, à la durée des séjours, aux milieux de vacances (les plus modestes sont plus nombreux à la campagne et moins sur le littoral) et aux types d'hébergement (les plus modestes souvent chez des parents ou amis ou en hébergement de plein air). Par ailleurs, la progression du taux de départ est interrompue et les vacances d'hiver ne concernent qu'un tiers des Français (dont 8 % seulement aux sports d'hiver). De façon générale, malgré une tendance au fractionnement des vacances (davantage de séjours plus courts : 2,5 séjours de vacances de 4 nuits au moins en moyenne), la concentration saisonnière pose un problème à l'industrie touristique et à de nombreuses autres activités (transports, etc.).

P. M.

→ Loisirs ; Tourisme.

TAUX DÉMOGRAPHIQUES → Analyse démographique ; Fécondité ; Mortalité ; Mouvement naturel (d'une population) ; Natalité ; Projections démographiques ; Reproduction

TAUX DE MOTORISATION → Automobile

TAUX D'EMPLOI

Rapport, dans un cadre géographique déterminé, entre le nombre d'emplois et la population active. Ce taux permet de mesurer l'adéquation quantitative globale entre l'offre d'emploi et la demande. Au niveau régional, il est inférieur à 1 lorsqu'il y a un chômage important ; il peut être supérieur à 1 dans une région qui attire par exemple des migrants quotidiens interrégionaux, voire frontaliers. Dans une agglomération, le taux d'emploi est, en général, nettement supérieur à 1 dans le centre ainsi que dans quelques secteurs de ban-

lieue où sont implantés des centres d'emplois, industriels ou tertiaires. À Paris, il approche 1,5. Il est, en revanche, inférieur à 1 presque partout dans les banlieues. Il est cependant plus élevé en proche banlieue (0,95 en proche couronne parisienne) qu'en grande banlieue (0,7 en grande couronne parisienne). Il se rapproche cependant de 1 dans les agglomérations secondaires qui ont un marché de l'emploi quasi autonome et dépasse même 1 dans certaines villes nouvelles (Évry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines). Au contraire, il peut être très faible dans les communes ou quartiers d'habitat récent sans zone d'activités.

P. M.

→ Emploi ; Population active.

TAUX DE RENDEMENT INTERNE
→ **Actualisation**

TAUX D'INTÉRÊT → Actualisation ; Intérêt

TAUX D'OCCUPATION DES LOGEMENTS

Nombre moyen de personnes occupant un logement. Ce taux moyen n'a de sens que comparé à la taille moyenne des logements (surface, nombre de pièces). On calcule souvent un nombre moyen de personnes par pièce habitable.

Des normes de peuplement (d'occupation) des logements peuvent être définies par les pouvoirs publics ou par leurs services statistiques. Ces normes sont essentiellement liées à une situation du logement, dans un cadre géographique donné, à une époque particulière, et ne sauraient revêtir aucun caractère universel. Ainsi, en France, on a longtemps considéré qu'une occupation « normale » correspondait à une personne par pièce habitable (les statistiques de l'INSEE étaient établies sur cette base). L'INSEE a ensuite défini une norme théorique prenant en compte la structure du ménage :

— une pièce de séjour pour le ménage ;

— une pièce pour chaque personne de référence d'une famille ;

— une pièce pour chaque personne hors famille non célibataire ou célibataire de plus de 19 ans ;

— pour les célibataires de moins de 19 ans, une pièce pour deux enfants de même sexe ou de moins de 7 ans ;

— une pièce par enfant dans les autres cas.

Un logement était dit en peuplement normal (22,6 % des résidences principales en 2002) s'il correspond à la norme précédente. S'il a une, deux ou trois pièces de plus que la norme théorique ci-dessus, il était dit en sous-peuplement modéré, prononcé ou très accentué (respectivement 26,7 %, 20,6 % et 21,0 % des résidences principales). S'il a au contraire une ou deux pièces de moins que cette norme, il était en surpeuplement modéré ou accentué (respectivement 9,3 % et 0,9 % des résidences principales en 2002, contre 26,0 % et 12,7 % en 1962).

Le surpeuplement est plus fréquent :

— dans les appartements (20 % contre 2 % pour les maisons individuelles) ;

— dans les logements en location (21 % contre 3 % pour les logements en propriété ou en accession à la propriété) et surtout dans les habitations de fortune (près de 60 %) ;

— dans les logements occupés depuis plusieurs années, l'installation ayant souvent été suivie d'une, voire de plusieurs naissances ;

— dans les régions urbaines, où le coût du logement est plus élevé (21 % dans l'agglomération de Paris contre 7 % dans les communes rurales et 3 % dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants).

L'INSEE a donné, dans l'enquête « Logement » de 2006, une nouvelle définition, tenant compte de la surface du logement, du peuplement normal, du sous-peuplement et du surpeuplement :

— le peuplement est normal si le nombre de pièces est égal à la norme évoquée ci-dessus et si les membres du ménage disposent d'au moins 18 m^2 par personne ou, dans le cas d'un studio, d'au moins 25 m^2 ;

— le sous-peuplement correspond à une pièce de plus que la norme (définition inchangée, qui ne tient plus compte du degré de sous-peuplement) ;

— le surpeuplement correspond aux situations où le nombre de pièces est inférieur à la norme (définition antérieure), mais aussi à celles où les membres du ménage disposent de moins de 18 m^2 par personne ; ce surpeuplement est dit accentué si le nombre de pièces est inférieur de 2 ou plus à la norme (définition inchangée) : tous les studios de moins de 25 m^2 sont donc considérés comme surpeuplés.

Selon cette norme, 9 % des ménages (15,8 % en appartement et 3,6 % en maison individuelle) sont encore en situation de surpeuplement en 2006 (contre 11,8 % en 1996 et 16,8 % en 1984). Il s'agit surtout de ménages jeunes : le taux de surpeuplement décroît régulièrement avec l'âge de la personne de référence du ménage (de 21,0 % pour les moins de 30 ans à 2,2 % pour les plus de 65 ans). Une personne de plus de 60 ans dispose en moyenne de 20 m^2 de plus qu'une personne entre 20 et 40 ans. En raison de la diminution de la taille moyenne des ménages et de l'augmentation de la surface des logements, chaque personne a gagné en moyenne 10 m^2 en vingt ans. Du fait du prix des logements, cette surface disponible par personne varie en sens inverse de la taille de l'agglomération (32 m^2 à Paris, 45 dans les zones rurales). Enfin, dans le même temps, les espaces attenant au logement (cour ou jardin dont disposent 94 % des maisons individuelles, espaces extérieurs partagés qui existent dans 40 % des immeubles) se sont agrandis.

L'évolution de l'occupation moyenne des logements est rapide, au moins depuis la seconde guerre mondiale : en France, 1,14 personne par pièce en 1946 ; 1,01 en 1962 ; 0,93 en 1968 ; 0,83 en 1975 ; 0,74 en 1982 ; 0,68 en 1990 ; 0,63 en 1999 et 0,60 en 2002, 0,56 en 2006 (0,67 en Île-de-France et même 0,70 à Paris). Ces données montrent qu'une norme d'occupation, quelle qu'elle soit, doit être évolutive. En Union soviétique, où la situation du logement, jusqu'à ce qu'un gigantesque effort de construction soit entrepris après 1955, était désastreuse, la norme officielle est passée de 8 m^2 en moyenne par habitant en 1950 à 20 m^2 en 1980 et on envisageait d'atteindre 33 m^2 dans les années 1990. À Stockholm, en 1900, on comptait 1,6 personne par pièce, mais 1 seulement vers 1950 et 0,5 actuellement.

On appelle desserrement le processus par lequel, les ménages s'installant dans des logements plus vastes, l'occupation moyenne des logements diminue. Il résulte de l'augmentation de la taille des logements, mais parfois aussi de la réduction de la taille moyenne des ménages. Ainsi, dans la ville de Paris, le nombre moyen de personnes par pièce a diminué de 1,20 en 1946 à 0,70 en 2006 (soit de plus de 40 %), mais ce résultat provient autant de la diminution de la taille moyenne des ménages (de 2,5 à moins de 1,90) que de l'augmentation du nombre moyen de pièces (de 2,1 à 2,7).

La décohabitation résulte du départ d'un noyau secondaire (par exemple, un enfant marié) ou d'un cohabitant isolé (un ascendant, un enfant adulte, une autre personne appartenant au ménage sans appartenir à la famille). La cohabitation peut être volontaire (pour des raisons de solidarité familiale ou d'assistance), mais traduit souvent l'insuffisance de l'offre de logement. On peut mesurer le degré de cohabitation par la différence entre le nombre de noyaux familiaux, augmenté du nombre des cohabitants isolés, et le nombre de ménages. Ainsi par exemple, en France, en 1982 (les mêmes données n'ont malheureusement pas été établies aux recensements ultérieurs), on comptait 2,9 millions de cohabitants isolés (dont 1,15 million d'enfants) et 1,8 million de ménages sans famille, formés de personnes cohabitant volontairement ou par nécessité (ce dernier chiffre était de 2 millions en 1968) ; enfin 150 000 logements occupés par deux familles, dont 14 000 cas sans lien d'ascendance (contre 325 000 et 27 000 en 1968).

P. M.

→ Normes d'habitabilité et de confort ; Parc de logements.

TAUX D'OCCUPATION DES AUTOMOBILES

→ **Automobile ; Capacité (d'un moyen de transport)**

TAXE À LA VALEUR AJOUTÉE IMMOBILIÈRE

Toutes les opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée. Il s'agit notamment des ventes de terrains à bâtir, de terrains lotis et des ventes d'immeubles. Certaines mutations ou livraisons à soi-même sont cependant exonérées : apports et cessions de terrains à bâtir effectués par les collectivités locales au profit des offices publics d'HLM, remembrements fonciers, baux à construction, cessions gratuites aux collectivités locales, acquisitions de terrains à bâtir par l'État, les collectivités locales et les établissements publics qui en dépendent, réalisation d'opérations de rénovation urbaine, etc.

La qualité de terrain à bâtir résulte de

l'engagement de construire pris par l'acquéreur dans l'acte d'achat ; dans certaines conditions de réalisation de travaux, et dans un délai de quatre ans, le terrain est exonéré du droit départemental d'enregistrement (environ 18 %) ou de la taxe départementale de publicité foncière. La TVA n'est applicable que dans la limite des 2 500 premiers mètres carrés d'un terrain par logement individuel, le reste étant soumis aux droits départementaux. Il n'y a pas de limite lorsque le terrain est acquis pour la construction de logements collectifs. Pendant les cinq ans qui suivent l'achèvement d'un logement, les mutations sont soumises à TVA et bénéficient des taux réduits d'enregistrement.

La base d'imposition est la valeur vénale hors taxes des terrains et immeubles. La base des terrains est atténuée d'une réfaction de 30 % (et de 55 % en Corse). Le taux de la TVA immobilière est de 19,6 % mais, compte tenu de la réfaction, il s'établit pour les terrains à 13,72 %. Quelques opérations bénéficient cependant d'un taux réduit à 5,5 % (HLM et constructions aidées par l'État).

Les incidences de la TVA sur les opérations d'aménagement et d'urbanisme sont nombreuses et complexes. On peut distinguer celles qui touchent particulièrement les opérateurs et celles qui concernent les collectivités locales.

Pour les aménageurs et constructeurs, il importe de savoir si l'opération entre entièrement dans le champ de la TVA. Si c'est le cas, l'acheteur final des logements par exemple acquittera sur le prix hors taxes une TVA de 19,6 %. L'opérateur tiendra compte dans son bilan, et donc dans la détermination du prix hors taxes, de la TVA résiduelle qu'il n'aura pu récupérer sur les divers postes de dépenses. En effet, si les honoraires d'architectes ou les travaux sont soumis au taux normal de TVA de 19,6 %, les terrains ne supportent qu'un taux de 13,72 %. L'incidence de la TVA résiduelle sur le prix de vente hors taxes est d'autant plus faible que le prix du terrain ou plus généralement la charge foncière sont peu élevés. Dans des opérations non soumises à TVA (office public d'HLM par exemple), l'utilisateur final ne supporte pas de TVA. Cependant, l'opérateur inclut dans son coût la TVA payée sur les travaux qu'il ne peut pas récupérer, et c'est donc l'utilisateur final qui en supportera la charge. De fait, de nombreuses opérations ont un caractère mixte et entraînent la nécessité de calculer le prorata de TVA auquel elles sont soumises.

La remise aux collectivités locales d'équipements ou de terrains par un opérateur est soumise en principe à TVA. Mais comme cette mutation est imposée en faisant abstraction de la valeur vénale réelle des biens (remise gratuite), l'opération échappe de fait à la TVA. Les collectivités territoriales acquittent la TVA sur les acquisitions (sauf les terrains) et sur les travaux qu'elles décident ou font exécuter dans des conditions de droit commun. Elles récupèrent cette TVA par le biais du fonds de compensation de la TVA, deux ans après la dépense (un an pour les communautés d'agglomération ou de villes).

V. C.

→ Participations des aménageurs et des constructeurs.

TAXE ANNUELLE DES BUREAUX

→ **Redevance**

TAXE ANNUELLE DES LOCAUX D'ACTIVITÉ

→ **Redevance**

TAXE CARBONE

La « taxe carbone » ou « contribution climat-énergie » a été discutée en France en 2009 et 2010 à la suite du Grenelle de l'Environnement. Cette taxe doit s'ajouter au prix de produits ou de services en proportion de la quantité de gaz à effet de serre (en pratique du seul CO_2) émis pour leur production.

Elle a pour objet de réduire les consommations d'énergie, mais surtout d'orienter les consommateurs vers des biens ou des services n'incorporant pas (ou peu) d'énergies fossiles (produits pétroliers, gaz, charbon). Elle existe depuis plusieurs années dans plusieurs pays européens, notamment en Suède.

Son institution en France a été précédée d'une réflexion, menée sous l'autorité de Michel Rocard qui, dans son rapport du 28 juillet 2009, avait recommandé sa création au taux initial de 32 € par tonne de carbone, devant augmenter régulièrement par la suite pour atteindre finalement 100 €. Face aux réticences d'une majorité de la population et aux

pressions de divers groupes d'intérêt, le gouvernement avait arrêté son niveau à 17 € la tonne, tout en maintenant le principe de son augmentation régulière ultérieure, mais sans préciser le rythme de celle-ci. Ce niveau n'a satisfait ni les écologistes, qui réclamaient un taux très supérieur, ni de nombreux consommateurs, qui redoutaient les conséquences sur leur pouvoir d'achat. Pour apaiser ces derniers, le gouvernement a annoncé qu'elle serait intégralement compensée pour les ménages sous forme d'un crédit d'impôt (46 € pour une personne seule, 92 € pour un couple, plus 10 € par personne à charge), ou en accordant un complément de revenu équivalent (dit « chèque vert ») aux ménages non assujettis à l'IRPP (61 € ou 122 € pour les ménages résidant dans une commune non desservie par les transports urbains).

Son champ a également fait l'objet de débats. L'électricité en a été exclue (ce qui semble logique puisque, en France, elle provient pour l'essentiel de sources non fossiles), mais qui a suscité des réserves des écologistes qui y ont vu un encouragement au développement du nucléaire. Elle a été limitée aux transports privés (à travers le prix des carburants) et au chauffage (fioul, gaz, charbon, dont le prix sera accru d'autant). Mais certaines professions ont négocié une exonération (industries qui échangent des quotas de CO_2, ainsi que les plus polluantes, telles que les centrales thermiques, les raffineries, les cokeries, les cimenteries, les verreries, etc., qui représentent au total 93 % des émissions industrielles hors carburants), un étalement (agriculture, pêche) ou une compensation (transports routiers de voyageurs et transports aériens), ce qui paraissait très contestable. La taxe, ainsi conçue, devait rapporter, en 2010, 3,8 milliards d'€, dont 2,7 provenant des ménages (auxquels ils devaient être compensés) et 1,1 provenant des entreprises. Le prix des carburants, par exemple, aurait été rehaussé de 4,11 centimes par litre (essence) ou de 4,52 centimes (gazole).

Mais le Conseil constitutionnel, le 29 décembre 2009, a annulé la création de cette taxe, arguant que les nombreuses exceptions la rendaient « contraire à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique » et créant une « inégalité devant les charges publiques ». Le gouvernement a annoncé qu'il présenterait un nouveau projet de loi, tenant compte des objections du Conseil constitutionnel, qui serait applicable en 2011. Par ailleurs, la France a souhaité voir s'établir une taxe carbone à l'échelle de l'Union européenne.

D'autres méthodes, qu'il ne fait pas confondre avec la « taxe carbone », ont été mises en place, à la suite du protocole de Kyoto, pour réduire les émissions de GES :

— la « compensation carbone » constitue une démarche qui permet à une entreprise, après avoir cherché à réduire sur place ses émissions de CO_2, de développer des projets (généralement dans des pays non industrialisés) de réduction des émissions ou de capture et de séquestration du CO_2 : il peut s'agir de projets d'amélioration de l'efficacité énergétique, de production d'énergies renouvelables ou d'opérations de reboisement) ;

— le « crédit carbone » (évalué en tonnes de CO_2) permet à son détenteur d'acheter des droits d'émission pour pouvoir dépasser le contingent qui lui a été attribué (à l'échelle des États, puis à celle des entreprises) dans le cadre de la mise en œuvre du protocole de Kyoto et qui peuvent être transférés entre entreprises ou des pays industrialisés vers les pays en voie de développement (c'est le mécanisme dit de développement propre) : le cours de la tonne de CO_2 s'est avéré très variable (de 10 à 40 € la tonne) selon la conjoncture économique mondiale (ils ont atteint un minimum en 2008-2009.

P. M.

→ Effet de serre ; Énergie et environnement ; Environnement.

TAXE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES

Taxe destinée à couvrir les dépenses d'enlèvement des ordures ménagères des communes ou syndicats de communes dans lesquels le service est effectué. L'assiette de la taxe n'exprime pas un niveau de service particulier (volume ou poids des ordures), mais est représentée par le revenu cadastral des propriétés. Il s'agit donc de la même assiette que celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties, indépendamment du fait que le local soit imposé ou non. Sont exonérés les locaux professionnels (surtout les usines) et évidemment les locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne

pas le service d'enlèvement des ordures ménagères. En 2008, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a procuré 5,03 milliards d'€ avec un taux moyen de 8,75 %, les quatre impôts locaux rapportant 45,9 milliards d'€ aux communes et aux EPCI.

Depuis 2004, le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est fixé par la collectivité. En principe, le produit attendu doit équilibrer le coût du service, mais ce n'est pas obligatoire. L'institution de la taxe n'est d'ailleurs pas obligatoire : le financement du service peut être pris en charge par le budget général de la commune. On connaît ainsi des communes urbaines qui, n'ayant pas institué la taxe, font payer le service à l'ensemble des contribuables des impôts locaux, y compris les entreprises qui ne bénéficient pas du service.

Le développement de l'intercommunalité a entraîné de nouveaux partages de compétence entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Au début, les communes ont souhaité garder la collecte des ordures et confier le traitement à l'EPCI. La question de savoir laquelle des collectivités devait voter la taxe s'est donc posée. L'article 107 de la loi de finances pour 2004 a vocation à éclaircir des situations souvent complexes. Le principe est dorénavant que la collectivité (commune, EPCI ou syndicat mixte) ne peut instituer la taxe qu'à condition de bénéficier de l'ensemble de la compétence élimination des déchets ménagers et d'assurer au moins la collecte. Au cas où cette nouvelle disposition poserait des problèmes, un régime transitoire a été prévu. Comme les EPCI nouvellement compétents doivent gérer des situations antérieures de taux disparates, il a également été prévu la possibilité de voter des taux différents par zones définies par des critères objectifs (fréquence de ramassage, mode de tri, distance à parcourir). Là encore, des dispositifs d'harmonisation des taux dans le temps sont prévus.

La taxe est supprimée dans les communes (ou groupements) où est instituée la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (loi du 30 novembre 1974). La redevance, perçue directement par la collectivité, doit obligatoirement être calculée en fonction du service rendu (poids ou volume des ordures par exemple). Ce sont surtout les communes de moins de 2 000 habitants et notamment les plus rurales qui choisissent la redevance, ce qui permet à leurs habitants d'échapper à l'assiette foncière. La difficulté de trouver des systèmes simples de mesure du service rendu rend ce choix plus malaisé en zone urbaine.

V. C.

→ Déchets ; Taxe foncière sur les propriétés bâties.

TAXE DÉPARTEMENTALE D'ESPACES VERTS → Parc naturel

TAXE DE SURDENSITÉ → Coefficient d'occupation des sols

TAXE D'HABITATION

Taxe prélevée au profit des communes et des groupements à fiscalité propre, elle était également perçue par les régions jusqu'en 2000 et par les départements jusqu'en 2009. Elle a remplacé en 1974 l'ancienne contribution mobilière créée en 1790 en tant qu'impôt d'État sur le revenu. Elle prenait pour base d'imposition la valeur locative du logement des contribuables, considérée comme le meilleur indicateur du niveau des ressources d'un ménage.

La taxe d'habitation a d'abord totalement perdu la référence aux revenus des contribuables, qui n'a été réintroduite que récemment. Une première tentative a consisté à transformer la part départementale de la taxe d'habitation en taxe départementale sur le revenu. Prévue pour 1992, elle n'a pas été mise en application. Cependant, un système de dégrèvement en fonction du revenu a été retenu et a été particulièrement renforcé à partir de l'an 2000.

L'assiette fiscale est donc toujours représentée par la valeur locative brute du logement, identique aux abattements près à l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les valeurs locatives sont évaluées par les services fiscaux par comparaison avec huit catégories de logements, les éléments de confort du logement (salles d'eau notamment) étant pris en compte et accroissant la valeur locative. Comme le parc de logements sociaux est pourvu du « confort moderne », il est surimposé par rapport au parc ancien de logements. Une révision des valeurs locatives, dont les bases relatives de calcul sont

inchangées depuis 1970, devait remédier à cette situation. Mais si la révision a effectivement été effectuée par les services du cadastre en 1990, sa mise en pratique est constamment retardée, les élus craignant des transferts de charges trop importants entre catégories de contribuables. Elle a été abandonnée et les valeurs locatives ne sont actualisées que par un coefficient unique annuel pour toutes les catégories. La structure de la taxation reste donc inchangée depuis 1970.

Sont imposés à la taxe d'habitation, chaque année, les occupants au 1er janvier des locaux d'habitation, qu'ils soient propriétaires ou locataires. Des abattements décidés par les collectivités locales (pour charge de famille, à la base, ou spéciaux pour personnes non imposées à l'IRPP, handicapés) viennent corriger l'assiette fiscale des contribuables, pour leur résidence principale. Un dégrèvement total est accordé aux personnes âgées de plus de 60 ans et aux veufs et veuves non imposables à l'IRPP et à l'ISF. Des dégrèvements sont accordés en fonction de situation personnelle ou de revenus. Depuis 1992, certains dégrèvements accordés sont devenus des exonérations compensées partiellement par l'État. Les autres dégrèvements en fonction du revenu se sont accrus surtout à partir de 2000. On considère en 2009 que le quart environ de la taxe d'habitation est payée par l'État. Dans ces conditions, la responsabilité des élus dans leur vote de la fiscalité est fortement atténuée.

Chaque année depuis 1981, en même temps que celui des trois autres taxes locales, les taux de la taxe d'habitation est librement voté par le conseil municipal, sous réserve d'un plafond. Les taux, hérités des errements de la fiscalité locale depuis la Révolution et de situations spécifiques, sont extrêmement divers : de 1 à 25 %. En général, les taux élevés correspondent à des communes au potentiel fiscal professionnel faible : l'absence d'entreprises taxables oblige en effet la commune à concentrer l'effort fiscal sur les autres catégories de contribuables que sont les propriétaires et les habitants. Dans une même agglomération, les situations les plus disparates peuvent coexister, les frontières communales séparant des tissus urbains semblables mais soumis à des taux différents. L'existence de groupements de communes à fiscalité propre (communautés urbaines, d'agglomération et de communes, syndicats d'agglomération nouvelle), grâce à une fiscalité unique sur leur territoire, atténue les disparités à l'intérieur des agglomérations.

En 2009, le taux moyen du bloc communal (commune plus groupement) de la taxe d'habitation est de 14,94 % auquel s'ajoutait le taux départemental environ 7,39 % en moyenne. Avec une valeur locative nette taxable d'environ 3 000 €, la cotisation communale était de l'ordre de 448 € et la cotisation départementale de 221 €, soit une cotisation totale de 669 € par logement. Dans les groupements à fiscalité propre, la cotisation est augmentée du prélèvement du groupement (environ 100 € en moyenne). En moyenne, la taxe d'habitation contribue pour 25 % à la fiscalité locale totale et pour environ 10 % des recettes de fonctionnement des collectivités.

À partir de 2010, dans le cadre des nouvelles répartitions fiscales liées à la suppression de la taxe professionnelle, la TH départementale est attribuée au bloc communal (commune et éventuellement EPCI).

V. C.

→ Autonomie financière et fiscale des collectivités ; Fiscalité directe locale.

TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES

Taxe prélevée au profit des collectivités locales (communes, groupements à fiscalité propre, départements). La part régionale a été attribuée au département dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle. La taxe foncière frappe les propriétaires et les usufruitiers de logements et de locaux commerciaux et industriels. Elle remplace depuis 1974 l'ancienne contribution foncière sur les propriétés bâties. La base d'imposition, le « revenu foncier » ou revenu cadastral, est égale à la moitié de la valeur locative de la propriété : l'abattement de 50 % est consenti afin de tenir compte des charges de propriété. C'est la règle pour tous les locaux, logements ou locaux professionnels sauf pour les bâtiments des entreprises industrielles propriétaires de leurs locaux, pour lesquels la valeur locative est établie en fonction des immobilisations inscrites à leur bilan. Dans tous les autres cas, la valeur locative est évaluée par les services fiscaux.

Pour les logements, c'est la même valeur locative qui sert d'assiette fiscale pour le foncier bâti et pour la taxe d'habitation. Les valeurs locatives sont évaluées par les services fiscaux par comparaison avec huit catégories de logements. Les éléments de confort et d'aspect du logement peuvent influencer le niveau de la valeur locative.

La révision cadastrale de 1970 avait permis de relier les valeurs locatives aux loyers réels. Depuis cette date, diverses actualisations forfaitaires ont été appliquées et les valeurs locatives ne sont plus significatives des loyers réels. Un processus de révision des bases fiscales a été engagé pour définir des valeurs locatives, mais il a été abandonné. Il est probable qu'une révision d'ampleur succède dans quelques années à la suppression de la taxe professionnelle. Déjà, dès 2010, les valeurs locatives des locaux industriels, considérées comme surtaxées, bénéficient d'une décote de 30 % pour les calculs de la nouvelle cotisation sur les valeurs locatives des locaux professionnels, taxe remplaçant en partie la TP et distincte de la taxe foncière.

Des exonérations permanentes existent pour les locaux publics et les bâtiments ruraux. Afin de favoriser la construction, le législateur avait prévu des exonérations temporaires au profit des constructions neuves. Leur régime a été modifié en 1984 puis en 1991. Dorénavant, l'exonération de longue durée s'applique aux logements locatifs bénéficiant de prêts aidés par l'État et aux logements locatifs ou en accession bénéficiant des aides de l'État (exonération de quinze ans). Bénéficient d'une exonération de dix ans les logements en accession financés à l'aide de prêts PAP à partir de 1984. De nouvelles exonérations longues (vingt ans) sont consenties pour des logements construits à partir de 2002 qui satisfont à certains critères de qualité environnementale.

Les autres locaux neufs de toute nature sont exonérés deux ans à partir de leur achèvement pour les parts départementale et régionale. Depuis 1992, pour la part communale, seuls les locaux d'habitation non concernés par les mesures prévues pour le logement social bénéficient de cette exonération, sauf délibération contraire du conseil municipal. Une exonération de deux ans peut également être appliquée, sous certaines conditions, à des entreprises nouvelles qui s'installeraient dans des locaux existants. Enfin, depuis 1993, le dégrèvement d'office, dont bénéficiaient les personnes âgées ou invalides de condition modeste, a fait place à une exonération dans les mêmes conditions.

Les compensations par l'État des exonérations temporaires qui subsistent ont pratiquement disparu pour des raisons techniques. La loi « Engagement national pour le logement » de 2006 a réactivé certains dispositifs afin de favoriser la construction de logement social. Globalement, ces compensations sont modestes et insuffisantes pour inciter les responsables locaux à construire des logements aidés.

La taxe foncière sur les propriétés bâties, comme les autres impôts locaux, connaît des taux très disparates. En 2009, le taux moyen était de 19,24 % pour les communes et EPCI, 9,82 % pour les départements et 2,66 % pour les régions (part qui a disparu au profit du département en 2010). Pour un revenu foncier moyen par logement de 1 400 €, la cotisation globale est de 444 €. En moyenne, le foncier bâti contribue pour 31 % à la fiscalité locale totale et pour 14 % aux recettes de fonctionnement des collectivités. Le niveau élevé de la part de la taxe dans la fiscalité locale s'explique surtout par le fait que, dans la réglementation des taux, le vote du taux foncier est libre de toute condition d'évolution.

V. C.

→ Cadastre ; Fiscalité directe locale.

TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est prélevée au profit des collectivités locales (communes, groupements à fiscalité propre, départements). La part régionale, déjà fortement réduite, est attribuée aux communes à partir de 2010. Elle remplace depuis 1974 la contribution foncière des propriétés non bâties et frappe les propriétaires de terrains non construits. Des exonérations permanentes existent pour la plupart des propriétés publiques, ainsi que des exonérations temporaires selon la nature des cultures ou sur décision des collectivités locales. La base d'imposition retenue est égale à 80 % de la valeur locative (ou revenu net cadastral). Celle-ci est le résultat du produit de la superficie du terrain par le tarif correspondant à sa catégorie : les terrains sont classés en treize

catégories (auxquelles sont associés treize tarifs) correspondant généralement à des natures agricoles différentes, les terrains à bâtir formant une catégorie particulière.

Le taux de la taxe est voté chaque année par le conseil municipal en même temps que ceux des trois autres taxes locales municipales. Lorsqu'il existe un plan local d'urbanisme ou un plan d'occupation des sols approuvé dans une commune, le conseil municipal a la faculté de majorer dans la limite de 200 % la valeur locative des terrains constructibles dans les zones urbaines du PLU ou du POS, sauf s'ils appartiennent déjà à la catégorie des terrains à bâtir. L'écart entre le tarif des terrains à bâtir et les autres catégories étant dans le rapport de 20 à 1, le triplement des valeurs locatives des tarifs les plus bas a eu peu d'effet incitatif sur les propriétaires faisant de la rétention de terrains. Du point de vue du budget communal, sauf en zone rurale, la taxe foncière sur les propriétés non bâties est d'un faible rapport : à l'échelle nationale, elle représente moins de 1,2 % du produit fiscal total.

Afin d'alléger l'imposition des agriculteurs touchés par les mesures européennes, la part régionale de la taxe est supprimée depuis 1993. Quant à la part départementale, elle a quasiment disparu depuis 1996. L'État compense partiellement la perte de recette départementale. La taxe foncière sur les propriétés non bâties qui était une forme de taxe professionnelle réservée aux agriculteurs est donc en train de disparaître progressivement, ce qui ne sera pas sans poser de problèmes financiers aux communes rurales. L'aide apportée indirectement aux habitants-contribuables (agriculteurs) de ces communes par l'allégement du foncier non bâti se traduira par une insuffisance de ressources pour les habitants-usagers de services municipaux.

V. C.

→ Cadastre ; Fiscalité directe locale.

TAXE LOCALE → Dotation globale de fonctionnement

TAXE LOCALE D'ÉQUIPEMENT (TLE)

Recette de nature fiscale de la section d'investissement du budget communal, la taxe locale d'équipement est perçue à l'occasion de la construction, la reconstruction et l'agrandissement de bâtiments de toute nature. La TLE a été instituée par la loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967 et modifiée par une loi de 1985. Elle est destinée à faire participer les constructeurs et les lotisseurs aux dépenses d'équipements collectifs revenant aux communes et généralement induites par les nouvelles constructions.

Sauf renonciation par le conseil municipal, la TLE est exigible sur le territoire de toutes les communes de plus de 10 000 habitants et certaines communes de moins de 10 000 habitants de la région Île-de-France. Toutes les autres communes ainsi que leurs groupements peuvent l'instituer. Les constructions réalisées dans les zones d'action concertée (ZAC) sont exonérées lorsque certains équipements sont pris en charge par les aménageurs ou les constructeurs. Les conseils municipaux peuvent également exonérer de TLE les HLM et les garages à usage commercial.

L'assiette de la TLE est représentée par une valeur estimée de la construction obtenue en multipliant la surface de plancher développée hors œuvre nette par un tarif au mètre carré qui varie selon les types de construction. Le barème de taxation, qui comporte neuf catégories depuis 1991, est périodiquement réévalué. Il est compris, pour 2009, entre 102 (hangars) et 732 (locaux de bureaux) € par m^2. Les locaux d'habitation (hors résidences secondaires) varient de 263 à 557 €/m^2. Le taux plancher de la TLE est normalement de 1 %, mais peut être porté à 5 % par délibération du conseil municipal. Le taux peut être différent selon les types de construction, mais il doit être uniforme, pour une même catégorie, sur l'ensemble du territoire communal.

Le rapport de la TLE est assez faible : environ 1 500 € pour un logement en résidence principale, au taux plafond, ce qui ne correspond généralement pas aux coûts d'urbanisation entraînés par sa construction. Le produit de la taxe est toutefois intéressant pour financer les investissements d'infrastructure liés à une urbanisation diffuse ou peu importante. Il est nettement insuffisant dès que l'urbanisation nécessite la réalisation d'équipements de superstructure. Ainsi, dans les opérations importantes, la participation des aménageurs est-elle systématiquement recherchée.

V. C.

→ Participation des aménageurs et des constructeurs ; Programme d'aménagement d'ensemble.

TAXE PROFESSIONNELLE

La taxe professionnelle a été supprimée au 1er janvier 2010. Prélevée au profit des collectivités locales (communes, groupements à fiscalité propre, départements, régions), elle avait succédé à la patente à partir du 1er janvier 1976 et joué un rôle considérable pendant 34 ans. Compte tenu de son poids, sa disparition a entraîné une redistribution complexe de diverses ressources fiscales existantes ou nouvelles entre les anciennes collectivités bénéficiaires. Elle a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) pour les mêmes contribuables : les personnes physiques ou morales exerçant une activité professionnelle non salariée. Étaient exemptés les entreprises agricoles, les organismes publics exerçant des activités à caractère administratif, les établissements d'enseignement privé, les entreprises de presse et les associations loi de 1901 dont les services sont réellement sans but lucratif. Étaient également exonérées, mais de façon temporaire, et sur décision communale, certaines créations ou décentralisations d'activités concourant à l'aménagement du territoire ou, depuis 1983, les entreprises nouvelles créées ainsi que, dans le cadre de la politique de la ville, les entreprises situées en zones urbaines sensibles (ZUS) et en zone de franche urbaine (ZFU).

Pour les établissements soumis à l'imposition des bénéfices industriels et commerciaux, la base d'imposition était formée par la somme d'une fraction de la valeur des immobilisations (foncières et productives) et de 18 % des salaires annuels versés. L'assiette fiscale des professions libérales et des entreprises artisanales était représentée par la valeur locative de leurs locaux et 10 % de leurs recettes annuelles.

En transférant une part importante de la charge de l'impôt professionnel des petits contribuables (notamment commerçants) qui payaient une patente vers les entreprises moyennes et grosses, la création de la nouvelle taxe en 1976 a exacerbé les critiques et renforcé les inégalités. Les entreprises industrielles, dont l'activité est peu sensible aux zones de chalandise, s'étonnaient des différences de taux auxquelles elles sont soumises selon les communes d'implantation, taux qui s'échelonnaient de 1 à 25 % pour la part communale de l'impôt. Elles critiquaient un impôt qui, certes, entre dans leurs frais généraux, mais gêne la concurrence à l'intérieur du territoire français et les pénalise à l'exportation.

Contrairement aux habitants qui bénéficient des services urbains et aux propriétaires qui peuvent apprécier la valorisation de leur patrimoine par les travaux d'équipements communaux, les entreprises comprenaient mal l'importance vitale de leur contribution aux budgets locaux : en moyenne la moitié environ de la fiscalité locale et quelque 22 % des recettes de fonctionnement totales.

Afin de répondre à la pression des entreprises, diverses réductions de base ont été accordées par le législateur : dès 1976, pour faciliter le passage de l'ancienne patente au nouveau système, puis pour ralentir la progression jugée trop rapide de la taxe professionnelle. Les réductions les plus importantes ont été inscrites d'abord dans la loi de finances pour 1987 (abattement général de 16 % de la base pour tous les contribuables) et surtout en 1999 avec la disparition programmée sur cinq ans (1999-2003) de la part « salaires » qui représentait un tiers de la base. Un dégrèvement avait été institué dès 1991 afin qu'aucun établissement ne paie plus de 3,5 % de la valeur ajoutée créée par l'entreprise. Le coût des compensations versé par l'État s'est accru à chaque fois. Bien que certaines compensations se soient délitées dans le temps, en 2009 l'État a pris en charge plus de 50 % de la TP, y compris la compensation de la part salaires supprimée en 1999. Cette dernière a été « sanctuarisée » en la fondant dans la DGF.

Les disparités de taux ont exprimé la répartition inégalitaire de la taxe professionnelle sur le territoire national : moins de 10 % des communes concentrent plus de 90 % du potentiel fiscal professionnel. Or, une commune était considérée comme correctement dotée fiscalement lorsque la moitié de ses ressources fiscales et compensations provenaient (avant 1999) de la taxe professionnelle. Lorsque le potentiel professionnel est faible, les communes doivent appliquer des taux élevés pour équilibrer leur budget, ce qui décourage souvent l'arrivée de nouvelles implantations d'activités. La concentration des activités dans quelques communes privilégiées favo-

rise le maintien de taux faibles. La création d'une taxe professionnelle unique (TPU) sur le territoire de plusieurs communes dans certains groupements intercommunaux, a semblé une amorce de solution à ces difficultés.

Malgré une sensibilité accrue, le taux de taxe professionnelle n'était pourtant pas le critère fondamental d'implantation des activités. Les sources de matière première, d'énergie, le bassin d'emploi, les moyens de communication et les prix du terrain restent encore, et de loin, plus importants.

Modifiée sans cesse depuis sa création, la taxe professionnelle s'était détachée de plus en plus des situations économiques réelles, il revenait aux ressources fiscales nationales (IRPP, IS, TVA) de supporter le coût des compensations et des dégrèvements de la fiscalité locale.

Plusieurs raisons très différentes expliquent les réformes de la taxe professionnelle : souhait de l'État de réduire ses contributions qui grèvent son budget ; recherche d'allégement des charges sur les entreprises, surtout industrielles, dans un contexte économique international très concurrentiel ; recherche d'un meilleur équilibre des ressources entre collectivités dans un souci d'aménagement du territoire. Le projet le plus réaliste consistait à retenir une assiette fiscale reposant sur la valeur ajoutée. Étudiée dès 1980 en remplacement de la taxe professionnelle, cette solution est enfin retenue partiellement dans le nouveau système de la contribution économique territoriale. Pourtant, la TP survit dans un dernier avatar : une part de la CET est représentée par une contribution sur les valeurs locatives des entreprises, la même qui était prise en compte dans l'assiette de la TP. Après avoir perdu la part salaires, la TP vient de perdre la part « équipement » et change de nom mais survit encore.

V. C.

→ Autonomie financière et fiscale des collectivités ; Compensations de la fiscalité locale ; Contribution économique territoriale ; Fiscalité directe des établissements publics de coopération intercommunale ; Fiscalité directe locale ; Fonds de péréquation de la taxe professionnelle ; Impôts forfaitaires de réseau ; Taxe professionnelle unique (TPU).

TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE (TPU)

Malgré ses avatars, la taxe professionnelle est longtemps restée la recette la plus discriminante entre les communes. Les entreprises, les activités, les emplois ne peuvent être équirépartis sur l'ensemble du territoire. L'émiettement communal est un facteur d'accroissement des disparités de richesse fiscale car certains territoires, peu nombreux, accaparent l'essentiel des activités et d'autres sont complètement démunis. On constate que plus le territoire est large et moins grandes sont les disparités. Il y avait moins d'écart de richesse en taxe professionnelle entre les régions qu'entre les départements, moins entre les départements qu'entre les communes.

Il est ainsi apparu clairement qu'un moyen efficace d'opérer une péréquation entre les communes était de favoriser le regroupement intercommunal et de mettre la taxe professionnelle en commun. Il est revenu aux syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) de mettre en place cette première mutualisation dès 1985. Puis la loi du 6 février 1992 a imposé la taxe professionnelle unique sur l'ensemble du territoire des nouvelles communautés de villes, permettant aux communautés de communes d'opter pour un tel système. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 l'a étendu aux nouvelles communautés d'agglomération avec un très grand succès.

Au 1er janvier 2009, 16 970 communes formant 1 263 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), regroupant 44,3 millions d'habitants, sont soumises ou ont opté pour la TPU. Il ne faut toutefois pas se méprendre : la TPU ne résout pas instantanément la problématique des disparités fiscales, au contraire. En effet, en même temps que les communes sont dessaisies de leur pouvoir fiscal sur les professionnels, l'EPCI doit leur verser une contrepartie appelée attribution de compensation, correspondant à la perte subie, diminuée des éventuels transferts de charges liées aux nouvelles compétences de l'EPCI. Selon la loi de 1999, l'attribution de compensation n'est pas indexée et son importance devrait diminuer peu à peu dans l'ensemble des ressources de taxe professionnelle de l'agglomération. Dans les faits, les attributions de compensation figent néanmoins les écarts de ressources entre commune.

L'EPCI peut décider d'employer une partie de ses ressources pour financer une dotation de solidarité communautaire. La vocation de cette dotation est d'opérer une péréquation financière entre communes selon des indica-

teurs librement choisis, mais à condition qu'au moins 50 % des transferts reposent sur trois indicateurs : la population, le potentiel fiscal et le niveau des charges.

L'expérience des villes nouvelles montre que la péréquation est un processus long. Plus de vingt ans après le début des premières taxes professionnelles uniques, les écarts de richesse entre communes se sont resserrés, mais sont encore jugés comme trop importants. Il serait souhaitable que les nouvelles communautés d'agglomération tentent d'accélérer un processus d'égalisation raisonnée des ressources sans lequel le regroupement communal risquerait de s'engluer dans des querelles de répartition financière.

V. C.

→ Fiscalité directe des établissements publics de coopération intercommunale ; Groupement de communes ; Taxe professionnelle.

TECHNIQUE

Du grec *techné* : art, métier. Ensemble des savoirs rationnels qui ont trait à la transformation de la matière. Le terme « technologie » est introduit en philologie allemande au milieu du XVIIIe siècle et adopté par les académiciens parisiens pour distinguer, dans les modes de production des arts, les rationalités des croyances. Le mot « technique » sert à filtrer ce qui est susceptible d'être jaugé par la science et par conséquent d'être mesuré, ajouté, soustrait, multiplié ou divisé, amélioré. Le *Journal polytechnique* donne son nom à la grande école en l'an IV (1794). Dans le milieu industriel, le terme « technique » se substitue peu à peu à « art » au cours du second quart du XIXe siècle. « Technique » est adopté par les ingénieurs. Il s'attache aux métiers dont les gestes paraissent plus « mécaniques » et dont la production destinée aux masses n'a pas une grande valeur esthétique. L'art se réduit alors à la conception d'une œuvre par l'artiste tandis que la technique renvoie à l'artisan.

S'appuyant sur un corpus scientifique et sur une élite intellectuelle, la technologie s'implante d'abord dans les places fortes pour gérer les hommes, les fluides et les matières nécessaires à la suffisance guerrière, puis là où la puissance publique estime nécessaire d'équiper le territoire. Ponts, canaux, routes, ports, arsenaux : la rationalisation des grands chantiers de l'État au temps des Lumières est aussi à l'origine de l'ergonomie.

Au XVIIIe siècle dans les grandes villes, la maîtrise d'ouvrage public, la gestion et l'entretien de la petite voirie sont confiés à des architectes-voyers ou à des maîtres maçons, les ingénieurs du roi ayant compétence pour la grande voirie (routes, boulevards). Mais, tant que le commerce reste limité entre l'intérieur et l'extérieur de la ville, l'octroi, qui procure la plus grande part des fonds communaux, ne permet pas le financement des travaux publics locaux. Aussi, la palette des services techniques urbains va-t-elle s'étoffer avec la révolution industrielle qui accroît les finances communales et offre de nouvelles technologies – la distribution de l'eau à domicile par conduites enterrées, le gaz pour l'éclairage des rues et des appartements – très différentes des techniques du porteur d'eau ou du lampiste.

La Restauration et le Second Empire confient la gestion de leurs services urbains aux ponts et chaussées (ministère des Travaux publics), à la vicinalité (ministère de l'Intérieur), au génie (ministère de la Guerre), à des compagnies concessionnaires ou à des services autonomes, dont Paris constitue l'exception : aménagement de trottoirs, d'abreuvoirs, pavage puis, au début du XXe siècle, gestion des permis de construire, des réseaux électrique et téléphonique, récolement et gestion du trafic à mesure du développement de l'automobile. Pour l'ingénieur, polytechnicien ou simple technicien, la problématique urbaine est partout identique : elle se fonde sur l'écoulement des fluides, l'hydraulique, mère des sciences de l'ingénieur. Qu'il s'agisse de l'eau ou des hommes, seuls comptent le flux et le débit qu'il veut, comme la vitesse, toujours plus importants. Cette conception, qui s'accompagne de la généralisation du concept de réseau, montre aujourd'hui ses limites, de la gestion des inondations à celle des congestions du trafic.

La ville, système complexe et d'une grande matérialité est une somme, une intégrale technique. Dans le second XIXe siècle et à l'exemple de Paris, les villes de province, d'abord les grandes puis, aujourd'hui, les petites, se sont dotées de services techniques indépendants de la tutelle de l'État, notamment du ministère des Travaux publics, puis, après 1966, de l'Équipement. Ces services sont généralement dirigés par un ingénieur

formé dans une grande école – ponts et chaussées ou centrale pour les cités les plus fastueuses, travaux publics, instituts des sciences appliquées pour les villes moyennes – ou issu, par promotion, du rang des techniciens supérieurs. En croissance continue depuis les années 1920, les effectifs techniques se sont largement étoffés avec le développement du traitement informatique et la décentralisation (1982) pour s'atténuer avec le début du fort endettement des communes (1990) : on compte aujourd'hui près de 20 000 cadres et 200 000 techniciens ou assimilés dans les services techniques urbains français.

Depuis les années 1950, la tendance continue à l'abstraction (mathématique algébrique, physique expérimentale) dans les formations initiales a pour résultat une perte de technicité chez les ingénieurs, et maintenant chez les techniciens, alors que la conduite des chantiers (travaux neufs et maintenance) en milieu urbain exige une connaissance toujours plus précise des gestes et de la performance des matériaux qui travaillent « aux états limites ». Indispensable pour prendre en compte la dimension environnementale dans la ville, la part des sciences chimiques et biologiques dans ces formations reste dérisoire : elle pourrait être une compensation de la technicité perdue.

A. Gu.

→ Génie urbain ; Infrastructures ; Réseaux ; Voirie et réseaux divers.

TECHNOPÔLE, TECHNOPOLE

La notion de technopôle est apparue vers 1970 comme une application des théories de François Perroux sur la polarisation.

Un *technopôle* réunit, sur un site, le plus souvent suburbain, des activités qui ont en commun de recourir à des technologies innovantes et qui sont acceptées par un comité d'agrément. La présence ou la proximité d'une université et de centres de recherche semble constituer une condition indispensable à la diffusion de l'innovation à partir des recherches scientifiques et technologiques, souvent par le canal de petites entreprises nées pour permettre le développement industriel de ces nouveaux procédés. L'objectif initial était en effet de favoriser ces transferts de technologie, mais aussi de permettre des échanges technologiques entre les entreprises présentes dans un même technopôle (notion de « fertilité croisée ») par l'organisation de rencontres, de colloques, la diffusion d'informations, voire la création d'une pépinière d'entreprises.

Le modèle existait déjà aux États-Unis : abords de la route 128 près de Boston, Silicon Valley dans le sud de San Francisco, à proximité de la Stanford University. On peut également citer les villes nouvelles scientifiques : Akademgorodok en Sibérie ou Tsukuba au nord de Tokyo, entreprises respectivement en 1958 et 1963. Les premiers exemples en France ont été le parc international d'activités de Valbonne Sophia-Antipolis dans l'arrière-pays niçois et la zone d'innovation et de recherche scientifique et technique de Meylan, près de Grenoble.

Le parc de Sophia-Antipolis a été entrepris en 1969 par une simple association, qui a bientôt reçu le soutien du département des Alpes-Maritimes : le groupement d'intérêt économique qui en a résulté a procédé aux acquisitions foncières et à l'aménagement des terrains. En 1972, l'État lui apporta sa reconnaissance et lui assigna une ambition internationale. La maîtrise d'ouvrage est dès lors assurée par un syndicat mixte qui regroupe le département, les cinq communes, la Chambre de commerce et d'industrie et la Chambre d'agriculture. Une mission interministérielle coordonne les actions des pouvoirs publics. Un plan d'aménagement a été approuvé en 1974 et la durée de l'opération fixée à vingt ans, avec la perspective d'accueillir, sur 3 000 ha, 20 000 emplois et 10 000 résidents. Seul le premier de ces objectifs a été atteint. En 2002, le parc (2 300 ha, dont les deux tiers constitués par une forêt protégée) abrite environ 1 200 entreprises (dont 400 seulement de haute technologie et au moins autant à capitaux étrangers), ce qui représente 900 000 m^2 de bureaux, et offre 25 000 emplois. Le secteur de l'informatique est dominant (26 % des entreprises et 44 % des emplois). Les objectifs en matière d'emploi ont donc été atteints et on envisage une extension spatiale ou la création de « sites associés ». En revanche, les objectifs de population n'ont pas été atteints : Sophia-Antipolis n'accueille guère plus de 6 000 habitants. Sur ce dernier plan, la majorité des cadres a préféré résider ailleurs, à Nice, sur le littoral ou dans le reste de l'arrière-pays.

L'expression de technopôle a connu un grand succès. Près d'une centaine de projets – il n'en existe aucun recensement précis – s'en réclament pour la France seule. Il est loin d'être certain que la plupart d'entre eux réunissent les caractéristiques correspondantes : l'université et les centres de recherche en sont souvent absents et des activités ne faisant en rien appel à des technologies innovantes peuvent s'implanter dans beaucoup d'entre eux.

Dans les années 1980 est apparue la notion de *technopole,* se rattachant étymologiquement à la racine grecque *polis* (la ville) et non plus à celle de pôle. La technopole serait donc une ville ou une agglomération qui aurait une vocation à rassembler des activités recourant à l'innovation technologique. Elle pourrait donc réunir plusieurs technopôles qui auraient des liens entre eux, mais des activités innovantes seraient présentes sur tout son territoire. Les établissements d'enseignement supérieur à vocation scientifique et technologique et les centres de recherche publics et privés y seraient particulièrement représentés. Les emplois d'ingénieurs y seraient en proportion particulièrement élevée. Il est probable qu'aucune ville française ne puisse répondre à une telle définition. Tout au plus peut-on mentionner l'association de la cité scientifique du sud de Paris comme un embryon de technopole. À l'étranger, on peut évoquer l'exemple de Cambridge, où plusieurs *colleges* de la célèbre université ont été à l'origine de la création de parcs scientifiques depuis le début des années 1970 : on estime que les entreprises de haute technologie de cette agglomération de 90 000 habitants accueillent quelque 800 entreprises et près de 30 000 emplois (notamment électronique, logiciels informatiques, recherche chimique, biotechnologies). On peut encore citer le cas de Louvain-la-Neuve qui associe une université prestigieuse et un parc scientifique.

Le terme de *technopole* a cependant été préféré à celui de technopôle par l'association, constituée en 1987, qui réunit les plus significatifs des technopôles (47, dont un en Guyane et un à La Réunion, en 2004) : France Technopoles. On lui préférera cependant celui de technopôle. Le réseau RETIS (France Technopoles jusqu'en 2006) représente plus de 11 000 entreprises et environ 223 000 emplois.

Les technopôles ne relevant pas au départ d'une politique impulsée au plan national ne bénéficient pas – sauf exception, comme Sophia-Antipolis – d'aides publiques en dehors des aides générales à la localisation d'activités dans les régions reconnues prioritaires. L'initiative des technopôles est variable, le plus souvent une collectivité locale ou un groupement de celles-ci ou une Chambre de commerce et d'industrie. La réalisation est assurée par des structures très diverses : société d'économie mixte, syndicat intercommunal, association, etc. L'État peut cependant apporter un soutien indirect à travers la réalisation d'infrastructures ou l'implantation d'équipements universitaires ou de recherche, voire en participant aux études préalables.

Par ailleurs, la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de juillet 1982 a confié aux régions la responsabilité de définir et de développer des pôles technologiques régionaux. L'action des régions en la matière s'inscrit souvent dans le cadre des contrats de plan État-région. Des centres régionaux d'innovation et de transfert technologique (CRITT), à compétence spécialisée, ont été créés pour sensibiliser les milieux industriels aux nouvelles technologies, mettre à disposition des matériels de pointe et des ateliers pilotes, voire mettre au point des procédés et des produits innovants. Ils sont le plus souvent implantés dans un établissement d'enseignement technologique ou dans un laboratoire public ou privé. Ils disposent de conseillers technologiques auprès des entreprises.

La réalité des technopôles est très diverse et ne reflète que très partiellement les objectifs affichés. Certains ne comportent que des activités, en principe de haute technologie (Meylan près de Grenoble, Illkirch près de Strasbourg, Labège près de Toulouse, etc.), ou liées à l'université et à des centres de recherche publique (Agropolis à Montpellier, Château-Gombert à Marseille, Belle-Beille à Angers, cité Descartes à Marne-la-Vallée, etc.). Dans d'autres apparaissent des préoccupations plus urbaines, soit par présence d'habitat (Rennes-Atalante, Nancy-Brabois, Orléans-La Source, etc.), soit qu'elles se situent en site urbanisé (Lyon-Gerland par exemple). On y trouve souvent une équipe d'animation, une pépinière d'entreprises, un téléport, mais ces éléments sont rarement

tous réunis. Une procédure d'agrément des entreprises est le plus souvent mise en place, mais sa rigueur quant au caractère innovant des activités des candidats est très inégale (cf. pressions des investisseurs privés et souvent des collectivités locales, soucieuses avant tout des créations d'emplois). Les activités présentes dans les technopôles sont, de ce fait, très diverses : enseignement supérieur et recherche, petites entreprises créées par des chercheurs ou des ingénieurs, mais aussi des établissements de grandes entreprises, des petites et moyennes entreprises travaillant sur des contrats publics ou en sous-traitance, des antennes d'administrations publiques, des investisseurs immobiliers et des zones d'habitat. Les relations entre la plupart de ces entreprises et la recherche ou l'enseignement supérieur sont faibles, sauf dans quelques situations plutôt rares : petites entreprises créées par essaimage ou par des chercheurs ou de jeunes ingénieurs, entreprises participant à la recherche publique ou à la recherche militaire. Même l'offre de stages à des étudiants et la participation des cadres à l'enseignement supérieur n'apparaissent pas significativement plus développés qu'ailleurs. La seule caractéristique originale des technopôles serait une part plus importante d'investissements publics.

Il semble que les technopôles remplissent très peu leur objectif de diffusion de l'innovation à l'échelle régionale, que leur apport aux finances locales soit mince, voire négatif, et que la fertilisation croisée soit plus un mythe qu'une réalité. Pourtant, selon l'association France Technopoles, les entreprises créées dans les technopôles l'auraient été pour moitié par des ingénieurs, pour trois sur dix par des techniciens supérieurs et pour les deux derniers dixièmes par des chercheurs. En fait, les technopôles sont avant tout perçus par les élus comme un moyen d'améliorer l'image de marque de leur ville et d'attirer des entreprises, elles-mêmes désireuses de se donner une image de modernisme par ce choix de localisation. On comprend dès lors que les comités d'agrément – lorsqu'ils existent – soient peu rigoureux. La technopole – puisque cette désignation est en voie de l'emporter – risque de n'être guère plus que la nouvelle appellation du parc d'activités, qui a lui-même succédé à la zone industrielle.

Outre les 47 technopôles (dont un en Guyane et un à La Réunion) réunis au sein de l'association France Technopoles, on compte, en 2003 :

— 27 pépinières d'entreprises et 25 (sur 30 existant en France) « incubateurs » les accompagnant, regroupant plus d'un millier d'entreprises et offrant environ 5 000 emplois (environ 10 000 créés depuis l'origine) ;

— une cinquantaine de parcs scientifiques (hors Île-de-France), regroupant environ 3 000 entreprises et offrant quelque 80 000 emplois ;

— une vingtaine de parcs technologiques, regroupant plus de 2 000 entreprises et offrant près de 50 000 emplois.

On peut rapprocher la notion de technopole de celle de district industriel. On désigne ainsi le regroupement, sur un territoire donné, d'entreprises ou d'établissements exerçant des activités proches et entretenant d'importantes relations entre elles sans être le plus souvent liées sur le plan du capital : mise en commun de connaissances techniques, partage de réseaux commerciaux, activités de formation, etc. Ces entreprises, qui peuvent être de tailles très différentes, bien que concurrentes, trouvent dans une telle collaboration des économies d'échelle et contribuent à la création de l'image du district. Le district industriel permet aussi à des petites et moyennes entreprises d'accéder à des marchés (y compris à l'exportation), à des technologies nouvelles, à des programmes de formation qu'elle n'auraient pu, seules, se voir ouvrir.

Le district industriel se distingue cependant de la technopole. En effet, il peut concerner des activités traditionnelles (confection par exemple) et pas seulement des activités innovantes comme la technopole. Il s'applique à un territoire, alors que la technopole est une ville ou une agglomération.

Cette notion a été développée à partir du cas de l'Italie du nord, et en particulier de l'Émilie-Romagne, région qui n'avait pas de forte tradition industrielle auparavant. Il présente le grand intérêt de reposer davantage sur les potentialités locales que sur l'apport d'investissements et de technologies de l'extérieur (on a parlé à ce sujet de développement endogène). Le succès des premières expériences italiennes, dès les années 1970, a fait école ailleurs. En France, on cite souvent le cas du Choletais, région également sans grande tradi-

tion industrielle avant la crise du pétrole (milieu des années 1970). La formation de districts industriels est encouragée par les instances de l'aménagement du territoire (DATAR en France) et par l'Union européenne. On peut cependant se demander si cette quasi-institutionnalisation n'est pas contradictoire avec le principe même des districts industriels.

Même si les quelque 50 technopôles créés dans les années 1980, regroupés au sein de l'association RETIS continuent à se développer, l'attention de la DATAR s'est détournée d'eux dès les années 1990. Le relais a été pris par les pôles de compétitivité, créés en 2005. Un pôle de compétitivité doit être une réunion d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et de centres de recherche qui s'engagent dans une démarche partenariale pour développer des synergies autour de projets dont les priorités sont l'innovation et la recherche de la compétitivité. À la différence des technopôles, ils sont constitués sur une base thématique et, s'ils sont le plus souvent régionaux, ils ne s'inscrivent pas dans un lieu précis et délimité.

P. M.

→ District industriel; Localisation des activités; Pépinière d'entreprises; Pôle de compétitivité; Pôle de développement; Zone industrielle.

TÉLÉCOMMUNICATIONS

Le réseau de télécommunication assure la communication et la transmission de signaux entre deux personnes ou deux équipements à distance. Depuis 1946, les télécommunications étaient régies par les PTT qui en assuraient le tracé, l'établissement, l'entretien et qui détenaient la propriété des lignes (*Code des PTT,* art. 407 à 431). Les opérateurs ont le droit de placer leurs lignes dans le domaine public sans la permission de voirie. Il y a en France plusieurs opérateurs, dont les principaux sont France Télécom, SFR et Bouygues qui louent le droit d'usage. La banalisation du téléphone mobile a accéléré la suppression de nombreuses cabines téléphoniques : de 200 000 en 1996, leur nombre est tombé à 30 000 en 2010.

Lors d'une opération de lotissement ou de construction d'immeubles, le maître d'ouvrage doit prendre contact avec la direction régionale des télécommunications (DRT) qui examine les conditions techniques et financières de la desserte. L'importance de l'opération immobilière, la connaissance du type de logements et des équipements complémentaires prévus fournissent une estimation des besoins nécessaires à la conception du réseau ou à son extension.

Le réseau aérien sur poteau ou sur façade tend à disparaître. En terre, les câbles empruntent un réseau de fourreaux aiguillés, reliés par des chambres de tirage et destinées à réparer les câbles. Les fourreaux en PVC sont posés sur un lit de sable et recouverts de ce même sable. Les câbles sont fragiles en centre-ville et sont souvent détériorés par les rongeurs ou par l'électrolyse résultant de la proximité des autres réseaux (courants vagabonds). Ils doivent être posés à plus de 0,3 m des autres conduits.

La *télédistribution* est l'ensemble des procédés et techniques employés pour la transmission d'images télévisées par un réseau souterrain de câbles (ou de fibres). La télédistribution peut être réalisée à l'échelon national, par la mise en place d'un réseau câblé, ou à l'échelon local, grâce aux antennes communautaires.

Le *câble* permet de constituer des réseaux interactifs de communications. À la fin de 2004, 12 % seulement des foyers français étaient « câblés », mais 80 % au Bénélux et 70 % en Suède, Suisse et Danemark. Ce retard pris en France peut également être mesuré par le faible nombre de prises : 24 millions en 2010. Le câble coaxial en cuivre, dont la technologie s'est développée aux États-Unis dès 1931, tend à être remplacé par le câble en fibre optique (né dans les années 1970), qui a l'avantage d'un faible encombrement (diamètre de 3 mm), d'une faible atténuation des signaux, d'une insensibilité aux parasites électromagnétiques et de pouvoir utiliser une grande bande passante, donc de transporter une image de haute qualité. Les liaisons intercontinentales sont à présent assurées en fibre optique, ce qui procure maintenant un haut rendement aux communications et concurrence très sérieusement la communication satellitaire.

Les réseaux d'*antennes communautaires* relèvent du monopole de diffusion dont l'exercice est confié à Télédiffusion de France (TDF) et sont incorporés au domaine public de TDF en vertu des dispositions du décret du 28 septembre 1977. Sur proposition de l'aménageur, TDF peut confier l'exploitation soit à la collectivité locale concernée, soit à l'association syndicale des copropriétaires ou à tout autre

gérant. Le réseau et l'antenne se composent d'un complexe de réception (pylône et antennes de réception), d'une station de tête, des câbles coaxiaux, d'un amplificateur, des dérivateurs et répartiteurs. Le téléphone cellulaire est en plein développement (1 million d'abonnés au téléphone mobile en 1995 – contre près de 3 millions en Allemagne, 2,5 millions en Italie –, 5 millions en 2000, 45 millions en 2005 et 55 millions en 2010) grâce à l'utilisation de bornes émettrices disposées tous les 300 m environ. Ces « portables » peuvent être équipés de tous les médias.

A. Gu.

→ Posturbain ; Réseaux ; Société postindustrielle ; Télématique.

TÉLÉDÉTECTION → Photographie (au sol, aérienne, de satellite)

TÉLÉDISTRIBUTION → Télécommunications ; Télématique

TÉLÉMATIQUE

Ensemble des techniques et des méthodes permettant d'acheminer des informations par des techniques électroniques.

Depuis la fin des années 1970, la télématique a pris en France un essor tout à fait exceptionnel, qui la place aujourd'hui en tête des pays industrialisés. Trois grands thèmes intéressent particulièrement l'urbaniste : le réseau d'affaire TRANSPAC, la télévision par câble, et l'essor du Minitel.

Le *réseau* TRANSPAC permet d'acheminer des données groupées en « paquets » le long d'un réseau spécial. Le coût d'acheminement est indépendant de la distance et de la localisation de l'émetteur sur le territoire.

Cette technique favorise ainsi, depuis vingt-cinq ans, la déconcentration des entreprises : les grandes sociétés de service (banques, assurances, etc.), qui ont besoin de faire circuler entre leurs établissements de très gros flux d'information (centres de gestion de chèques, activités de recherche, etc.), ont pu les localiser dans de petites villes, loin des guichets et des clients.

Les *réseaux câblés,* qui se sont développés d'abord dans les grandes villes, apportent dans les foyers des émissions de télévision beaucoup plus variées que ne peuvent le faire les ondes hertziennes : en effet, les interférences entre longueurs d'onde rapprochées ne permettent d'utiliser qu'un petit nombre de canaux ; de plus, l'extension même du réseau télévisé français qui, remplissant un service public, a visé à une couverture à peu près complète du territoire, multiplie les risques d'interférence.

Certaines villes ont été câblées en fil coaxial, technique bien dominée, assez bon marché, qui permet de distribuer aux foyers plusieurs dizaines de canaux, mais dont le débit est trop faible pour offrir des émissions interactives (où le spectateur peut intervenir dans le spectacle, par exemple en déterminant lui-même l'évolution du film qu'il regarde).

La fibre optique (FO), pour un coût trois ou quatre fois plus élevé, offre des débits trente fois plus grands. Mais cette technique n'est pas encore bien dominée : on ne sait pas commuter des flux lumineux. Seuls les grands axes de communication électronique (dans Paris, par exemple) sont équipés en FO : les réseaux terminaux vers les logements sont faits en fil coaxial. Les premiers en France, 1 500 logements à Biarritz, reliés entre eux en FO, ont pu recevoir des spectacles interactifs et utiliser des techniques de communication qui réclament de gros flux, comme le « visiophone » (téléphone permettant de voir le correspondant).

Pour les villes, le câblage est une grande tentation et un grand danger. La loi de 1982 prévoyait la formation de sociétés locales d'exploitation du câble (SLEC) présidées par un élu local. Ces SLEC, chargées de contraintes, ne pouvaient espérer être rentables que dans des villes de plus de 250 000 habitants. La loi de 1986 supprime nombre de ces contraintes. La viabilité des SLEC demeure un problème fondamental pour les municipalités.

Le *Minitel* a connu depuis 1982 un essor imprévisible : on en comptait 6 500 000 à la fin de 1994 avant qu'il ne soit supplanté par internet.

Des systèmes techniques analogues existent en Europe : Prestel en Grande-Bretagne ; Bildschirmtext en Allemagne fédérale. Les États-Unis, longtemps très en retard, ont repris les devants avec internet.

Ce véritable détournement spontané d'une technique par le public a fait apparaître de nouvelles formes de convivialité, de nouvelles manières de vivre la ville et de s'y

rencontrer qui devraient intéresser considérablement l'urbaniste.

B. M.

→ Bureaux intelligents ; Informatique et urbanisme ; Posturbain ; Réseaux ; Société postindustrielle ; Télécommunications.

TÉLÉPHONE → Télécommunications ; Télématique

TEMPS → Climat ; Histoire ; Longue durée

TEMPS DE TRAJET → Accessibilité ; Coût généralisé de déplacement ; Modèle de choix modal ; Valeur du temps (lors des déplacements)

TEMPS LIBRE → Budget-temps ; Loisirs ; Tourisme

TENDANCE (TENDANCIEL) → Scénario

TENNIS (TERRAIN DE) → Stade et terrain de sport

TENURE DES TERRES

Ensemble, toujours complexe, des droits et obligations qui ont la terre pour source et pour objet.

Dans toutes les sociétés connues, la terre est investie d'une importance relevant de dimensions multiples : *économique* comme source d'approvisionnement pour les hommes qui y vivent (gibier, plantes sauvages utilisées comme nourritures ou remèdes, bois de feu, matériaux de construction, pâturages pour les herbivores domestiques, support des plantes cultivées, etc.) ; *stratégique* (dans une zone dont la topographie et les limites lui sont connues, une communauté est en sécurité et peut repousser un agresseur) ; *religieuse* et *symbolique* (lieu où vécurent les ancêtres, qu'aménagèrent les divinités primordiales et où s'enracinent un mode de vie spécifique et les valeurs morales du groupe) ; *sociale,* en fournissant le cadre des interactions du groupe et celui des fêtes qui en régénèrent périodiquement la vitalité et la cohésion. Pour toutes ces raisons, la terre n'a jamais pu être considérée comme une simple marchandise, même dans les sociétés qui réduisent tous les échanges à des transactions monétaires et introduisent le droit de propriété dans tous les rapports que l'homme peut avoir avec les choses.

La tenure foncière est donc une institution carrefour ou un « fait social total » (Mauss), puisqu'elle cristallise tous les éléments culturels et toutes les forces sociales du groupe. Pour l'observateur extérieur, elle est aussi le meilleur des révélateurs de la société, en même temps qu'un dédale impénétrable pour le juriste. Malgré la variété des systèmes de tenure foncière à travers le monde, une idée commune à chacun d'eux apparaît nettement : les droits que les hommes peuvent exercer sur la terre ne forment qu'une partie du réseau des solidarités qui les attache les uns aux autres. Ces droits deviennent caducs lorsque les responsabilités qui en sont la contrepartie cessent d'être assumées. Il s'ensuit qu'un quelconque « droit d'user et d'abuser » (définition lapidaire du droit de propriété en France, par exemple) est proprement inconcevable, ce qui suffit à expliquer bien des malentendus très graves entre colonisateurs et colonisés (signant un acte de cession avec des idées toutes différentes en tête, par exemple). Il s'ensuit également, qu'au lieu d'un droit unique et absolu, il existe un enchevêtrement de droits, ayant chacun une nature et une étendue différentes (droits d'usage, droits de contrôle politique, droits religieux, etc.), et dont la totalité n'est jamais exercée par une seule personne, mais par une multitude d'individus ou de groupes poursuivant des intérêts distincts.

M. P. et M. Pe.

→ Anthropologie de l'espace.

TERRAIN À BÂTIR

La notion de « terrain à bâtir » est relativement récente. Là où il n'existe guère de réglementation de l'urbanisme ou, plus généralement, de contrôle social de l'usage des sols, cette notion renvoie seulement aux caractéristiques physiques du terrain (pente, nature du sous-sol, risques d'avalanche ou d'inondation) pour déterminer s'il peut rece-

voir des constructions. En revanche, dans les pays où le développement de l'urbanisation a entraîné la mise en place d'un contrôle juridique de l'usage des sols, il existe deux ensembles de conditions pour qu'un terrain puisse être qualifié de terrain à bâtir.

D'une part, le terrain doit être « techniquement constructible », c'est-à-dire que, outre ses caractéristiques physiques (pente, nature du sous-sol, etc.), le terrain soit desservi par un certain nombre de réseaux (voirie, eau potable, réseau électrique, assainissement).

D'autre part, il doit être « juridiquement » constructible, c'est-à-dire satisfaire à l'ensemble des conditions posées par les lois et règlements pour que l'on puisse y édifier une construction, sanctionnées *in fine* par un permis de construire.

Par ailleurs, il existe dans de nombreux pays une ou plusieurs définitions fiscales des terrains à bâtir. Ainsi, en France, il existe deux définitions du terrain à bâtir : l'une pour la taxation des plus-values, l'autre pour l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. L'harmonisation de ces diverses définitions du terrain à bâtir est un problème récurrent en France. La loi sur l'aménagement du 18 juillet 1985 constitue à cet égard un progrès, dans la mesure où elle synthétise, dans le droit de l'expropriation, la constructibilité technique et la constructibilité au sens du droit de l'urbanisme :

Art. 3 : « La qualification de terrain est réservée (...) aux terrains qui sont tout à la fois

« *a)* Effectivement desservis par une vole d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et, dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent, un réseau d'assainissement, à condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dimensions adaptées à la capacité de construction de ces terrains.

« *b)* Situés dans un secteur désigné comme constructible par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou par un document d'urbanisme en tenant lieu, ou bien, en l'absence d'un tel document, situés soit dans une partie actuellement urbanisée d'une commune, soit dans une partie désignée comme constructible en application de l'article L 111-1-3 du Code de l'urbanisme. »

Dans plusieurs pays, particulièrement en Europe, où le droit des sols est devenu très sophistiqué, on voit actuellement construire sur des terrains qui ne sont « à bâtir » ni techniquement, ni juridiquement, par exemple en Italie *(abusivismo)* et en Espagne.

V. R.

→ Droit de l'urbanisme ; Viabiliser.

TERRAIN DE SPORT
→ Stade et terrain de sport

TERRAIN POUR L'AVENTURE **→ Jardin public**

TERRASSEMENT

Travaux visant à remuer ou transporter la terre soit pour aplanir le terrain avant une construction, soit pour soutenir une surface aplanie (terrasse).

Par extension, on parle de terrassements pour toutes les opérations qui ont pour effet de modifier le relief du sol, à l'aide de pelles mécaniques, d'excavatrices, de piocheuses, de bouteurs, etc., voire, pour les gros travaux, d'excavateurs à godet ou à roue.

Le décret du 7 juillet 1977 a institué une autorisation préalable, délivrée par le maire, pour les travaux de terrassement qui ne sont pas liés à une opération nécessitant déjà une autorisation (permis de construire en particulier). Cette autorisation, qui s'apparente à une procédure simplifiée de permis de construire, est nécessaire là où s'applique un PLU ou un POS, dans les zones d'environnement protégé et dans certaines communes désignées par arrêté préfectoral.

P. M.

TERRE

Du latin *terra* : partie de la terre qu'on habite, région, pays. La terre est aussi un matériau de construction. Terre a aussi donné *terroir* ou *territoire*. En support de la ville, la terre est l'objet des plus fines disciplines de la physique et des meilleures techniques dont la ville a toujours été le champ d'expériences. Elle colorie le bâti, dessine le relief, module les paysages. La terre a fait l'objet d'abord d'une approche minéralogique (Réaumur,

Buffon) puis, à mesure du développement de la géographie et de la géologie, d'une approche mécaniste en France (Coulomb, Poncelet) et, au début du XX^e siècle, en Autriche et aux États-Unis (Terzaghi, Mohr, Proctor) : mécanique des sols, mécanique des roches, séismologie sont les grands domaines des ingénieurs des villes. Ces sciences et les techniques héritées du long passé architectural ont permis aux cités de se fonder et de grandir sur des sols compressibles (Venise, Houston), instables (Tokyo, Lisbonne, Mexico), inondables (Amsterdam).

Le matériau terre connaît deux grands usages dans la construction. La *terre crue* est employée sous forme d'adobe (brique en terre compressée), de pisé (maçonnerie de terre, délayée avec des cailloux, de la paille et de l'eau, mise en place à l'aide de branches), de torchis (terre mélangée avec de la paille ou du foin) ou de matériau composite (avec de la chaux, des fibres végétales, etc.). Matériau très usité dans certaines régions du globe (Mexique, Chine, Afrique sahélienne), compte tenu de son faible coût de mise en œuvre, la terre crue est le matériau de 15 % du bâti français.

La *terre cuite,* assimilée aux céramiques, est utilisée sous forme de briques, de tuiles, de carreaux et de poterie (tuyaux). Elle fut, dès les années 1830-1840, le premier matériau industrialisé en Angleterre, puis en France. Les perfections apportées aux teintes et aux vernis ont embelli les façades des usines et des demeures à la fin du siècle.

Aujourd'hui, en France, l'industrie de la terre cuite est concentrée entre les mains de quelques grandes firmes. Les évolutions récentes concernent la diversification des produits, afin de faciliter la mise en œuvre, d'améliorer l'isolation thermique et d'offrir une diversité de choix pour la construction. Les céramiques sont aussi utilisées sous diverses formes pour revêtir les trottoirs, les voies piétonnières, voire, comme aux Pays-Bas, les chaussées.

A. Gu.

TERRIER → **Cadastre ; Parcellaire**

TERRITOIRE

Étendue d'un espace approprié par un individu ou une communauté.

On parle d'une part du territoire appartenant à un propriétaire ou approprié par un animal. Mais on emploie également ce terme pour désigner l'espace délimité sur lequel s'exerce l'autorité d'un État ou d'une collectivité : en France, les communes, les départements et les régions sont les trois niveaux de collectivités territoriales. Dans les deux cas, la notion de territoire n'est pas seulement spatiale, mais implique une dimension temporelle d'appropriation et de constitution, qui peut avoir été très longue, du territoire tel qu'il est reconnu aujourd'hui : ainsi de la constitution, depuis le Moyen Âge, du territoire français. On parle aussi de circonscriptions territoriales pour l'organisation spatiale des administrations, des services, etc.

En principe, et dans les différentes acceptions précédentes, la notion de territoire implique celle de limites précises (frontières avec les territoires limitrophes). Dans certains cas cependant, on emploie ce terme dans un sens figuré qui ne comporte pas de limites franches : territoire d'une race humaine, d'une espèce animale ou végétale ; zone d'influence d'un équipement, etc.

Dans le domaine de l'aménagement, la notion de territoire est surtout liée au territoire national qui est objet des politiques d'aménagement du territoire.

P. M.

→ Aménagement du territoire ; Collectivités locales (et territoriales).

TERROIR

Territoire dont les caractères physiques et l'aménagement agricole sont homogènes et différents de ceux des territoires voisins. Exemple : un terroir viticole assis sur un versant bien drainé, ensoleillé et pourvu d'un sol hétérométrique. C'est la plus petite unité de l'aménagement rural.

Cependant, les géographes tropicalistes français appellent terroir l'ensemble du territoire utilisé par une communauté villageoise, ce qui revient, à quelques nuances près, à la notion de finage.

G. B.

→ Aménagement rural.

TERTIAIRE → Activité économique ; Bureaux ; Commerce

THÉÂTRE

Du grec θεατρον, site ou édifice construit pour accueillir des représentations dramatiques. Le théâtre doit cependant être distingué d'édifices comme l'amphithéâtre ou l'odéon, l'opéra et la salle de concert, destinés à des catégories particulières de spectacles ou de manifestations musicales. Par extension, et dans un sens qui intéresse l'urbanisme, le terme théâtre est également employé pour désigner, d'une part, des formes éphémères (vues, scènes et spectacles), données à voir une ou plusieurs fois, dans un cadre urbain, architectural ou de jardins, préexistant, qu'elles utilisent sans pratiquement le modifier ; d'autre part, un domaine bâti permanent, informé par des traditions et un style.

Dans l'Antiquité, le théâtre était un site construit à l'air libre pour la présentation de pièces dramatiques ; l'usage moderne en a fait un bâtiment fermé. Le théâtre grec (Épidaure, Priène) consistait dans un ensemble de gradins circulaires, permettant d'asseoir les spectateurs, et établi à flanc de colline, de façon à épouser une pente naturelle, une aire circulaire destinée au chœur, une scène surélevée. Son accès était ouvert aux rues et passages urbains et les gradins étaient disposés de façon à dominer la cité et à privilégier la vue sur le paysage environnant. Le théâtre romain (par exemple, Leptis Magna) utilise les éléments de son prédécesseur grec, mais avec des différences significatives : scène plus élaborée, à deux étages, sièges construits sur un système de voûtes et poteaux en nid d'abeilles ; de plus, c'est un édifice autonome imposant, élevé en terrain plan, souvent à la périphérie des villes, et dans lequel le regard du spectateur est désormais focalisé intérieurement sur la scène.

À la Renaissance, le théâtre réapparaît sous la forme d'une boîte fermée contenant un auditorium, une scène et des circulations. À partir du début du XIX^e^ siècle, s'y ajoutent bureaux, salles de répétitions et autres espaces annexes. Institution d'abord aristocratique, le théâtre était souvent enchâssé dans un édifice plus vaste ou dans un ensemble urbain (théâtre olympique de Palladio à Vicence, théâtre de Cuvilliés à la Residenz de Munich, théâtre du palais de Versailles). Au fur et à mesure de son ouverture à un public plus vaste, le théâtre a acquis une nouvelle identité visuelle ; il s'est distingué par une façade élaborée (cf. théâtres de Broadway) ou bien il est devenu un monument indépendant (Drury Lane à Londres, théâtre Français à Paris, théâtre de Bordeaux).

En ce qui concerne les formes éphémères du théâtre urbain, fêtes religieuses et profanes, carnavals, couronnements, mariages et funérailles royaux constituent des événements dramatiques, mis en scène dans des contextes existants et transformés temporairement au moyen d'artifices divers : constructions éphémères (arcs de triomphe, façades), ornements variés (cf. le rôle des tapisseries), plantations, jeux de lumières par illumination de fenêtres et de corniches. La description de ces « spectacles » a donné lieu à une abondante littérature. À Rome, la piazza Navone était parfois inondée pour recréer des naumachies, des scènes et des tribunes étaient disposées lors de concerts donnés piazza San Marco, sur le Corso, et pour le Gioco d'Oca (jeu de l'oie), des décorations étaient montées sur le Tibre ; à Paris, des arcs de triomphe en bois, tendus de tissus, furent érigés à l'occasion d'une grande fête donnée le 26 août 1660, tandis qu'en mai 1664, les *Plaisirs de l'Île enchantée* étaient présentés à Versailles pendant plusieurs jours. Pendant toute la durée du Saint Empire romain germanique, des feux d'artifice, d'une composition fort élaborée, étaient tirés lors des cérémonies officielles. Depuis le siècle dernier, des drapeaux et des bannières transforment la rue à l'occasion des fêtes nationales ou de la visite de chefs d'État ou de personnalités.

À l'opposé de ces interventions improvisées, chaque fois différentes, le théâtre urbain construit répond à des fonctions traditionnelles en offrant des espaces, civiques ou religieux, de rassemblement : cours cérémoniales des complexes minoens, réservées aux danses rituelles en l'honneur des taureaux sacrés ; agora des cités grecques, accueillant quotidiennement les discussions politiques et les tractations des citoyens, traversées une fois l'an par la procession des panathénées ; rues des villes médiévales, ouvertes aux processions religieuses, constituent autant de théâtres urbains. Le théâtre urbain connaissait une telle vogue dans la Venise de la Renaissance que

chaque année, en juillet, une passerelle temporaire était aménagée sur pilotis, traversant le canal de la Giudeca de la place Saint-Marc à l'église San Giorgio Maggiore pour la fête du Rédempteur.

En fait, c'est seulement à partir de la Renaissance que la notion de théâtre urbain est assumée. Dès lors, représentations iconiques et compositions urbaines ne cessent d'interférer, mêlant souvent fiction et réalité. À partir du XVI^e siècle, on observe deux types de décor scénique, fréquents dans l'un et l'autre cas : d'une part, le trident formé par la convergence de trois rues et flanqué d'édifices imposants, comme dans le cas des projets de Rainaldi, Fontana, le Bernin pour la piazza del Popolo ; d'autre part, la scène ouverte, bordée de monuments remarquables, à laquelle fait écho un arrière-plan de même qualité, comme c'est le cas à Pienza.

Ainsi, à l'occasion d'une représentation en l'honneur de la reine Christine, la scène montrait le Castel San Angelo et Saint-Pierre tels qu'on pouvait les voir du palais Borghèse où avait lieu le spectacle. De la même façon, deux siècles plus tard, l'arrière-scène du théâtre de Schinkel à Berlin figurait cet édifice sur la place même par laquelle le public était entré. À l'inverse, Cortona a conçu l'église Santa Maria della Pace et sa place comme un ensemble composé d'une scène, d'une loggia et d'une salle. De même, la porte en manière de proscénium de la piazza del Popolo, construite par le pape Alexandre VII pour l'entrée de Christine de Suède à Rome, continue d'accueillir les visiteurs arrivant du nord.

Au cours des XVII^e, XVIII^e et XIX^e siècles, certains des espaces les plus grandioses créés par la culture occidentale ont été conçus pour le théâtre urbain : la place Saint-Pierre à Rome ; la place de la Concorde telle que l'avait conçue Gabriel ; la séquence des places de Nancy ; le Croissant de Bath ; Regent Street par Nash ; ou encore les espaces généreux et les grandes perspectives du Paris haussmannien, qui mettaient en scène population et véhicules dans un spectacle urbain animé dont les peintres impressionnistes nous ont légué l'image, et qui font, encore aujourd'hui, fonction de théâtre.

C.-F. O.

→ Art urbain ; Espace public ; Peinture ; Perspective ; Place ; Rue ; Salle de spectacle.

THÉORIES FONCIÈRES → Rente foncière

THERMALISME, THERMES → Hydrothérapie ; Tourisme

TIERS (droit des)

Le souci de protéger les « tiers » contre les initiatives que pourraient prendre des personnes privées ou publiques, physiques ou morales, sur la base d'un droit qui leur est reconnu par des textes (l'*usus* et l'*abusus* d'un droit de propriété foncière ou immobilière, reconnu à l'acquéreur d'un bien par un acte notarié ; la compétence pour exproprier ou bénéficier d'une expropriation reconnue à une collectivité publique par une loi, pour ne citer que deux exemples) a conduit depuis longtemps les pouvoirs publics à prévoir des recours contentieux.

On n'abordera pas ici les relations de droit civil entre un constructeur et les acquéreurs d'un immeuble, entre le propriétaire donnant en location un immeuble et le « preneur » du bail, entre l'acquéreur d'un lot dans un lotissement « défectueux » et le lotisseur, etc., qui sont des relations contractuelles où n'interviennent pas en principe des « tiers ». Mais on donnera deux exemples de la protection *administrative* du *droit des tiers* contre des décisions qui leur feraient grief.

— Le *certificat d'urbanisme,* qu'il soit ordinaire (informatif) ou détaillé (pré-opérationnel), constitue, a jugé en 1977 le Conseil d'État (CE 30 mars 1977, Fiamma), une décision administrative unilatérale faisant grief. Il est donc susceptible de recours pour excès de pouvoir. Ce recours est d'ailleurs recevable contre un certificat négatif aussi bien que positif, et contre le refus de délivrer un certificat, résultant le plus souvent du silence de l'administration. Depuis 1983, dans tous les cas où le maire est compétent pour délivrer un certificat d'urbanisme au nom de la commune, c'est cette dernière qui voit sa responsabilité engagée par un refus illégal, ou un certificat comportant des informations inexactes ou incomplètes.

— Le *permis de construire* ne prend pas parti sur le respect de dispositions du droit privé (il ne peut avoir pour effet d'« autoriser », par exemple, l'empiétement d'une

construction sur une propriété voisine, ni davantage constituer un titre de propriété, créer ou faire disparaître une servitude de voisinage). La délivrance régulière par l'administration d'un permis de construire ne confère à son bénéficiaire aucun droit à l'égard des tiers. Mais cette *« réserve du droit des tiers »* leur permet, si leur situation est affectée, d'exercer à l'égard de la collectivité publique le recours pour excès de pouvoir, le recours en responsabilité ou enfin une action en responsabilité devant les tribunaux judiciaires contre le titulaire du permis. Les recours des tiers contre la décision administrative sont limités par l'exigence d'un « intérêt pour agir », plus facile, il est vrai, à apprécier par le juge lorsqu'il s'agit de recours individuels, éventuellement « fantaisistes », que lorsqu'ils sont formés par des associations de défense ou de protection, agréées ou non. Ces dernières se fondent, en effet, sur un intérêt collectif et surtout sur l'intérêt général et leur rôle ne cesse de se développer.

L'*affichage* des actes administratifs est une mesure destinée à assurer la publicité des actes administratifs, qui doit être prévue par des textes et ouvre aux particuliers les voies de recours garantissant leurs droits. L'urbanisme connaît, en particulier, trois obligations d'affichage. En matière de permis de construire, l'article R 421-39 du Code l'exige « de manière visible de l'extérieur (...) dès la notification de la décision d'octroi et pendant toute la durée du chantier ». En outre, « tout intéressé peut prendre connaissance des documents déposés à l'appui d'une demande de permis de construire ». Le détail de cette réglementation, résultant d'un décret du 30 décembre 1983, montre suffisamment les difficultés soulevées dans le passé par cette procédure (on lira avec intérêt les commentaires de F. Moderne et H. Charles sous l'ancien article R 421-42).

En matière de permis de démolir l'article R 430-18 requiert de son bénéficiaire des formalités analogues (mais le Conseil d'État a jugé en 1982 que l'absence d'affichage en mairie n'affectait pas la légalité de l'arrêté). Il en est, enfin, de même pour l'autorisation de lotir (R 315-42).

Davantage que les sanctions pécuniaires encourues (amendes prévues pour les contraventions de la cinquième classe), c'est le point de départ du délai de recours qui semble bien retenir l'attention des tiers concernés, particulièrement des associations.

Y. P.

→ Certificat d'urbanisme ; Permis de construire ; Publicité foncière.

TISSU MINEUR → Abords ; Ensemble historique ou traditionnel ; Secteur sauvegardé ; Zones de protection du patrimoine architectural et urbain et paysager (ZPPAUP)

TISSU URBAIN

Expression métaphorique assimilant les cellules construites et les vides d'un milieu urbain à l'entrelacement des fils d'un textile. On peut appeler tissu urbain l'ensemble des éléments du cadre urbain qui constituent un tout homogène. Le tissu urbain est l'expression physique de la forme urbaine.

Il est constitué par l'ensemble des éléments physiques qui contribuent à celle-ci – le site, le réseau viaire, la division parcellaire, le rapport entre les espaces bâtis et non bâtis, la dimension, la forme et le style des bâtiments – et par les rapports qui relient ces éléments.

Bien que cette expression assez vague soit utilisée de diverses façons, on peut définir un tissu urbain homogène comme l'apparence physique d'une portion de ville où les éléments précédents ont des caractéristiques peu différentes. On parlera ainsi du tissu médiéval ou du tissu haussmannien de nombreux quartiers de Paris de la seconde moitié du XIX^e siècle, ou de tissu géorgien à Londres.

Le concept de tissu urbain est très lié à ceux de typologie des bâtiments (dimension, style, etc.) et surtout de morphologie urbaine (analyse des structures spatiales). Il est également lié à la perception par les habitants des caractéristiques physiques du cadre urbain.

Un tissu urbain est lié à l'histoire de l'espace correspondant : le réseau viaire et le parcellaire sont souvent hérités des structures rurales antérieures et des modifications subies à l'époque de la première construction. Leur résistance aux modifications ultérieures est très variable, parfois très élevée (on a alors les meilleures chances de rencontrer un tissu urbain homogène : couronne des grands canaux d'Amster-

dam) ; parfois plus faible (rénovation des centres-villes américains, La Défense, etc.). Les rapports du bâti au non-bâti évoluent dans le temps. Mais l'élément le plus variable, très lié aux techniques et matériaux de construction d'une part, à la réglementation d'autre part, est la hauteur des bâtiments. Il peut, dans certains cas, y avoir juxtaposition (pavillons, grands ensembles) ou superposition (petits immeubles collectifs ayant remplacé peu à peu des pavillons dont la majorité subsiste ; tours au milieu de bâtiments plus bas) de tissus.

On parle de tissu lâche ou serré, selon le degré d'occupation du sol et des bords des voies par les bâtiments ; de tissu dense ou peu dense, selon le rapport de la surface de plancher à la surface de terrain.

À la notion de tissu urbain se rattachent également celles de :

— *construction diffuse :* répartition irrégulière d'une activité, d'un type de construction, par petites quantités, dans un espace ; on parle de construction en diffus pour désigner des opérations diverses, mais toutes de petites dimensions, disséminées dans le tissu urbain (ou rural) ;

— *densification :* processus de transformation d'un tissu urbain où des bâtiments occupant le sol avec une faible densité sont peu à peu remplacés par des bâtiments ayant une densité (coefficient d'occupation du sol) plus élevée : il en est en particulier ainsi lorsque plusieurs maisons individuelles sont démolies pour construire un immeuble collectif, lorsqu'une ancienne villa ou propriété sert de support à une opération de construction, et souvent lorsque, après le départ d'une usine ou d'un entrepôt, on réutilise le terrain pour construire des immeubles d'appartements ou de bureaux.

La notion de tissu urbain est donc à la fois statique (état des formes urbaines à un moment donné) et dynamique (porteuse de possibilités d'évolution de ces formes urbaines).

P. M.

→ Clôture ; Densité ; Îlot ; Morphologie (urbaine) ; Parcellaire.

TOIT → Étanchéité ; Gros œuvre

TOPOGRAPHIE

Étymologiquement, art du dessin de la terre. On appelle topographie, *stricto sensu,* le levé sur le terrain des détails à faire figurer sur un plan ou sur une carte. On préférera une définition plus large qui englobe l'ensemble des techniques de terrain en vue de l'élaboration d'une carte. Dans ce sens large, la topographie comporte :

— La *géodésie,* qui était au départ la science de la forme de la terre et la mesure de ses dimensions : elle comporte le choix d'un ellipsoïde de référence et d'un système de projection ; le réseau géodésique est un réseau de points de base, déterminés par mesures d'angles (au théodolite) et de distances (mesurées par chaînage très précis ou par mesures radioélectriques au telluromètre), formant des chaînes de triangles (triangulation) ; le réseau de nivellement est un réseau de points dont l'altitude est déterminée avec précision.

— Le *levé topographique direct,* qui s'effectuait par détermination d'un canevas complémentaire au canevas géodésique, cheminements le long des axes principaux et levé des détails dans les mailles définies par les cheminements ; les formes du terrain étaient, de même, déterminées sur le terrain et représentées par courbes de niveau (isohypses).

— Le *levé photogrammétrique,* dont l'emploi s'est généralisé après la deuxième guerre mondiale. Il permet largement de limiter le levé direct au « complètement » des levés photogrammétriques (détails non visibles sur les photos, erreurs d'identification, etc.) et à certains levés de grande précision (plans urbains, levés souterrains, etc.). Le levé photogrammétrique reconstitue, à partir de deux photographies successives du terrain, une image en relief qui est observée et dessinée (restituteur photogrammétrique). Les tendances récentes visent à réduire, voire à supprimer, les interventions au sol et à automatiser l'analyse des photographies. Aux petites échelles (c'est-à-dire pour la représentation de grands espaces), la topographie fait un large usage des photos de satellites.

P. M.

→ Carte ; Cartographie ; Conditions naturelles ; Photographie (au sol ; aérienne ; de satellite) ; Plan ; Relief.

TOUR

Comme composante urbanistique et comme forme architecturale spécifique, la tour a, depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, sus-

cité de multiples défis et de nombreuses polémiques. Elle se trouve aujourd'hui au cœur d'une problématique mondiale.

L'acception commune veut que la tour soit un édifice beaucoup plus haut que large, voire qui tend à défier l'apesanteur. De manière générale, la tour s'impose par sa masse construite dans le paysage urbain, par ses proportions et par les effets de discontinuité spatiale résultant de sa conception même. En France, la tour appartient à la famille des « immeubles de grande hauteur » (IGH, à partir de 28 mètres de hauteur pour les édifices ouverts au public et de 50 mètres de hauteur pour les immeubles de logements) qui doivent répondre à certaines normes de sécurité. Mais tous les IGH ne sont pas des tours et nombreuses sont les réalisations architecturales de plus de 50 mètres qui manifestent une verticalité toute relative.

L'histoire architecturale de la tour moderne est scandée par les influences mutuelles de l'Europe et des États-Unis. Après la succession des édifices à vocation religieuse ou militaire qui marquent la tradition typologique des tours sur le continent européen, c'est la fin du XIX^e^ siècle qui transmet l'héritage principal des premières tours américaines. À Chicago, cinquante ans après la création de la ville, les plans du premier « gratte-ciel » commercial à ossature métallique sont conçus par William Le Baron Jenney en 1883. L'invention de l'ascenseur (1853) par Elisha Otis a rendu possible la construction du *Home Insurance Building* et permis le lancement des édifices de « grande hauteur » qu'on appelle encore à l'époque « *Elevator Buildings* ». Les autres pionniers de l'École de Chicago ont été Daniel H. Burnham, Henry H. Richardson et Louis Sullivan. De part et d'autre de l'Atlantique, l'héritage de cet urbanisme vertical fructifie à mesure que les villes se développent. Comme objet symbolique de tous les progrès économiques et technologiques, la tour ne laissa indifférent aucun des architectes du XX^e^ siècle.

Certaines grandes figures de l'architecture américaine comme Frank Lloyd Wright s'opposèrent radicalement à la prolifération des tours. En Europe, de grands protagonistes, tel Le Corbusier, militèrent pour l'urbanisme de tours (que défend aussi la charte d'Athènes) au nom de l'hygiène et de la rationalité technique. Loin des expressions symboliques du capitalisme à l'américaine, la tour européenne, promue composante stratégique de l'espace urbain, opposait alors progressistes et culturalistes. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les trente glorieuses que connaît la France fabriquent, dans les grands ensembles en particulier, un amalgame de tours et de barres. Au cours de la V^e^ République, les présidents successifs sont intervenus à titre personnel dans le débat : G. Pompidou, favorable au gratte-ciel, était hostile aux tours de La Défense ; V. Giscard d'Estaing est parvenu, durant son septennat, à empêcher toute atteinte à l'échelle humaine dans Paris ; F. Mitterrand a défendu des projets aux volumes géométriques d'une monumentalité plus contextuelle ; J. Chirac s'est voulu moins engagé, tandis que les grandes villes françaises relançaient le débat sur le « plafond des hauteurs » afin d'augmenter la densité démographique et de prévenir l'étalement urbain. Avec l'arrivée de Nicolas Sarkozy, c'est l'État qui manifeste son désir d'autoriser toutes les audaces architecturales. Engagé conjointement en 2007 par l'État, la ville de Paris et la région Île-de-France, le projet très disputé du Grand Paris participe à cette réflexion collective souvent conflictuelle.

Dans une quête collective de développement durable qui accorde toutes ses priorités à la dimension énergétique des constructions, l'architecture des tours est devenue, en ce début de XXI^e^ siècle, un enjeu à la fois technologique et urbanistique. Mais elle est surtout devenue un enjeu politique qui ponctue régulièrement les campagnes électorales à chaque échelon de la démocratie locale. Au carrefour des transformations quotidiennes de l'espace métropolitain, les architectes s'appuient sur les ingénieurs dès lors que les enjeux écologiques deviennent technologiques, ou sur les urbanistes lorsque la tour, cessant d'être un « objet célibataire », est conçue comme une des composantes dynamiques de la mixité sociale de l'espace urbain.

La hauteur n'en demeure pas moins l'objet d'une fierté qui ne se dément pas. Tributaires de la conjoncture économique, les prouesses les plus extravagantes sont régulièrement enregistrées aux États-Unis, en Asie orientale ou dans les pays du Golfe (en France, et singulièrement à Paris, les projets les plus ambitieux parviennent rarement à se réaliser). La rivalité planétaire des métropoles se nourrit des architectures les plus spectaculaires et les

plus hautes. Tandis que s'affrontent promoteurs et détracteurs de la tour comme futur inéluctable de la ville-monde, seules quelques consciences éclairées parviennent à suggérer que les performances architecturales et urbaines de la tour devraient être d'abord économiques et sociales avant d'être médiatiques et techniques.

E. L.

→ Barre ; Grand Paris ; Immeuble de grande hauteur.

TOURISME

Pratique du voyage d'agrément. L'origine du terme (au début du XIXe siècle) est la pratique du « grand tour » (vers Rome en particulier, vers les villes italiennes et françaises en général, puis vers des destinations variées) par les jeunes aristocrates anglais dès la fin du XVIIe et surtout au XVIIIe siècle. Cette origine n'est pas seulement anecdotique. Elle souligne le caractère élitiste, éducatif, voire initiatique, du tourisme à ses origines. Divers voyageurs peuvent être considérés comme des devanciers, en particulier Montaigne qui, lors de son voyage de 1580-1581, associa mission diplomatique (à Rome), santé (aux eaux de Plombières et de Bade), religion, curiosité : les romantiques ont vu en lui le « premier touriste ». On peut aussi citer Charles Estienne qui imprima en 1552 *Le guide des chemins de France*, premier guide touristique.

Les voyages étaient alors longs, parfois dangereux, toujours pénibles sur de mauvaises routes et dans des auberges exécrables. Ces conditions s'améliorèrent par la suite, en France avec le réseau des routes royales, avec les premiers hôtels (dont la clientèle fut d'abord anglaise) et la publication de cartes (carte de Cassini en France à la fin du XVIIIe). Les antiquités romaines – mais on méprisait l'art médiéval – furent le premier centre d'intérêt, mais pas le seul : les grandes villes en particulier attiraient les voyageurs.

Une forme particulière de tourisme, contemporaine du grand tour, fut le séjour dans une ville d'eaux : l'archétype en fut Bath, planifiée par Wood père et fils au milieu du XVIIe. La station balnéaire suivit à la fin du XVIIIe (Brighton), elle aussi associée à l'idée de thérapie et à la vie mondaine. L'hiver, les personnes aisées, toujours anglaises en premier, vinrent séjourner dans les villes du Midi et se baignèrent dans la mer (Nice, Hyères) ; le souci de la santé était toujours présent, la vie mondaine plus réduite. La montagne, presque exclusivement en Suisse et autour du Mont-Blanc, devint une destination recherchée à partir de la toute fin du XVIIIe (première ascension du Mont-Blanc en 1786). C'est à cette époque que la ville est moins vantée dans la littérature : d'espace de liberté et de civilisation, elle devenait aussi lieu de perdition. Au contraire, la nature était magnifiée (Rousseau) et, tout en la recherchant là où elle était sauvage, on la recréa chez soi de façon artificielle (les jardins anglais, les maisons de campagne qui s'inspiraient des villas romaines). Ces séjours hors du domicile prirent le nom de villégiature.

Au XIXe siècle, les touristes se multiplièrent, mais la plupart demeuraient des rentiers ; naquît alors la « classe de loisirs » (Th. Veblen en fut le premier analyste en 1899). Les guides de voyage devinrent nombreux, colportant les stéréotypes du « pittoresque ». Les stations touristiques apparurent : près des sources thermales, en bord de mer, puis en montagne. Elles étaient consacrées par les grands personnages qui y séjournaient, puis se développaient grâce à la clientèle des rentiers, en majorité étrangers à cette époque (y compris Américains). Elles étaient aménagées à l'écart des lieux habités ou les débordaient vite, condition nécessaire pour créer la vie artificielle attendue. Celle-ci était saisonnière et chaque type de station avait sa saison de prédilection : il était de bon ton de passer l'hiver sur la côte d'Azur et l'été en haute montagne. Mais la vogue des bains de mer et, plus tardive (début XXe siècle), celle du ski transformèrent ces saisonnalités sans les réduire. Au tournant du siècle, le tourisme s'internationalisa encore davantage. Les palaces, les paquebots, les trains de luxe furent les phares d'un tourisme encore limité aux classes aisées.

Il y a un contraste évident entre, d'une part, les origines aristocratiques puis élitistes du tourisme, son caractère sélectif par l'argent encore au début du XXe siècle et, d'autre part, la masse des personnes qui s'y adonnent actuellement, et les possibilités relativement bon marché qui sont offertes par l'industrie touristique à la fin du siècle. La modification profonde est née du droit aux vacances, et plus précisément des congés payés. Il serait

cependant erroné de voir dans la loi de 1936 sur les congés payés en France le début d'une ère nouvelle pour le tourisme. Elle fut surtout une conquête symbolique, mais l'évolution a été beaucoup plus progressive. D'une part, les congés payés sont apparus à des dates variées selon les pays (en Europe). En France même, de nombreux salariés disposaient de congés payés avant la loi de 1936. D'autre part, la généralisation du départ en vacances n'a pas suivi immédiatement la loi, puisque ce n'est que dans les années 1970 qu'elles ont concerné la moitié des Français (1 sur 5 seulement en 1950) et, qu'en 2010 encore, plus du tiers d'entre eux ne partent pas en vacances (quatre nuits au moins selon l'INSEE).

De la fin du XIX^e^ à la deuxième guerre mondiale, médecins, œuvres et mouvements divers ont encouragé le départ en vacances, dans un souci de santé physique (les bienfaits du « changement d'air ») et morale (stimuler les valeurs de la découverte, de la nature, de loisirs enrichissants pour la personnalité). Les enfants furent la cible privilégiée de ce mouvement avec les colonies de vacances (la première fut organisée en 1875 par un pasteur de Zurich). Le bénévolat, la générosité des donateurs, le souci d'éducation (et parfois d'endoctrinement) ont été au centre de ces colonies, mais aussi d'autres mouvements qui concernent les jeunes : scoutisme et auberges de jeunesse (Marc Sangnier, 1925). Le tourisme social apparut également dans l'entre-deux-guerres et se développa après celle-ci – maisons familiales, villages de vacances, centres de vacances des grandes entreprises – autour des mêmes valeurs et des mêmes risques : un tourisme à deux vitesses selon les revenus et le mélange de soucis culturels et idéologiques.

Les moyens de transport ont beaucoup influé sur les formes de tourisme. À l'époque du cheval et du roulage (la diligence), il ne pouvait concerner qu'une minorité d'audacieux privilégiés. Le train a changé les échelles temporelle et spatiale, mais n'a servi que tardivement les vacances populaires (billets de congés payés en 1936). Avant lui, la bicyclette avait permis la découverte, le dimanche, des environs des villes (cf. la création à cette fin du Touring Club de France en 1890). L'automobile a donné beaucoup plus d'autonomie à ses propriétaires : parallèlement à sa banalisation depuis les années 1950 dans les pays développés, les formes de tourisme et les lieux d'hébergement se sont diversifiés (résidences secondaires, locations, camping, caravanage, tourisme itinérant, etc.). L'avion enfin, par la pratique de tarifs de fait différenciés selon le motif du voyage, a rendu accessibles aux classes moyennes des destinations lointaines et a accéléré la mondialisation du tourisme.

Les valeurs dominantes du tourisme évoluent. Le souci initiatique, voire éducatif, a été en recul devant le désir de repos, de récréation, à une époque où l'on redécouvrait le corps et les vertus de la lumière (cf. l'architecture). C'est ce qui a fait le succès des vacances de plage (*sea, sand and sun...*, voire *sex* est devenu le slogan dominant des professionnels). C'est à une nouvelle mutation, encore largement minoritaire, qu'on assiste actuellement avec le retour des valeurs liées à la nature (l'environnement) qui conduisent au tourisme de découverte et avec l'extension du tourisme culturel. Dans le même temps, de nouvelles formes de tourisme, moins directement liées aux loisirs et aux vacances, se sont développées : tourisme d'affaires, tourisme urbain, etc.

Le développement et la massification du tourisme posent de nouvelles questions :

— Qui peut profiter des vacances pour faire du tourisme ?

— Quels sont les enjeux économiques, les créations d'activités et d'emplois, les transferts financiers et de devises liés au tourisme ?

— Quels sont les hébergements et les équipements utilisés par ou construits spécialement pour les touristes ?

— Quelles sont les conséquences spatiales (aménagements spécifiques) et environnementales du tourisme ?

— Quels problèmes spécifiques liés à des formes particulières de tourisme : tourisme social, tourisme d'affaires, tourisme urbain, etc. ?

P. M.

→ Voir : Aménagement touristique ; Économie du tourisme ; Hébergements touristiques ; Loisirs ; Taux de départ en vacances ; Tourisme social ; Tourisme urbain.

TOURISME D'AFFAIRES

Parallèlement aux voyages d'agrément s'est développé le tourisme d'affaires. L'expression est antinomique, mais consacrée par l'usage. Les administrations et les services statistiques

trouvent également commode de mêler cette forme de voyage aux voyages d'agrément. Certes, la dimension ludique n'en est pas toujours absente, soit que quelques activités touristiques viennent compléter un voyage professionnel, soit que l'agrément tienne une place aussi importante que l'activité professionnelle : tel est le cas de nombreux congrès, expositions, colloques, conférences, séminaires, etc.

Le tourisme d'affaires est essentiellement urbain. Il utilise largement l'avion comme mode de transport. Il fait appel à des hébergements confortables (hôtellerie haut de gamme surtout). Il nécessite des équipements spécifiques : palais des expositions, palais des congrès, salles de conférences équipées pour la traduction simultanée, télécommunications performantes, etc. Ces équipements sont aménagés en soi (palais des expositions et palais des congrès, souvent construits par les chambres d'industrie et de commerce en liaison avec les collectivités territoriales) ou incorporés à des grands hôtels, parfois à d'autres équipements (universités).

Compte tenu de la forte capacité de dépense de ce type de touristes, les villes se livrent une véritable concurrence pour les attirer. Si les voyages d'affaires proprement dits sont liés au potentiel économique local, et d'abord à la présence d'emplois de haut niveau, l'organisation des expositions, salons, congrès et autres réunions est hautement compétitive. Les atouts des villes sont d'abord leur image, leur potentiel touristique et de loisirs, mais aussi leur climat, leur équipement hôtelier et en matière de lieux de congrès et de réunion. Paris occupe nettement la première place mondiale des villes de congrès depuis trente ans (plus de 3 % du marché mondial).

P. M.

→ Économie du tourisme ; Hébergements touristiques ; Tourisme ; Tourisme urbain.

TOURISME SOCIAL

Secteur de l'activité touristique organisé sans but lucratif et destiné à des populations à ressources modestes.

On en situe souvent, à tort, le point de départ en France à la loi de 1936 sur les congés payés. En fait, de nombreuses œuvres privées, des mouvements divers, souvent d'inspiration paternaliste, existaient dès la fin du XIXe siècle et s'étaient multipliées entre les deux guerres mondiales en France comme dans les autres pays d'Europe. Ces initiatives concernaient en priorité les enfants : ainsi sont nées les colonies de vacances (la première, à Zurich, créée en 1875 par un pasteur). Les débuts du tourisme social sont marqués par un souci sanitaire (les bienfaits du « changement d'air ») et par une volonté d'action éducative qui, qu'elle émane de clercs ou de laïcs, n'est pas exempte parfois de prosélytisme. Les grands clubs sportifs (les clubs alpins), les associations d'encadrement des jeunes *(Young Men's Christian Association),* les mouvements de scoutisme, les auberges de jeunesse, les grandes entreprises et les syndicats participèrent de ce mouvement.

Les villages de vacances constituent le mode d'hébergement le plus caractéristique du tourisme social, encore que celui-ci n'en ait pas l'exclusive (cf. les villages de vacances de clubs à but lucratif). Les villages à objectif social sont apparus en 1951 (Foyers Léo Lagrange). Ils bénéficient de subventions lorsque les organismes gestionnaires sont reconnus d'utilité publique. Ceux-ci sont des mutuelles, des syndicats, des comités d'entreprises, des associations et ligues diverses. Il s'agit en fait d'une nébuleuse d'organisations d'importance variable, parfois regroupées en fédérations. Ainsi, 56 organisations (et 470 organismes régionaux) sont regroupées au sein de l'Union nationale des associations de tourisme de plein air (UNAT). Elles gèrent 1 555 centres qui offrent 225 250 lits et assurent 38 millions de journées de vacances (4 % du total des nuitées) à 5 millions de personnes (les plus démunies – 1 million environ – reçoivent une aide financière). Ces centres se répartissent en 859 villages de vacances, 276 centres de vacances pour enfants (ex-colonies de vacances), 251 auberges et centres d'accueil de jeunes, 134 refuges et chalets de montagne, 100 centres sportifs et 205 autres lieux d'hébergement dont les terrains de camping). Ils sont situés en montagne (25 %), en moyenne montagne (15 %), sur le littoral (27 %), à la campagne (26 %) ou en ville (7 %). Ils appartiennent à une collectivité territoriale (52 %), à une structure associative et sociale (38 %) ou à un autre organisme non lucratif (10 %). Elles emploient 15 500 salariés

permanents et environ 54 000 saisonniers et font appel à quelque 7 500 bénévoles.

Certaines autres formes d'hébergement que les villages de vacances sont destinées à des clientèles modestes et sont subventionnées : les maisons familiales de vacances (40 000 lits environ), les auberges de jeunesse (14 000 lits dans 178 auberges), les colonies de vacances (plusieurs centaines de milliers de lits). Les gîtes ruraux (créés à l'initiative du ministère de l'Agriculture : 43 800 gîtes, soit environ 175 000 lits et environ 30 000 chambres d'hôtes chez 10 000 propriétaires). Beaucoup assurent des services à leurs occupants : loisirs organisés, garde des enfants, repas, etc.

Le tourisme social n'est pas cantonné dans des localisations délaissées. Leur objet étant de démocratiser les vacances, ces hébergements sont souvent implantés dans des stations réputées.

L'instauration du chèque-vacances en 1982 permet aux entreprises de subventionner les bénéficiaires qui l'achètent ainsi à prix réduit et peuvent l'utiliser dans les établissements (hébergements, équipements, transport, agences de voyages, etc.) qui l'acceptent. Il ne concerne donc pas exclusivement les organismes de tourisme social (ceux-ci n'en encaissent que 15 %), mais participe de la volonté de démocratisation des vacances. L'Agence nationale pour les chèques-vacances a géré pour 1 034 millions d'€ de chèques en 2006, dont profitent quelque 3 millions de salariés (environ 7 millions de personnes avec leurs familles). 135 000 professionnels du tourisme acceptent le chèque vacances. En outre, l'Agence apporte chaque année des aides aux vacances à 80 000 personnes en situation d'exclusion et à 140 équipements de tourisme social en moyenne.

P. M.

→ Hébergements touristiques ; Loisirs ; Tourisme.

TOURISME URBAIN

La notion de tourisme urbain n'est pas aisée à définir et à délimiter. La ville n'est pas seulement, en effet, réceptrice de flux touristiques classiques débouchant sur un séjour de durée variable et, en tout cas, d'au moins une nuit. Elle est aussi, et de façon croissante, le lieu de déplacements nombreux, massifs et diversifiés, justifiés par la pratique de loisirs hors du domicile ou par la brève visite – on parlera d'excursionnisme pour une telle visite n'incluant pas de nuitée – des résidents de l'agglomération ou de sa périphérie : ces multiples mouvements, d'origine, de motivation et de durée très différentes, s'exercent dans un même espace où ils viennent se mêler, avec des effets inégaux, à tous les autres types de déplacements intra-urbains.

L'histoire touristique des villes, particulièrement dans les pays d'Europe, est schématiquement passée par trois phases d'attractivité variable : première et principale « curiosité touristique » de la Renaissance jusqu'au milieu du XIX^e siècle, la ville d'après la première révolution industrielle est considérée, à l'inverse, par les amateurs de voyages, comme banalisée, inquiétante et même répulsive, une sorte d'« anti-destination ». La ville « postmoderne » (ou « postfordienne ») s'efforce désormais de séduire visiteurs et investisseurs, de se construire une identité et un style, à grands coups de scénographie, de spectacularisation et de « *marketing* urbain ». Ce remarquable retour de l'objet urbain sur la scène touristique n'est pas le seul résultat mécanique d'habiles campagnes de promotion. Il est, en réalité, porté par un faisceau de grandes tendances qui caractérisent les pratiques récentes de loisir et de tourisme dans les pays développés : un intérêt rénové pour l'histoire, le patrimoine et les consommations culturelles ; une mobilité croissante qui favorise le fractionnement et la multiplication des déplacements touristiques dans l'année, particulièrement de court séjour (en France, 40 % de ces mouvements ont comme destination une ville) ; une revalorisation générale de l'image urbaine, accompagnée par une nette amélioration de ses actions d'animation et de ses équipements d'accueil, notamment hôteliers.

Un nombre croissant d'agglomérations – pas nécessairement associées à une image traditionnellement attractive – se sont engagées, en conséquence, dans de vastes programmes de « mise en tourisme », sur le double argument de la promotion symbolique et des retombées économiques (ressources financières et emplois supplémentaires, relance du commerce central, meilleure occupation des capacités hôtelières, niveau de dépense élevé des congressistes et autres visiteurs d'affaires, etc.). Au-delà des actions publicitaires classiques, souvent appuyées sur

la coûteuse organisation d'événements emblématiques (expositions, festivals, grandes compétitions sportives) ou la promotion de « produits » identificateurs (musées, jardins, croisière et plaisance, visites d'usines, lèche-vitrines, etc.), ces actions urbaines se concrétisent surtout de deux manières. D'une part, par la construction de nouveaux équipements, de plus en plus sous la forme de complexes polyvalents associant diverses consommations : centres de congrès, de commerce et d'affaires, centres commercialo-ludiques, casinos, parcs d'attraction et de loisirs, etc. D'autre part, par de spectaculaires rénovations des sites ponctuels et des ensembles attractifs : réhabilitation et réutilisation touristique des monuments, piétonnisation des cœurs de ville, reconquête des friches industrielles et portuaires et, surtout, des « fronts d'eau » maritimes, lacustres et fluviaux, « renaturalisation » des espaces centraux, améliorations diverses du mobilier urbain, de l'éclairage, etc.

L'élargissement des fréquentations touristiques peut déboucher sur de sérieux problèmes de compatibilité entre diverses utilisations concurrentielles de l'espace urbain, particulièrement le plus convoité, le centre ancien de l'agglomération : ils concernent surtout la circulation et le stationnement des automobiles et des autocars de tourisme et peuvent exiger – comme dans les villes italiennes, par exemple – des mesures drastiques de limitation et de répartition, temporelle et spatiale.

G. C.

→ Image de la ville ; Projet urbain ; Tourisme ; Tourisme d'affaires.

TOUT À L'ÉGOUT → Assainissement

TRADITION → Acculturation ; Folklore ; Habitat vernaculaire

TRAFIC → Circulation

TRAIN → Chemin de fer ; Moyen de transport

TRAIN À GRANDE VITESSE (TGV) → Chemin de fer ; Grands aménagements régionaux

TRAITÉ D'ARCHITECTURE

Terme employé abusivement pour désigner des types d'ouvrages, de genres très différents, consacrés à l'architecture : manuels pratiques et recueils de savoir-faire qui existent dans la plupart des cultures possédant l'écriture (Chine, Japon, Islam) et qui, après les précédents romains (Vitruve) et médiévaux (rares, cf. Villard de Honnecourt), connut un développement important dans l'Occident classique (Le Muet, 1623 ; Bullet, 1691) ; recueils prescriptifs dans les cultures à espaces ritualisés (Chine) ; ouvrages occidentaux de la Renaissance et de l'âge classique, consacrés aux ordres d'architecture (Vignole, *Regole*, 1562 et sa postérité).

Dans un sens restreint et précis, on peut réserver cette appellation aux ouvrages construits sur le paradigme du *De re aedificatoria* (écrit vers 1452, publié en 1485) de L. B. Alberti. Ce traité est, en effet, le premier à autonomiser l'édification en tant que discipline à part entière, dont il définit le statut et les règles méthodologiques, rationnellement construites à partir d'un petit nombre de principes et d'axiomes, et organisées, en particulier, selon les trois niveaux hiérarchiques de la nécessité physique, de la commodité et du plaisir (esthétique). Le traité d'Alberti présente donc un double caractère théorique et génératif : ses règles, fondées en raison, doivent permettre de répondre de façon pertinente et innovante à tout programme susceptible de se présenter.

Le livre d'Alberti – instaurateur d'une discipline – diffère radicalement de toute la littérature médiévale consacrée au bâtir. Il prend son sens dans le contexte du *Quattrocento* où il a été élaboré et conformément à l'esprit duquel il fait de l'espace bâti un champ privilégié de la création humaine. Le *De re aedificatoria* ne peut davantage être assimilé au *De architectura* de Vitruve : ce livre célèbre, qu'Alberti a utilisé et qui apporte une information précieuse sur l'architecture de l'Antiquité, demeure un recueil de préceptes et de traditions, assemblés sans rigueur.

Le traité, dont Alberti a établi le paradigme textuel, et la longue postérité d'ouvrages que lui donnèrent les architectes « trattatistes » jusqu'au XIX^e siècle, intéresse directement l'urbanisme du point de vue historique. En effet, l'édification ne se borne pas, pour les tratta-

tistes, à la construction de bâtiments singuliers. Leur tâche embrasse la totalité du monde humain. Il leur revient d'édifier les routes et les ports, les canaux et les tunnels, les paysages ruraux et les villes, comme en témoignent, plus spectaculairement que d'autres, Filarète, contemporain d'Alberti, dont le *Trattato* est demeuré inédit jusqu'au XIX^e siècle, ou Scamozzi dans son *Idea dell'architettura universale* (Venise, 1615). Alberti affirmait qu'une maison est comme une petite ville et la ville comme une grande maison, signifiant ainsi qu'une même démarche est applicable à toutes les échelles. Le traité a donc part à la création de l'environnement rural et urbain, il est un des instruments de la phase d'urbanisation relevant de ce qu'on a appelé l'art urbain (par opposition à l'urbanisme).

Dès la fin du XVIII^e siècle, le traité d'architecture est menacé par l'influence de l'utopie qui va tendre à remplacer ses règles par des modèles et à dissocier l'urbanisme de l'architecture pour en faire une discipline spécifique. Le traité connaît cependant encore quelques avatars intéressants, en particulier sous la forme du dictionnaire : celui de Quatremère de Quincy est effectivement un traité, marqué par l'esprit encyclopédiste, mais fidèle à la tradition albertienne. Plus que son *Dictionnaire raisonné* de nature historique et archéologique, il faut encore signaler les *Entretiens sur l'architecture* de Viollet-le-Duc, qui conservent l'approche théorique globale et générative du traité.

Depuis le XX^e siècle et l'avènement du mouvement moderne, puis des CIAM, la « belle totalité » du traité a disparu au profit d'essais fragmentaires, polémiques (Venturi), critiques et/ou épistémologiques (Norberg-Schultz). Toutefois, la réunification des champs de l'architecture et de l'urbanisme a été tentée par certains architectes, d'abord dans le sillage des études morphologiques (Aldo Rossi), plus récemment dans le cadre de l'esthétique postmoderne (frères Krier). Dans l'un et l'autre cas, la modélisation d'espaces historiques signe l'emprise de la pensée utopique et de l'idéologie.

F. C.

→ Art urbain ; Urbanisme ; Utopie.

TRAITEMENT DES EAUX → Eau

TRAME VERTE → Espace vert

TRAMWAY

Voie de chemin de fer tracée sur la voirie urbaine (site banal) ou sur une voie réservée (site propre), avec des rails à gorge et, par extension, les véhicules qui circulent, isolément ou regroupés en rame, sur cette voie.

Ce moyen de transport a d'abord été utilisé aux États-Unis (dès 1832 à New York). Introduit en France, après 1850, il était tiré par des chevaux et sa vitesse (9 km/h en moyenne) était légèrement supérieure à celle des omnibus (7 km/h). La traction à vapeur fut utilisée à la fin du XIX^e siècle, puis la traction électrique au début du XX^e siècle. Accusés d'occuper trop de place, les tramways disparurent au profit de l'autobus dans la plupart des villes (à Paris, entre 1930 et 1937 ; après guerre, dans beaucoup d'autres villes).

Dans les villes qui les ont conservés (Lille-Roubaix-Tourcoing, Saint-Étienne, Marseille), ils sont parfois placés en site réservé (au milieu ou sur les bords de la chaussée), voire dans de nombreuses villes européennes, en site propre partiel (souvent souterrain dans les carrefours importants), ce qui accroît leur vitesse. Le « tramway moderne », ainsi conçu, se développe à nouveau dans les villes moyennes (Allemagne, Suisse, Belgique, France, etc.) et peut être progressivement transformé en prémétro (ou semi-métro), puis en métro. Il offre une capacité intermédiaire entre celle de l'autobus et celle du métro : un véhicule de 168 places (type Nantes) toutes les deux minutes permet 5 000 voyageurs à l'heure (10 000 avec des rames doubles, mais cette capacité théorique n'est utilisée nulle part). Son coût de réalisation est de l'ordre du tiers de celui du métro et du triple de celui d'une voie d'autobus en site propre : environ 30 millions d'€, mais ce coût peut varier considérablement selon la nature du tissu urbain parcouru et selon les aménagements réalisés. Sa vitesse commerciale est intermédiaire : supérieure de moitié environ à celle de l'autobus. Ses nuisances sont faibles, sa régularité est élevée et sa consommation d'espace est réduite.

Le tramway est un mode de transport en commun très bien adapté aux villes moyennes (200 000 habitants à 1 million, voire plus). En France, Nantes, Grenoble et Strasbourg ont

été les premières à l'adopter et ont construit chacune un réseau de plusieurs lignes qu'elles continuent à étendre. Dans les trois cas, le tramway a connu un succès certain, tant sur le plan du trafic assuré que des conséquences sur le tissu urbain : réaménagement des voies (mobilier urbain, pavage du sol, etc.) le long du tracé, création d'axes piétonniers, réduction du stationnement. La plupart des villes moyennes ont étudié, et souvent adopté, la réalisation d'un réseau de tramway. Lille, dotée par ailleurs d'un métro automatique (VAL), a rénové celui qui relie la métropole à Roubaix et Tourcoing. Saint-Étienne a également mis en site propre son ancienne ligne et en a créé une seconde en 2006. Marseille a réalisé de nouvelles lignes. Rouen s'est doté d'un tramway, en souterrain dans le centre, baptisé « Metrobus ». Par la suite, d'autres villes se sont dotées d'une ou plusieurs lignes de tramway : Le Mans, Montpellier, Mulhouse, Nice, Orléans, Valenciennes, ainsi que la région Île-de-France. Dans cette dernière, la première ligne de tramway a relié Saint-Denis à Bobigny en 1992 et a été prolongée à Noisy-le-Sec avant de l'être vers Asnières-Gennevilliers et vers Fontenay-sous-Bois ; une ligne de rocade sur les boulevards des maréchaux est en construction (en service entre le pont de Garigliano et la porte d'Ivry depuis 2006 et en cours de prolongement de celle-ci à la porte de la Chapelle pour une mise en service en 2012) ; de nombreuses autres lignes ont été ouvertes récemment ou sont en construction ou en projet. Des réseaux de tramway classique sont en construction ou en projet à Angers, Brest, Le Havre, Reims, Toulouse et Tours.

Le tramway sur rails métalliques est, depuis quelques années, concurrencé par le tramway sur pneumatiques, à traction électrique (avec possibilité de traction diesel hors des lignes équipées), guidé par un rail unique encastré dans la chaussée. C'est en quelque sorte un mode de transport intermédiaire entre l'autobus et le tramway, moins coûteux que ce dernier (on avance une économie de 40 %, qui reste cependant à vérifier après réalisation effective), et capable de franchir des pentes importantes (jusqu'à 7 %). Il est donc bien adapté aux agglomérations de 200 000 à 400 000 habitants. Le modèle le plus avancé est le transport sur voie réservée du constructeur Bombardier. Caen, Clermont-Ferrand et Nancy ont retenu cette solution, qui a cependant rencontré de nombreuses difficultés techniques. Toulon et Metz l'adopteront peut-être.

D'autres villes – Annecy, Dunkerque, Maubeuge, etc. – ont préféré l'autobus en site propre, qui offre une capacité plus faible, mais implique des coûts d'investissement environ trois fois moins élevés et évite des correspondances autobus-tramway : c'est un mode bien adapté aux agglomérations de 100 000 à 200 000 habitants.

Certaines agglomérations envisagent également de faire circuler des tramways en partie sur des sites propres à ces derniers et en partie sur des voies du réseau ferroviaire (solution dite « tram-train ») : tel a été le choix de Sarreguemines (en liaison avec Sarrebrück), de Strasbourg, de Mulhouse et de Nantes, qui ont ainsi prolongé leur réseau de tramway, et qui est envisagé dans plusieurs autres villes.

Bien que le gouvernement ait décidé en 2003 de réduire considérablement sa participation à ces projets de réseaux de transports urbains en site propre, on peut envisager qu'en 2015 six agglomérations soient dotées d'un métro, une vingtaine au moins d'un tramway sur rails, plusieurs d'un tramway sur pneumatiques et plusieurs autres d'un « tram-train ».

P. M.

→ Autobus ; Capacité (d'un moyen de transport) ; Chemin de fer ; Coût d'investissement des transports ; Métro ; Moyen de transport.

TRANCHÉE FILTRANTE → Réseau

TRANSFERT DE COS → Coefficient d'occupation des sols, cos

TRANSFORMATION DE LOCAUX → Permis de construire

TRANSIT → Circulation

TRANSPORT AÉRIEN

Transport réalisé à travers les airs. Certains futurologues ont longtemps espéré que l'hélicoptère, voire l'avion à décollage vertical,

pourrait jouer un rôle décisif en milieu urbain, en offrant la troisième dimension à l'espace de circulation. Cet espoir a été déçu, l'hélicoptère étant extrêmement coûteux (environ dix fois plus que l'automobile), bruyant et polluant, encombrant (distances de sécurité), peu sûr et peu fiable (météorologie). Il est encore parfois utilisé pour des liaisons (coûteuses) entre ville-aéroport ou pour des besoins où l'urgence prime toute considération de coût (déplacement d'hommes d'État, secours en mer et en haute montagne, et, surtout, usages militaires).

Le transport aérien laisse cependant une trace dans la ville à travers les aérodromes – simples terrains aménagés pour le décollage et l'atterrissage des avions – et les aéroports – qui comportent, en outre, des installations utilisées pour le fonctionnement des lignes aériennes et l'accueil des passagers aériens. Leur surface peut varier de quelques dizaines d'hectares pour un petit aérodrome à 10 000 ha pour un grand aéroport international.

On appelle aérogare les installations réservées aux passagers et aux visiteurs, soit dans un aéroport (ex. : Orly-ouest), soit en ville au terminus de la liaison desservant l'aéroport (ex. Invalides).

On compte 0,1 ha de terrain et 15 m^2 de plancher pour une unité de trafic aérien (1 000 passagers ou 100 t de fret/an).

Les aéroports sont d'importants centres d'emplois : 1 à 2 emplois par unité de trafic selon la définition précédente. En 2010, Roissy-Charles-de-Gaulle accueille environ 90 000 emplois, Orly 26 000 et Le Bourget 3 800 (plus de 130 000 pour l'ensemble des aéroports de l'Île-de-France). L'accès du personnel, des passagers et des visiteurs pose des problèmes particuliers de liaison ville-aéroport, qui sont assurés par automobile et taxi, par autobus ou par train. Le trafic engendré par un aéroport international rend presque nécessaire une desserte par autoroute ou par voie ferrée. Mais, vu le coût de ces investissements lourds, ils doivent également desservir des quartiers de banlieue, pour participer au trafic de pointe et (ou) assurer une liaison interurbaine.

La localisation des aéroports doit assurer un compromis entre les contraintes techniques (terrain plat, météorologie favorable), la rapidité de la desserte et l'éloignement des zones habitées. Le trafic aérien crée en effet de fortes nuisances : pollution de l'air et surtout bruit (la zone de bruit intense de Paris-Roissy ou de Lyon-Satolas couvre environ 8 000 ha, presque la surface de la ville de Paris).

P. M.

→ Aéroport ; Bruit ; Coût social ; Moyen de transport ; Nuisance ; Pollution ; Pollution atmosphérique.

TRANSPORT COLLECTIF → Autobus ; Chemin de fer ; Métro ; Moyen de transport ; Train ; Tramway

TRANSPORT DE MARCHANDISES → Moyen de transport ; Transport fluvial

TRANSPORT EN COMMUN → Autobus ; Capacité (d'un moyen de transport) ; Chemin de fer ; Dépense d'énergie des transports ; Coût d'investissement des transports ; Métro ; Moyen de transport ; Tramway

TRANSPORT FLUVIAL

Transport réalisé par voie d'eau. Il concerne surtout les marchandises (certains ports fluviaux, tels Paris ou Strasbourg, traitent un volume de marchandises comparable à celui des grands ports de mer). La voie d'eau a cependant joué un rôle pour le transport des personnes, d'une part pour leur traversée, par les bacs (bateaux larges et plats), avant la construction des ponts en nombre suffisant ; d'autre part comme voie de circulation de bateaux (du XVII^e siècle à 1918, à Paris). Ce mode de transport urbain a aujourd'hui disparu dans la plupart des villes, sauf celles où un important ensemble de canaux constitue un véritable réseau (Venise). Ailleurs, ils jouent surtout un rôle touristique (Paris, Amsterdam). Le naviplane (ou aéroglisseur), bateau sur coussin d'air, n'a pas trouvé en ville l'usage attendu par ses promoteurs, en raison des perturbations qu'il entraîne (bruit, dégradation des rives).

On compte en France 300 000 km de fleuves, rivières, ruisseaux (dont près de

4 000 km navigables) et 4 613 km de canaux (cours d'eau artificiels creusés par l'homme et utilisés pour la navigation), soit environ 8 500 km navigables au total. Parmi eux, on distingue les cours d'eau domaniaux (notamment ceux qui sont navigables) qui relèvent du domaine public de l'État, les cours d'eau non domaniaux qui dépendent des propriétés riveraines et les cours d'eau mixtes (où l'usage de l'eau revient à l'État). Ces 8 500 km de voies navigables permettent la circulation de bateaux de 50 à 5 000 t. Les cours d'eau domaniaux font l'objet de servitudes pour le passage (« de marchepied »), pour la pêche et pour le halage (s'ils sont navigables).

Le transport fluvial de marchandises tient une place très variable selon les pays, selon leur relief, leur réseau fluvial et l'importance (longueur, gabarit) du réseau de canaux aménagé. En France, ce mode de transport a longtemps été en déclin malgré ses coûts (à la tonne-kilomètre) inférieurs à ceux du chemin de fer et surtout du transport routier. En France, il était devenu presque marginal dans les années 1990 (3 % du trafic de marchandises), contrairement à des pays au relief et au réseau hydrographique plus favorables (Pays-Bas, Belgique, Allemagne, etc.). Sa lenteur est son principal handicap ainsi, dans le cas français, que la faible longueur (un peu plus de 2 000 km) des canaux à grand gabarit (permettant le passage de péniches de 1 000 tonnes, voire plus). Il est cependant adapté au transport de produits pondéreux (charbon et autres minerais, produits pétroliers, matériaux de construction, produits chimiques et métallurgiques, produits agricoles, etc.). L'intérêt porté à la dimension écologique du transport a conduit à un renouveau depuis une décennie environ. De nouvelles liaisons à grand gabarit, envisagées depuis longtemps ont été entreprises : si la réalisation de la liaison Rhin-Rhône ne progresse que par à-coups et la liaison Seine-Moselle semble reportée *sine die*, la liaison Seine-Nord-Europe est considérée comme une priorité. Le trafic sur le réseau français a retrouvé son niveau d'il y a vingt ans.

P. M.

→ Moyen de transport.

TRANSPORT INDIVIDUEL → Automobile ; Capacité (d'un moyen de transport) ; Coût d'investissement des transports ; Deux roues (véhicules à) ; Moyen de transport

TRANSPORT ROUTIER → Moyen de transport ; Route

TRANSPORTS URBAINS → Consommation d'espace (par les transports) ; Moyen de transport ; Planification des transports

TRAVAIL

Facteur de production combiné par les entreprises avec les matières et le capital pour permettre une production.

L'expression de force de travail est largement employée dans le vocabulaire des auteurs marxistes pour désigner la capacité, physique et par extension intellectuelle et morale, de travail que peut fournir un individu et qui lui est achetée (salaire) par un entrepreneur (capitaliste) qui en tire une production assortie d'un bénéfice (plus-value). La reconstitution de la force de travail est le processus qui permet à l'individu salarié de récupérer, à travers un repos minimal et des consommations réduites au strict nécessaire, sa capacité à travailler efficacement. Avec les progrès du niveau de vie et de la consommation, les auteurs marxistes ont dû définir le concept de reproduction élargie de la force de travail, qui peut comporter des biens ressentis comme nécessaires aujourd'hui, alors que Marx les considérait comme des consommations de luxe (exemple : loisirs, tourisme et, aujourd'hui, automobile, etc.)

L'organisation du travail a conduit à formuler des lois et règlements complexes (Code du travail). Le respect de cette législation et l'application des mesures qui en découlent sont assurés par le ministère du Travail.

La disposition d'un travail régulier pendant une certaine durée (limitée ou non) constitue un emploi. La tendance, depuis quelques décennies, est à multiplier les emplois temporaires ou à durée déterminée au détriment des emplois à durée indéterminée, voire à recourir à des emplois à temps partiel ou saisonniers. Pour leur part, de plus en plus de personnes d'âge

actif ont tendance à avoir vis-à-vis du travail une attitude différente de celle des générations précédentes. Le travail n'est plus au centre de leur existence et certains s'accommodent d'alterner des périodes de travail intense, de travail à temps partiel, voire de chômage.

P. M.

→ Emploi ; Entreprise ; Industrie ; Population active.

TRAVAUX PUBLICS → Construction ; Réseau ; Voirie et réseaux divers (VRD)

TRÉFONDS

Très ancien mot français (XIIIe siècle) qui demeure la dénomination juridique du sous-sol. La propriété du tréfonds peut être séparée de celle du fonds (sol), notamment en cas d'expropriation. L'exploitation de ses ressources naturelles par le propriétaire du sol est soumise à autorisation administrative, réglementée par les régimes particuliers des affouillements (action de creuser le sol, en général destinée à en extraire des matériaux), mais ils peuvent aussi viser, par exemple, la construction d'un parc automobile.

L'autorisation préalable, délivrée au nom de l'État, n'est toutefois exigée, depuis un décret du 29 mars 1984, que dans les conditions suivantes :

— situation du terrain dans une commune dotée d'un plan d'occupation des sols (désormais, d'un plan local d'urbanisme), ou figurant sur une liste dressée par voie d'arrêté, dans une zone d'environnement protégé ;

— durée de l'occupation ou de l'utilisation du terrain supérieure à trois mois ;

— profondeur supérieure à 2 m et superficie supérieure à 100 m^2 (pour les exhaussements du sol, qui sont assimilés aux affouillements par la réglementation : celle-ci fixe à 2 m également la hauteur des travaux soumis à autorisation).

On notera à ce propos que de très nombreuses utilisations du sol, autres que la construction d'un bâtiment, sont réglementées par le Code de l'urbanisme, qui leur consacre le chapitre II de son titre IV (installations et travaux divers). Il en est ainsi des clôtures, parcs d'attraction et aires de jeux et de sports ouverts au public, dépôts de véhicules contenant au moins dix véhicules, garages collectifs de caravanes. En ce domaine encore, la décentralisation conduit à dissocier les personnes publiques compétentes pour délivrer l'autorisation administrative : État, commune ou établissement public de coopération intercommunale. Mais c'est un décret en Conseil d'État qui détermine les types d'installations et de travaux soumis à autorisation préalable, ses formes, conditions et délais.

Y. P.

→ Code de l'urbanisme ; Mines et carrières ; Urbanisme souterrain.

TROLLEYBUS → Autobus

TROTTOIR

« Banquette pratiquée le long des ponts, des quais et des rues pour la commodité des gens à pied » *(Littré)*. En français, le mot tire ses origines du chemin tracé en retrait des quais pour la circulation hippomobile (*i.e.* « trotter »). Généralement séparé de la chaussée par un caniveau, le trottoir est fréquent dans la ville romaine où il protège les piétons de la circulation des chars et des cavaliers. Il faut ensuite attendre l'invention et la diffusion du carrosse pour que le trottoir réapparaisse en milieu urbain, à Rome d'abord, dès le XVIe siècle, à Paris seulement à l'âge classique (premier trottoir de rue, 1781, rue de l'Odéon). Le trottoir prend toute son importance à mesure de la mise en place des divers réseaux de voirie.

Prévu étroit dans les quartiers à peine rénovés, il révèle en revanche l'architecture de l'avenue ou du boulevard. Large de 10 à 20 m, planté d'arbres de diverses essences, ponctué de bancs et de réverbères, revêtu de macadam, de pavés ou de bitume, il est le lieu idéal de la promenade. Mais, depuis les années 1960, l'augmentation du trafic, la marginalisation du piéton, les autorisations de voirie, la recherche de nouvelles ressources financières, la signalisation, la publicité, ont considérablement rogné l'espace du piéton et, de fait, le paysage viaire s'est profondément altéré (0,9 m^2/hab. à Paris en 1850, mais 0,4 en 1980). Ce n'est que très

récemment que certaines villes ont procédé à l'élargissement de leurs trottoirs au détriment de la chaussée, de façon à limiter le trafic automobile et à favoriser les usages non circulatoires de la rue.

Depuis quelques années, à l'instar des Pays-Bas et de l'Allemagne, un regain d'attention se porte en France sur le traitement plastique des trottoirs. Les bordures hautes de 0,2 m ont été parfois réduites pour le passage des personnes à mobilité réduite. Des massifs de plantes florales viennent, de façon souvent incongrue, égayer les plus larges trottoirs. La texture du revêtement est diversifiée : gravillons incrustés dans le sol stabilisé, sables grossiers traités aux élastomères (couleurs blanche, ocre, rouge), schistes houillers (couleur rouge à violette) provenant du concassage des déchets de stériles, briques ou parpaings autoblocants, carrelages de différentes teintes ou formes, cimentés sur une chape de béton ou de mortier. Mais les produits noirs (bitume, goudron) occupent toujours la plus grande partie des trottoirs en France, tandis que le béton prévaut aux États-Unis et en Allemagne.

Le stationnement illicite des véhicules sur les trottoirs reste, en France, un problème important contre lequel les mesures coercitives (barrières métalliques, chaînes, plots en béton, potelets, etc.) n'ont finalement pour résultat que d'encombrer et d'enlaidir un peu plus l'espace du piéton.

A. Gu.

→ Mobilier ; Piéton ; Revêtement ; Rue ; Viabiliser ; Voie.

TROUBLE DE VOISINAGE

Dommage résultant d'une activité poursuivie par un voisin en l'absence de toute faute ou intention de nuire de celui-ci : il peut s'agir de bruits, de fumées, d'écoulements d'eau ou d'affaissement de terrain, mais aussi de pertes d'ensoleillement, rupture de tuiles ou dégâts causés par des branchages, etc.

Les tribunaux civils ont admis la réparation de ces dommages lorsqu'ils excèdent, par leur durée ou leur intensité, « les obligations normales de voisinage ». Ce caractère anormal, parce qu'excessif, des troubles s'est, en particulier, beaucoup manifesté à l'occasion des opérations de construction neuve, puis de réhabilitation d'immeubles anciens, ces dernières années.

Y. P.

→ Police administrative.

TUILE → Terre

TUNNEL → Infrastructures

TYPOLOGIE

Néologisme (XX^e siècle) signifiant étymologiquement la science du type. Le type désigne, à l'origine, « le moule ou modèle déterminant la forme d'une série d'objets qui en dérivent. Il s'emploie presque toujours au figuré (...) Par extension, il en est venu à désigner tout être *concret,* réel ou imaginaire qui est représentatif d'une classe d'êtres (...) (et finalement) un schéma général de structure » *(Lalande).* Ce terme est utilisé autant par la logique que par les sciences de la nature et les sciences humaines.

Le terme « typologie » a été créé pour désigner la méthode d'observation des types humains. Depuis les années 1960, où il a été lancé par un article de G. C. Argan (in *H. Sedelmayr Festschrift,* Munich, 1962), aussitôt reproduit et traduit, qui redécouvrait et réinterprétait le concept de type, tel que l'avait défini Quatremère de Quincy dans son *Dictionnaire de l'architecture* (Paris, 1832), le concept de typologie, souvent associé à celui de morphologie, a connu, d'abord en Italie, puis dans le reste de l'Europe et aux États-Unis, une fortune remarquable, liée au renouveau de la spéculation sur l'architecture et l'urbanisme après les échecs du mouvement moderne.

Dans ce champ, il désigne, de façon générale, toute opération de classement des édifices, des objets ou des espaces, utilisant la catégorie du type.

Le classement typologique écartant les éléments variables, considérés comme non significatifs, le type représente donc une abstraction rendant compte d'une régularité, au double sens de ce qui se répète et de ce qui sert de règle. On peut donc opposer le type au « standard » ou au « modèle », entendu comme « un objet qu'on doit répéter tel qu'il

est », alors que « le type est un objet d'après lequel chacun peut concevoir des ouvrages qui ne se ressembleraient pas entre eux » (Quatremère de Quincy, *op. cit.*, art. « Type »). La réduction au schéma typologique repose sur une raison commune qui revêt des formes bien différentes selon les auteurs : raison originaire de la chose (Quatremère), structure sous-jacente et convention (Argan, Colquhoun, Raymond), rapport dialectique des édifices à l'ensemble urbain (Aymonino), mode opératoire du projet (Rossi), voire principe ontologique (A. Vidler, The third typology, in *Opposition* 7, New York, 1977).

L'établissement d'une liaison entre les notions de généralité et de pertinence implique la définition de critères et du système de référence qui fonde cette pertinence. Chaque définition du type renvoie donc à un champ disciplinaire (sociologie, architecture, histoire de l'art, géographie) et à une théorie (du projet, de la culture, de la production de l'espace, etc.), ce qui explique l'évolution et la diversité de cette notion au cours de l'histoire. Ainsi, on trouve parfois un écart plus grand entre deux définitions du type qu'entre celles du type et de notions voisines, telles que le genre d'Alberti ou de J.-F. Blondel, ou le caractère de Boullée. Par exemple, les « types idéaux » des villes selon Max Weber, qui utilise des critères socioéconomiques, s'opposent aux types purement formels et transsociétaux d'Aldo Rossi, ou encore l'idée selon laquelle la notion de type n'est pertinente que si elle rend compte d'une structure de correspondance entre une forme spatiale et les valeurs pratiques et symboliques que lui attribue le groupe social auquel elle est destinée.

Dans cette dernière définition, le type n'est pas considéré comme une simple catégorie de classement, mais comme une forme de la production de l'espace. Il représente l'ensemble des conventions qui, dans une société donnée, constituent l'« idée de maison » (par exemple), c'est-à-dire la partie implicite de la commande de l'usager au constructeur. H. Raymond nomme « commutation » le rapport qui s'établit à travers le type, entre l'espace de l'habitant et la pratique spécialisée du constructeur (H. Raymond, *L'architecture, les aventures spatiales de la raison,* Paris, 1984). Le type, reproductible comme un tout, articule par convention les différents facteurs qui le déterminent et dont la transformation entraîne celle du type, mais n'est pas incompatible avec la permanence ou la persistance, sur une longue période, d'éléments du type. Deux raisons peuvent expliquer cette durée. La première tient à la relative stabilité des modèles culturels et de certaines structures plus profondes de la spatialité.

Viollet-le-Duc observait déjà que « dans l'art de l'architecture, la maison est certainement ce qui caractérise le mieux les mœurs, les goûts, les usages d'une population ; son ordonnance, comme sa distribution ne se modifient qu'à la longue » (*Dictionnaire raisonné de l'architecture,* art. « Maison », Paris, 1854-1859). La deuxième est que le type n'est pas le simple produit, mais aussi un élément constitutif d'une culture : « Lorsqu'un groupe est inséré dans une partie de l'espace, il la transforme à son image, mais en même temps il se plie et s'adapte à des choses matérielles qui résistent, il s'enferme dans le cadre qu'il a construit. L'image du milieu extérieur et des rapports stables qu'il entretient avec lui passe au premier plan de l'idée qu'il se fait de lui-même » (M. Halbwachs, *La mémoire collective,* Paris, 1950). En tant que convention, le type peut faire l'objet d'une contestation qui manifestera, par exemple, le changement du statut social du commanditaire, ou encore les positions critiques de l'architecte. La notion de type est donc utile aussi bien à l'histoire architecturale de la société (C. Devillers et B. Huet, *Le Creusot,* 1981) qu'à la critique architecturale (A. Colquhoun, *Essays in architectural criticism,* Cambridge, Mass., 1981 ; trad. franç., Paris, 1985).

On peut tenter un bref historique de la genèse de la notion de typologie. Dès la Renaissance, Alberti propose un classement des édifices en rapport avec celui des groupes sociaux : « Si l'on veut classer d'une façon adéquate les divers genres d'édifices et les diverses parties à l'intérieur de chaque genre, la méthode d'une telle enquête impose, dans tous les cas, de mettre en lumière complètement quelles différences existent entre les hommes ; car les édifices sont faits pour eux et changent avec les fonctions qu'y développent leurs besoins » (*De re aedificatoria,* l. IV, chap. I, d'après la trad. italienne d'Orlandi, Milan, 1966). Certains traités ultérieurs (*Sesto libro* de Serlio) comportent une enquête sur les types d'habitation existants et proposent, à l'usage des maîtres d'œuvre,

une régularisation et un développement de la série par des « inventions ». Au XVII[e] siècle, des manuels, comme celui de Le Muet (*Manière de bien bastir pour toutes sortes de personnes,* Paris, 1623), ont pour finalité pratique de fournir des modèles, techniquement et socialement viables, tout en renforçant la position de l'architecte par rapport au maître-maçon. Le type culturel, implicitement reproduit, peut alors devenir un type architectural, objet d'un savoir professionnel, susceptible d'être reproduit comme une forme autonome par rapport aux conditions initiales de son engendrement social.

Dans la pensée classique, la Raison est encore indissolublement l'Ordre qui régit l'univers et le système qui le représente. Le type est une figure du principe originel révélé (le Temple de Salomon) ou naturel (la Cabane primitive). Dernier théoricien classique, Quatremère de Quincy est le premier à formuler une théorie du type. C'est le « germe préexistant », « l'origine et la cause primitive », « la raison originaire » qu'il convient d'imiter après l'avoir dégagé de sa forme contingente. S'inspirant, en particulier, de Bellori, il définit l'œuvre d'art comme un processus d'« imitation » (terme opposé à copie) de la nature, composé d'une succession de moments : choix des formes ou « beautés de formes partiellement réparties sur plusieurs individus dans la nature », réunion ou généralisation de ces beautés dans un « beau idéal », transposition ou transformation qui s'effectue suivant des figures appropriées à chaque art et « qu'on peut ramener presque toutes à l'idée générale de métaphore » (*De l'imitation,* Paris, 1823).

Lorsque G. C. Argan revient à la notion de type, il fait alors jouer aux concepts de civilisation et d'histoire un rôle analogue à celui de nature chez Quatremère : « Les types historiques (...) ne visent pas à satisfaire des exigences pratiques contingentes, mais à répondre aux exigences profondes que l'on estime être fondamentales et constantes, au moins dans les limites d'une civilisation déterminée. » Argan émet « l'hypothèse du type comme point de départ de la projetation ». Le « moment du type » est la réunion d'un « patrimoine d'images », vidées de leur valeur spécifique et réduites à l'état de schéma, ce qui implique une « suspension du jugement historique ». « Par le moyen de la réduction au type, l'artiste se libère de l'influence conditionnante d'une forme historique déterminée, il la neutralise, il prend le passé comme un fait accompli, et donc non susceptible de développement. » Le moment du type est donc un « moment négatif », qui met l'artiste dans la nécessité de l'invention, ou « moment de la définition formelle » (*op. cit.,* republié in *Projetto e Destino,* Milano, 1965).

Le mouvement de l'architecture urbaine (S. Muratori, C. Aymonino, A. Rossi, G. Grassi, etc.) met en évidence les structures de la forme urbaine comme composante essentielle de la culture et comme méthode du projet d'aménagement urbain. Le type n'est qu'un élément dont il s'agit de montrer le rapport à la morphologie urbaine, dans une vision synchronique que Carlo Aymonino s'efforce d'articuler à l'analyse historique (Lo studio dei fenomeni urbani, in *La città di Padova,* Rome, 1970). Aldo Rossi, au contraire, tend à réduire le type à des invariants formels, détachés de leur origine sociale ou historique, et qui restent, en toute circonstance, pour l'architecte, « un mode d'affronter la réalité » (*L'Architettura della città,* trad. franç., Paris, 1981).

On observe aujourd'hui, à côté de l'approfondissement des hypothèses d'Aymonino, et de l'apport de la sociologie française, illustrés notamment par les travaux de J. Castex, J.-Ch. Depaule, Ph. Panerai (*Versailles, lecture d'une ville,* Paris, 1980 ; *Éléments d'analyse urbaine,* Bruxelles, 1980), un usage purement iconique du type dans des architectures dites postmodernes, qui manipulent les signes d'une urbanité et d'une historicité mythique, détachés à la fois des conditions réelles de leur existence historique et des modèles sociaux contemporains, sans pour autant que le recours au type soit ce « moment négatif » dans lequel Argan voyait la condition de l'invention formelle.

C. D.

→ Architecture domestique ; Modèle ; Morphologie ; Parcellaire ; Traité d'architecture.

U

UNION EUROPÉENNE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'intégration juridique des communautés européennes est aujourd'hui réalisée à travers l'uniformité du droit communautaire pour l'ensemble des États membres et la primauté de l'ordre juridique communautaire autonome sur les ordres juridiques nationaux.

L'intégration économique européenne, dans la mesure où elle se caractériserait par la constitution d'un marché intérieur unique et par l'extension des compétences communautaires à des actions étroitement liées à cet objectif, s'est réalisée par la mise en vigueur du « Livre blanc » de juin 1985, programme de la Commission, pris en compte par l'« Acte unique européen » signé en février 1986, qui porte révision des traités fondateurs.

Les États membres ont œuvré par ailleurs pour uniformiser davantage leur action dans le domaine économique et social et leurs politiques étrangère et de sécurité. Le traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht) qui regroupe les dispositions relatives à l'union économique et monétaire et à l'union politique a été adopté le 10 décembre 1991 à l'issue de la réunion du conseil des ministres. La suppression du qualificatif « économique » dans son nouveau nom manifeste l'élargissement de l'action de la communauté, qui a pris effet le 1er janvier 1995. Le traité de Maastricht a également ouvert la voie à un nouvel agrandissement de l'Union européenne, l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Norvège ayant signé l'accord d'adhésion en juin 1994 (les trois premiers pays sont effectivement devenus membres le 1er janvier 1995, la Norvège ayant refusé l'adhésion par référendum). La Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark avaient déjà adhéré en 1973, la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986. Enfin, la chute des régimes socialistes d'Europe de l'est a conduit à une nouvelle négociation qui a conduit à l'adhésion, le 1er mai 2004, de dix nouveaux pays (majoritairement les pays d'Europe de l'est) : la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la Tchéquie, les trois républiques baltes issues de l'ex-Union soviétique (Estonie, Lettonie, Lituanie), ainsi que Chypre (partie grecque) et Malte. La Bulgarie et la Roumanie ont à leur tour, après négociation, adhéré le 1er janvier 2007. Des négociations sont en cours pour une éventuelle association de la Croatie, de la Macédoine et de la Turquie, le cas de cette dernière, candidate depuis le début des années 1970, ne faisant toutefois pas l'unanimité (nécessaire pour que l'adhésion ait lieu) parmi les autres membres. D'autres pays sont considérés comme des candidats potentiels : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie (et éventuellement le Kosovo).

Ces extensions successives ont posé le problème de la gouvernance de l'Union. Après un projet de constitution préparé sous l'égide de Valéry Giscard d'Estaing, qui n'a pas été validé (la France et les Pays-Bas l'ayant rejetée par référendum en 2006), un nouveau projet simplifié, dit traité de Lisbonne, a été mis au point en 2007 et ratifié par les États membres (en 2010 pour les derniers, la Pologne et la Tchéquie). La France et les Pays-Bas l'ont adoptée (mais par voie parlementaire), mais l'Irlande, qui l'a rejetée par référendum, a négocié des aménagements qui ont été soumis à un nouveau référendum. Ce traité (on ne parle plus de constitution) prévoit qu'une majo-

rité qualifiée peut être décisoire dans certains cas où l'unanimité était requise. Un président de l'Union est institué pour deux ans et demi.

L'« Acte unique européen » de 1986 comporte un titre VII qui consacre un nouveau champ d'action des communautés, l'« environnement » (art. 24) ; et c'est dans ce domaine que se situent les politiques communautaires d'aménagement urbain. D'une part à travers certaines réglementations concernant la qualité de l'environnement urbain (directives sur l'incinération des déchets municipaux et sur le traitement des eaux usées) ; d'autre part à travers les activités entreprises dans le cadre des « fonds structurels européens » : le Fonds social européen (FSE), créé en 1960, et le Fonds européen de développement régional (FEDER), créé en 1975.

Les défauts des politiques communautaires d'aide au développement régional, que les deux principes d'additivité (les financements ne doivent pas se substituer à l'effort national) et de subsidiarité (les autorités locales restent maîtres d'œuvre des programmes) ne suffisent pas dans la pratique à éviter, imposent une évaluation permanente et rigoureuse. Un décret du 6 août 1993 institue en France une commission interministérielle de coordination des contrôles sur les actions financées par les fonds structurels européens.

La CEE, puis l'Union européenne, ont concentré leur action structurelle autour de six objectifs :

— n° 1 : développement et ajustement structurel des régions en retard de développement ;

— n° 2 : reconversion des régions, y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines gravement affectées par le déclin industriel ;

— n° 3 : lutte contre le chômage de longue durée (plus de vingt-cinq ans au chômage depuis plus d'un an) ;

— n° 4 : insertion professionnelle des jeunes de moins de 25 ans ;

— n° 5 A : adaptation des structures agricoles ;

— n° 5 B : promotion du développement des zones rurales.

Parmi ces objectifs, trois (1, 2 et 5B) concernaient directement l'aménagement du territoire. L'Union européenne disposait de plusieurs fonds communautaires pour atteindre ces objectifs : fonds européen de développement régional (FEDER) pour les objectifs 1, 2 et 5B ; fonds social européen (FSE) pour les objectifs 1, 2, 3, 4 et 5B ; fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) pour les objectifs 1, 5A et 5B. Ses actions ont été menées en liaison étroite avec les États membres et les collectivités territoriales compétentes désignées par celui-ci. Les États membres élaborent et présentent à la Commission européenne des plans de développement régionaux. La réponse de la Commission s'inscrit dans des cadres communautaires d'appui, établis en liaison avec les États membres, qui fixent les axes prioritaires retenus, les formes d'intervention, le plan de financement, les procédures de mise en œuvre, y compris le suivi et l'évaluation.

Pour la période 1989-1993, 60 milliards d'écus, soit près de 400 milliards de F, ont été mis en place dans le cadre de ces politiques. La France a reçu près de 6 milliards de F au titre de l'objectif 1 (seuls les départements d'outre-mer et la Corse y étaient éligibles), plus de 8 milliards au titre de l'objectif 2 et 6,3 milliards au titre de l'objectif 5B, soit plus de 20 milliards au total pour ces trois objectifs (plus 4,5 milliards au titre des « initiatives communautaires », c'est-à-dire les projets hors enveloppe négociée avec les États).

Pour la période 1994-1999, 930 milliards de F (un tiers de son budget) ont été consacrés à ces six objectifs (plus 380 milliards pour les programmes d'initiative communautaire et le fonds de cohésion). Pour la France, trois arrondissements du Nord-Pas-de-Calais sont devenus éligibles à l'objectif 1. La France aura reçu pour les trois objectifs liés à l'aménagement du territoire respectivement 15, 25 et 15 milliards de F (plus 8 milliards au titre des initiatives communautaires, soit 63 milliards en tout en six ans, le double par an de la période précédente). Les financements européens sont devenus plus importants pour l'aménagement du territoire de la France que les financements de l'État.

Pour la période suivante (2000-2006), un schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) a été approuvé par les États membres en mai 1999. Bien qu'il n'ait pas de valeur contraignante, puisque l'aménagement du territoire demeure une responsabilité nationale et non communautaire, ce schéma traduit l'ambition commune de parvenir à un ensemble géographique cohérent sur les plans économique, social et écologique.

L'Union européenne a en outre procédé à une réforme de ses fonds structurels. Le contexte a imposé une stabilisation des dépenses : 213 milliards d'€ ont été consacrés en sept ans aux fonds structurels et au fonds de cohésion (200 pendant la période 1994-1999). L'Agenda 2000 réduit les objectifs à trois :

— le nouvel objectif 1 (136 milliards d'€ à lui seul) est strictement réservé aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ;

— le nouvel objectif 2, doté de 22,5 milliards d'€ (reconversion économique et sociale), regroupe de fait les anciens objectifs 2 et 5B (zones en reconversion économique et zones rurales ou de pêche en déclin), mais concerne aussi les quartiers urbains en difficulté ;

— le nouvel objectif 3 (24 milliards d'€), non régionalisé, vise l'adaptation et la modernisation des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi (anciens objectifs 3 et 4 notamment).

Le zonage a également été révisé (des mesures transitoires ont été mises en place), après de difficiles négociations, à cette occasion : les zones de reconversion économique ont ainsi été réduites. Pour la France, seuls les DOM sont concernés par l'objectif 1 (pour 3,254 milliards d'€), mais plus la Corse ni le Hainaut, qui bénéficieront cependant d'un régime transitoire (551 millions). Pour l'objectif 2, la réduction des zones aidées (de près de 42 % à 31 % environ du territoire en termes de population, certaines régions de l'ouest, comme la Bretagne et les pays de la Loire, étant particulièrement touchées) a entraîné une réduction significative des aides (5,640 milliards d'€ plus 620 millions de mesures transitoires). Même si, au titre du nouvel objectif 3, la France a reçu 4,540 milliards d'€, sa dotation pour les deux objectifs qui concernent l'aménagement du territoire a été à peine supérieure (et plus faible en monnaie constante) à celle de la période précédente, pour sept ans au lieu de six. Enfin, les 13 programmes d'initiative communautaire ont été réduits à 3 – coopération transfrontalière *(Interreg)*, développement rural *(Leader)*, zones urbaines *(Urban)* – plus un quatrième qui était nouveau concernant l'égalité des chances sur le marché du travail *(Equal)* : la France a reçu 1,046 milliard d'€ au titre de ces 4 programmes.

La commission a prêté une attention croissante aux problèmes urbains à l'échelle communautaire, n'ayant pas reçu explicitement la mission d'élaborer une politique urbaine. Pendant la période 1989-1993, elle a soutenu 32 projets pilotes urbains, dont le budget global dépassait 200 millions d'écus (le FEDER apportant un concours de 100 millions d'écus). Ces projets sont axés sur les thèmes suivants :

— le développement économique dans les zones connaissant des problèmes sociaux ;

— l'action environnementale liée à des objectifs économiques ;

— la revitalisation des centres historiques ;

— l'exploitation des atouts technologiques des grandes villes.

L'initiative communautaire concernant les zones urbaines (URBAN) a été arrêtée par la commission le 2 mars 1994, prévoyant une aide sous forme de prêts, de subventions et d'assistance technique. Dans la période 1994-1999, le financement de cette initiative par les fonds structurels est estimé à 600 millions d'écus, les programmes étant au nombre de 50. Les zones éligibles au titre d'*Urban* sont situées dans des villes de plus de 100 000 habitants (350 à 400 dans l'Union européenne). La commission a par ailleurs engagé de sa propre initiative des programmes de développement régional pour les zones rurales *(Leader)* et dans les zones frontalières *(Interreg)*.

Les objectifs mis en avant par l'Union européenne ont à nouveau été modifiés pour la période de planification 2007-2013. La stratégie, définie à Lisbonne en mars 2000, est de donner à l'Europe « une économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Trois objectifs ont été retenus pour la répartition des crédits :

— n° 1 : la convergence : il s'agit de favoriser la croissance et l'emploi dans les pays et régions défavorisées (notamment les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et, dans le cas de la France, les DOM) ;

— n° 2 : la compétitivité régionale et les emplois (pour les autres régions) ;

— n° 3 : la coopération territoriale européenne (transfrontalière, transnationale et interrégionale).

Un montant total de 307,6 millions d'€ est affecté à ces trois objectifs de façon très inégale (respectivement 251,3 ; 48,8 et 7,5 millions), ce qui reflète bien l'urgence à rapprocher les PECO des pays d'Europe occidentale et septentrionale. C'est pourquoi la France recevra un peu moins que pendant la période précédente : 12,688 millions (2,838 pour les DOM au titre de l'objectif n° 1 ; 9,1 milliards pour la France métropolitaine au titre de l'objectif n° 2 et 749 millions au titre de l'objectif n° 3). Parmi ces sommes, 7,1 milliards (dont 2 pour les DOM) viendront du FEDER. Par ailleurs, le programme Leader est poursuivi, financé par le Fonds européen agricole et de développement rural (FEADER).

Y. P. et P. M.

→ Aménagement du territoire ; Contrat de projet État-région.

UNITÉ DE VOISINAGE

Quartier d'habitation conçu avec ses équipements d'usage quotidien (école primaire, commerce, etc.).

Le concept d'unité de voisinage *(neighbourhood unit)* a été développé aux États-Unis par la Regional plan association de New York (plan régional de 1929) et a été appliqué presque systématiquement dans les villes nouvelles britanniques *(new towns)*. L'unité de voisinage comprend de 2 000 à 4 000 logements, un petit centre commercial (une dizaine de boutiques d'usage courant), une école primaire et une école maternelle, un centre communautaire, une église, un *pub*. Conçue à l'échelle du piéton, même si elle est à faible densité (habitat individuel), elle est séparée de ses voisines par les voies principales et des coupures vertes.

Le principe de l'unité de voisinage se retrouve, avec quelques différences, dans les quartiers nouveaux suédois (un peu plus importants, mais toujours à l'échelle du piéton, avec prédominance de l'habitat collectif) ou néerlandais, dans les villages des *new communities* américaines, dans les quartiers ou voisinages des villes nouvelles hongroises, dans les *microrayons* de l'urbanisme soviétique. C'est en général l'aire d'influence de l'école primaire et des commerces quotidiens qui définit l'échelle de l'unité de voisinage (il y en a plusieurs dans les quartiers nouveaux suédois ou néerlandais qui sont plus peuplés).

Un niveau intermédiaire est parfois constitué par le regroupement de plusieurs unités de voisinage avec un centre regroupant des équipements plus nombreux (boutiques plus diversifiées, bibliothèque ou centre culturel, équipements sportifs, etc.) : c'est le cas des *rayons* (40 000 habitants en ville nouvelle, plus dans les grandes villes anciennes) soviétiques, des quartiers d'Harlow (ville nouvelle au nord de Londres), des urbanisations nouvelles néerlandaises (environ 100 000 habitants à l'ouest, au sud, au nord et au sud-est d'Amsterdam, par exemple).

Cette organisation hiérarchisée et systématique de l'espace a été critiquée par Christopher Alexander (« A city is not a tree », in *Architectural design*, février 1966, p. 55-66) qui observe que cette structure urbaine « en arbre » s'oppose à celle des villes anciennes « en semi-treillis » (concepts empruntés à la théorie des graphes) et limite les possibilités de relations sociales et de contacts.

P. M.

→ *New town* ; Ville nouvelle.

UNITÉ DE VOITURE PARTICULIÈRE (UVP)

→ **Automobile ; Capacité (d'un moyen de transport)**

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

→ **Habitation à loyer modéré (HLM)**

UNIVERSITÉ

Établissement d'enseignement supérieur qui constitue une communauté d'enseignants, de chercheurs et d'étudiants et qui offre des programmes diversifiés. On appelle également université d'une part l'ensemble des enseignants (et chercheurs) d'un établissement universitaire (voire de l'ensemble des établissements universitaires), d'autre part l'ensemble des sites et des bâtiments qu'il occupe.

Étymologiquement, l'université est la communauté *(universitas)* des maîtres et des élèves. Après les écoles athéniennes constituées autour d'un maître – l'académie de Platon, le lycée d'Aristote, le jardin d'Épicure – et les

bibliothèques romaines – celle d'Alexandrie notamment –, puis les monastères du haut Moyen Âge, l'université est apparue au bas Moyen Âge. Les premières universités (Bologne, Paris, Oxford, etc.) furent des tentatives pour regrouper les lieux de savoir et de formation indépendamment des évêques, mais sous l'autorité, lointaine, du pape. Elles furent dotées de statuts ou d'une charte. L'université médiévale déclina du XIVe au XVIIIe siècle, au moins en France.

La Convention les supprima en 1793 et mit en place un autre système de formation, directement axé sur les besoins de l'État, les grandes écoles (Polytechnique en 1794). Napoléon recréa des écoles de médecine et de pharmacie et de droit, puis des facultés en lettres et en sciences. Le Second Empire institua les 16 académies, mais, sauf dans les disciplines liées à une profession précise, les effectifs étaient très modestes. Les universités furent officiellement recréées sous l'impulsion de Louis Liard en 1896.

La division en facultés fut maintenue jusqu'à la loi Faure du 12 novembre 1968 qui divisa les nouvelles universités en unités d'enseignement et de recherche, qui se sont souvent baptisées elles-mêmes... facultés. La loi Faure cherchait à tirer les conséquences de l'explosion des effectifs survenue depuis la seconde guerre mondiale et du mécontentement des étudiants exprimé en mai 1968. La loi Savary du 26 janvier 1984 a modifié ce régime et, sous prétexte de renforcer l'autonomie des universités, mis en place un système de gouvernance très lourd. La loi Pécresse du 11 août 2007, a simplifié ce dispositif et accordé une large autonomie financière aux universités, dont on peut prévoir qu'elle accroîtra la concurrence entre elles.

Les universités sont le plus souvent implantées dans des villes d'une certaine importance, mais ce n'est pas une règle absolue. Les écoles athéniennes étaient déjà hors du centre des villes. Certaines universités médiévales ont choisi de s'implanter dans de petites villes (Oxford, Cambridge, Louvain, etc.). Les facultés napoléoniennes étaient au contraire implantées dans les villes principales et cette tradition s'est maintenue en France avec la création, dans les années 1960, de nouveaux collèges littéraires, scientifiques ou juridiques, bientôt regroupés en universités dans des villes moyennes qui n'étaient pas le siège d'une des 16 anciennes académies. En revanche, la Grande-Bretagne par exemple a maintenu, après la génération des *civic universities* du XIXe siècle dans les grandes villes, une tradition d'universités dans des petites villes (*greenfield universities* du plan Robbins, 1963).

Aux États-Unis, s'est développée très tôt la tradition du *campus*. C'est dès la fin du XVIIIe siècle qu'on a commencé à concevoir des universités hors des villes (Princeton, Chapel Hill). Cette notion a été transposée en Europe après la deuxième guerre mondiale lorsque les universités ont dû faire face à une croissance rapide que les bâtiments traditionnels en centre-ville (deux hôtels particuliers face à la cathédrale à Aix-en-Provence par exemple) ne pouvaient accueillir. Les départements scientifiques furent souvent les premiers à quitter le centre pour un campus périphérique, parfois suivis par les autres disciplines. En France, les années 1960 ont été marquées par un important effort de construction au cours duquel les idées inspirées du mouvement moderne ont conduit à des ensembles universitaires périphériques, dont l'architecture rappelle celle des grands ensembles de la même époque.

La période récente est marquée par une remise en cause de l'opportunité de cette exurbanisation de l'université. Mais, si le discours évoque la réconciliation de la ville et de l'université, les réalisations ne marquent pas une rupture nette avec la période précédente. Il en a été ainsi en France pour le plan « Universités 2000 » au début des années 1990 ; en revanche, le plan « Université du IIIe millénaire » (U3M) a accordé la priorité à des universités urbaines chaque fois que des terrains peuvent être disponibles. Dans la plupart des pays, les créations nouvelles s'effectuent en campus. Tout au plus, certaines universités définissent-elles une stratégie spatiale à l'échelle de la ville, voire de l'agglomération. Ainsi l'université d'Uppsala, la plus ancienne de Suède, se développe-t-elle sur une rive de la rivière Fyrish, le long d'un axe majeur de la ville, du centre (départements littéraires et juridiques) vers la banlieue sud (départements scientifiques). Celle d'Utrecht cherche à regrouper ses facultés littéraires et juridiques dans le centre ancien et développe un campus périphérique, bien relié au centre par les transports en commun, pour les activités scientifiques et l'hôpital universitaire.

Le rapport de l'université à l'espace s'exprime également à travers l'aire de recrutement des étudiants et leurs lieux d'hébergement. La tradition française – et latine de façon générale – d'inscription dans l'université la plus proche s'oppose à la tradition britannique (ou néerlandaise) de « dépaysement » à l'occasion de l'entrée dans l'université. Cette seconde tradition, qui était aussi celle des universités américaines traditionnelles, s'estompe partout avec le passage à l'université de masse. Les résidences des étudiants, lorsqu'ils n'habitent pas la ville, s'effectuent soit en résidences universitaires – tradition française, développée dans les années 1960 –, soit sur les campus – tradition américaine –, soit dans des logements qui ne sont pas spécifiques aux étudiants : les Pays-Bas et la Suède, par exemple, considèrent qu'il ne convient pas de distinguer les conditions de logement des étudiants et des autres jeunes. En France, la nouvelle politique est de favoriser la construction de petits logements sociaux destinés à des étudiants, mais inclus, par petits immeubles par exemple, dans des opérations de logement social banalisées (mais le logement institutionnel, géré par les œuvres universitaires, n'est le fait que d'un étudiant sur dix environ).

Dans le but d'assurer une meilleure coordination entre les universités et les centres de recherche situés dans une même région, la loi du 18 avril 2006 les a incitées à se regrouper en pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). Celui-ci doit être un instrument de promotion des établissements qui le constituent et un moyen de prendre rang dans la compétition scientifique internationale. Il a donc aussi pour objet implicite d'améliorer la place dans les classements internationaux des universités (et en particulier dans le classement très controversé de l'université de Shanghai). Le cas le plus spectaculaire a été la fusion pure et simple des universités de Strasbourg. Au 1er avril 2010, 17 PRES s'étaient constitués (plus Strasbourg). Dans le même esprit de partenariat se sont créés les réseaux thématiques de recherches avancées (13 lors de la première vague de 2007) et les réseaux thématiques de recherche et de soins (9 dans une première étape). Les 9 premiers PRES ont été créés en 2007 : Aix-Marseille, Lorraine, Paris-Est université, Paris Tech (Institut des sciences et techniques de Paris regroupant des grandes écoles prestigieuses autour de l'École Polytechnique), Bordeaux, Lyon, Toulouse, université européenne de Bretagne, Sud-Paris. Ils ont été suivis en 2008 par ceux de Clermont et de Nantes-Angers-Maine, puis en 2009 par ceux de Lille-Nord, de Poitiers-Limoges-La Rochelle, de Grenoble et de Montpellier-Sud de la France et enfin, début 2010, de Paris-Cité et de Centre-Val de Loire.

Chaque membre fondateur d'un PRES a accepté une délégation de compétences dans des champs significatifs en matière de recherche, la coordination des études doctorales (qui peut aller jusqu'à la délivrance des diplômes en commun) et le principe des publications scientifiques sous le label unique du PRES. Les PRES ont le statut d'établissement public de coopération scientifique (EPCS) qui permet une gouvernance efficace à la hauteur des enjeux internationaux de l'enseignement et de la recherche et la délégation de la délivrance des diplômes par les établissements constitutifs. Il y a également une délégation de moyens, notamment financiers et humains vers les PRES. Le PRES est administré par un conseil d'administration qui réunit les principaux responsables des établissements constitutifs, des représentants des enseignants, des personnels administratifs, techniques et de services et des doctorants et de personnalités extérieures. Les PRES doivent être évalués par la Haute autorité d'évaluation.

La constitution des PRES est, à certains égards, paradoxale. La constitution des universités, en 1969-1970 dans le cadre de la loi du 12 novembre 1968, s'était effectuée par morcellement, dans les grandes villes universitaires, des universités préexistantes. Cette division s'était effectuée selon des critères souvent irrationnels, soit idéologiques, soit de regroupement d'un petit nombre de disciplines, ce qui a engendré des universités souvent très (trop) spécialisées et a nui à la pluridisciplinarité. La recomposition n'est donc pas sans justification. Mais à part le cas de Strasbourg, où a été reconstituée l'ancienne université pluridisciplinaire, les PRES ne sont qu'une demi-mesure (à moins, mais on peut en douter, que ce soit une première étape vers une fusion). On peut craindre que ces regroupements soient souvent quelque peu artificiels. L'argument des clas-

sements internationaux (comme celui de Shanghai), qui accordent une prime aux gros établissements, paraît bien léger.

P. M.

→ Campus universitaire ; Carte universitaire ; Urbanisme universitaire.

URBAIN

Du latin *urbanus* (de la ville, citadin, poli, de bon ton), ce vieux mot français est utilisé comme en latin, avec les mêmes acceptions, sous forme d'adjectif, pour caractériser « ce qui concerne la ville par opposition à rural » *(Littré)* et, par extension, la qualité policée du comportement, et substantivement, pour désigner l'habitant des villes (« tous me reçurent avec plus de bonté que n'auraient fait des urbains », J.-J. Rousseau, *Confessions*). Depuis les années 1960, la forme substantive a envahi la littérature de l'urbanisme et des études urbaines, où elle désigne, de façon très floue et imprécise, ce qui constituerait le caractère propre, intemporel, de la vie urbaine. Cet usage, tantôt marqué au coin de la nostalgie, tantôt investi d'un rôle incantatoire, de compensation, a été induit par la transformation des processus d'urbanisation depuis les années 1950 et reflète le sentiment de manque suscité par les nouvelles créations de l'urbanisme. Il a fini par contaminer les pays anglo-saxons où *the urban* a désormais cours.

Faute d'un terme meilleur, on peut proposer aujourd'hui (F. Choay, « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », in *La ville, art et architecture en Europe, 1870-1993*, Catalogue de l'exposition au centre Pompidou, 1994) d'appeler l'urbain la nouvelle civilisation qui se met en place à l'échelle planétaire, supprimant l'ancestrale différence entre ville et campagne, et pouvant être définie comme le système opératoire, valable et développable en tous lieux, constitué par des réseaux matériels et immatériels ainsi que par des objets techniques et dont la manipulation retentit dans un circuit bouclé sur les rapports que nos sociétés entretiennent avec l'espace, le temps et les hommes.

F. C.

→ Posturbain ; Urbanité.

URBAN DESIGN

Expression utilisée, surtout depuis la seconde guerre mondiale, aux États-Unis et en Angleterre. Elle désigne le processus de conception et de réalisation d'arrangements physiques permettant de maîtriser l'organisation formelle de la croissance urbaine à travers permanences et changements. Ce champ d'activité se trouve à mi-chemin entre les pratiques respectives des architectes et des urbanistes *(urban planners)*. Les architectes sont concernés par la conception formelle et les documents de construction des bâtiments dont ils assument la responsabilité plastique et juridique ; ils peuvent chercher à établir des relations entre leur projet et ses abords, mais ils ne peuvent exercer aucun contrôle légal sur les espaces adjacents. Les urbanistes, pour leur part, sont concernés par la répartition des ressources selon la projection des besoins futurs ; pour eux, l'utilisation du sol pose un problème économique, qui a peu affaire avec le caractère des immeubles et des espaces impliqués. Le propos de l'*urban design* consiste précisément à tenter de résoudre les questions posées par la mauvaise répartition et l'usage défectueux des ressources foncières, ainsi que par la destruction inutile de tissu historique, afin d'intégrer cohérence et beauté dans le domaine bâti.

L'*urban design* a pour fin spécifique de fournir les moyens de s'orienter et de trouver un sens dans l'espace public, assumant que la ville est inintelligible sans une articulation spatiale délibérée du domaine public. D'un point de vue théorique, on assume que la convergence du concept, du mythe et de l'imagination dans le domaine public, rend possible le consensus qui est la base nécessaire de toute réussite en la matière. On emprunte comme point de départ la définition de H. Arendt pour qui le *domaine public* est le monde commun qui lie et sépare les objets comme les individus, qui, simultanément, établit la communauté et illustre l'identité, qui offre un champ d'interaction en favorisant une convergence d'intérêts, et qui, par conséquent, est le seul agent susceptible de promouvoir, à travers dialogues et débats, des relations dialectiques fructueuses et des accords politiques.

Au plan formel, l'*urban design* dérive de la *Gestalt psychologie* (psychologie de la forme) : il prend pour hypothèse et base de

travail la détermination d'un fond sur lequel une figure doit émerger, et qui renforce et qualifie cette figure dans le temps même où celle-ci lui apporte une cohérence supplémentaire. Les éléments figuratifs qui se détachent sur le fond, autrement dit sur le bâti consistant de la ville, sont des espaces ouverts, conséquents et choisis avec soin. En ce sens, le contrepoint de l'*urban design* consiste dans des édifices compacts, autocentrés et réalisés indépendamment de toute idée de collectivité. Cette conception de la ville est attribuée au mouvement moderne des années 1920 et à des projets comme le plan Voisin de Le Corbusier (1925) et les dessins d'Hilberseimer pour la Friedrichstrasse (1927), qui proposent l'effacement de la ville traditionnelle au moyen d'un solide continu, perforé de vides occasionnels. En opposition à cette ville moderne des années 1920, l'*urban design,* célèbre la *res publica* des rues, places, axes, perspectives, cheminement et mobilier urbain (grilles de Hyde Park Corner à Londres, Chevaux de Marly à Paris, porte de Brandebourg à Berlin).

Les deux pôles de l'*urban design* peuvent être figurés par les positions respectives de J. Barnett et de C. Rowe. Barnett considère l'*urban design* d'un point de vue empirique : le contrôle du zonage, des plans d'options locales, des rénovations urbaines aboutit à la réalisation de projets mettant à contribution représentants du gouvernement, promoteurs, et intérêts locaux. Au contraire, Rowe adopte à l'égard de l'*urban design* une approche intellectuelle, dans le contexte de l'atelier ou de la bibliothèque et met en œuvre des concepts, des représentations, des attitudes et des sensibilités empruntés au plus large registre historique.

C.-F. O.

→ Art urbain ; Composition urbaine ; Design ; Espace public ; Lisibilité ; Morphologie (urbaine) ; Postmoderne ; Urbanisme.

URBANISATION

Le terme « urbanisation » a deux sens distincts. Parfois, mais c'est rare en français, mais plus fréquent pour son homologue espagnol par exemple, l'action d'urbaniser, de créer des villes ou d'étendre l'espace urbain. Plus fréquemment, il s'agit de la concentration croissante dans les villes (autrefois) et dans les agglomérations urbaines (aujourd'hui).

L'histoire de l'urbanisation commence avec la naissance des villes : vers 6000 avant J.-C. à Jéricho ou à Çatal Hüyük, les premiers exemples connus, vers 3500 en Égypte ou en Mésopotamie, durant le III^e^ millénaire au Proche-Orient et aux Indes ; la diffusion se fait de là vers la Méditerranée orientale (II^e^ millénaire) et occidentale (I^er^ millénaire). L'Europe du nord n'est gagnée qu'entre 500 et 1000 après J.-C. D'autres foyers de diffusion apparaissent en Chine (au II^e^ millénaire avant J.-C.), dans l'Amérique précolombienne (au I^er^ millénaire) et en Afrique noire, dans le pays Yoruba (vers l'an 1000 après J.-C.).

La première urbanisation est demeurée limitée : la faible productivité de l'agriculture limitait le nombre de ceux qu'elle pouvait nourrir sans qu'ils participent au travail de la terre : leur proportion était souvent très faible, 1 ou 2 % (elle n'était que de 5 % dans un pays aussi évolué que les États-Unis de la fin du XIX^e^ siècle). Dans les zones de vieille civilisation urbaine, monde méditerranéen ou Chine, la proportion restait généralement voisine de 10 % et n'excédait jamais 20 %. Comme les transports étaient difficiles et onéreux, les villes ne pouvaient guère compter pour les nourrir que sur les campagnes proches, ce qui limitait leur taille. Seules les régions maritimes et les ports échappaient à ces limitations : ainsi, la Hollande de l'âge classique comptait entre 40 et 50 % de citadins.

À partir du XVIII^e^ siècle, la révolution agricole libère des bras, la révolution industrielle leur donne un emploi, puis la révolution des transports élargit les aires d'où les cités tirent leur ravitaillement et celles où elles écoulent les produits de leurs fabrications.

L'urbanisation se fait rapide dans les pays qui accèdent au développement : la population des villes dépasse partout 50 % à la fin du XIX^e^ siècle, et atteint 75 % pour l'Angleterre.

Depuis un demi-siècle, le desserrement des villes conduit à un renversement apparent de la tendance dans les pays les plus avancés, mais le mouvement d'urbanisation se poursuit : il a simplement pris d'autres formes ; il se marque plus par des transformations sociologiques que par la concentration de l'habitat, comme le prouve le rôle croissant des zones suburbaines démesurément étalées et des zones urbaines.

Le mouvement d'urbanisation s'est ralenti, parfois inversé dans les pays industrialisés au cours des années 1970 ; c'est le mouvement de contre-urbanisation. À l'inverse, les années 1980 ont été marquées par le renforcement des fonctions et par la croissance de la population des très grands centres : on parle de métropolisation. Ces évolutions traduisent l'impact, sur la dynamique de l'urbanisation, des nouvelles conditions de transport et de communication.

Dans les pays du tiers monde, l'évolution s'est accélérée depuis 1950. De 1800 au milieu du XX^e siècle, la proportion de citadins dans ces pays n'était passée que de 8,3 % à 15 %. Le taux d'urbanisation atteignait, en 1980, 28,4 % (calculs de Paul Bairoch) ; selon lui, il devait atteindre 41 % en l'an 2000 et 57 % en 2025. En fait, on l'estime à 50 % environ en 2010 (sous réserve de la définition des populations urbaines qui peut être très variable selon les pays et les auteurs) et on prévoit 65 % en 2050. Cette évolution diffère de celle qu'ont connue les pays industrialisés par sa brutalité et par la part beaucoup plus considérable qu'y tiennent les grandes villes : celles de plus de 1 million d'habitants comptent pour 35 % du total.

P. C.

→ Banlieue ; Urbanisme ; Ville.

URBANISME

Selon les différents dictionnaires du XX^e siècle, l'urbanisme est alternativement défini comme science, art et/ou technique de l'organisation spatiale des établissements humains. L'incertitude de ces définitions appelle une approche historique de la notion.

Du latin *urbs,* la ville, ce terme récent a été formé sur le modèle du néologisme espagnol *urbanización,* créé en 1867 par l'ingénieur-architecte espagnol Ildefonso Cerdá dans sa *Teoria general de l'urbanización* (trad. et adaptation franç., Paris, 1979) pour désigner une discipline nouvelle, la science de l'organisation spatiale des villes : « Je vais initier le lecteur à l'étude d'une matière complètement neuve, intacte et vierge. Comme tout y était nouveau, il m'a fallu chercher et inventer des mots nouveaux, pour exprimer des idées nouvelles dont l'explication ne se trouvait dans aucun lexique. » En effet, pour la première fois dans l'histoire, Cerdá entendait donner un statut scientifique à la création et à l'aménagement des villes, conçus comme ressortissant à une discipline autonome, à part entière. Le terme *urbanización* désignait à la fois ce qu'en français nous appelons aujourd'hui processus d'urbanisation et les lois dont Cerdá pensait qu'elles le sous-tendent (« Le fait dont on attribue généralement l'origine et le développement au hasard, obéit cependant à des principes immuables, à des règles fixes », *Teoria,* p. 32). La tâche de l'urbaniste *(urbanizador)* consistait précisément à découvrir ces lois dont le fonctionnement spontané était jusqu'alors demeuré caché, à les intégrer dans une théorie générale et à les appliquer délibérément à la conception et à l'organisation de l'espace bâti, en échappant ainsi à l'inertie des contingences historiques qui avaient toujours entravé et retardé le libre déploiement de l'*urbanización* et de ses lois.

Le terme créé par Cerdá devait être finalement réservé au processus (planifié ou non) d'investissement de l'espace par des constructions et des réseaux d'équipements, tandis que, dans l'ensemble des langues d'origine latine, la nouvelle discipline était désignée par un dérivé plus simple du latin *urbs* : *urbanismo* en espagnol, *urbanismo et urbanistica* en italien, en français urbanisme, qui fut introduit entre 1910 et 1914 dans le milieu des praticiens qui gravitaient autour de E. Hénard et du Musée social. Cependant, *urbanism* n'a pas acquis droit de cité dans les pays anglo-saxons où, introduit depuis peu, son sens varie selon les auteurs et recouvre, de façon floue, diverses notions liées à la ville, comme par exemple le paysage. Il peut parfois, aux États-Unis, être utilisé dans l'acception française, mais il doit alors le plus souvent être explicité par un ensemble de locutions dont aucune ne recouvre complètement le terme français, auquel correspond, en revanche, l'allemand *Städtebau.*

À peine créé, « urbanisme » était adopté par les praticiens et passait dans le langage commun. Peu à peu, ce terme en est venu à désigner des notions et des objets très divers, qui débordent largement et parfois contredisent (cf. *infra*) l'acception originelle de Cerdá, selon laquelle l'urbanisme serait une discipline autonome, née dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, et ayant pour vocation l'aménagement scientifique de l'espace urbain.

Ces abus de langage rendent souvent difficile, aujourd'hui, de comprendre la nouveauté de la démarche de l'ingénieur espagnol, la coupure qu'elle introduit dans l'histoire de l'organisation de l'espace bâti et que soulignait la création d'un néologisme pour la désigner. Pour pouvoir en prendre la mesure, il convient d'évoquer schématiquement les procès de création et d'aménagement spatiaux, traditionnels dans les sociétés urbaines.

Il apparaît tout d'abord (cf. F. Choay, *La règle et le modèle,* Paris, 1980) qu'avant la Renaissance on ne trouve aucune société où la production de l'espace bâti relève d'une discipline réflexive autonome. Tantôt l'organisation de l'espace urbain (en plan et en élévation) résulte directement du fonctionnement de certaines pratiques sociales, en particulier religieuse et juridique, dont la permanence historique a pour effet de constituer des types, reproduits au fil du temps (villes de l'Islam et de l'Occident médiéval, par exemple). Tantôt elle est prescrite par des textes d'origine sacrée, qui en font l'expression d'une cosmologie (Chine ancienne). Tantôt encore, des types urbains, constitués de façon empirique, sont délibérément reproduits au cours d'un procès d'essaimage ou de colonisation (Grèce, Rome). Enfin, dans toutes les cultures, il arrive que des plans originaux soient conçus à des fins précises, par la volonté du prince (Bagdad).

La première révolution par rapport à ces pratiques a lieu dans l'Italie du XV^e^ siècle. Elle est conceptualisée dans le *De re aedificatoria,* le traité d'architecture offert en 1452 au pape Nicolas V par Léon-Baptiste Alberti et publié après la mort de ce dernier, en 1485, Pour Alberti, l'art d'édifier est effectivement une discipline, théorique et appliquée, autonome. Une fois en possession de ses règles et de ses principes, l'architecte devient le grand ordonnateur de l'espace des humains. Il a pour tâche de structurer et d'édifier leur cadre de vie, depuis le paysage rural, les grandes routes et les ports jusqu'à la ville, ses jardins, ses plans et ses bâtiments. Dans tous ces cas, il s'agit de concevoir et de lier de façon rationnelle et cohérente les éléments d'une totalité : la maison est une petite ville et la ville une grande maison. À première vue, il semblerait que le projet énoncé par Alberti anticipe de quatre siècles celui de Cerdá : même autonomie et même champ d'application de la discipline.

Pourtant, les deux projets sont bien différents dans la mesure où ils s'inscrivent dans des mentalités et des contextes différents. Alberti appartient aux temps prégaliléens et préindustriels, où la science moderne n'est pas encore constituée et où le mode de production industriel n'a pas transformé les sociétés urbaines et leur espace. Pour Alberti, l'édification, en tant que discipline, comporte trois niveaux destinés respectivement à satisfaire la nécessité, la commodité et le plaisir. La nécessité englobe les lois du monde naturel et les règles de la construction, qui ressortissent, en fait, à ce que nous appelons la science et la technique. Mais l'édification ne prend forme qu'au niveau de la commodité, on dirait aujourd'hui la programmation : celle-ci appelle alors un dialogue entre l'architecte et celui ou ceux pour qui il édifie, c'est une activité duelle. L'urbanisme cerdien ne reconnaît pas ce caractère « dialogique » qui introduit la contingence dans l'édification. Au contraire, il est « monologique ». Il postule que ses lois sont scientifiques et qu'à l'instar de toutes celles des sciences de la nature, elles sont dotées d'une valeur universelle de vérité et ne peuvent être mises en question. Quant au plaisir (esthétique) que procure la beauté, il constitue pour Alberti la finalité même de l'édification. C'est cette visée esthétique des créations et aménagements urbains de la Renaissance et des périodes baroque, classique et néo-classique que souligne l'expression d'« art urbain » sous laquelle on a coutume de les subsumer. Chez l'ensemble des théoriciens de l'urbanisme, à l'exception de Camillo Sitte, cette volonté d'« embellissement » est secondaire, quand elle n'est pas simplement absente.

Enfin, différence sans doute la plus significative, alors que l'édification ou l'art urbain théorisé par Alberti met en œuvre des règles et des principes génératifs permettant la production d'espaces indéfiniment différents au gré de temps et de demandes différents, l'urbanisme théorisé par Cerdá et ses successeurs, vise, sous l'influence de la pensée utopiste, l'établissement de modèles spatiaux, dotés d'une valeur universelle de vérité et, ainsi, statiquement appelés à une indéfinie reproduction.

La révolution accomplie par Cerdá n'est pas contingente. Elle ne survient pas *ex nihilo.* D'une part, elle est indissociable de la révolu-

tion industrielle, perçue à la fois dans ses effets immédiats sur le milieu urbain et comme mutation historique. D'autre part, elle résulte d'une démarche mentale qu'informent à la fois la tradition utopiste et le positivisme du XIX^e siècle. Le projet cerdien d'élaboration d'une science de l'aménagement de l'espace humain est né de sa volonté de fonder en vérité son intervention de praticien à Barcelone (plan d'extension de la ville). La spécificité de sa démarche peut être saisie en la confrontant à celle, contemporaine, de Haussmann dont les « grands travaux » (1853-1869) suscitaient d'ailleurs l'admiration de l'ingénieur espagnol.

Le préfet de Napoléon III est parfois considéré, à tort, comme le créateur de l'urbanisme. Le Corbusier en fait le précurseur du mouvement moderne (*La ville radieuse,* Paris, 1933) et loue son « urbanisme chirurgical ». Haussmann a effectivement fait subir une mutation à l'espace parisien, afin de l'adapter aux exigences de l'ère industrielle, donnant à la vie l'aspect que nous lui connaissons aujourd'hui. Il a taillé dans le vif du tissu ancien, beaucoup détruit. Mais il a fait exécuter le premier plan global de Paris avec courbes de niveau. Le premier, il a traité la ville comme une totalité, la concevant comme un ensemble de systèmes interconnectés : systèmes des voies de circulation, des espaces verts, des adductions d'eau et des égouts. Cette œuvre novatrice a servi d'exemple en France où l'ensemble du réseau urbain a, durant le Second Empire, été marqué par l'« haussmannisation » ; mais son influence s'est aussi étendue à travers l'Europe (Vienne, Budapest, Rome) et jusqu'aux États-Unis (Chicago).

Haussmann a livré dans ses *Mémoires* (1890-1893) les méthodes et les principes qui ont guidé sa démarche, toujours globale mais empirique. Il décrit et justifie des options prises avec le concours d'une multiplicité d'intervenants et dictées par un ensemble de conditions spécifiques, propres à la ville de Paris au moment où il écrit. Il n'envisage pas la création de nouvelles entités urbaines, mais se propose seulement la « régularisation » de Paris. Bref, il ne fait pas œuvre de théoricien. Il ne généralise pas ses solutions et ne cherche pas davantage à les cautionner par la science : tel est précisément le pas franchi par Cerdá.

Témoin des progrès de nouvelles disciplines, en particulier de la biologie et de l'histoire, auxquelles il emprunte paradigmes et données, animé par la foi positiviste, il postule une science universelle de l'aménagement. Davantage, tout à l'opposé du préfet qui adhère au plus près à son temps, Cerdá veut le devancer. À cette fin, il s'appuie sur la conception, propre à l'utopie, de la conversion et du conditionnement des sociétés par l'espace. Dans le droit fil de la « médicalisation » (cf. M. Foucault) qui, au XVIII^e siècle, avait commencé à appliquer à des problèmes concrets, mais sectoriels (hôpitaux, institutions panoptiques), la modélisation critique de Thomas More, Cerdá projette cette démarche sur l'établissement humain dans sa totalité.

La *Teoria* associe ainsi un ensemble de traits empruntés aux formes textuelles hétérogènes de l'utopie, du discours scientifique et même du traité d'architecture. Elle constitue la première occurrence d'un genre textuel spécifique qu'on peut nommer « théorie d'urbanisme » (cf. F. Choay, *La règle et le modèle,* Paris, 1980) et qui, jusqu'aux années 1960, a été illustrée par une lignée ininterrompue de théoriciens, généralement praticiens et plus précisément architectes. La précédence de Cerdá doit, sans doute, être rattachée à l'expérience précoce de l'Espagne dans le domaine de la création urbaine, depuis la « reconquête » médiévale des territoires occupés par les Arabes, jusqu'à la conquête de l'Amérique. Cependant, pour des raisons diverses (dont l'absence de traduction, due à ses dimensions excessives), la *Teoria* a été ignorée de la plupart des autres auteurs : leurs théories sont issues, indépendamment, du même contexte, puis, au fil des années, elles ont été confortées par les progrès du machinisme et de l'industrialisation et intégrées dans une tradition textuelle. Ainsi depuis Sitte (*Der Städtebau nach seinem künstlerischen Grundsätzen,* Vienne, 1889), Soria y Mata (*La Ciudad lineal,* Madrid, 1894), Ebenezer Howard (*To-morrow,* Londres, 1898) jusqu'à Tony Garnier (*Une cité industrielle,* Paris, 1917), Le Corbusier (*La ville radieuse,* Paris, 1933), F. L. Wright (*The living city,* New York, 1958), Alexander (*The timeless way of building,* Cambridge, 1978), P. Soleri (*Archology,* Cambridge, Mass., 1969), tous fondent identiquement leurs propositions d'organisation spatiale de la ville sur des « théories » à prétention scientifique, qui pré-

sentent, avec des modulations originales, la même structure textuelle que la *Teoria*. Si celle-ci demeure inégalée dans son élaboration, elle est aussi celle qui fait à la science la part la plus belle, tandis que le *Städtebau* de Sitte se rapproche le plus des traités d'architecture et que les ouvrages de Le Corbusier, tel *La ville radieuse,* sont les plus marqués par l'utopie.

Ces théories de l'urbanisme ont été aussitôt mises en pratique par leurs auteurs et les disciples de ceux-ci (cf. Cerdá à Barcelone, Soria à Madrid, Sitte dans les extensions de villes allemandes, Garnier à Lyon). Avec le mouvement moderne et ses théoriciens progressistes, elles ont fait autorité auprès des instances décisionnelles, administratives et politiques (cf. en France, le rôle joué par Le Corbusier et la Charte d'Athènes pour des ministres comme J. Giraudoux, R. Dautry, E. Claudius-Petit) et ont conquis, après la deuxième guerre mondiale, un champ d'application planétaire.

Il a précisément fallu attendre les années 1960, qui permettaient la mise en perspective des applications et réalisations de l'urbanisme à une échelle conséquente, pour que soient mis en question le statut scientifique de l'urbanisme et sa qualité de discipline autonome et utilitaire.

Les critiques ont d'abord porté sur les résultats concrets de l'application des théories de l'urbanisme progressiste, dominant depuis l'avènement du mouvement moderne. Les voix les plus éloquentes vinrent d'abord des États-Unis. L. Mumford était l'initiateur d'une critique esthétique des rénovations urbaines et des nouveaux ensembles, mais surtout d'une critique sociale, bientôt développée par J. Jacobs (*The life and death of great American cities,* New York, 1961), Ch. Abrams (*Man's struggle for shelter in an urbanizing world,* Cambridge, Mass., 1964), puis en Europe. Les analyses dénonçaient essentiellement l'inhumanité du nouvel environnement, devenu impropre aux relations sociales par son géométrisme élémentaire, sa standardisation, sa monotonie, sa pauvreté symbolique.

Elles démystifiaient aussi l'hygiénisme régnant ; en s'appuyant sur des statistiques (taux de criminalité, taux de morbidité), J. Jacobs montrait que l'hygiène physique était largement tributaire de l'hygiène mentale, essentielle pour la vie des sociétés et menacée par les nouveaux espaces. Dans une perspective plus globale, en Europe, A. Mitscherlich montrait les problématiques sociétales soulevées par les nouveaux types d'urbanisation (*Vers une société sans père,* Paris, 1969).

En 1964, l'architecte urbaniste Ch. Alexander, dans ses *Notes on the synthesis of form* (trad. franç., Paris, 1971), était le premier à faire porter sa critique non plus sur les réalisations, mais sur les méthodes de conception de l'urbanisme, auxquelles il reprochait de ne pas prendre en compte la complexité des multiples facteurs impliqués dans le procès d'urbanisation. Mais sa démarche aboutissait seulement à préconiser un fonctionnalisme plus complexe, qui ne mettait en cause ni le statut scientifique de l'urbanisme, ni son caractère de discipline synthétique et globalement dominable.

Ce questionnement a été entrepris à partir des années 1965, seulement hors du milieu professionnel, par des philosophes et des sociologues. L'urbanisme est alors abordé selon deux optiques, souvent appelées à interférer : d'une part du point de vue de sa valeur en tant que savoir et de sa position dans le champ des disciplines constituées ; d'autre part du point de vue de ses déterminations sociohistoriques.

La première direction peut être illustrée par les travaux de F. Choay. Dans *L'urbanisme, utopies et réalités* (Paris, 1965), celle-ci montrait que l'ensemble des « théories de l'urbanisme » sont sous-tendues par des choix idéologiques, non reconnus de leurs auteurs. Elles peuvent ainsi être classées en deux groupes selon qu'elles sont orientées par une idéologie du progrès, privilégiant les valeurs d'hygiène et d'efficacité ainsi que la technique (urbanisme progressiste), ou par une idéologie privilégiant les valeurs culturelles traditionnelles (urbanisme culturaliste). De plus, inspirés par la pensée utopiste, les modèles des urbanistes constituent des solutions totalitaires et simplificatrices, qui ne prennent en compte ni la durée, ni la richesse du monde symbolique.

Ces analyses faisaient apparaître que la conception et l'organisation de l'espace habité, à quelque échelle que ce soit, imposent des choix de valeurs, elles-mêmes dépendantes de contextes culturels et de conditions politiques et économiques complexes, et le fait que ces choix axiologiques et normatifs ne sont pas du ressort de la science et ne

peuvent être définis en termes d'énoncés véridiques.

La deuxième direction peut être illustrée par les travaux de la critique marxiste qui, dans le sillage ouvert par H. Lefebvre (*Le droit à la ville,* Paris, 1968), se sont attachés à dénoncer les déterminations politiques, économiques et sociales non seulement des options urbanistiques, mais de l'urbanisme même dans l'affirmation de son savoir. Ils ont rappelé la dimension inéluctablement politique de la ville, le rôle de l'espace dans l'« institution imaginaire de la société » (C. Castoriadis).

De part et d'autre, un effort de démystification était entrepris qui critiquait la notion de besoin pour lui substituer celle de désir, et qui mettait l'accent sur la dimension dialogique de l'espace urbain (cf. J. Baudrillard, *Pour une critique de l'économie politique du signe,* Paris, 1969). Le premier aussi, H. Lefebvre rappelait l'importance de la dimension esthétique par l'« illusion urbanistique » (*La révolution urbaine,* Paris, 1970).

À peine entamée l'évaluation du statut épistémique de l'urbanisme, des tentatives étaient menées pour en rétablir l'autorité en tenant compte des principaux chefs de critique, et sans que soit perçue la nature de l'argumentation qui récuse la possibilité pour l'urbanisme d'être effectivement, et autrement qu'à travers des affirmations gratuites (« l'urbanisme est une science à trois dimensions (...) sa doctrine est fondée sur la science et la technique », dit Le Corbusier), une discipline unitaire et scientifique. C'est ainsi que, durant les trois dernières décennies du XX^e siècle, un certain nombre de praticiens ont cherché les fondements d'une nouvelle autorité disciplinaire du côté de la linguistique et de la sémiologie (cf. Ch. Norberg-Schultz) ou encore de l'analyse parcellaire (travaux de l'école italienne).

Si le projet d'une discipline autonome, ayant pour vocation de gérer et produire l'espace bâti de façon scientifique, apparaît aujourd'hui comme un leurre, c'est non seulement parce que la production de cet espace est conditionnée par des options de valeurs, mais aussi parce qu'elle met à contribution des pratiques et des acteurs – individuels et collectifs – multiples.

Seules les techniques mises au service des options de l'urbanisme relèvent d'une science appliquée, d'ailleurs en permanent devenir, alors que ces choix, issus ou non de « théories d'urbanisme », présentent nécessairement la relativité des valeurs diverses qui les inspirent. Il faut toutefois reconnaître que certaines disciplines scientifiques peuvent contribuer à la prise de décision optionnelle par l'information qu'elles apportent. On peut ainsi citer la biologie et l'hygiène qui, avec l'histoire, étaient déjà mentionnées par Cerdá. Depuis, d'autres savoirs se sont développés, qui ont pu, ou pourraient, être mis à contribution : l'anthropologie culturelle, dont les enseignements ont été largement utilisés, notamment pour les pays en développement (cf. J. Turner, *Freedom to build,* Cambridge, Mass., 1972) ; l'archéologie urbaine, en cours de création ; la théorie des systèmes (I. Prigogine et E. Stengers, *La nouvelle alliance,* Paris, 1979). Quant à l'éthologie humaine, elle a essentiellement révélé l'importance des différences culturelles dans la perception et le maniement de l'espace : l'homme, ce « spécialiste de la non-spécificité » (K. Lorenz), module sa demande relative à l'espace en fonction des mondes symboliques élaborés par les différentes sociétés. Les « densités urbaines vraies », les normes universelles de surfaces et d'éclairement pour l'habitat, encore invoquées par Le Corbusier, paraissent dénuées de fondement.

On peut, au contraire, s'inquiéter devant le processus actuel de l'homogénéisation planétaire de l'espace habité, conformément aux normes et aux modèles élaborés par les sociétés occidentales développées. Il semble, en effet, entraîner une dédifférenciation tout opposée à la différenciation qui, depuis les origines, a caractérisé le développement des sociétés humaines (H. Atlan).

Aujourd'hui, au mépris du sens originel défini plus haut, on tend à inclure sous le terme d'urbanisme tous les types d'intervention organisée sur l'espace bâti ou bâtissable, quels que soient leur échelle (du territoire à la demeure individuelle), leurs acteurs (décideurs publics ou privés, praticiens, administrateurs), la nature du savoir dont elles relèvent (théorique ou appliqué, scientifique ou juridique), quelle que soit l'époque où elles se situent. Cette confusion a été entretenue, en particulier, par la terminologie administrative.

En attendant que la liste s'allonge, nous possédons aujourd'hui, en France, des services communaux d'urbanisme, des agences d'urbanisme, dont les compétences hétérogènes et souvent cumulatives s'étendent des grandes options d'aménagement du territoire

à la gestion de la propriété urbaine, en passant par la création de villes nouvelles, les opérations de rénovation, mais aussi l'élaboration et le contrôle de l'application des lois et règlements régissant la construction en ville comme en milieu rural, la conception et réalisation des réseaux d'infrastructures.

Le droit de l'urbanisme poursuit de façon toujours plus complexe, en accord avec la complexité et la bureaucratisation croissantes clés sociétés développées, une réglementation aussi ancienne que les villes et dont les articles étaient autrefois rassemblés dans les « traités de police ». *L'urbanisme opérationnel* récuse tout préalable théorique et se veut aménageur de terrains, utilisant des procédures codifiées par le droit de l'urbanisme (zone d'aménagement concerté, lotissements, etc.).

Les médias ont également contribué à ces glissements de sens, auxquels les historiens ont, pour leur part, ouvert le champ de la chronologie. Ainsi, bien que l'auteur de ce titre pionnier ait, l'un des premiers, utilisé la notion d'« art urbain », et qu'il ait reconnu les deux coupures survenues dans l'aménagement des villes, à la Renaissance et dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, *L'Histoire de l'urbanisme* (Paris, 1927-1952) de H. Lavedan est, en réalité, une histoire de l'espace des villes, de leurs plans (préétablis ou non) et de leur forme, depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours. Chez d'autres historiens, moins spécialisés, le terme est utilisé dans une acception encore plus large. Ainsi, on n'a pas craint de qualifier « traités d'urbanisme » les recueils de prescriptions, d'origine religieuse, qui déterminent la configuration spatiale de la ville chinoise en donnant symboliquement à lire et l'ordre du monde et celui de la hiérarchie sociale. De même, R. Martin, dans *L'urbanisme de la Grèce antique,* étudie les plans des villes grecques et de leurs colonies, du VI^e siècle à l'époque hellénistique, montrant que ces plans et les types idéaux, auxquels ils aboutissent parfois, ne renvoient à aucune discipline globale, ni à aucune théorie. Quant à L. Homo (*Rome impériale et l'urbanisme dans l'Antiquité,* Paris, 1951), il met essentiellement l'accent sur les grandes techniques du génie romain, inconnues des Grecs, qui permirent de constituer les réseaux de routes, d'aqueducs, d'égouts, etc., de l'Empire, et sur la formidable organisation *édilitaire* qui assurait leur construction et leur entretien.

La prolifération sémantique du terme urbanisme est, elle-même, riche d'enseignements. Certes, elle trahit l'irréalisme du projet défini par Cerdá et dont la cohérence n'était pas telle qu'elle pût lui assurer le monopole du terme. Mais elle permet aussi de mesurer la complexité, sans cesse croissante dans les sociétés modernes industrialisées, des procès de production du cadre bâti, qui, aux fulgurances de l'innovation conceptuelle ou technique, associent les pesanteurs institutionnelles, les entraves de la coutume, l'errance des pouvoirs.

Si, depuis les années 1960, l'originel « urbanisme », la discipline unitaire définie et postulée par Cerdá, a vu ses prétentions totalitaires, son statut scientifique, ses méthodes être critiqués, voire démystifiés, on ne peut cependant, quitte à les reformuler autrement, reléguer ses ambitions théoriques. Il est aujourd'hui nécessaire de ne pas perdre de vue l'horizon commun de tous les savoirs et pratiques sectoriels qui, sous le nom usurpé d'urbanisme, ou autrement, participent à l'édification concertée de notre espace. Et il est tout aussi nécessaire de ne renoncer ni à la construction, ni à l'acquisition d'un savoir, d'une réflexion, ni à la mise en œuvre d'un appareil critique, qui constituent un corpus référentiel commun à tous les intervenants impliqués dans ce processus.

F. C.

→ Art urbain ; Charte d'Athènes ; Cité linéaire ; Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) ; Culturalisme ; Droit de l'urbanisme ; Épistémologie ; Histoire ; Hygiène publique ; Modèle ; Moderne ; Pré-urbanisme ; Progressisme ; Proxémie ; Traité d'architecture ; Urbanisme opérationnel ; Urbaniste ; Utopie.

URBANISME COMMERCIAL

Ensemble des mesures techniques, administratives et financières qui visent à permettre un développement des activités commerciales à la fois harmonieux, efficace et cohérent avec les autres choix d'urbanisme (utilisation du sol, répartition des quartiers d'habitat, transports, équipements publics, etc.).

L'urbanisme commercial est assuré par des procédures diverses :

— Les documents d'urbanisme et, en particulier, le PLU, anciennement le POS, qui peut soit inciter à l'implantation de commerces dans certaines zones (COS plus élevé pour les

boutiques que pour les autres utilisations), ou au contraire dissuader, voire interdire celle-ci ; le SCOT, anciennement le schéma directeur, qui doit prévoir l'implantation éventuelle de concentrations commerciales, et, en particulier, de centres commerciaux périphériques.

— La procédure des ZAC, souvent adoptée pour les centres commerciaux périphériques.

— Les commissions d'urbanisme commercial, créées à titre consultatif en 1969 et qui ont reçu un pouvoir décisionnel de la loi Royer du 27 décembre 1973 (modifiée par la loi Doubin du 31 décembre 1990). Elles ont été réformées par la loi Sapin relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques adoptée le 19 décembre 1992. Il y avait une commission départementale d'urbanisme commercial (CDUC) et une commission nationale qui émet, en cas de recours, un avis auprès du ministre chargé du commerce qui prend alors la décision. Les commissions de la loi Royer étaient composées de neuf élus, neuf représentants des professions du commerce et de deux représentants des associations de consommateurs. La commission départementale de l'équipement commercial (CDEC), qui l'a remplacée après la loi Sapin est présidée par le préfet et comprend quatre élus, dont le maire de la commune concernée, le président de la chambre de commerce et d'industrie, celui de la chambre des métiers et un représentant des associations de consommateurs. La commission nationale de l'équipement commercial, qui statue en cas de recours, est composée de quatre hauts fonctionnaires et de trois personnalités désignées pour leur compétence en matière de distribution, de consommation et d'aménagement du territoire, tous nommés pour trois ans. Enfin, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, a remplacé ces commissions par des commissions de l'aménagement commercial. La composition de la CDAC est fixée par arrêté préfectoral pour chaque demande.

Les commissions de l'équipement commercial – comme, avant elles, les commissions de l'urbanisme commercial – étaient compétentes pour la création ou l'extension (de plus de 200 m^2 de surface de vente) d'une surface commerciale dépassant (ou devant atteindre en cas d'extension) 2 000 m^2 hors œuvre ou 1 000 m^2 de surface de vente (seuils majorés de moitié dans les villes de plus de 40 000 habitants). La loi Raffarin du 5 juillet 1996 a abaissé le seuil de 1 000 à 300 m^2 dans le but de favoriser le commerce local de détail. La loi du 4 août 2008 a porté à nouveau ce seuil à 1 000 m^2 (mais le maire d'une commune de moins de 20 000 habitants peut saisir la CDAC pour s'opposer à une surface de moins de 1 000 m^2). En outre, la procédure d'autorisation préalable ne concerne plus les distributeurs de carburants annexés à un magasin, les hôtels, les pharmacies, les commerces de véhicules et les ensembles commerciaux des gares et aéroports (jusqu'à 2 500 m^2). Enfin, la nouvelle loi réduit de moitié les délais de saisine (de deux mois à un seul) et de décision (de quatre mois, mais en pratique souvent beaucoup plus, à deux mois). Les critères de la décision doivent être, selon la loi de 1973, « la concurrence claire et loyale, la satisfaction des besoins des consommateurs (...) ; l'expansion de toutes les formes d'entreprises indépendantes (...), en évitant qu'une concurrence désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux ; l'adaptation aux exigences de l'aménagement du territoire et du développement ordonné des agglomérations » (la loi SRU du 13 décembre 2000 y a ajouté des critères de desserte par les infrastructures de transport). Ces critères justifiaient la composition des commissions d'urbanisme commercial prévues par la loi Royer. Mais ce système avait été dévoyé par des pratiques de corruption inacceptables. La composition restreinte des CDEC, puis la composition variable des CDAC, ont pour objet de prévenir ce risque. Une commission nationale, comme dans les dispositifs précédents, examine les recours contre les décisions des CDAC. Les objectifs annoncés de la loi de 2008 étaient d'encourager le commerce et de faire baisser les prix. On peut craindre que, ramenant à un équilibre beaucoup plus favorable aux grandes surfaces, elle n'entraîne leur extension rapide, au détriment du commerce de détail : elle va en tout cas dans une voie inverse à celle de la loi Raffarin.

Bien que l'autorisation accordée par les commissions d'aménagement commercial ne soit pas un document d'urbanisme et qu'il n'appartienne pas aux commissions d'aménagement commercial de vérifier la conformité des projets aux règles d'urbanisme, l'autorisa-

tion doit accompagner la demande de permis de construire et est périmée si celui-ci n'a pas été obtenu dans un délai de deux ans. Enfin, la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 permet au POS (et, depuis la loi SRU de 2000, au PLU) de limiter les zones où peuvent s'implanter les commerces soumis à cette autorisation. Il y a donc un lien entre les procédures improprement appelées d'urbanisme commercial et les procédures d'urbanisme proprement dites.

En fait, la procédure des commissions d'urbanisme commercial, et parfois aussi celle des documents d'urbanisme, ne répond pas d'abord à un souci d'urbanisme mais, plus souvent, à la recherche d'un équilibre entre le commerce traditionnel, les grandes sociétés commerciales et les consommateurs (les prix pratiqués par les grandes surfaces étant en général inférieurs à ceux des petites boutiques). Il est clair que le législateur hésite, depuis quarante ans, quant à la priorité à accorder au commerce de détail (lois Royer et Raffarin) ou aux grandes surfaces (loi de 2008). Une nouvelle loi est à l'étude en 2009 qui bouleverserait profondément les règles de l'urbanisme commercial. Selon un rapport parlementaire établi en 2009 à la demande du Premier ministre, on supprimerait l'autorisation préalable : l'implantation serait libre à condition de respecter des règles établies par une commission tripartite (élus, acteurs économiques, architectes et urbanistes). La maire ne pourrait s'y opposer que si les besoins sont satisfaits dans une commune voisine.

Les grandes surfaces commerciales sont très consommatrices d'espace, en particulier en périphérie urbaine où elles sont conçues pour l'accès en automobile : le COS est généralement de 0,15 à 0,20 (sauf stationnement à étages ou en sous-sol, ce qui n'est pratiqué, pour des raisons de coût, qu'en centre-ville). On adopte généralement des normes de 15 à 20 places de stationnement pour 100 m^2 de surface de vente et on estime qu'en superpointe, la durée de rotation est d'un peu plus d'une heure, ce qui nécessite une piste d'autoroute pour 20 000 m^2 de surface de vente (gros hypermarché ou petit centre régional).

L'aire de chalandise d'un supermarché correspond approximativement à 10 000 habitants, celle d'un hypermarché à 50 000 habitants ou plus (vingt minutes en automobile), celle d'un centre commercial régional à plus de 200 000 habitants (jusqu'à trente minutes de trajet).

P. M.

→ Commerce ; Entrée de ville ; Magasin.

URBANISME OPÉRATIONNEL

Ensemble d'actions, conduites ou contrôlées par les pouvoirs publics, qui peuvent avoir pour objet la fourniture de terrains équipés (aménagement), la construction de bâtiments ou le traitement de bâtiments existants (rénovation, restauration, réhabilitation). Les types d'opérations sont variés. Certains n'ont plus qu'un intérêt historique (grands ensembles, zones à urbaniser par priorité), d'autres sont en voie de disparition (résorption de l'habitation insalubre). Les mécanismes actuellement les plus utilisés en France sont la zone d'aménagement concerté (ZAC) et le lotissement.

En fait, les objectifs poursuivis sont aussi divers que les modes de réalisation. Les opérations d'urbanisme peuvent comporter des acquisitions foncières, la réalisation d'équipements dits « d'infrastructure » (voirie par exemple) ou de « superstructure » (stade), des constructions (ex. : ZAC, lotissements), des restaurations d'habitations existantes (restauration immobilière, dans les secteurs sauvegardés ou non), ou même des politiques conduites hors du Code de l'urbanisme, comme la « résorption de l'habitat insalubre » (1970) ou le « développement social des quartiers » (1982).

Quant aux maîtres d'ouvrage de l'urbanisme opérationnel, ils peuvent être des collectivités publiques – État ou collectivités territoriales – mais aussi des organismes qui ont reçu délégation de leur part : sociétés d'économie mixte, établissements publics industriels commerciaux, office public d'HLM, établissement public agréé tel que syndicats de communes ou ports autonomes, et même dans certains cas, des organismes privés. Cette situation est de plus en plus fréquente, non seulement avec la possibilité pour les collectivités publiques de déléguer leurs attributions à des organismes privés, des sociétés anonymes d'HLM en particulier, mais surtout avec la place prise par les lotissements et les ZAC « privées », c'est-à-dire confiées par convention à

un aménageur privé (ou public). On peut affirmer que la majorité des opérations d'urbanisme sont actuellement le fait d'aménageurs privés.

P. M. et Y. P.

→ Lotissement ; Maître d'ouvrage ; Zone à urbaniser par priorité (ZUP) ; Zone d'aménagement concerté (ZAC).

URBANISME SOUTERRAIN

Depuis plus d'un demi-siècle, architectes et urbanistes imaginent des portions de villes souterraines : en France, dès les années 1930, le « Groupe d'études du centre urbain souterrain » (GECUS), devenu, en 1938, « Groupe d'études et de coordination de l'urbanisme souterrain », animé par Édouard Utudjian, mit en œuvre cinq congrès internationaux : Paris (1937), Rotterdam (1948), Bruxelles (1959), Varsovie (1965), Madrid (1969). Des multiples projets élaborés, seul celui de l'aménagement du ventre de Paris (Les Halles) s'est concrétisé, sous une forme réduite. Mais passé 1970, la guerre froide étant oubliée, l'étalement des villes étant facilité par la croissance de la motorisation, l'urbanisme souterrain est tombé en désuétude. Au cours des années 1980 et à mesure de l'envolée du coût du foncier, un engouement se manifeste dans les bureaux d'études des grands groupes du bâtiment et des travaux publics et dans les services techniques des très grandes villes. Les projets foisonnent alors au Canada, en Australie, aux États-Unis, au Japon surtout car la terre y est rare et convulsive. L'Europe suit à la fin des années 1980, mais l'enthousiasme est quelque peu retombé après l'explosion de la bulle foncière.

Le « troisième sous-sol » possède une excellente rentabilité locative à long terme : toujours sommairement aménagé, les frais d'entretien y sont quasiment nuls. La demande en caves reste soutenue, notamment pour le stockage des produits encombrants – matériel, emballage – et l'archivage qui réduisent la surface utile des bureaux. Le garage des véhicules légers est l'autre domaine locatif où la demande est importante.

Dans le cadre des fortes concentrations urbaines, la croissance continue des déplacements qui congestionnent la cité conduisit les édiles à adopter une politique d'occupation du sous-sol pour désengorger la voirie, soit en multipliant les chemins de fer destinés au transport collectif, soit en disposant des tunnels routiers dont la rentabilité sera assurée par un péage. Les services techniques publics ont été chargés de ces projets grandioses, éminemment politiques, qui définissent en quelque sorte une nouvelle architecture spatiale dont les émergences doivent contribuer à requalifier l'esthétique urbaine. Si ces projets se sont concrétisés lorsqu'ils concernent les transports ferrés – et continuent à se multiplier, en particulier dans les pays émergents tels que la Chine –, beaucoup de projets de voirie urbaine souterraine ont été abandonnés pour des raisons de financement, de sécurité, ou de contradiction entre volonté de maîtriser la mobilité motorisée et offre accrue représentée par ces infrastructures, parfois qualifiées d'« aspirateurs à voitures ». La rentabilité de celles qui ont été mises en service a été lente (tunnel Prado-Carénage à Marseille par exemple).

Le nouvel urbanisme souterrain subodore la décongestion des centres. Il libère la surface et prévient le foisonnement des réseaux en les disposant dans des galeries techniques. Il permet le stockage des formes usuelles de l'énergie : gaz liquéfié, pétrole, air comprimé, centrales nucléaires. Il donne la santé à la ville en enterrant les nuisances du trafic – bruits, gaz d'échappement, stationnement – et en offrant un mode de vie commercial totalement à l'abri des intempéries : en somme, il devrait permettre de modifier, voire de diversifier, les modalités d'utilisation de la surface.

Dans la plupart des pays et selon le droit foncier ancestral, le sous-sol appartient au propriétaire de la surface et c'est pour cette raison que les premiers réseaux ont été posés sous l'espace public. Mais la complexité de la législation souterraine traduit le chaos juridique : la superposition des propriétés privées, des concessions et des usages accroît les contentieux. Les concessionnaires de réseaux tentent de gérer cet anachronisme urbain en inventoriant leur patrimoine enfoui. Les maires prennent des arrêtés de coordination afin de rationaliser les interventions techniques. À dire vrai, il serait nécessaire d'adopter une politique urbaine de concertation entre secteurs public, privé et parapublic, entre consommateurs et producteurs, pour planifier l'espace non plus en surface mais

en épaisseur et, en France, pour le moins, d'inscrire le sous-sol dans le Code de l'urbanisme et ne pas l'oublier dans les documents d'urbanisme où il n'apparaît généralement qu'au titre des risques qu'il est susceptible d'engendrer (cavités, mouvements de terrain, etc.).

Si l'on admet que le politique a de multiples raisons d'investir sous terre, que l'environnement « de surface » peut y trouver une plus-value, il reste cependant à calculer les surcoûts généralisés de la construction souterraine. Au plan financier, le montant des travaux neufs est supérieur de 50 % par rapport à la surface, compte tenu des contraintes particulières au milieu ; l'occupation de l'espace souterrain consomme en moyenne 30 % d'énergie en plus (électricité, chauffage, évacuation d'air). En outre, les catastrophes paraissent plus meurtrières, les réparations plus délicates, la rénovation impossible.

S. B. et A. Gu.

→ Infrastructures ; Réseaux ; Stationnement ; Tréfonds ; Voirie et réseaux divers (VRD).

URBANISME UNIVERSITAIRE

Ensemble des mesures qui visent à assurer l'intégration de l'université dans la ville. La notion d'urbanisme universitaire est récente, bien que la pratique en ait été ancienne.

Dans les villes moyennes qui abritaient une ancienne université, celle-ci constituait par ses bâtiments, par les logements des étudiants, des enseignants et des personnels, par leur impact économique, un élément déterminant de la vie et de l'organisation spatiale de la ville. Ainsi à Cambridge, où les collèges les plus anciens sont regroupés entre la « rue des Collèges » et la rivière Cam. Aujourd'hui encore, l'Université est le principal propriétaire foncier, le premier employeur et développe une stratégie spatiale qui la conduit à se maintenir au cœur de la ville et à se développer vers l'ouest. Les parcs scientifiques développés par l'Université ou par certains de ces collèges offrent plus de 25 000 emplois. Bref, la ville, par ailleurs chef-lieu de comté, vit en symbiose avec l'Université, même si, dans le passé, les rapports entre l'Université et la ville n'ont pas toujours été excellents.

Une telle situation est cependant rare et ne se rencontre nulle part en France. Le long déclin des universités (jusqu'à la fin du XIX^e siècle), la crainte que le milieu universitaire a inspirée après les événements de 1968 ont conduit à un certain divorce entre l'Université et la ville. Cependant, vers le milieu des années 1980, avec l'arrivée d'une nouvelle génération de responsables politiques, les collectivités territoriales ont redécouvert l'importance, pour leur population comme pour leurs activités économiques, de la présence des universités. Tandis que les grandes villes renouaient avec leurs universités – même la ville de Paris a accepté en 1994 de participer à la rénovation de bâtiments... dont elle avait oublié qu'elle était propriétaire –, les villes moyennes – et parfois petites – non universitaires ont alors eu pour objectif d'obtenir la création d'antennes universitaires, espérant que celles-ci se transformeraient tôt ou tard en universités à part entière. Elles ont souvent financé elles-mêmes les constructions et certains frais de fonctionnement. En 1991, les collectivités territoriales ont accepté de financer la moitié du programme de constructions universitaires « Universités 2000 » (20 milliards de F sur 40 au cours des X^e et XI^e plans). Même si cette situation favorable s'est prolongée au cours du XI^e plan et s'est répétée, y compris cette fois en Île-de-France, pour le programme « Universités du III^e millénaire », il n'est pas assuré qu'elle durera. Les relations entre les municipalités et les universités qui ont « fait la ville » sont parfois difficiles dans de nombreux pays, voire franchement hostiles (il y en a de nombreux cas aux États-Unis, par exemple à Berkeley) : l'Université est une activité qui ne rapporte pas d'impôts locaux, qui fait souvent monter les prix immobiliers et les loyers, tandis que les étudiants perturbent parfois la vie locale.

Sur le plan de l'implantation des bâtiments universitaires, la ville dispose du pouvoir d'urbanisme. Certes, en France, l'État peut imposer une procédure de projet d'intérêt général, ce qui n'est pas toujours possible dans d'autres pays, notamment lorsque les universités sont privées. Mais dans tous les cas, l'Université doit négocier ses projets de développement. Après les constructions, souvent monumentales (Strasbourg, à l'époque sous régime allemand, Lyon, etc.), du XIX^e siècle, l'habitude s'est prise de considé-

rer les bâtiments universitaires comme des équipements de seconde importance. Cette tendance a culminé avec les constructions médiocres dans les campus des années 1960. Un système trop rigide et insuffisamment généreux de normes de surface et de coût est en partie responsable de la médiocrité de la plupart des constructions universitaires. Il était important de rompre avec ces pratiques : les constructions de la décennie 1990 (programme « Universités 2000 » et ses prolongements) constituent le plus important programme de bâtiments civils de la fin du XX^e siècle. Ceux du programme « Universités du III^e millénaire » (U3M) jouent le même rôle au début du XXI^e siècle. De fait, peut-être parce que l'État n'est pas le seul à financer la plupart de ces projets, le carcan des normes s'est quelque peu desserré. Mais il serait excessif d'y voir, comme on pouvait le souhaiter, les monuments de l'architecture contemporaine.

Au-delà de l'architecture, la redécouverte de l'université par les villes, par les élus doit conduire à une politique plus ambitieuse que celle des « campus à la française » des années 1960, pâle réplique de leurs homologues américains. Des possibilités existent de récupérer des bâtiments – industriels en particulier –, parfois en centre-ville, pour les réhabiliter en vue d'un usage universitaire (la manufacture des tabacs à Lyon, comme, dès 1956, celle de Barcelone, magnifique bâtiment du XVIII^e siècle proche de la cathédrale). Des bâtiments séparés, mais immergés dans le tissu urbain peuvent constituer un quartier universitaire. Parallèlement, il faut recomposer les campus des années 1960, les réinsérer dans le tissu urbain. Sans doute, certaines implantations consommatrices d'espace – scientifiques notamment – conduiront-elles à une nouvelle génération de campus qu'on espère seulement mieux intégrés à la ville. L'université réussie sera celle où les habitants pénétreront, traverseront les emprises universitaires, utiliseront les équipements de l'université, bref où l'on ne percevra plus les limites de l'enceinte universitaire. L'objectif doit être de faire pénétrer l'université dans la ville et la ville dans l'université. Les plans « Universités 2000 » et « U3M » ont marqué sur ce plan un certain recul du campus, pourtant présenté officiellement en 1990, lors de son lancement, comme la solution la plus efficace. Mais on est loin, à de rares exceptions près (Avignon ou le quartier Saint-Leu à Amiens, par exemple), d'avoir réussi l'intégration des constructions universitaires dans la ville.

Le plan U3M a prévu 50 milliards de F (7,6 milliards d'€) dont 42,5 dans le cadre des contrats de plan État-région 2000-2006 (18,2 venant de l'État et 24,3 des collectivités territoriales, aux quels s'ajoutent 3,2 milliards pour le désamiantage et la rénovation du campus de Jussieu, 2,7 milliards pour la mise en sécurité des bâtiments existants, 1 milliard pour la rénovation du Muséum d'histoire naturelle et 0,6 milliard pour le musée des arts premiers, quai Branly. Les crédits des contrats de plan se répartissent entre les locaux d'enseignement (16 milliards), les locaux de recherche (15 milliards), les bibliothèques (4 milliards) et la vie étudiante (6 milliards). La principale réalisation, outre la rénovation du campus de Jussieu, a été la création des nouveaux locaux de l'université de Paris-Diderot (Paris VII) à Tolbiac (200 000 m^2) : la rénovation des Grands Moulins, opération phare, a été inaugurée en février 2007. Ce plan a concerné, pour un tiers environ des crédits, la région parisienne, qui avait été largement ignorée par le plan Universités 2000 (en raison du refus de participation du conseil régional, alors que la majorité élue en 1998 a adopté l'attitude inverse). L'effort est poursuivi en 2007-2013, notamment à travers les contrats de projet État-région, orienté notamment vers la mise en sécurité ou la réhabilitation des bâtiments existants, les équipements des laboratoires scientifiques et la vie étudiante (logements et restaurants). Les choix d'opérations ont été effectués en prenant en compte la création des pôles de compétitivité et celle des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

Une troisième programme de constructions universitaires a été lancé en 2008 : l'opération « Campus ». Dix « campus d'excellence » ont été sélectionnés parmi 46 candidats. Ils réunissent 39 universités et 37 écoles et abritent la majorité des enseignants universitaires et des étudiants. Les crédits annoncés sont de 5 milliards d'€ (mais seulement 3,7 milliards, provenant de la vente par l'État d'actions d'EDF, ont été dégagés en 2009). La sélection des campus retenus s'est effectuée en 2008. Les bénéficiaires du plan sont souvent des regroupements d'établissements (PRES), mais parfois seule-

ment pour une implantation en campus. Au 1er avril 2010, 17 PRES ont été constitués. En fait, ce troisième plan de constructions concernera surtout les grandes villes universitaires de province comme Universités 2000 a surtout concerné les universités de villes moyennes et U3M les universités parisiennes.

P. M.

→ Campus universitaire ; Carte universitaire ; Université.

URBANISTE

Spécialiste de l'urbanisme, c'est-à-dire de la pratique de l'aménagement des villes. Profession autonome ou spécialisation professionnelle, cette alternative fait l'objet d'un débat reflétant la multiplicité des activités comprises sous le terme d'urbanisme et la diversité des auteurs qui ont tenté de définir l'urbanisme comme un champ spécifique.

Les caractéristiques du rôle de l'urbaniste varient d'un pays à l'autre, selon les systèmes de formation, eux-mêmes hérités d'une pratique qui s'est forgée tout au long de ce siècle.

En France, les premières préoccupations concernant ce qui devait être appelé « urbanisme » furent très diverses : dans la seconde moitié du XIXe siècle, des médecins hygiénistes, des ingénieurs ou techniciens, etc., inquiets des conditions sanitaires et d'habitat en ville, nourrirent la réflexion théorique et la connaissance professionnelle. Ils se retrouvèrent plus tard dans le cadre de la section d'hygiène urbaine et rurale (créée en 1908) du *Musée social,* à orientation philanthropique, ou au sein de l'Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux (AGHTM) (1905), plus professionnelle.

Le terme d'urbaniste est apparu vers cette époque, en même temps que celui d'urbanisme. Il est d'abord utilisé plutôt comme adjectif, accolé à architecte (ou ingénieur). La Société française des architectes-urbanistes a été créée en 1912 (elle devint Société française des urbanistes – SFU – à partir de 1919). Comme l'indique sa dénomination initiale, cette première association professionnelle spécifique est dominée par les architectes, parmi lesquels quelques « prix de Rome ».

L'homogénéité professionnelle n'était pas acquise pour autant. L'urbanisme met en jeu des compétences et des savoirs multiples qui se disputent la prééminence. Face à ces affrontements professionnels, des solidarités se dessinèrent pour tenter d'imposer une conception commune de l'urbanisme, et des centres de formation se créèrent : l'École des hautes études urbaines, en 1919, à l'initiative du conseil général de la Seine, devenue en 1924 l'Institut d'urbanisme de l'université de Paris, qui associe les soucis d'analyse urbaine et les préoccupations professionnelles.

Dans un premier temps, entre les deux guerres mondiales, la profession d'urbaniste, animée par l'Union urbaniste, a eu pour terrain principal l'élaboration des plans communaux d'aménagement, d'embellissement et d'extension prescrits par les lois de 1919 et 1924. Cependant, les géomètres, les ingénieurs voyers, etc., des services municipaux y participèrent largement dans les localités les moins importantes. Autour de Paris, le bureau d'urbanisme du département de la Seine joua un rôle pilote, comme, dans les villes importantes, l'Union urbaniste et les membres de la SFU. Déjà cependant, se dessinait un partage des marchés entre les architectes (les plans) et les ingénieurs (les réseaux). Deux revues spécialisées (*La Vie urbaine,* depuis 1919, et *Urbanisme,* à partir de 1932), de nombreux échanges internationaux (expositions, congrès, etc.) faisaient écho au développement des méthodes d'analyse urbaine.

À l'étranger comme en France, mais dans des termes qui diffèrent selon les pays, les corps professionnels spécialisés et les disciplines du savoir se sont partagé le champ de l'urbanisme.

• Les ingénieurs n'ont pas toujours reconnu l'importance de la nouvelle profession. En France, s'ils ont été nombreux, au début du siècle, au sein de l'AGHTM, ils ont largement cédé la place, entre les deux guerres, aux architectes-urbanistes de la SFU. À la Libération, le corps des ponts et chaussées refusa de prendre en main la reconstruction de l'équipement du pays. Mais, vingt ans plus tard, lors de la fusion des ministères de la Construction (ex-Reconstruction et Urbanisme) et des Travaux publics, ils ont revendiqué le rôle de corps pilote du nouveau ministère de l'Équipement et accaparé longtemps les principaux postes de responsabilité officielle.

• Les architectes ont, un peu partout, considéré l'urbanisme comme une simple extension de leur domaine professionnel, qui s'est réali-

sée tout naturellement dans les pays latins (Italie, en particulier), où la composante culturelle de l'urbanisme a prédominé, et dans les pays de l'Est (Union soviétique, Pologne, Hongrie, etc.) et même de l'Europe germanique, où les architectes recevaient une solide formation scientifique. En France, les architectes ont eu la même prétention et, à travers la SFU entre les deux guerres, puis de façon plus diffuse, ont réussi à assurer leur prééminence dans la pratique professionnelle privée.

• Le secteur de la recherche et de la formation a été plus négligé. Si, dans beaucoup de pays, les architectes y tiennent une large place (Italie, Grande-Bretagne en particulier), en France ce fut longtemps le domaine privilégié des historiens (Lavedan) et surtout des géographes qui, depuis une génération, ont tenté de l'annexer complètement. Les disciplines qui ne placent pas l'espace au centre de leur démarche ont toujours négligé l'urbanisme (économie) ou ont été marginalisées (histoire). Les juristes, quant à eux, ont toujours considéré le droit de l'urbanisme comme une branche immature de leur discipline.

• Les spécialistes des recherches quantifiée et formalisée (recherche opérationnelle) ont pris une place dominante, dans les années 1960, aux États-Unis, puis en Europe, mais leur rôle s'est réduit lorsque les limites des modèles mathématiques sont apparues.

• Les sociologues et les politologues ont alors fait une irruption massive (fin des années 1960) dans le champ de la recherche urbaine, pour le déserter presque aussi brutalement, alors même que les pratiques professionnelles nouvelles (*advocay planning*, procédures décentralisées) rendraient plus utile leur intervention.

De ce tableau, il ressort que l'urbanisme n'a pas encore trouvé son équilibre et ne peut prétendre à une autonomie scientifique. Il n'est pas surprenant que, d'un pays à l'autre, d'un secteur professionnel à l'autre, ce soient les rapports de force qui régissent le partage des rôles.

Le débat le plus important à l'heure actuelle est celui de l'autonomie de l'urbanisme. C'est encore dans les systèmes de formation qu'il se reflète. Deux options s'opposent :

— Celle des formations autonomes, sur l'ensemble du cursus des études supérieures, qui est adoptée par les grandes universités américaines (Pennsylvania, Berkeley, MIT, etc.) et certaines universités britanniques. En France, c'est l'expérience de l'université de Vincennes qui a rendu populaire cette option dans les années 1970. Elle a conduit, là où elle domine, à une rupture entre les professions d'architecte et d'urbaniste (Grande-Bretagne), partiellement comblée par la formation de spécialistes de l'*urban design* (États-Unis).

— Celle des formations de spécialisation, au niveau postdiplôme (3e cycle ancien). Cette option est dominante en France : Institut d'urbanisme de Paris à Créteil, Institut d'urbanisme de l'académie de Paris à Saint-Denis ex-Vincennes, devenu Institut français d'urbanisme à Champs-sur-Marne, cycles de l'Institut d'études politiques et de l'École nationale des ponts et chaussées, plusieurs formations créées dans d'autres villes. Il s'agit alors d'assurer une formation complémentaire, pluridisciplinaire, en urbanisme, à des architectes, ingénieurs, géographes, etc. La réforme dite LMD (licence, master, doctorat) a conduit ces formations à s'intégrer au moule des masters (certains établissements offrent en outre une licence ou, plus souvent, une spécialisation en troisième année de licence).

— On doit enfin rejeter les prétentions de certaines disciplines (architecture, géographie, en France) à former des urbanistes ou des aménageurs hors d'un réel cadre pluridisciplinaire.

C'est pour se distinguer de ces formations non pluridisciplinaires que six institutions (devenues 17 en 1999) se sont regroupées en 1984 au sein de l'Association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et en urbanisme (APERAU). La charte de l'APERAU implique la pluridisciplinarité (des programmes, du corps enseignant, du recrutement étudiant), une formation tant concrète et opérationnelle que théorique et critique, la réalisation d'études réelles en équipe (atelier) et d'un mémoire individuel lourd. Ces conditions impliquent une formation, même en spécialisation, qui dure plus d'une année. Les adhésions à l'APERAU sont soumises à évaluation préalable des formations pour vérifier leur compatibilité avec cette charte. L'APERAU est devenue en 1997 une association internationale francophone.

Un autre problème de la profession d'urbaniste est celui de l'échelle spatiale de son exercice :

• échelle de la région, voire de l'État ou d'espaces internationaux, aménagement régional, aménagement du territoire ;

• échelle de la ville ou de l'agglomération : c'est l'échelle préférentielle d'intervention de l'urbaniste, celle à laquelle sont établis les documents d'urbanisme ;

• échelle du quartier ;

• échelle de l'opération de construction, de réaménagement urbain : c'est l'échelle où urbanistes, architectes, et spécialistes de l'*urban design* coopèrent.

Enfin, l'aspect diversifié de la pratique de l'urbaniste se retrouve à travers la multiplicité de ses domaines d'intervention : recherche fondamentale, études urbaines, élaboration de documents d'urbanisme, conception d'espaces, urbanisme d'opérations.

Multiforme, la profession d'urbaniste évolue encore avec le ralentissement actuel de l'urbanisation dans les pays développés, la crise économique et le ralentissement des grands projets, l'incertitude généralisée qui grève les prévisions à long terme. Les préoccupations de gestion technique et financière, de participation des habitants, de communication, font de l'urbaniste un médiateur plus qu'un expert ou qu'un homme de l'art. La profession d'urbaniste, dont le champ était déjà difficile à cerner, doit encore s'élargir alors que ses possibilités directes d'action se rétrécissent.

Traditionnellement, la profession d'urbaniste n'était pas structurée en France. Il existait, jusqu'à une date récente, plusieurs associations professionnelles, dont les plus importantes étaient la SFU et l'Association des professionnels de l'urbanisme des collectivités territoriales (APUCT). En 1993, ces associations ont décidé de se regrouper au sein de « Profession urbaniste », qui s'est transformée en 1996 en un Conseil français des urbanistes (CFDU), reconnu par le ministère de l'Équipement. Le CFDU a été à l'origine de la création, en 1998, de l'Office professionnel de qualification des urbanistes (OPQU). Celui-ci, sans constituer un ordre professionnel, se propose de reconnaître des urbanistes professionnellement qualifiés.

J.-P. G., P. M. et P. N.

→ Aménageur ; Urbanisme.

URBANITÉ → Ville

URBANOLOGIE → Urbanisme

USINE

Local de production industrielle destiné à la transformation, à l'aide de machines, de matières premières ou de produits semi-ouvrés, en produits plus élaborés. Le terme de manufacture était employé avant la révolution industrielle et désignait de vastes ateliers de production manuelle (ex. : manufacture des tapis des Gobelins). Il est encore employé, à tort, comme synonyme d'usine *(Larousse)*. Le terme de fabrique, un peu désuet, est synonyme d'usine.

Les usines sont en général construites par les entreprises elles-mêmes, mais certains organismes aménageurs ont pu étendre leur activité à la construction de locaux industriels, pour le compte et selon les plans établis par l'entreprise qui les achète ou les loue. Ces organismes ont même parfois construit des usines standard, prêtes à louer, qui sont utilisées par de petites entreprises ou pour une installation provisoire (par exemple pendant la construction de bâtiments définitifs). La procédure de location d'usine permet à l'entreprise industrielle de conserver ses capitaux pour les investissements productifs (machines, etc.).

Les installations industrielles ne se limitent pas aux usines. Elles comprennent aussi les dépôts et des installations complexes telles que les centrales électriques, les raffineries de pétrole, les hauts fourneaux et autres installations de la sidérurgie, etc.

P. M.

→ Architecture industrielle ; Établissement ; Industrie.

USINE DE TRAITEMENT DES EAUX → Eau

USINE D'INCINÉRATION → Déchets

UTOPIE

Terme forgé par Thomas More à partir de racines grecques, le substantif *topos* (lieu) et deux particules, le préfixe *eu,* indice de bonne qualité et la négation *ou,* pouvant être également traduites par la contraction *u-*, il signifie littéralement le bon espace et/ou l'espace qui n'existe pas.

Dans l'ouvrage paru en 1516, qui lui emprunte son titre, Utopia désigne l'île lointaine (fictive) où réside une société exemplaire (bonne). À la faveur d'un récit qui associe intimement le réel et l'imaginaire, More s'y livre à une critique réaliste et impitoyable de l'Angleterre contemporaine, à laquelle il oppose, point par point, la société modèle des Utopiens, ses mœurs, ses institutions, telles que le voyageur Raphaël Hythloday les découvrit en même temps que les édifices et espaces modèles conçus par le héros-fondateur Utopus pour en contrôler le fonctionnement et en assurer la permanence. L'île d'Utopie compte 54 villes identiques : « Qui en connaît une les connaît toutes. » Cette standardisation permet donc à Raphaël de ne décrire que la seule capitale, Amaurote, avec sa grille d'éléments standardisés (maison, marché, temple, rue), organisés selon un plan type, dans un espace homogène.

L'Utopia, immédiatement rééditée et bientôt traduite du latin, connut une fortune exceptionnelle. D'une part, le nom propre d'Utopie (déjà emprunté par Rabelais dans *Pantagruel*) était, dès la fin du XVI^e^ siècle, converti en nom commun, synonyme de plan de gouvernement imaginaire idéal, puis de projet chimérique. De nos jours, ce terme, très utilisé, est à la fois imprécis et polysémique. Des auteurs comme E. Bloch et K. Mannheim s'en sont servis en lui donnant des définitions précises, mais fort éloignées du sens moréen. Ainsi, Mannheim oppose l'utopie à l'idéologie et caractérise les idées utopiques comme « situationnellement transcendantes (et ayant) d'une façon quelconque un effet de transformation sur l'ordre historico-social existant » (*Ideologie und Utopie,* 1929).

D'autre part, le genre littéraire créé par More fut, lui aussi, adopté par la société européenne dès le XVI^e^ siècle, et il est demeuré vivant jusqu'à nos jours où il a suscité une vaste littérature critique, émanant de disciplines diverses : philosophie (R. Ruyer), littérature, histoire, urbanisme, etc.

L'apport critique le plus considérable demeure toutefois celui de la pensée sociopolitique à laquelle Marx avait ouvert la voie et qui a été plus récemment illustré par les courants néo-marxistes (J. Gabel, H. Marcuse, J. Habermas).

On réservera ici le terme utopie à ce genre littéraire original dont il s'agira de montrer la relation qui le lie à l'urbanisme, et qu'on définira schématiquement par quatre traits (pour une analyse approfondie, cf. F. Choay, *La règle et le modèle,* Paris, 1980) :

— Au plan formel :

• l'utopie est un récit à structure feuilletée, écrit en première personne et dans lequel sont introduites, au présent de l'indicatif, deux descriptions concernant respectivement une société historique critiquée et une société idéale imaginaire ; cette structure textuelle, très particulière, peut être qualifiée de paramythique.

— Au plan du contenu :

• la société idéale est, point par point, engendrée par la critique de la société historique ;

• cette société idéale est réalisée et maintenue en place par la médiation d'un espace modèle, instrument de conversion thérapeutique et de reproduction ;

• la société modèle et son espace bâti possèdent une valeur absolue de vérité et, une fois instaurés, échappent à l'emprise du temps.

L'ensemble de ces traits fait de l'utopie une création spécifique de l'Occident, sans équivalent dans aucune culture antérieure. Au cours des siècles, le paradigme moréen s'est perpétué, sous sa forme canonique (Doni, *Mondi celesti...,* 1552 ; Stiblin, *De Eudemonensium republica,* 1555 ; Andreae, *Rei publicae Christianopolitanae descriptio,* 1619 ; Campanella, *Civitas soli,* 1623 ; Cabet, *Voyages... en Icarie,* 1840 ; Morris, *News from Nowhere,* 1891 ; Wells, *A modern Utopia,* 1905), aussi bien que sous des formes plus ou moins directement dérivées (Bacon, *Nova Atlantis,* 1627 ; Cyrano de Bergerac, *Histoire comique des États... de la lune et du soleil,* 1657 ; Fénelon, *Les aventures de Télémaque,* 1699 ; Godwin, *The man in the moon,* 1648 ; Morelly, *Le code de la nature,* 1755 ; Owen, *An address...,* 1816 ; Fourier, *Le nouveau monde industriel et sociétaire,* 1829 ; Huxley, *Brave new world,* 1923).

Certains auteurs ont pu, à juste titre, souligner le statut purement livresque de l'utopie moréenne. En ce sens, Marx a, le premier, dénoncé l'irréalisme des « socialistes utopistes » dont il reconnaît la valeur de la critique, mais non le projet de société.

Il convient cependant de noter que les pouvoirs et la valeur conférés par More à l'espace bâti sont sans précédent (y compris dans les

dialogues de Platon sur l'État idéal, *République, Lois, Critias*, dont More s'est inspiré et dans lesquels néanmoins, l'espace, réalité déchue, ne joue pratiquement aucun rôle). Le modèle spatial de More s'offrait à la société occidentale comme un instrument imaginaire si parfaitement accordé à ses recherches et à ses aspirations nouvelles, nées au Quattrocento, que celle-ci allait lui donner accès au réel et, progressivement, faire de la modélisation critique l'un des deux modes de production *a priori* de l'espace bâti. C'est à ce titre que l'utopie intéresse l'urbanisme et que le livre de More peut se voir reconnaître la même valeur instauratrice que le *De re aedificatoria* d'Alberti. Si la procédure de la règle générative, instaurée par un architecte, se donne pour finalité spécifique et exclusive l'édification du monde bâti, la modélisation spatiale, instaurée par un penseur social dans le cadre spécifique d'une réflexion sur la société et ses valeurs, n'en finit pas moins par être appropriée par les praticiens. À l'ouverture et à la flexibilité de la démarche trattatiste, elle oppose alors son totalitarisme et sa rigidité.

Les premières applications concrètes de la modélisation critique de l'espace apparaissent à la fin du XVIII^e siècle. Elles sont induites par la médicalisation de la société européenne, bien décrite par M. Foucault (*Surveiller et punir*, 1975), mais aussi par le besoin d'un ordre à valeur transcendante qui vienne compenser la perte du sacré. La modélisation critique prend alors des formes sectorielles et fragmentaires. Elle inspire des projets hospitaliers comme ceux de Tenon, qui résultent d'une critique des établissements sanitaires de l'époque et mettent en œuvre un dispositif spatial normalisé et normatif. Le terme de « machine à guérir », utilisé par Tenon pour définir son hôpital modèle, au plan « parfait », traduit le rôle thérapeutique et contraignant qu'il fait jouer à l'espace. La même visée orthopédique est à l'œuvre dans le panoptisme de Bentham. Celui-ci se proposait, en effet, d'appliquer à « tous les établissements où, dans les limites d'un espace qui n'est pas trop étendu, il faut maintenir sous surveillance un certain nombre de personnes » (*Panopticum*, 1787), un dispositif (plan) standard susceptible de variantes et offrant, comme son nom l'indique, une parfaite transparence à celui qui en dirige le fonctionnement. Très favorablement accueilli par l'opinion éclairée de l'époque, le dispositif panoptique a été essentiellement appliqué à la construction de prisons et d'établissements pénitentiaires (cf. *Instruction et programme pour maisons d'arrêt*, ministère de l'Intérieur, Paris, 1841), alors que Bentham avait lui-même élaboré des versions panoptiques d'école, de crèche, d'orphelinat, de manufacture. À l'échelle d'une organisation sociale plus complexe, les salines d'Arc-et-Senans de Ledoux participent du même esprit : la maison du directeur, avec son oculus symbolique, surveille et contribue à perpétuer l'ordre et la bonne marche d'une entreprise dont les diverses fonctions sont analysées et symétriquement réparties, selon une demi-ellipse, dans autant de bâtiments spécifiques.

Mais il fallut attendre le début du XIX^e siècle pour que, dans un deuxième temps, la modéfisation critique soit appliquée de façon globale et non plus fragmentaire, lorsque certains socialistes utopistes (Owen, Fourier, Cabet, etc.), de tendance progressiste, ont conçu des utopies qu'ils entendaient réaliser et dont les espaces modèles, nécessaires pour « métamorphoser subitement le nom de social » (Fourier, *Théorie de l'harmonie universelle*, 1808) sont élaborés avec une précision suffisante pour en permettre la construction effective. Ainsi le Phalanstère de Fourier qui inspirera Le Corbusier : unité de vie pour la cellule sociale de base de 1 800 habitants, isolée dans la verdure, ramassée en hauteur sur plusieurs niveaux, dépourvue de rues et dont les espaces séparés et classés selon leur destination (travail, repos, loisirs) communiquent entre eux par des galeries vitrées ou souterraines. Quelles que soient leur sophistication et parfois leur séduction, ces établissements utopiques n'en demeurent pas moins des instruments de contrainte, destinés à mettre leurs habitants en condition.

Certains de ces modèles ont effectivement été construits. Mais les uns, porteurs d'un projet social complet, ont connu seulement des formes expérimentales que leur nombre limité et leur échelle réduite privaient d'efficacité, ainsi qu'en témoignent les nombreuses « colonies icariennes » établies aux États-Unis et dérivés de l'Icarie de Cabet. Tandis que les autres, moins ambitieux, étaient, sous l'impulsion de patrons progressistes, mis, avec un succès divers, au service d'établissements industriels transformés en communautés

sociales (New Harmony de Owen, Saltair, Pullman City, etc.). Ainsi le familistère de Guise où « mille cinq cent personnes peuvent se voir, se visiter, vaquer à leurs occupations domestiques, se réunir dans les lieux publics, et faire leurs approvisionnements sous galeries couvertes, sans s'occuper du temps qu'il fait, et sans avoir jamais plus de six cents mètres à parcourir », fut construit par l'industriel fouriériste J.-B. Godin en 1888 pour ses ouvriers. Demeuré en usage jusqu'en 1970, cet établissement est, avec son « palais d'habitation » collectif, son usine, sa batterie d'écoles et ses différents services, la seule version construite, ponctuelle et réduite, du phalanstère, cette « simple idée d'architecture » dont Fourier attendait que, par sa diffusion planétaire, elle transformât la société humaine tout entière.

La modélisation critique trouve toutefois son application systématique et sa pleine efficacité dans un troisième temps, marqué par l'émergence de l'urbanisme théorique. En effet, le nouveau paradigme instaurateur créé par Cerdá est marqué au coin de l'utopie : depuis l'inaugurale *Teoria general de la urbanización* (1867), la suite des théories de l'urbanisme sont plus (Le Corbusier, en particulier dans la *Ville radieuse,* 1933) ou moins (Sitte, *Der Städtebau,* 1889) proches de la forme canonique de l'utopie dont elles ne conservent généralement pas le projet social global (malgré l'exception de E. Howard, dans *To-morrow,* 1898), mais toujours la modélisation à valeur thérapeutique et la critique qui l'engendre.

La facilité avec laquelle cette démarche est passée soudainement dans la pratique, sa dissémination et son succès (y compris dans les pays socialistes) doivent être liés à certains caractères du contexte historique où elle s'inscrit, en particulier :

— la massification et l'urbanisation de la société occidentale ;

— l'industrialisation de la construction ;

— la diffusion du modèle de société occidentale et son adoption, volontaire ou imposée, dans le monde en développement.

Mais cette translation des procédures utopiques dans le réel ne va pas sans la translation de leur caractère réducteur, sans ce totalitarisme et cette rigidité qui nient les différences humaines et le rôle créateur du temps.

La dimension utopique de l'urbanisme et des modèles des CIAM s'est trouvée accentuée par l'affiliation de ce mouvement à l'avant-garde dont on sait que le « modernisme » se spécifie par son antagonisme à l'égard de la société dominante, son refus des traditions, sa volonté de « table rase » (expression chère à Le Corbusier) et sa foi dans l'innovation radicale.

À l'heure actuelle, l'utopie comme genre textuel survit essentiellement par la médiation de la science-fiction. En tant que mode de la critique sociale, elle semble avoir succombé aux coups d'adversaires qui en ont montré l'archaïsme et l'inadaptation dans nos sociétés caractérisées par leur mobilité et leur complexité. En revanche, la dimension utopique de l'urbanisme contemporain demeure vivace malgré les dénonciations dont elle a fait l'objet depuis les années 1960 (cf. F. Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités,* 1965).

F. C.

→ Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) ; Culturalisme ; Modèle ; Pré-urbanisme ; Progressisme ; Traité d'architecture ; Urbanisme.

V

VACANCES → Loisirs ; Taux de départ en vacances ; Tourisme

VALEUR → *Contrôle social* ; *Société*

VALEUR DU TEMPS (lors des déplacements)

Valeur, observée à partir du comportement d'un usager, qu'il accorde à son temps passé dans les transports et qu'il prend subjectivement en compte dans l'arbitrage, conscient ou non, qu'il effectue avec la dépense monétaire et le confort, lors du choix d'un moyen de transport ou d'un itinéraire (cas d'un itinéraire à péage et d'un itinéraire concurrent, gratuit mais plus lent).

Trois critiques principales ont été apportées à ce concept :

— on observe un coût du temps payé par l'usager, qui peut être inférieur à la valeur qu'il était prêt à payer pour économiser du temps ;

— beaucoup d'études déterminent des valeurs moyennes (modèles agrégés) et non des valeurs à partir d'observations à l'échelle de l'individu (modèles désagrégés) ;

— on détermine une valeur marginale d'un gain de temps qu'on utilise ensuite, dans le coût généralisé, comme une valeur moyenne.

Le concept de valeur du temps a cependant joué un rôle central dans la méthode du coût généralisé de planification des transports urbains.

P. M.

→ Coût généralisé de déplacement ; Modèle de transport ; Modèle de choix modal.

VANDALISME → Délinquance ; Insalubrité (habitat, logement) ; Monument historique

VÉGÉTATION → *Climax* ; Conditions naturelles

VÉGÉTAUX → Espace vert

VÉHICULE BANALISÉ, VÉHICULE URBAIN → Automobile ; *Consommation d'espace* (par les transports)

VÉHICULE ÉLECTRIQUE

La perspective de l'épuisement du pétrole et les inquiétudes quant au réchauffement climatique dû à l'émission de gaz à effet de serre ont donné récemment une nouvelle actualité, voire une urgence, à l'idée déjà très ancienne de faire fonctionner des véhicules automobiles en utilisant l'électricité comme source d'énergie.

En ce qui concerne le pétrole, les évaluations de l'horizon auquel sera atteint le « pic pétrolier » (où la production atteindra un maximum avant de décroître) varient de quelques années (selon les milieux écologistes) à quarante ans, voire plus (selon les compagnies pétrolières). Quoi qu'il en soit, on peut considérer comme une certitude que le prix du pétrole, et donc des carburants pour les véhicules et les aéronefs, augmentera du fait de l'accroissement tendanciel de la demande et de sa rareté.

Les transports recourent, pour 97 % environ à l'énergie pétrolière et représentent, en France, environ 60 % de la consommation de

pétrole (49 millions de tonnes en 2006, dont 46 pour la circulation routière, soit plus de 55 % du total). À l'échelle mondiale, les transports représentent près de 80 % des usages du pétrole et les seuls transports routiers les trois quarts environ. C'est donc le premier secteur où des économies sont nécessaires.

Des progrès ont déjà été réalisés par les constructeurs de véhicules, notamment en améliorant les moteurs et l'aérodynamisme des véhicules. Après la première crise du pétrole (1973-1974), la consommation conventionnelle moyenne pour 100 km a baissé de 21 % (de 8,5 à 6,7 litres entre 1975 et 1985, date du contre-choc pétrolier), puis de 3 % entre 1985 et 1995 et encore de 12 % entre 1995 et 2006 (à 5,7 litres), soit un tiers de réduction en tout. Mais, dans le même temps, l'augmentation du nombre de véhicules et de la puissance des moteurs (à puissance fiscale inchangée), et donc celle de la vitesse de circulation, ont largement compensé ces progrès. Il faut y ajouter la croissance du kilométrage parcouru par véhicule (en baisse cependant depuis quelques années). La consommation a donc crû avec le nombre de véhicules. Cette croissance est désormais surtout rapide dans les pays émergents et le sera bientôt dans les pays encore peu développés. Les constructeurs poursuivent cette politique de diminution de la consommation. Des véhicules expérimentaux, dont la consommation serait réduite à 3 litres/100 km sont à l'étude. Si le rythme de réduction de la période revenait à celui de 1975-1985 (2 % par an), on pourrait espérer atteindre, pour les véhicules neufs mis en circulation, 4 litres en 2025 et 3 en 2040. Des efforts du même ordre sont poursuivis pour les véhicules utilitaires qui représentent 45 % de la consommation des véhicules routiers en France.

Mais ces économies, qui peuvent être amplifiées par une utilisation plus large des transports en commun et des modes de transport « doux » (marche, bicyclette), ne peuvent que réduire la consommation de pétrole. La substitution d'autres énergies fossiles (gaz ou charbon liquéfié) ne règle pas le problème des pollutions ni des émissions de gaz à effet de serre. Seul un véhicule utilisant une source d'énergie non fossile pourra résoudre le problème.

Le véhicule électrique est un projet ancien. Il y eut de tels véhicules dès les débuts de l'automobile, mais cette source d'énergie fut vite abandonnée. Dans les années 1960, puis après les crises du pétrole des années 1970, les recherches sur le véhicule électrique furent relancées, en particulier en France pour des raisons d'indépendance énergétique. Des véhicules électriques ont été mis au point pour quelques usages particuliers : véhicules utilisés à l'intérieur d'un établissement ou d'un équipement (terrains de golf) ou pour un service régulier avec parcours limité (bennes à ordures, voitures postales, voire autobus). Ces véhicules utilisent des accumulateurs au plomb qui peuvent être rechargés la nuit et ils ne souffrent pas de l'autonomie limitée (100 km maximum) permise par ceux-ci ni de leur poids qui limite les performances (accélérations).

Pour permettre la banalisation du véhicule électrique, les difficultés à résoudre sont :

— l'adaptation des moteurs à l'électricité ;

— la fourniture d'énergie électrique à un prix compétitif ;

— la compétitivité de ce type de véhicule par rapport au véhicule traditionnel à essence ;

— la disponibilité de cette énergie en des points suffisamment nombreux de distribution ;

— les performances du véhicule en termes de vitesse, d'accélérations, de maniabilité, etc., ce qui pose la question du poids des équipements mécaniques et du dispositif de stockage (et éventuellement de production) de l'électricité ;

— l'autonomie du véhicule (longueur des parcours possibles avant réapprovisionnement).

Les deux premières sont aujourd'hui résolues. Les moteurs électriques sont parfaitement adaptés aux véhicules automobiles. L'énergie électrique est moins coûteuse que l'essence traditionnelle : les premiers utilisateurs de ces véhicules (ou, dans une moindre mesure, des véhicules hybrides essence-électricité) réalisent des économies substantielles quant à l'énergie consommée.

La troisième condition n'est pas actuellement remplie : les véhicules électriques ou hybrides sont plus coûteux que les véhicules traditionnels. Plusieurs raisons à cela :

- les équipements nécessaires sont eux-mêmes plus coûteux, notamment pour les véhicules hybrides qui doivent pouvoir fonctionner à l'électricité comme à l'essence ;
- la fabrication ne concerne que des séries limitées, ce qui ne permet pas d'économies d'échelle lors de la fabrication.

Ces difficultés ne sont pas rédhibitoires. Si le véhicule hybride dans les années qui viennent, le véhicule électrique à plus long terme, deviennent d'usage courant, les économies d'échelle apparaîtront. Quant à la part du coût supplémentaire liée aux équipements (qui peut elle-même bénéficier d'économies d'échelle et de progrès techniques), on peut envisager que la collectivité la compense en échange de l'économie de coûts sociaux que ces véhicules produisent (diminution du bruit, de pollution et des GES). Cette aide peut prendre la forme d'avantages fiscaux ou de prime à l'achat pour l'utilisateur ou de subventions au constructeur. En France, l'État accorde un crédit d'impôt (« bonus écologique ») de 2 000 € pour l'achat (depuis 2006) d'un véhicule « propre » (électrique, hybride ou fonctionnant au gaz de pétrole liquide ou au gaz naturel de ville), auquel peut s'ajouter la « prime à la casse » (1 000 € jusqu'au 31 mars 2010, 700 € puis 500 € par la suite) en cas de destruction d'un véhicule de plus de dix ans.

La quatrième condition pose un problème classique : certaines innovations ne produisent leur plein effet que si elles sont répandues à grande échelle. Dans le cas des véhicules électriques (dans les véhicules hybrides, la recharge est automatique lorsque le véhicule circule à l'essence), il s'agit de disposer de prises et d'emplacements de recharge au moins aussi nombreuses (d'autant plus que l'autonomie sera plus réduite) que les stations de distribution de carburant. Les garages privés peuvent aisément être équipés. Mais il faut trouver une solution pour les véhicules circulant loin de leur lieu de garage et pour ceux stationnant la nuit sur la voie publique. La seule solution est un investissement massif, financé ou encouragé par les pouvoirs publics, en bornes de recharge sur la voie publique.

La cinquième condition suppose que la source d'alimentation électrique ait un temps de réaction comparable à l'utilisation de l'essence. Elle impose en outre que le poids du véhicule soit similaire, à puissance égale, à celui du véhicule à essence : certes, on pourrait accroître la puissance pour compenser l'excès de poids, mais une telle solution serait contraire aux objectifs d'économie d'énergie poursuivis. Les accumulateurs au plomb, première source d'électricité utilisée jusqu'ici (sauf sur quelques véhicules expérimentaux), répondent mal à cette condition.

La sixième condition déqualifie certaines formes d'alimentation électrique. On a vu que les batteries traditionnelles (au plomb) ne permettent qu'une autonomie limitée (de l'ordre de 100 km). Cela peut être acceptable pour des véhicules effectuant un trajet quotidien limité, dont les batteries peuvent être rechargées la nuit. Cela constitue en revanche une contrainte excessive pour les particuliers. On a donc entrepris, depuis près d'un demi-siècle déjà, avec des résultats jusqu'ici plutôt décevants, des recherches pour améliorer l'autonomie offerte. On a expérimenté des accumulateurs plus performants, par exemple cadmium-nickel, nickel-métal hydrure et nickel-ion et on s'oriente actuellement vers les batteries lithium-ion.

La réponse idéale aux deux dernières conditions précédentes, annoncée depuis plusieurs décennies déjà, serait la pile à combustible. Celle-ci devrait en effet assurer légèreté, réactivité et autonomie. Mais elle fonctionne à l'hydrogène et il faut beaucoup d'énergie pour fabriquer celui-ci. En outre, la pile à combustible est, actuellement, extrêmement coûteuse et, même si l'on peut espérer en abaisser le prix par une fabrication en grande série, il n'est pas certain qu'elle devienne compétitive.

Une autre voie est le recours direct à l'hydrogène. Celui-ci peut être obtenu, soit à partir d'hydrocarbures (mais cela ne règle pas le problème pétrolier), soit par électrolyse de l'eau. Mais cette opération est très coûteuse en énergie, qui ne peut être que de l'électricité. En outre, l'hydrogène, pour le transport routier, pose des problèmes spécifiques : encombrement important des réservoirs, difficultés de stockage (sous très haute pression ou liquéfié), ce qui pose des problèmes de sécurité et de distribution (donc de sécurité au cours du transport).

Au total, un véhicule électrique offrant des performances et un coût comparable à celui du véhicule à essence ne semble pas pouvoir se banaliser avant plusieurs décennies. On ne peut pas assurer aujourd'hui que la pile à combustible pourra un jour se substituer aux carburants fossiles. D'ici là cependant, pourront se développer des véhicules à accumulateurs (avec les inconvénients signalés) et surtout des véhicules hybrides qui économisent actuellement 20 % de carburant et réduisent d'autant les émissions de polluants et de GES. Mais, compte tenu de l'épuisement progressif du pétrole, même si la communauté mondiale ne prend pas les mesures

nécessaires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, les usagers n'auront à long terme (de l'ordre d'une génération) le choix qu'entre une utilisation devenue très coûteuse (en raison du prix des carburants) du véhicule à essence, l'adoption du véhicule électrique, même moins performant que le précédent, le changement de moyen de transport ou la réduction de leur mobilité.

P. M.

→ Automobile; Effet de serre; Énergie et environnement; Moyen de transport.

VENTILATION MÉCANIQUE CONTRÔLÉE

Tout local occupé a besoin d'un certain renouvellement d'air pour l'hygiène des occupants et pour éviter les condensations excessives de la vapeur d'eau produite. Dans les bâtiments traditionnels, le renouvellement d'air est assuré par l'ouverture des fenêtres. Mais dans l'habitat moderne urbain, le souci d'économiser l'énergie consommée pour le chauffage et le besoin de se protéger des bruits émis à l'extérieur des bâtiments obligent souvent à éviter l'ouverture des fenêtres. Il faut alors assurer autrement le renouvellement d'air nécessaire ; il faut le contrôler pour qu'il soit suffisant et non excessif, adapté, si possible, aux conditions d'occupation des locaux. C'est le rôle de la ventilation mécanique contrôlée (VMC). Elle comporte des orifices en façade appelés bouches d'entrée d'air et un dispositif mécanique d'aspiration d'air ou extracteur qui est un ventilateur, dont le débit peut varier entre deux extrêmes, et qui est généralement placé dans les locaux dits humides (cuisine, salle de bains). Le débit d'extraction peut être modulé manuellement ou automatiquement en fonction, par exemple, de la quantité de vapeur d'eau contenue dans le local où a lieu l'extraction : on parle alors de ventilation hygroréglable. C'est une technique encore récente et peu de produits existent sur le marché. Les bouches d'entrée d'air sont souvent dites autoréglables, en ce sens que leur surface de passage d'air varie automatiquement en fonction de la pression que le vent exerce sur la façade.

P. Ch.

VERNACULAIRE → Architecture vernaculaire

VERRE

Matériau minéral, solide, transparent et isotrope obtenu par fusion d'un mélange d'éléments vitrifiants (silice), fondants (alcalis) et stabilisants (chaux). Le verre est très utilisé dans le bâtiment, sous des formes extrêmement diverses.

Les *vitrages* sont le mode d'utilisation le plus ancien. Des progrès considérables ont été faits dans leur fabrication grâce à la technique du *float-glass,* qui consiste à faire flotter la feuille de verre encore mou sur un bain d'étain fondu, ce qui permet d'éviter le travail d'usinage et de polissage et de réduire les coûts. Des progrès ont également été accomplis avec la mise au point de vitrages spéciaux : vitrages isolants, constitués de deux vitres séparées par une lame d'air déshydratée ; vitrages trempés, dont la résistance mécanique est améliorée ; vitrages feuilletés, composés de feuilles de verre collées l'une contre l'autre par une feuille plastique prise en sandwich, qui donne au vitrage une forte résistance aux chocs ; glaces ou verres émaillés ; vitrages réfléchissants ; vitrages à faible émissivité, comportant une fine pellicule de métal ou d'oxyde métallique déposée à sa surface, qui réduit les échanges thermiques par rayonnement et accroît ainsi le pouvoir isolant du vitrage.

La *baie vitrée* comprend la menuiserie, le vitrage et souvent une protection contre la lumière : volets battants, persiennes, volet roulant. C'est l'élément par lequel s'établit la relation visuelle avec l'extérieur, par lequel pénètre la lumière et parfois l'air, mais c'est aussi le point faible de l'enveloppe pour l'isolation thermique et acoustique.

D'importantes évolutions concernent la baie vitrée : utilisation de vitrages doubles thermiquement isolants, développement de menuiseries en matériau plastique (PVC surtout) ou de menuiseries associant deux matériaux (métal et plastique ou bois par ex.). On assiste par ailleurs, de plus en plus, à la fabrication en usine d'un composant constitué de la baie et de son encadrement en béton ou en métal, autour duquel la maçonnerie est exécutée sur le chantier. Ce *bloc-baie* fait gagner beaucoup de temps sur le chantier et améliore la qualité des finitions.

Jouant un rôle important dans l'utilisation de l'énergie solaire, la baie vitrée peut revêtir aussi un caractère monumental. Elle éclaire

les chapelles rayonnantes des églises gothiques, les grandes serres que dessinent les architectes de la fin du XIX^e siècle, les immeubles de grande hauteur contemporains, réfractant de ses teintes l'environnement urbain. Enfin, au rez-de-chaussée, en vitrine, elle est miroir des chalands. Depuis la crise pétrolière, les mouvements d'architecture accordent un regain d'attention à la baie vitrée et plus généralement au verre.

P. Ch.

VERSEMENT TRANSPORT (VT)

Impôt assis sur la masse salariale des sociétés publiques et privées de plus de 9 salariés et destiné à concourir au financement du transport urbain de voyageurs. Le montant total du versement transport représentait 5,6 milliards d'€ en 2007, dont plus de la moitié en Île-de-France. Le VT représente environ la moitié des ressources des transports collectifs urbains.

Créé initialement en 1971 en région Île-de-France, puis étendu en plusieurs étapes, le VT ne peut être institué que dans les communes et communautés de plus de 10 000 habitants. Son institution doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public de coopération intercommunale. Son taux, qui ne peut excéder 0,55 % des salaires sur les territoires de moins de 100 000 habitants et 1 % au-delà, peut cependant atteindre 1,75 % dans le cas de la réalisation d'une nouvelle infrastructure subventionnée par l'État. Ces taux peuvent être majorés de 0,05 % dans le cadre des communautés urbaines, communautés d'agglomération et de communes ou de syndicats mixtes auxquels les communes auront adhéré. En région Île-de-France, le taux du VT varie de 1,4 % pour la grande couronne à 1,7 % pour la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, et 2,6 % pour Paris et les Hauts-de-Seine. Son produit est intégralement versé au syndicat des transports d'Île-de-France. Le VT, perçu par les URSSAF, peut être remboursé aux entreprises qui logeraient leurs employés sur leurs lieux de travail ou effectueraient elles-mêmes le transport collectif de leurs salariés à titre gratuit.

Auparavant, le VT était perçu sur le montant du salaire sous plafond de la sécurité sociale. Il est calculé sur l'ensemble des salaires versés « déplafonné » depuis 1993. Le VT est périodiquement remis en cause comme la plupart des charges pesant sur la masse salariale des entreprises, bien que son poids relatif soit faible. Il a l'avantage pourtant de faire peser le financement des infrastructures de transports en commun non pas sur les seules entreprises, mais également sur les administrations publiques. Un financement par l'impôt local reviendrait à faire peser la charge sur l'ensemble des contribuables (habitants et professionnels), mais en excluant les administrations.

V. C.

→ Coût de fonctionnement des transports ; Tarification (des transports).

VERSEMENT POUR DÉPASSEMENT DU PLAFOND LÉGAL DE DENSITÉ → Plafond légal de densité

VERSEMENT REPRÉSENTATIF DE LA TAXE SUR LES SALAIRES → Dotation globale de fonctionnement

VIABILISATION

Action de rendre une voie carrossable ou en état de viabilité (1818, du latin *viabilis*, « où l'on peut passer »). La viabilité suppose les réseaux divers achevés et la couche de roulement posée sur la chaussée afin de desservir la zone à urbaniser ou en voie d'urbanisation. Les choix technico-économiques pour viabiliser une opération d'urbanisme doivent se fonder non seulement sur le coût de premier investissement mais aussi sur la gestion, l'exploitation et l'entretien futurs des infrastructures. À densité égale, les coûts de la voirie et des réseaux divers (VRD) peuvent subir une augmentation de 50 % en fonction du plan masse et de 30 % en fonction du type d'entretien. Le dossier d'avant-projet technique des VRD doit être joint à la demande d'autorisation de bâtir ou au dossier de réalisation de ZAC. Les recommandations et obligations pour les travaux de terrassements nécessaires à la viabilisation sont éditées dans le fascicule 2 du *Cahier des clauses techniques générales* (CCTG) du ministère chargé de l'équipement.

L'ensemble du domaine public destiné à la circulation des personnes forme la *voirie*. Le développement des services collectifs de distribution a amené les responsables de la voirie – la *via publica* du droit romain – à autoriser l'implantation de réseaux (eau, assainissement, télégraphe, électricité, téléphone, etc.) en dessous ou au-dessus de la chaussée et à confier la vérification, la surveillance et le contrôle des travaux à des techniciens dépendant des services de l'État, du département ou de la ville. La surface de la voirie et des aires de service représente globalement en France environ le cinquième de la surface urbanisée.

Toute occupation du domaine public par un réseau doit faire l'objet d'une *autorisation de voirie* (sauf exception prévue par la loi) délivrée par l'autorité responsable de la conservation de la voie (maire pour la voirie communale, président du conseil général pour la voirie départementale hors agglomération, représentant de l'État pour les routes nationales hors agglomération) et par l'autorité chargée de la police de la circulation.

La *chaussée* est la partie de la voie publique aménagée pour la circulation routière et dont la largeur minimale est normalement de 3,5 m. La structure de la chaussée, constituée par une succession de couches de matériaux posés et compactés depuis le sol support – fond de forme, couche de fondation, couche de base, couches de roulements provisoire et définitive – doit être adaptée à la nature et à l'intensité du trafic, aux caractéristiques géotechniques du sol en place (mécanique des sols), aux données économiques des granulats locaux. Le recours aux chaussées poreuses et aux chaussées réservoirs peut abaisser le coût de l'assainissement. La teinte du revêtement définitif joue un rôle dans l'esthétique urbaine. Le changement de revêtement (galets, ligne de pavés, etc.) permet de rompre la monotonie d'une voie.

Le profil en travers est la coupe transversale d'une voie comportant le terre-plein central éventuel, la chaussée, l'accotement, le fossé ou le caniveau, le talus, ou le trottoir. La pente transversale varie entre 0,5 et 4 %.

Dans la plupart des agglomérations françaises, le *nettoiement* des voies publiques est réparti en trois groupes : balayage quotidien en centre-ville, semi-hebdomadaire dans les faubourgs immédiats, hebdomadaire dans les quartiers plus éloignés. Si la participation bénévole des riverains tombe peu à peu en désuétude (généralisée encore au XIX^e siècle, 10 à 20 % des villes la pratiquent aujourd'hui), en revanche le nettoiement des rues est perçu comme un service public municipal (moins de 10 % de sous-traitance). Le balayage des chaussées est réalisé de plus en plus mécaniquement (laveuses-arroseuses automotrices, balayeuses-aspiratrices), mais les trottoirs souvent exigus et les caniveaux, dont l'accès est gêné par le stationnement, sont en général balayés par des hommes employés à plein temps.

Jusqu'au début du XX^e siècle, la construction et l'entretien des rues incombaient aux architectes-voyers tandis que les routes dépendaient du service des ponts et chaussées et les chemins du service vicinal. Pour diverses raisons, la charge d'architecte-voyer a été confiée aux ingénieurs qui ont alors appliqué aux rues et places les techniques monotones de revêtement routier.

A. Gu.

→ Propreté ; Réseaux ; Voie ; Voirie et réseaux divers.

VIE URBAINE → Sociologie urbaine

VIEILLISSEMENT D'UNE POPULATION

Processus par lequel l'âge moyen d'une population augmente.

Le vieillissement d'une population peut résulter de trois éléments ou de la conjonction de plusieurs d'entre eux :

— une chute de la fécondité, entraînant un amenuisement des classes d'âge les plus jeunes : c'est le cas actuellement de la majorité des pays, notamment de ceux en développement : dans les pays développés, la fécondité a déjà diminué au point d'être passée en dessous du seuil de renouvellement de la population (environ 2,1 enfants par femme) ;

— une chute de la mortalité, entraînant un accroissement de la durée de vie (mesurée par l'espérance de vie à la naissance) et un gonflement des classes âgées : c'est le cas actuellement de la quasi-totalité des pays du monde, surtout dans les pays peu développés (en France, l'espérance de vie à la naissance augmente, depuis plusieurs décennies, d'un an tous les quatre ans) ;

— une émigration, qui concerne surtout les jeunes adultes et, diminuant l'effectif de

femmes en âge de procréer, réduit, à fécondité constante, le nombre de naissances et amenuise ainsi les classes jeunes.

À l'inverse, une augmentation de la fécondité (cas de la France et de la plupart des pays européens pendant les trente glorieuses), une élévation de la mortalité ou une immigration de jeunes sont des facteurs de rajeunissement d'une population.

Dans un pays donné, certaines régions (en général, les régions rurales, concernées par un départ des jeunes vers les villes (exode rural) peuvent être atteintes par un vieillissement accentué, alors que d'autres, en général en milieu urbain et surtout dans les zones périurbaines, peuvent connaître un rajeunissement dû à l'arrivée de populations jeunes (indépendamment de l'évolution de la fécondité et de la mortalité).

Le vieillissement d'une population a des conséquences importantes :

— au plan de la collectivité nationale, la part de la population qui exerce une activité diminue et les pensions de retraite deviennent plus difficiles à financer ;

— le dynamisme d'une population vieillie est inférieur à celui d'une population jeune ;

— des équipements pour personnes âgées, et notamment des hébergements adaptés (maisons de retraite) doivent être construits, alors que certains équipements (écoles) peuvent devenir sous-utilisés.

P. M.

→ Exode rural ; Fécondité ; Maison de retraite ; Migrations ; Mortalité.

VILLA

Du latin *villa* qui désigne l'établissement rural, groupant autour d'une maison de maître un ensemble de bâtiments servant à l'exploitation agricole et au logement de ses employés. Ce terme a donné naissance au mot ville et rend compte de l'origine rurale de certaines villes occidentales (cf. en France, dans le sud-ouest et le sud-est) dont le noyau a été constitué par d'anciennes villas de l'Empire romain, alors que d'autres agglomérations urbaines se sont développées à partir d'anciennes *civitates* (en France, Lyon, Bordeaux, Saintes, Reims, Narbonne) ou d'anciens camps défensifs *(castra)* romains.

La villa rustique *(rustica)* traditionnelle, née d'une cour, d'abord ouverte, avec bâtiment central (Boscoreale près de Pompei), a subi dès le IIe siècle avant J.-C. l'influence hellénistique pour donner le type architectural nouveau de la villa de plaisance suburbaine *(suburbana)* (cf. les descriptions par Pline le Jeune de ses deux villas des Laurentes, près d'Ostie, et de Toscane). Richement décorée de mosaïques et de peintures, entourée de portiques et de jardins, celle-ci n'est plus refermée sur elle-même, mais savamment ouverte sur le paysage (cf. villas d'Herculanum). Certaines villas impériales (villa Hadriana à Trivoli) présentent des dimensions considérables et une grande complexité dans l'organisation de leurs jardins, pièces d'eau et divers édifices.

À partir de la Renaissance, le terme désigne, en Italie, une catégorie aristocratique de maisons de plaisance, inspirées à la fois par les descriptions de la littérature latine (cf. Alberti, *De re aedificatoria,* livre V, chap. 15 sq., livre IX, chap. 2) et par divers aspects de l'architecture romaine. Généralement implantées dans la campagne, au voisinage des villes (villas de Palladio dans la Brenta), ces villas sont utilisées, soit pour passer la journée (elles ne possèdent pas de chambres à coucher), soit comme résidences temporaires assorties d'exploitations agricoles ; mais la villa peut aussi être urbaine, comme à Rome (D. Coffin, *The villa*), où elle est alors intégrée dans le cadre de vastes jardins architecturés (villa Médicis, villa Borghèse). Ces villas italiennes urbaines ou périurbaines n'ont pas de strict équivalent typologique en France, où leurs homologues sont respectivement dénommés hôtels et châteaux (« le mot château, qui désignait à l'époque féodale une demeure seigneuriale fortifiée, dut élargir graduellement sa signification... au point d'embrasser, même antérieurement à 1789, une foule d'habitations pacifiques et rurales, appartenant à d'honnêtes personnes sans seigneurerie aucune. À la fin de l'Empire et sous la Restauration, à peu près toutes les habitations de campagne des gens riches étaient ainsi nommées », César Daly).

En français, villa a pris, à partir du XIXe siècle, deux acceptions bien différentes. D'une part, ce terme a servi à désigner les résidences secondaires, inspirées par des

modèles anglo-saxons, et liées à la « villégiature », dans le cadre de stations thermales ou balnéaires. D'abord connoté par le luxe (« villa Eugénie » de Napoléon III à Biarritz), tant que la villégiature demeure un privilège social, le terme en vient, lorsque cette fonction se généralise et se démocratise, à désigner toute maison individuelle pourvue d'un terrain, même modeste, servant à la résidence secondaire. Pastichant souvent des types vernaculaires (S. Ostrowetsky, *Le néo-style régional,* Paris, 1980), la villa a ainsi été le véhicule d'une grande médiocrité architecturale et a contribué à la méconnaissance des problèmes de l'architecture contemporaine. Au cours des années 1920, le terme villa a aussi servi aux architectes d'avant-garde pour désigner les résidences privées qu'ils construisaient pour des clients privilégiés, en ville ou à la campagne (villa Savoye de Le Corbusier à Poissy).

Par ailleurs, le terme désigne à Paris des voies privées résidentielles, réunissant des maisons individuelles agrémentées de jardins. Il est apparu pour la première fois à l'occasion du projet de l'architecte Peyre pour la villa Trocadéro (1824), sur la colline de Chaillot : cette composition qui regroupe un ensemble de résidences privées est directement inspirée des *villas* romaines et de la typologie urbaine italienne. Dans la suite, villa a été appliqué à des lotissements urbains résidentiels sans style particulier, mais disposant d'abondants espaces verts (villa Montmorency, 1853) et finalement, par synecdoque, à toute rue privée bordée d'habitations particulières. Il existe aujourd'hui à Paris 164 villas dont l'entrée est souvent marquée par des grilles et qui, au même titre que certains « hameaux » (1839) et squares (1825), ont parfois été l'occasion d'expérimentations novatrices et constituent des entités résidentielles spécifiques dans le tissu parisien.

F. C.

→ Cité ; Palais ; Résidence secondaire.

VILLAGE → Quartier ; Rurbanisation

VILLAGE DE VACANCES → Hébergements touristiques

VILLE

Trois conditions sont indispensables pour qu'un établissement humain constitue une ville : *l'agglomération de constructions* (*Sanson :* « un grand amas de maisons contiguës » ; *Larousse :* « agglomération... » ; *Robert :* « une réunion... de constructions ») ; *certains traits sociaux* de la population, le statut au XVIII[e] siècle (*Sanson :* « les habitants ont droit de bourgeoisie et composent une communauté »), la diversité aujourd'hui (*Robert :* « ... les habitants travaillent... au commerce, à l'industrie, à l'administration »), et les activités de relation (*Larousse :* « ... les habitants ont des activités professionnelles diversifiées, notamment dans le tertiaire ») ; une certaine dimension (*Sanson :* « un grand amas... », *Robert :* « une réunion... relativement considérable... », *Larousse :* « agglomération relativement importante... »).

De ces définitions ressort la difficulté de trouver un critère universel et satisfaisant pour établir le départ entre villages et bourgs d'une part, villes de l'autre. Seuil de population (2 000 habitants agglomérés dans la tradition française actuelle, 5 000 dans la plupart des comparaisons internationales), gamme d'activités, caractère de l'habitat sont tour à tour invoqués.

Si l'on veut éviter ces difficultés, il est bon de partir d'une idée qui permette de retrouver ce que géographes, démographes, sociologues, économistes, ethnologues ou historiens ont apporté dans les études qu'ils ont consacrées aux réalités urbaines : *la ville naît des besoins d'interaction* des gens et des avantages que celle-ci procure ; elle se trouve limitée par les contraintes qui pèsent sur la vie de relation, ou par les désavantages qu'elle fait naître. La ville naît donc fondamentalement de fonctions centrales d'échange, de confrontation ou de rencontre collective. Ceux qui y participent en permanence doivent loger aussi près que possible du théâtre où se déroule une grande partie ou la totalité de leur vie active : ainsi se conjuguent nécessairement interaction et logement ; il convient aussi de prévoir, pour les résidents, des aires de jeu, de loisir, de détente indispensables hors des heures d'effort.

Les motifs d'interaction varient à l'infini, ce qui explique l'extraordinaire diversité des villes. Aux origines de l'histoire, les *fonc-*

tions religieuses, l'organisation de cultes communs à toute une communauté, ont joué un rôle décisif. La possibilité de structurer une force militaire et de l'appuyer sur des fortifications a assis la domination des cités sur le pays alentour et leur a permis souvent d'extraire de la paysannerie les vivres et les revenus dont elles avaient besoin sans offrir en échange autre chose que la sécurité et une administration plus ou moins efficace. Lorsque les villes disposent ainsi, du fait de leur assise militaire et de leur domination politique ou administrative, de ressources suffisantes, elles apparaissent comme des centres de consommation : les avantages que les propriétaires fonciers et l'aristocratie militaire trouvent à résider en ville tiennent à la multiplicité des choix qui s'offrent à eux et qui leur permettent de vivre avec ostentation.

La ville traditionnelle n'est généralement pas limitée à ces fonctions de luxe et de représentation. Elle est peuplée de prêtres, de soldats, de juges, de commis des administrations ; elle comporte un artisanat qui fournit la clientèle. Le luxe et le souci de paraître ont été maintes fois dénoncés par les moralistes – mais ils sont le terreau d'où sortent les modes et les innovations : la ville engendre un art de vivre, une politesse, une urbanité qui séduisent toutes les couches de la société ; de là viennent le goût des produits nouveaux et les idées qui rendent aisée leur fabrication.

Mais à la ville de résidence, celle que l'on trouve depuis l'Antiquité au cœur des régions rurales, s'oppose la cité marchande, celle qui tire ses ressources des liens qu'elle noue avec les régions proches ou les pays lointains. Elle abrite des marchés, des foires, des bourses. Ses marchands font travailler les métiers indispensables à la production des articles dont ils font le négoce : les villes marchandes sont manufacturières, à moins qu'elles ne commandent les artisans répartis dans la campagne alentour. Avec la révolution industrielle et l'accroissement des échanges, le rôle producteur de la ville s'accroît, comme celui de relais des échanges commerciaux.

La variété des fonctions urbaines se traduit par la multiplicité des visages sociaux que l'on y rencontre : le prince ou ses représentants y ont volontiers leur séjour, et attirent autour d'eux l'aristocratie militaire ou les riches propriétaires fonciers. Les titulaires d'office sont nombreux, comme le petit peuple des serviteurs ou des artisans ; la foule des vagabonds et des marginaux crée, au-dessous de la société policée qui domine, un demi-monde fluctuant et souvent inquiétant. La ville du tiers monde offre, mille fois exagérés, ces traits de la ville traditionnelle, mais elle présente aussi certains des caractères de la ville des pays industrialisés : une classe moyenne largement dominante où se mêlent employés et ouvriers, des marginaux moins nombreux, des élites qui tirent leur puissance et leur richesse du contrôle des grandes bureaucraties qui donnent aux cités l'essentiel de leurs activités.

Ces sociétés urbaines se conçoivent sur des modes très variés : malgré les divisions sociales qui les traversent, elles constituent souvent des communautés vivantes, unies aux campagnes voisines, comme dans la cité grecque, ou opposées à elles, comme dans le monde médiéval. Le sens collectif y existe au niveau du quartier comme à celui de la communauté d'ensemble. La ville constitue souvent une entité politique autonome, une cité-État. Mais d'autres civilisations historiques ont connu d'autres figures – celle du centre administratif dépendant en Chine, ou celle de l'organisme pluri-ethnique et pluriconfessionnel dans l'Orient islamique. Les villes du monde industriel, surtout les plus grandes, sont trop diverses pour que leurs membres aient un sens aigu des solidarités qui les intéressent ; elles tendent à devenir pluri-ethniques dans beaucoup de pays ; même si elles connaissent une vie politique très active, elles ne sont plus que des rouages dans un espace politique et économique plus vaste.

L'organisation des interactions impose à l'espace urbain une certaine logique : celle de l'opposition de secteurs centraux, où se déroule l'essentiel des interactions, et de quartiers périphériques voués à la résidence. Mais la variété est extrême. Tant que la cité est enserrée de murs, ses dimensions sont si faibles que l'on n'est jamais loin du centre, ce qui limite les oppositions au sein de l'espace urbain. Dans la ville traditionnelle, toutes les couches sociales sont souvent mêlées, ou bien se rassemblent au cœur de l'espace urbain ; avec l'industrialisation et la croissance des villes, les contrastes sociaux s'accentuent généralement, mais les élites ne s'installent pas toujours dans les mêmes secteurs, au centre encore dans beaucoup de villes européennes ou latino-américaines, en périphérie plutôt dans les sociétés anglo-saxonnes.

Avec l'étalement de la ville que les transports modernes facilitent, et avec la congestion dont l'automobile frappe les vieux centres, les formes évoluent : on passe de la ville grossièrement circulaire à la ville radioconcentrique, avec ses banlieues, puis à la ville éclatée et pulvérisée, où centres commerciaux et centres directionnels s'installent volontiers à proximité des aéroports ou aux croisées d'autoroutes. La ville historique, débarrassée de ses fonctions les moins nobles, retrouve son rôle dans la conception ou dans les loisirs.

La ville ne s'installe pas au hasard : elle est sensible à la topographie locale, au site. Elle tient compte également de la situation par rapport aux grands ensembles physiques, aux passages et aux gués de fleuves, aux cols, aux contacts de pays aux aptitudes contrastées. Les géographes ont depuis longtemps souligné la pertinence de ces éléments, mais à trop insister sur les caractères de la morphologie de la région, ils en oubliaient que c'est dans l'espace social de relation d'un groupe qui fonctionne et vit à des échelles variées qu'il convient de situer la ville. On n'apprécie son rôle qu'en saisissant ses rapports avec d'autres centres : ceux avec lesquels elle dispute son aire d'influence, ceux qu'elle domine, ou ceux dont elle reçoit direction ou impulsions. L'appréhension de l'espace social dans lequel la ville s'inscrit s'effectue par l'analyse du réseau urbain, ou de l'armature urbaine, dont elle fait partie.

Longtemps, l'espace des sociétés globales est demeuré marqué par la fracture majeure qui séparait les villes des campagnes, les citadins, les bourgeois en particulier, et les paysans. Avec les moyens de communication et de transport modernes, cette dualité a vécu. La part de la population qui vit dans l'espace rural a fortement diminué. Le réseau urbain s'analyse de plus en plus comme celui des relations au sein d'un univers citadin éclaté en noyaux multiples.

P. C.

→ Agglomération ; Aire d'influence d'une ville ; Armature urbaine ; Banlieue ; Centre ; Contrat de ville ; Mégalopole ; Réseau urbain ; Site ; Situation ; Urbanisation.

VILLE COMPACTE

Politique menée, à partir des années 1980, par certaines grandes villes européennes pour enrayer les effets négatifs du desserrement de la population et des activités au cours de la génération précédente.

La politique d'urbanisme de nombreuses grandes agglomérations européennes prévoyait un mouvement volontaire de desserrement d'une partie de la population et surtout des activités vers la périphérie, dans le cadre de villes nouvelles (Londres puis, vingt ans plus tard, Paris), de quartiers nouveaux (Stockholm, les grandes villes des Pays-Bas). Cette politique a d'abord été définie, dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire visant à déconcentrer les grandes agglomérations, à Londres (*Greater London Plan,* 1944), où l'on proposait de réduire la population de l'agglomération de 9 à 8 millions d'habitants en desserrant des industries et 1 million d'habitants dans des *New Towns* à créer et dans des *Expanding Towns* à développer. Elle a été reprise à Stockholm (plan de 1952) et ailleurs. Dans de nombreuses autres villes, notamment en Amérique du Nord, ce desserrement s'est produit de façon spontanée, sous l'effet de la tendance des ménages aisés à résider en périphérie des agglomérations et de celle des activités à rechercher une bonne accessibilité routière.

C'est ce mouvement spontané, plus que les politiques volontaires de desserrement de la population et des activités urbaines, qu'on a qualifié, à partir des années 1970, de contre-urbanisation (Brian J. L. Berry, *Urbanization and Counterurbanization*, 1976). Les causes en étaient la recherche de davantage d'espace, de l'accessibilité en automobile et l'espoir de déséconomies externes permises par une localisation en un site moins coûteux et plus commode.

En tout cas, les conséquences de ce desserrement, qu'il ait été planifié ou spontané, ont été jugées excessives et dangereuses pour leur équilibre socioéconomique par certaines villes centrales, qui s'étaient trouvées désertées par les couches les plus aisées et les plus dynamiques de leur population et par de nombreuses activités, et de ce fait privées des ressources fiscales correspondantes. Elles ont alors tenté de développer, sur leur territoire communal, des quartiers d'habitation et de nouvelles zones d'activités. Ce territoire étant souvent intégralement occupé, elles ont dû, à cette fin, récupérer des friches urbaines, industrielles ou portuaires, voire créer de nouveaux

terrains à bâtir par utilisation de terrains jusque-là protégés ou remblaiement sur la mer ou sur des plans d'eau. C'est ce qu'on a appelé la politique de la ville compacte.

Un exemple est celui de Londres. Le Grand Londres avait dépassé les objectifs du plan de 1944, puisque sa population était tombée au voisinage de 6,5 millions. L'aménagement le plus spectaculaire a été la récupération des anciens docks du port de Londres, qui n'a plus son importance séculaire et dont les activités ont migré vers l'aval. Ce fut l'objet de l'opération menée, après un échec initial des collectivités locales concernées, par la *London Docklands Development Corporation,* inspirée des *New Town Development Corporations,* mais faisant largement appel aux capitaux privés, à partir de 1981. L'opération fut un succès certain sur le plan de la récupération des friches et de la construction de bureaux, grâce à la mise en place d'une zone d'entreprise dans l'*Isle of Dogs,* à la construction d'un métro léger (puis d'une ligne de métro lourd) et à la création d'un aérodrome sur les quais des *Royal Docks.* La crise immobilière du début des années 1990 l'a touchée de plein fouet avec la faillite retentissante du principal promoteur de la zone d'entreprise, puis l'opération s'est à nouveau fortement développée dans les années 2000.

La même politique est suivie dans les principales villes néerlandaises, à l'initiative des municipalités d'Amsterdam et de Rotterdam, qui ont convaincu le gouvernement de modifier, en deux étapes (révision du troisième plan d'aménagement du territoire en 1983-1985, puis quatrième plan en 1988-1990), sa politique visant à réduire le poids de la conurbation de l'ouest du pays, la Randstad Holland, et à développer des pôles de croissance pour accueillir la population desserrée des grandes villes. La ville d'Amsterdam, par exemple, a entrepris de construire des logements dans la zone maraîchère de Sloten, située au sud-ouest de la ville, jusque-là protégée, et dans les friches portuaires puis de remblayer une partie du lac Ijssel (l'ancien Zuyderzee) pour y construire 20 000 logements. De même, Rotterdam a densifié son centre-ville en y construisant 1 million de mètres carrés de bureaux supplémentaires et 5 000 logements.

D'autres villes européennes pratiquent une politique semblable. Stockholm, qui avait construit systématiquement des quartiers nouveaux autour des stations de métro, sur des terrains acquis par la ville de longue date, au fur et à mesure de la progression du métro, en construit désormais dans des localisations semicentrales sur des terrains réutilisés : emprises ferroviaires (Södrastation), sites portuaires (Hamnuakten), anciens aérodromes civil (Bromma) ou militaire (Skarpnäck), usines à gaz (Ropsten), etc.

Au cours de la dernière décennie, s'est développé, dans le même esprit mais à l'échelle locale, le concept d'éco-quartier sur le modèle du quartier Vauban construit en Allemagne à Freiburg-im-Breisgau.

Les villes françaises – et de façon générale d'Europe latine – ont été moins affectées par le desserrement de leur population et de leurs activités que celles de la moitié nord de l'Europe, puis de la région Île-de-France (projet de schéma directeur régional adopté en 2007). La politique de la ville compacte y est, de ce fait, moins affichée que dans ces dernières, mais elle est de plus en plus explicite dans l'attitude des municipalités des villes centres, et d'abord dans celle de la ville de Paris.

Le principe de la ville compacte est aujourd'hui largement admis par les aménageurs et les urbanistes et souvent par les politiques parce que la ville compacte présente des avantages indéniables en matière environnementale. Elle limite d'abord la consommation d'espace. Elle réduit les distances à parcourir, et donc la mobilité mécanisée (mais en revanche favorise la mobilité à pied), et facilite l'organisation des transports collectifs ou l'usage de la bicyclette pour satisfaire celle-ci. Elle réduit ainsi la consommation d'énergie par les transports et donc le bruit et les pollutions ainsi que l'émission de gaz à effet de serre. Les constructions denses sont également moins consommatrices en énergie tant lors de leur construction que pour le chauffage (ou la réfrigération). Bref, la ville compacte va dans le sens du développement durable. On objecte souvent au projet de ville compacte, le souhait, réel et légitime, de la majorité des ménages (ou, en tout cas, des familles avec enfants) de disposer d'une maison individuelle avec jardin privatif. Mais on a pu montrer (V. Fouchier, 1992) qu'il n'y a pas correspondance biunivoque entre fortes densités et hauteur des bâtiments. Des maisons individuelles, mitoyennes et alignées le long

d'une rue avec jardin à l'arrière, peuvent atteindre des densités de 40 logements à l'hectare ou un COS de 0,5, proche de celui de nombreux ensembles collectifs. Par ailleurs, les avantages de la ville compacte en matière d'économie d'énergie (et donc de réduction des pollutions et des émissions de GES), pour être optimisés, supposent une pluricentralité avec hiérarchie des centres, une organisation en arbre (entre le centre principal et les centres secondaires et entre ceux-ci et les quartiers périphériques) des réseaux de transport en commun et des densités élevées autour de leurs points d'arrêt.

P. M.

→ Contre-urbanisation ; Développement durable ; Éco-quartier ; Friches urbaines ; Ville.

VILLE DE PARIS → Grand Paris ; Statut de la ville et de la région de Paris

VILLE HISTORIQUE

La Charte internationale pour la sauvegarde des villes historiques, adoptée le 6 décembre 1986 par l'ICOMOS (Conseil international des monuments et des sites), estime que « toutes les villes du monde sont les expressions matérielles de la diversité des sociétés à travers l'histoire et sont, de ce fait, toutes historiques ». Elle considère comme plus spécifiquement historiques, du point de vue de leur conservation et de leur protection, « les villes grandes ou petites (…) qui, outre leur qualité de document historique, expriment les valeurs propres aux civilisations urbaines traditionnelles ». En effet, poursuit la Charte, « celles-ci sont menacées de dégradation, de déstructuration, voire de destruction, sous l'effet d'un mode d'urbanisation né à l'ère industrielle et qui atteint aujourd'hui universellement toutes les sociétés ».

F. C.

→ Centre historique ; Ensemble historique ou traditionnel ; Patrimoine.

VILLE MOYENNE

Les villes sont ordonnées en réseaux hiérarchisés : dans toutes les typologies, on voit apparaître une tranche de villes moyennes. Au XVII^e^ siècle, Lubin et Sanson proposaient ainsi d'ordonner les établissements humains en six « grandeurs de place » : grandes villes, villes moyennes, petites villes, bourgs, villages, châteaux ou hameaux.

L'idée de ville moyenne est par nature toute relative et très élusive. Pour certains, il s'agit des villes de 20 à 50 000 habitants, pour d'autres, de 20 à 100 000 ; on voit quelquefois choisir la tranche de 200 à 500 000 habitants, notamment chez les auteurs américains.

Le succès de l'idée de ville moyenne vient de ce qu'on la considère souvent comme représentant une espèce d'optimum dans le continuum urbain. Mais les ménages y trouveraient tout ce qui est nécessaire à leur épanouissement. Les déséconomies, les pollutions, l'insécurité seraient bien moindres que dans les grandes villes et les équipements collectifs pèseraient moins lourd sur chacun. Il s'est donc produit, dans les travaux de langue française, un télescopage entre l'idée de ville moyenne et l'idée de dimension optimale. Celui-ci n'existe pas en anglais, où la notion de ville moyenne manque : la hiérarchie des termes passe en effet par village, *little town, large town, city* (et l'idée d'un optimum de dimensions est plus rarement exprimée), quoiqu'on la trouve chez des économistes, comme Richardson, ou des urbanistes, comme Kevin Lynch. Elle présidait également au choix, par Ebenezer Howard, de villes de 30 000 âmes dans son schéma de cités-jardins.

Les services chargés de la planification et de la politique urbaines ont en France, dans les années 1970, tendu à privilégier la dimension 20 000 à 100 000 habitants.

Pour sauvegarder le caractère humain des villes moyennes, des mesures ont été prises dans le même temps pour éviter la prolifération d'ensembles disproportionnés. À partir de 1973, des contrats de ville moyenne ont été passés pour une durée de trois ans entre les communes et l'État. Le but est de favoriser la qualité de la vie dans les centres concernés. Cette procédure est tombée en déshérence au début des années 1980 avec la réforme de la décentralisation.

Les travaux récents de géographie sociale ont souligné que les villes moyennes attiraient ou fixaient de préférence les catégories modestes de la population, et comportaient une part assez faible de classes supérieures.

Elles parurent du coup moins satisfaisantes aux planificateurs.

Un intérêt nouveau des pouvoirs publics pour les villes moyennes s'est manifesté en 2007 avec l'appel à expérimentation lancé par l'État en liaison avec la Fédération des maires des villes moyennes sur quatre thèmes : santé et offre de soins, enseignement supérieur et insertion des diplômés, accessibilité et transports, logement et renouvellement urbain des centres. 20 intercommunalités (villes moyennes témoins) ont reçu chacune 100 000 €. Il s'agit moins d'apporter des moyens financiers que de susciter une réflexion prospective et d'améliorer la coordination entre les villes moyennes et les ministères concernés. La procédure est susceptible d'être généralisée.

P. C.

→ Aménagement du territoire ; Armature urbaine ; Contrat d'aménagement de ville moyenne ; Ville.

VILLE NOUVELLE

Ville planifiée dont la création a été décidée par voie administrative, en général dans le cadre d'une politique d'aménagement régional.

En fait, l'expression de ville nouvelle recouvre aujourd'hui des réalités très diverses. Même le caractère récent n'est pas constant : il y eut des villes nouvelles dès l'Antiquité (Naples ou La Napoule : *Nea Polis*) et à toutes les époques (Aigues-mortes créée par Saint Louis ; les bastides de la guerre de Cent ans ; Versailles, La Roche-sur-Yon, etc.). Parmi les villes contemporaines, on peut distinguer :

— Les villes nouvelles implantées hors des régions urbanisées, à des fins industrielles (ex-Union soviétique), d'équilibre du réseau urbain (Hongrie), sur des ressources minières (*Company Towns* du Canada) ; en France, Mourenx (liée au gaz de Lacq) en est le seul exemple, de taille modeste.

— Les nouvelles capitales implantées à l'écart des grandes agglomérations pour des raisons de politique intérieure, de stratégie défensive, pour favoriser le développement de régions pionnières ou pour plusieurs de ces raisons : Washington (fin du XVIII^e^), Canberra (années 1920), puis Brasilia, Islamabad, Abuja (Nigeria), etc., en sont les exemples les plus connus.

— Les villes nouvelles situées dans l'environnement d'une métropole, sans continuité, dans le souci de la décongestionner et de structurer la région urbaine à une échelle plus vaste que celle de l'agglomération de base : les *New Towns* autour de Londres, L'Isle-d'Abeau à l'est de Lyon correspondent à ces caractéristiques.

— Les villes nouvelles situées en continuité spatiale avec une grande agglomération, destinées à orienter et à structurer le développement des banlieues, sans volonté d'indépendance entre la ville nouvelle et la ville mère. On parle d'ailleurs plutôt de simples quartiers nouveaux autour des grandes villes suédoises ou néerlandaises, même si leur échelle est comparable à celle des *New Towns*. Les villes nouvelles de la région de Paris, bien que plus importantes et plus ambitieuses sur le plan des activités et des équipements, ou Villeneuve-d'Ascq (ex-Lille-Est) soient aussi conçues comme des prolongements de la banlieue et leurs nouveaux centres urbains doivent contribuer à la restructuration de celle-ci.

La taille des villes nouvelles peut être très variable : de quelques milliers d'habitants (villes minières canadiennes) à plus d'un million pour certaines nouvelles capitales ou pour des villes nouvelles industrielles déjà développées (Novosibirsk). Le mouvement des cités-jardins d'Howard prônait cependant une taille limitée et la commission Reith (1946) avait recommandé entre 20 000 et 60 000 habitants pour les *New Towns* mais l'objectif initial de celles-ci (50 000 souvent) fut le plus souvent rehaussé et dépassé. Entre 1966 et 1975, la tendance était (France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suède) à des grandes villes nouvelles, de 100 000 à 500 000 (région parisienne) habitants, mais la chute de la fécondité a conduit à réduire ces objectifs.

Le plus souvent, l'aménagement des villes nouvelles obéit à un zonage strict et à une division des secteurs résidentiels en unités de voisinage (Grande-Bretagne), quartiers (Suède), *microrayons* (ex-URSS) ayant leur propre centre et leurs propres équipements.

Les villes nouvelles visaient à l'origine, conformément aux théories d'Howard sur les cités-jardins, l'autosuffisance et l'indépendance, ce qui impliquait l'équilibre absolu emploi-population : ce principe a été repris dans les *New Towns* britanniques, mais pas dans les quartiers nouveaux scandinaves, néerlandais ou allemands. On parle même de villes satellites lorsqu'on admet une forte

dépendance, sur le plan des emplois, à l'égard de la ville mère. Dans le cas des villes nouvelles françaises, l'équilibre habitat-emploi a été recherché, mais sans imposer de lien obligé entre le logement et le travail dans la ville nouvelle (comme ce fut le cas à l'origine des *New Towns*).

Dans toutes les villes nouvelles, le centre urbain joue un rôle essentiel et vise à la pluri-fonctionnalité : centre commercial, services et administration (Évry et Cergy-Pontoise abritent même une préfecture), bureaux, loisirs, etc., mais le plus souvent la fonction commerciale est dominante (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suède). Les liaisons sont apparues déterminantes pour le succès des villes nouvelles et même celles qui se voulaient indépendantes de la ville mère (les *New Towns* britanniques) ont dû améliorer la desserte ferroviaire et routière (une autoroute et une voie ferrée apparaissent aujourd'hui indispensables). Dès que la ville nouvelle dépasse une certaine taille, des transports intérieurs sont nécessaires. Dans certaines villes nouvelles, l'urbanisme et les transports ont été conçus de façon cohérente. Autour de Stockholm, les quartiers nouveaux ont été construits, en « grains de chapelet », autour des stations successives (distante d'un kilomètre) des lignes de métro, construites en même temps, qui les relie au centre, tous les logements étant dans le rayon de marche à pied de cette station. Ce principe a inspiré, à une échelle plus grande, l'aménagement de Marne-la-Vallée autour du RER. Lille-Est a été au départ de la conception du métro (le VAL) de Lille. Au contraire, Milton-Keynes (grande ville nouvelle décidée en 1967 à mi-chemin entre Londres et Birmingham) et Le Vaudreuil (20 km de Rouen) ont été conçues autour d'une grille routière régulière.

L'initiative d'une ville nouvelle peut revenir :

— À une entreprise privée : tel fut le cas des *New Communities* américaines, entreprises dans les années 1960 et 1970 (il y avait cependant eu, auparavant, des *garden cities* d'initiative publique) ; ce fut aussi le cas, avec un objectif très différent (social et non lucratif), de la Fondation pour le logement (Asuntosäätiö) qui a entrepris de construire Tapiola, puis Kivenlahti en Finlande.

— À une collectivité locale : c'est le cas des nouveaux quartiers qui constituent les banlieues planifiées de l'après-guerre des villes néerlandaises, suédoises et de certaines villes allemandes. Cette solution suppose des collectivités locales fortes par l'étendue de leur territoire, leur tradition de politique foncière, d'urbanisme et de logement social.

— À l'État : cela a été le cas en Grande-Bretagne, en France et dans les pays d'Europe de l'est (ex-URSS y compris) ainsi que pour les nouvelles capitales. Dans les pays d'Europe occidentale, cette solution permet de disposer des moyens nécessaires au lancement de l'opération, mais pose rapidement le problème de l'association des collectivités locales qui sont seulement consultées et représentées dans l'organisme chargé de la réalisation : *Development Corporation* (Grande-Bretagne) ou établissement public d'aménagement (France). Les collectivités locales doivent être remodelées pour créer l'unicité à l'échelle de la ville nouvelle (solution britannique, adoptée en France au Vaudreuil et à Lille-est) ou associées dans une structure intercommunale (syndicat d'agglomération nouvelle de la plupart des villes nouvelles françaises). En ex-Union soviétique, c'est le ministère de tutelle de l'activité dominante de la ville qui a pris en charge la réalisation et financé celle-ci.

Le financement des villes nouvelles ne fait pas toujours appel à des mécanismes spécifiques. Aux États-Unis, ce financement est privé, comme l'initiative des villes nouvelles ; le gouvernement fédéral a pu cependant accorder des aides financières (subventions, prêts à taux préférentiels, garanties d'emprunt, différé d'amortissement) si le projet répondait à certains objectifs sociaux et urbanistiques (lois de 1968 et 1970). Dans les pays d'Europe du nord (Suède, Finlande), les villes nouvelles n'ont bénéficié d'aucune aide financière particulière.

La France et surtout la Grande-Bretagne ont mis au point des mesures spécifiques. Le *New Towns Act* de 1946 a prévu un financement des villes nouvelles britanniques par prêts du Trésor (selon un budget annuel pour chaque ville nouvelle, approuvé par le gouvernement), à taux d'intérêt préférentiel, de longue durée (soixante ans) et avec différé d'amortissement : ce mécanisme très avantageux a permis des loyers modestes (surtout jusque vers 1965, car les taux d'intérêt étaient faibles) et a entraîné, au bout de vingt ans environ, des

bénéfices au bilan des *Development Corporations*. En France, un financement aussi simple et avantageux n'a pas été retenu, mais les villes nouvelles ont bénéficié de plusieurs avantages : dotation en capital (en fait, les terrains achetés par l'État), prévue par la loi du 10 juillet 1970 ; taux maximal de subvention pour les équipements publics, et individualisation des crédits d'équipement pour les villes nouvelles ; dotation globale de fonctionnement calculée de façon à anticiper la croissance démographique ; différé d'amortissement des emprunts de quatre ans ; subventions de fonctionnement pour certains équipements (transports en commun, agora d'Évry) ; dotations complémentaires d'équilibre aux syndicats communautaires d'aménagement (puis aux syndicats d'agglomération nouvelle). Mais ces mécanismes, divers et complexes, sans être négligeables, ont manqué de la clarté et de la transparence qu'aurait supposé une ferme politique de l'État en faveur des villes nouvelles comme en Grande-Bretagne.

Si les villes nouvelles ont souvent été, dans leur pays – ex-URSS, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suède, Finlande, France –, des laboratoires en matière d'urbanisme, offrant un milieu de vie plus satisfaisant que les banlieues ordinaires, elles n'ont pas toujours constitué, sur le plan architectural (à l'exception de quelques réalisations isolées comme Tapiola en Finlande), le foyer d'innovation attendu. Souvent, et en particulier dans les villes nouvelles françaises, c'est l'échelle intermédiaire, celle de la composition urbaine, qui a été négligée. Le critère de leur réussite ou de leur échec sera sans doute la façon dont elles vieilliront : c'est ce critère qui permet d'apprécier les cités-jardins d'Howard et qui condamne de nombreux grands ensembles, mais aussi déjà certains quartiers des villes nouvelles françaises (Le Vaudreuil, Les Tarterêts à Évry, etc.).

Lorsque les objectifs quantitatifs fixés sont atteints ou en voie de l'être (ou, au contraire, lorsqu'il apparaît qu'ils ne le seront jamais, comme ce fut le cas au Vaudreuil), la ville ne peut plus être considérée comme ville nouvelle. Il est donc logique de faire cesser le régime d'exception, sur les plans institutionnel et financier, qui a été mis en place pour faciliter sa réalisation. En Grande-Bretagne, une loi de 1959 a prévu que les *New Towns* en voie d'achèvement seraient gérées par une *Commission for the New Towns* nationale. Par la suite, le gouvernement Thatcher a décidé de vendre les biens immobiliers qui avaient été la propriété des *Development Corporations*, en priorité à leurs occupants, sinon aux collectivités locales ou à des investisseurs. En France, les établissements publics d'aménagement sont supprimés lorsque l'achèvement est proche. Les communes peuvent devenir une commune unique (ce fut le cas pour Villeneuve-d'Ascq ex-Lille-Est et pour Val-de-Reuil ex-Le Vaudreuil), rester associées dans le cadre du syndicat d'agglomération nouvelle (solution retenue sur les Rives de l'Étang de Berre), ou constituer une communauté d'agglomération (solution retenue à Évry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines et l'Isle d'Abeau).

P. M.

→ Centre urbain nouveau ; Cité-jardin ; Établissement public d'aménagement de ville nouvelle ; Groupe central des villes nouvelles ; *New Town* ; Opération d'intérêt national ; Syndicat communautaire d'aménagement ; Syndicat d'agglomération nouvelle.

VILLE PRIMATIALE → Capitale ; Centralité

VILLE SATELLITE → Ville nouvelle

VIOLENCE → Délinquance ; Insécurité

VITESSE → Moyen de transport

VITRAGE → Verre

VOIE

Espace aménagé pour se déplacer en ville (voie urbaine), entre les localités ou en milieu rural (routes). La plupart des routes et des voies urbaines, qui reprennent souvent le tracé des routes et chemins tracés depuis des siècles, sont, dans les pays développés, revêtues de macadam (pierre concassée, sable et goudron agglomérés et comprimés), depuis le XIX^{e} siècle. Il n'en est pas du tout de même dans les pays en développement où les voies non revêtues, souvent irrégulières, sont très sensibles aux conditions météorologiques.

Dans la première moitié du XIXe siècle, la ville de Paris a fait fusionner le « service du pavé » et le « service des eaux et égouts » pour créer le « service de la voie publique ». Cette création répond au souci de faciliter la réalisation d'un objet complexe associant le sol (chaussée et trottoir) et le sous-sol (égouts et réseaux divers). Progressivement transférés de la sphère privée à la sphère publique (éclairage, nettoyage, aménagement des trottoirs), les éléments constitutifs des voies parisiennes ont été réunis en un unique objet technique afin de constituer un nouvel outil pour l'aménagement urbain, dont se sont inspirées ensuite de nombreuses autres villes.

Une voie permet de circuler dans les deux sens mais parfois, surtout en ville, pour accroître le débit du réseau de voirie, dans un sens unique.

Selon la largeur de la voie, un ou plusieurs véhicules peuvent circuler de front : on parle alors de pistes (3 m de largeur en ville, 3,5 m sur route ou autoroute), qui peuvent être matérialisées par des traits de peinture. Si le stationnement est autorisé en bordure de la voie, il occupe une bande de 2 m de large. La voie peut en outre comporter des trottoirs (1,5 m est un minimum souhaitable), éventuellement plantés d'arbres (5 m de largeur minimale), ou comporter une séparation centrale entre les deux sens de circulation (3 m minimum).

On appelle débit d'une voie le nombre de véhicules qui empruntent cette voie en une heure. Le débit maximal possible d'une voie est sa capacité. Le débit est le produit de la densité de circulation par la vitesse. La densité de circulation est le nombre de véhicules sur 1 km de voie. Le débit journalier est le nombre de véhicules utilisant la voie au cours de la journée. Les ingénieurs de la circulation considèrent souvent que le débit en heures de pointe est le huitième du débit journalier et qu'il convient d'ajuster la capacité de la voie au trafic de la trentième heure (dans l'ordre décroissant des trafics sur toute l'année). En fait, ces règles sont empiriques et dépendent de l'utilisation de la voie : ainsi, sur une autoroute urbaine, le débit journalier peut dépasser dix fois la capacité. Celui-ci est mesuré en UVP (unité voiture particulière).

Les débits maximaux suivants peuvent être admis :

— autoroute : 1 600 à 2 000 UVP/piste/heure ;
— voie express : 1 500 UVP/piste/heure ;
— voies artérielles : 1000 UVP/piste/heure de feu vert (4 000 dans les deux sens pour une voie à trois pistes ;
— voie de desserte locale : 250 UVP/piste/heure ;

Le débit maximal est atteint pour des vitesses de 45 à 50 km/h (la distance de freinage est alors de 33 m contre 120 m à 100 km/h). Si la densité de circulation est trop élevée, il y a réduction simultanée de la vitesse et du débit (congestion). Les pentes, des pistes trop étroites, une forte proportion de véhicules lents réduisent le débit.

La mesure des débits est effectuée régulièrement sur les principales voies d'une agglomération, mais aussi sur toutes les voies franchissant des « cordons » (périmètres ceinturant l'agglomération à différentes distances du centre) ou des lignes écrans (coupure topographique, telle que rivière ou voie ferrée), ne comportant qu'un nombre limité de points de franchissement et jouant un rôle de goulet d'étranglement de la circulation.

P. M. et V. S-M. G.

→ Autoroute ; Rue ; Route ; Viabilisation ; Voirie.

VOIE ARTÉRIELLE → Voirie ; Débit d'une voie

VOIE EXPRESS, VOIE RAPIDE → Autoroute ; Voirie

VOIE FERRÉE → Chemin de fer ; Infrastructures

VOIE NAVIGABLE → Transport fluvial

VOIE PIÉTONNIÈRE → Marche à pied ; Piéton

VOIE PRIVÉE → Villa

VOILE → Plan d'eau

VOIRIE

Ensemble des voies de circulation pour véhicules automobiles et cycles.

On distingue sur plusieurs plans :

— *Pour les ingénieurs de la circulation :*

• Les voies rapides, aux accès limités, réservées à certains types de véhicules (exclusion des cycles lents), qui comportent des autoroutes, avec accès limités à niveaux séparés, et des routes express où les croisements ne sont pas tous à niveaux différents.

• Les artères ou voies artérielles, qui ont pour objet la communication entre quartiers ou zones, sans accès réservés, où la circulation est réglementée par des feux tricolores. Leur débit est de l'ordre de 500 véhicules par heure et par piste dans chaque sens (pour 50 % de temps où les feux sont au vert). Parmi les voies artérielles figurent celles traditionnellement dénommées « avenues » (initialement, voies bordées d'arbres donnant accès au centre-ville ou à un mouvement important) et les boulevards (initialement voies de rocade, souvent tracées à l'emplacement d'anciennes fortifications).

• Les voies de desserte locale, parmi lesquelles se rangent la plupart des rues, bordées de construction, des villes traditionnelles et les chemins en zone rurale.

— Cette distinction n'est pas très différente de la hiérarchie des voies selon les *aménageurs* :

• *voirie primaire :* liaisons entre agglomérations ou entre quartiers, qui est à la charge de la collectivité dans les ZAC ;

• *voirie secondaire :* circulation interne d'un quartier, qui est à la charge de l'aménageur ;

• *voirie tertiaire :* desserte terminale des groupes de bâtiments, qui est à la charge du constructeur.

— *Pour les urbanistes,* selon les liaisons assurées :

• les autoroutes de liaison (entre villes et régions) et les autoroutes de dégagement (des grandes agglomérations) ;

• les pénétrantes (liaisons périphérie-zone centrale), les rocades (contournant, en partie ou en totalité, la ville) et les radiales (reliant le centre aux rocades).

Hors des ZAC, les opérations de voirie urbaine sont financées par les collectivités locales, avec des subventions de l'État.

P. M.

→ Automobile ; Autoroute ; Avenue ; Boulevard ; Consommation d'espace (par les transports) ; Réseau ; Route ; Rue ; Séparation des trafics ; Viabilisation ; Voie.

VOIRIE ET RÉSEAUX DIVERS (VRD)

Ensemble des réseaux techniques qui rendent un terrain constructible (sous réserve des règlements d'urbanisme) : voirie, eau, assainissement, énergie (gaz, électricité, chauffage urbain), téléphone, etc. La réalisation de ces réseaux sur un terrain nu est sa viabilisation. Ils lui confèrent la viabilité. Le coût de la viabilisation des terrains, variable selon l'éloignement des réseaux existants, est de l'ordre de 10 000 €, voire plus, par logement en 2005.

P. M.

→ Assainissement ; Eau ; Électricité ; Gaz ; Génie urbain ; Réseau ; Technique ; Télécommunications ; Viabilisation ; Voirie.

VOISINAGE → Quartier ; Unité de voisinage

VOISINAGE (ÉQUIPEMENTS DE) → Équipements collectifs ; Local collectif résidentiel

VUE → Façadisme ; Orientation (ou exposition) d'un bâtiment

Z

ZONAGE

« Traduction », parfois critiquée, du *zoning* anglo-saxon, dont le contenu en droit de l'urbanisme, en France, est à la fois plus précis et plus restreint. C'est la technique consistant à déterminer dans les documents de planification urbaine des zones d'affectation du sol selon l'usage qui y sera autorisé et la nature des activités dominantes.

Ce zonage est prévu par les schémas directeurs et les schémas de cohérence territoriale et précisé par les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme, qui fixent principalement, par des coefficients d'occupation des sols, la densité des constructions autorisées dans chaque zone.

Y. P.

→ Plan d'occupation des sols (POS) ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Schéma de cohérence territoriale ; Schéma directeur ; Zone industrielle ; Zone résidentielle.

ZONE À URBANISER PAR PRIORITÉ (ZUP)

Les zones à urbaniser par priorité (ZUP), créées par un décret du 31 décembre 1958, et aujourd'hui disparues (la dernière a été créée en 1969), ont constitué les antécédents directs des zones d'aménagement concerté (ZAC), dont le régime a voulu réagir contre les principales critiques que leur expérience avait suscitées.

Quantitativement, les résultats obtenus en vingt ans ne sont pas négligeables : 803 000 logements dans 195 ZUP, uniquement destinées à la construction d'habitations nouvelles et en général à la périphérie du tissu urbain existant. Des raisons d'opportunité foncière aboutissaient souvent, en Île-de-France, à localiser sur les plateaux calcaires, déboisés, les « ZUP de plateaux » parce que les vallées boisées où se situaient les anciens noyaux villageois se peuplaient de résidences secondaires et que le renchérissement des valeurs foncières y était manifeste. Mais, plus que les effets de la spéculation foncière (la reconnaissance d'un droit de préemption au profit des collectivités publiques, dans les ZUP, devait permettre de l'enrayer), ce sont la pénurie des moyens financiers, l'urgence de la réalisation des logements et un manque d'imagination de la part des architectes, qui entraînèrent la médiocrité (reconnue) de cet urbanisme.

Qualitativement, en effet, les constructions réalisées sous ce régime furent en majorité des immeubles de grande hauteur, « tours » ou « barres ». Elles étaient desservies par des équipements collectifs, de superstructure et d'infrastructure (voirie, assainissement). Les équipements devraient être exactement adaptés aux besoins des futurs habitants, et surtout, réalisés en même temps ou même avant les constructions, ce qui n'a souvent pas été le cas.

Les ZUP elles-mêmes ont constitué à la fois une régularisation des grands ensembles d'immeubles collectifs, construits dans les années 1950 hors de tout cadre réglementaire, et une tentative de rationalisation de cette forme d'urbanisation : il s'agissait, d'une part, de concentrer l'effort d'équipement (infrastructure et superstructure) et de maîtrise foncière (grâce à l'usage du droit de péremption) dans une zone délimitée ; d'autre part, d'associer, dans cette zone, logements, activités et équipements, afin de réduire le caractère de « cités-dortoirs » des grands ensembles.

Le maître d'ouvrage de l'opération devait être une collectivité publique, un établissement public concessionnaire ou une société d'économie mixte à capitaux publics majoritaires. Après la délimitation du périmètre par un arrêté du ministre chargé de la construction, la procédure de réalisation aurait dû articuler, selon un calendrier rationnel : la définition d'un programme de travaux, l'acquisition des terrains nécessaires (par voie de préemption ou d'expropriation), la mise en place des équipements collectifs et la commercialisation des constructions. Il n'en fut pas souvent ainsi et les ZUP ont été quasi exclusivement consacrées à des constructions « sociales » dont les premiers habitants n'ont pas toujours disposé des équipements nécessaires à la vie quotidienne. Elles ont ensuite subi une ségrégation sociale, certes non voulue par les pouvoirs publics.

La suppression ou la réduction du périmètre de certaines ZUP ont été expressément prévues par un décret de 1969, et la loi du 31 décembre 1976 a décidé que les cahiers des charges des ZUP seraient incorporés au plan d'occupation des sols par les décisions les supprimant ou en constatant l'achèvement. La loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 a décidé la suppression des ZUP de plein droit à compter du 1er octobre 1991. Les dispositions d'urbanisme incluses dans les cahiers des charges des anciennes ZUP sont incorporées au POS (puis au PLU).

Y. P.

→ Grand ensemble ; Urbanisme opérationnel ; Zone d'aménagement concerté (ZAC).

ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ (ZAC)

Procédure d'urbanisme opérationnel instituée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Emprunté au vocabulaire de la planification, le terme de « concertation » a fait son apparition dans le droit (et la pratique administrative) de l'urbanisme à l'occasion de la loi d'orientation foncière de 1967, à propos de l'élaboration des documents d'urbanisme d'une part, de l'aménagement de certains périmètres par des opérations d'urbanisme, d'autre part.

L'aménagement concerté repose sur la réunion de représentants de la puissance publique (administrations de l'État et collectivités locales) et des différentes catégories de citoyens intéressés (propriétaires, constructeurs, usagers) afin de préparer la décision et l'exécution d'opérations d'urbanisme.

Les applications de cette nouvelle conception ont été assez nombreuses dans les procédures mises en place depuis 1967. La *zone d'aménagement concerté* (ZAC) constitue depuis lors le procédé le plus courant de réalisation de l'urbanisme opérationnel. Dans le domaine de l'élaboration des documents d'urbanisme, les nombreuses critiques auxquelles la concertation a donné lieu expliquent que les ZAC aient connu un léger recul après la décentralisation. Mais on a observé une reprise de cette procédure, appliquée à des opérations de petite taille (« mini-ZAC ») depuis la fin des années 1980.

Le *régime opérationnel* des zones d'aménagement concerté, créé par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, tirait les conséquences de l'échec des zones à urbaniser par priorité (ZUP). Qualifié souvent de procédure « polyvalente », il a connu un succès plus important que d'autres procédures spécifiques, aujourd'hui tombées en désuétude (comme la résorption de l'habitat insalubre).

La ZAC a largement pour origine les reproches adressés aux ZUP. Le législateur visait, en créant la ZAC, à réaliser une concertation entre l'État, les collectivités territoriales, les organismes aménageurs et les propriétaires privés, et à instaurer une plus grande souplesse dans la mise en œuvre des opérations d'urbanisme. Par ailleurs, même si on avait essayé d'assurer dans les ZUP la présence d'activités et d'équipements publics, celles-ci avaient essentiellement pris la forme d'opérations de construction de logements à une échelle le plus souvent encore plus grande que celle des grands ensembles qui les avaient précédées : plus de 800 000 logements avaient été construits dans les 195 ZUP créées. La procédure de ZAC peut concerner les logements, les zones d'activités (industries, bureaux, commerces), les équipements touristiques, ou associer plusieurs de ces fonctions. De fait, au cours de la première génération de ZAC (avant 1980), 57 % étaient consacrées au logement, 39 % à des activités diverses et 4 % à des aménagements touristiques. En outre, la procédure de la ZAC vise à alléger les charges financières des collectivités publiques en permettant la négociation de participations au financement

des équipements à la place de la taxe locale d'équipement. Enfin, la ZAC peut être définie de façon très libre, au besoin sur plusieurs sites dans les zones urbaines des POS, puis des PLU, voire sans respecter le plan (POS ou PLU) en vigueur.

La ZAC a connu rapidement un *succès important* dès les premières années de ce régime. Les constructeurs privés, qui s'étaient largement détournés de la construction dans les ZUP, ont réalisé près de 60 % des 1 617 ZAC créées entre 1968 et 1977. Mais cette première période a également donné lieu à des abus manifestes. Les participations financières exigées, qui ont rapporté trois fois plus que la taxe locale d'équipement, ont souvent été excessives. Sur le plan de l'urbanisme, la possibilité de déroger au POS avait conduit à des opérations localisées dans des zones non urbanisables, y compris dans certains cas dans des espaces boisés classés. Les participations financières des constructeurs étaient souvent « compensées » par des sur-densités manifestes. Aussi le gouvernement et le législateur durent intervenir à plusieurs reprises, au cours des années 1970, pour pallier les manifestations les plus choquantes de ce qu'on a pu appeler l'« urbanisme d'argent » :

— une circulaire de 1973, dite « circulaire Guichard » limite les programmes des ZAC autorisées à 2 000 logements dans les villes de plus de 50 000 habitants, 1 000 logements dans les villes de moins de 50 000 habitants, et impose entre 20 et 50 % de logements sociaux ;

— une loi de la même année impose le respect, dans les ZAC, des espaces boisés classés par un POS ;

— une circulaire de 1974 subordonne la création de ZAC à l'existence d'un POS (désormais d'un PLU) rendu public ou approuvé, et limite leur localisation aux zones urbaines ou d'urbanisation future ;

— enfin, la loi du 31 décembre 1976 vient déterminer le régime définitif de création et de réalisation en procédant à sa réinsertion véritable dans les normes juridiques de l'urbanisme, et donne force législative à l'obligation de 1974 de respecter strictement l'affectation des sols décidée par un POS (zones U ou NA) puis par un PLU (zones U ou UA).

La loi du 18 juillet 1985 assure la *décentralisation* de l'acte de création, sans remettre totalement en cause le régime antérieur. La planification urbaine et les autorisations d'urbanisme avaient été décentralisées « en l'état » dès la loi du 7 janvier 1983, qui confiait aux collectivités locales la responsabilité principale dans ces deux matières. L'urbanisme opérationnel (à l'exception de la procédure du lotissement) ne pouvait faire l'objet d'un transfert sans transformation des procédures. Un travail de concertation préalable avec les principaux acteurs de l'urbanisme avait donc abouti à un projet de loi portant « renouveau de l'aménagement », très ambitieux, dont les propositions ont été singulièrement réduites par la loi votée en 1985, « relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement ».

L'initiative de la ZAC revient à une personne morale de droit public : État, collectivité territoriale, groupement de communes, établissement public d'aménagement, chambre de commerce et d'industrie, port autonome, etc., c'est-à-dire celles qui peuvent exercer le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé. Les personnes privées n'ont donc pas ce droit, contrairement à la procédure du lotissement.

On a coutume de distinguer les ZAC « publiques » et les ZAC « privées ». En fait, cette distinction concerne le *mode de réalisation* de la ZAC. Quatre possibilités se présentent :

— la régie directe par la collectivité publique, qui en prend l'initiative et qui en assume la responsabilité financière ;

— le mandat, confiant la réalisation à un établissement public d'aménagement (EPA des villes nouvelles, Agence foncière et technique de la région parisienne, etc.) ;

— la concession, confiant la réalisation à un établissement public y ayant vocation ou à une société d'économie mixte, selon un cahier des charges : c'est le mode le plus fréquent pour les ZAC publiques ; le concédant assume la responsabilité financière de l'opération, rémunère le concessionnaire au forfait et reçoit les équipements réalisés au terme de l'opération ;

— la convention, confiant la réalisation à toute personne publique ou privée, qui assume la responsabilité financière de l'opération, mais qui doit avoir obtenu la garantie financière d'un établissement financier : c'est dans ce cas seulement qu'on parle de ZAC privée, bien que le bénéficiaire de la convention puisse être une personne de droit public.

Le droit d'expropriation ou de préemption peut être délégué au concessionnaire ou au mandataire, ou en cas de convention avec un aménageur public. Cette délégation n'est pas possible en cas de convention avec un aménageur privé.

Le *dossier* de ZAC, établi après concertation avec les habitants, les associations, etc., comporte :

— un rapport de présentation, précisant l'objet et la justification du projet, l'état du site et comportant une étude d'impact du projet sur l'environnement ;

— un plan de situation et un plan de délimitation de la zone ;

— l'indication du mode de réalisation (régie directe, mandat, concession ou convention) et le régime retenu quant au financement des équipements publics (taxe locale d'équipement ou participation négociée des constructeurs) ;

— l'indication du choix entre le maintien en vigueur du POS – ce qui dispense de l'étude d'impact – ou son remplacement, dans le périmètre de la ZAC, par un plan d'aménagement de zone (PAZ).

La décision de *création* de la ZAC prend la forme d'une délibération du conseil municipal. Cependant, elle nécessite un arrêté préfectoral lorsque la commune n'est pas dotée d'un POS (ou d'un PLU) approuvé, ou si la ZAC est située dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (villes nouvelles par exemple), si la ZAC est à l'initiative de l'État, de la région ou du département, ou si elle s'étend sur plusieurs communes non regroupées dans un établissement public intercommunal. La décision est rendue publique par affichage. Elle ouvre au propriétaire des terrains le droit de délaissement. Elle permet de recourir au sursis à statuer pour les demandes de permis de construire.

Le Conseil d'État ne contrôle d'ailleurs jamais l'opportunité de la création d'une ZAC et se limite à sanctionner éventuellement l'« erreur manifeste ». Il contrôlait aussi le choix de la localisation d'une ZAC en référence aux zones U ou NA du POS excluant d'ailleurs dans les secondes la création de zones discontinues d'aménagement concerté (art. 311-1 du Code de l'urbanisme). À défaut de POS rendu public ou approuvé, la ZAC projetée devait être compatible avec le schéma directeur « s'il en existe un », dit l'article L 311-4 du Code de l'urbanisme. On peut s'interroger sur l'implantation d'une ZAC dans une commune qui n'est couverte par aucun plan d'urbanisme : cette situation devrait devenir désormais exceptionnelle.

Le recours au *plan d'aménagement de zone* a été, jusqu'à la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 qui le supprime, la situation la plus fréquente. Le PAZ devait respecter les orientations du schéma directeur, s'il en existait un, être compatible avec les éventuelles prescriptions nationales ou particulières et avec le schéma régional d'aménagement et d'urbanisme, le cas échéant. Le dossier du PAZ (rapport de présentation, documents graphiques, règlement et annexes) était calqué sur celui du POS, encore qu'il était souvent moins détaillé, ce qui était paradoxal, s'agissant d'un territoire plus réduit et destiné à une urbanisation prochaine et d'un document dérogatoire par rapport au POS. Il précisait les équipements à réaliser. Il était établi par l'organisme public qui avait pris l'initiative de la ZAC. Il était soumis à enquête publique. Il était approuvé par l'autorité qui avait pris la décision de création de la ZAC (conseil municipal ou préfet). À l'achèvement de la ZAC, le PAZ était incorporé au POS.

La *réalisation* à proprement parler comporte toujours quatre étapes successives : acquisition des terrains selon les procédures de droit commun, l'expropriation n'étant pas exclue mais étant exceptionnelle et, n'ayant pas été « décentralisée », demeurant finalement une compétence exclusive de l'État selon la loi du 18 juillet 1958 ; équipement de ces terrains (les travaux réalisés ont le caractère de travaux publics) ; cession des terrains équipés par des actes de droit privé (vente, location ou concession d'usage) ; construction.

L'achèvement de la ZAC entraîne le retour au droit commun de l'ensemble des parcelles comprises dans le périmètre opérationnel. La ZAC devient une zone urbaine du POS (ou du PLU depuis la loi SRU) et se trouve automatiquement érigée en zone d'intervention foncière dans les communes de plus de 10 000 habitants. Le droit de délaissement des propriétaires s'éteint. Les éventuelles divisions parcellaires qui interviendraient seront soumises au régime des lotissements.

La souplesse de la procédure de la ZAC a fait son succès. En 2010, il y a eu quelque

4 000 ZAC lancées depuis la loi de 1967. La procédure, freinée par les mesures de moralisation de 1973-1976, a été à nouveau très utilisée à la fin des années 1980 avec la pratique des « mini-ZAC ». Mais beaucoup des ZAC de cette période se sont trouvées en difficulté financière en raison de prévisions trop optimistes établies avant l'éclatement de la « bulle immobilière » en 1991. Le sort de ces ZAC en difficulté a dépendu de négociations entre les acteurs concernés qui ont pu conduire à une réduction des ambitions en matière d'équipements (ce qui a nécessité une modification ou une révision du PAZ) ou à la suppression d'équipements prévus hors de la ZAC (pratique interdite depuis par les lois de 1993 et 1994), à la modification du règlement de ZAC (par exemple pour changer l'affectation de locaux ou pour densifier davantage), voire à l'acceptation, dans les ZAC publiques, d'un déficit en fin d'opération et, dans les ZAC privées, à la mise en jeu de la garantie d'emprunt consentie par la collectivité publique. Mais, dans tous les cas, les frais financiers se sont trouvés accrus et les solutions, lorsqu'elles ont été trouvées, ont été d'autant plus difficiles que le marché ne s'est rétabli que lentement.

Qualitativement, la procédure des ZAC a donné lieu, surtout à ses débuts, à des abus auxquels le législateur a dû réagir. Même après ces améliorations, introduites dès les années 1970, la ZAC apparaissait comme une procédure très spécifique, dans la mesure où le plus souvent le PAZ se substituait au POS. Il y avait là une source permanente d'abus, surtout dans le cas, majoritaire, de ZAC « privées ».

Comme pour les POS, on était arrivé à une situation paradoxale. De même que les POS étaient de plus en plus souvent restrictifs, mais modifiés fréquemment pour permettre les opérations d'aménagement qui se présentaient, ce furent souvent les aménageurs privés qui sollicitaient les communes de créer une ZAC et de la leur céder par convention, la dérogation au POS se faisant dans le cadre du PAZ. Il y avait là un effet pervers que la décentralisation, l'absence fréquente de schéma directeur et le faible contrôle exercé par les préfets ont encore accentué. Bref, l'urbanisme concerté est souvent un urbanisme négocié, voire une forme légale d'urbanisme de dérogation.

La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a sensiblement modifié le régime des ZAC. L'objectif poursuivi est d'assurer l'intégration du projet d'urbanisme de la ZAC dans le plan local d'urbanisme (PLU) dès le début de l'opération afin d'éviter que ne se constitue une enclave dans le territoire communal : les règles d'urbanisme dans les ZAC seront désormais définies par le PLU (ou par le POS si celui-ci est encore en vigueur) et la ZAC doit être compatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou du schéma directeur, et bien sûr avec la directive territoriale d'aménagement, le schéma de mise en valeur de la mer, les dispositions particulières aux zones de montagne et du littoral, s'ils existent. La ZAC s'inscrit donc dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Une concertation préalable, dont les conditions sont fixées par le conseil municipal, est organisée. Le dossier comporte une étude d'impact précisant les conséquences du projet sur l'environnement. Le périmètre, le programme des constructions et des équipements et le bilan financier prévisionnel de la ZAC sont approuvés par le conseil municipal (ou l'organe délibérant de l'EPCI). Le PLU peut, si nécessaire, être modifié ou révisé en même temps que la ZAC est décidée. Demeurent de la responsabilité de l'État, donc sont créées par le préfet, après avis de l'instance délibérative locale, les ZAC situées dans le périmètre d'une opération d'intérêt national ou dont l'initiative revient à l'État, aux régions, aux départements ou à leurs établissements publics. L'aménagement et l'équipement de la ZAC sont conduits soit directement (en régie) par la personne publique qui a pris l'initiative de sa création, soit confiés par convention d'aménagement à un établissement public y ayant vocation, à une société d'économie mixte ou à une personne publique ou privée. Un cahier des charges, approuvé par l'autorité qui a créé la ZAC (maire ou président de l'EPCI ou préfet), réglemente les cessions ou concessions d'usage des terrains : il précise la surface hors œuvre nette dont la construction est autorisée et peut fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales. Ce cahier des charges devient caduc à la date de la suppression de la ZAC, sauf s'il a été signé avant le 1er avril 2001. Il n'y a plus de PAZ dans les ZAC postérieures à cette date, mais ceux qui avaient été approuvés auparavant sont soumis au régime juridique des PLU. Les projets de PAZ arrêtés avant cette date demeurent soumis à la législation anté-

rieure, mais ils sont intégrés aux PLU dès l'approbation de ceux-ci. Il est possible, lors de l'intégration du PAZ au PLU, de modifier les règles applicables dans la ZAC, en particulier pour les simplifier. Avant leur intégration au PLU, les PAZ existants peuvent être modifiés, révisés (éventuellement selon la procédure simplifiée) ou mis en compatibilité selon les règles des PLU. Dans ce nouveau cadre, la limitation de la possibilité de créer une ZAC aux zones urbaines et d'urbanisation future des POS est devenue sans objet, de même que la possibilité de créer une ZAC par décision du préfet dans les communes non dotées de POS.

Par ailleurs, la loi SRU précise les conditions de participation au financement, dans un cadre contractuel, des constructeurs qui n'ont pas acheté leur terrain à l'aménageur, ainsi que les relations financières entre la commune et l'aménageur.

P. M. et Y. P.

→ Lotissement; Participations; Plan d'occupation des sols (POS); Plan local d'urbanisme (PLU); Taxe locale d'équipement; Urbanisme opérationnel; Zone à urbaniser par priorité (ZUP).

ZONE DE REVITALISATION RURALE (ZRR)

→ **Aménagement rural**

ZONE D'AMÉNAGEMENT DIFFÉRÉ

→ **Préemption**

ZONE D'ENTREPRISE

Zone d'activités, créée dans un secteur géographique prioritaire, en général en reconversion, où des avantages, notamment fiscaux, sont accordés aux entreprises.

Des formules de zones d'entreprises existent dans divers pays. En Grande-Bretagne par exemple, une politique de zones d'entreprises a été engagée en 1981 avec pour objectif de réduire les contraintes imposées aux investisseurs privés (et, pour le gouvernement conservateur, de reprendre l'initiative aux collectivités locales souvent travaillistes). Les avantages accordés comportaient l'exemption pendant dix ans de l'impôt foncier local et un allégement de l'impôt sur les sociétés. Une zone d'entreprise a par exemple été créée à l'*Isle of Dogs,* au cœur de la zone des *Docklands* en cours de reconversion. Le coût de ces mesures a été évalué en moyenne à 250 000 F par création nette d'emploi.

En France, trois zones seulement ont été créées en 1987 pour cinq ans (ce programme a donc été clos en 1992). Toutes trois sont situées dans des pôles de conversion, à Toulon-La Seyne (257 ha sur quatre sites), à Dunkerque (300 ha sur quatre sites) et à Aubagne-La Ciotat (202 ha sur trois sites). L'exonération d'impôts sur les sociétés y a été accordée pendant dix ans. Les collectivités locales pouvaient en outre dispenser de la taxe professionnelle. L'entreprise devait créer au moins 10 emplois (et au plus 200) en trois ans. Cet avantage ne concernait que l'industrie (à l'exception de certaines branches et des entrepôts) et le tertiaire industriel.

Les résultats ont été inégaux. Au total, 137 entreprises se sont installées, plus de 4 000 emplois avaient été créés en 1992, au moment de l'achèvement du programme, dont 39 % créés par des entreprises étrangères, et on prévoyait que le nombre d'emplois serait porté à plus de 6 500. Mais on ne peut vraiment parler de réussite qu'à Dunkerque, où la zone d'entreprises a surtout attiré des entreprises extérieures à la région ou étrangères. En revanche, il s'agit plutôt d'un échec de fait à Aubagne-La Ciotat, où sont surtout venues des petites et moyennes entreprises locales qui se seraient implantées en tout état de cause dans la région marseillaise. La situation est intermédiaire à Toulon-La Seyne.

Un nouveau dispositif, les zones d'investissement privilégié, a en quelque sorte pris le relais des zones d'entreprises en France. On en a créé dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais et en Sambre-Avesnois. La zone couverte était plus étendue, mais les avantages fiscaux étaient plus réduits.

Le principe des zones d'entreprise a été repris dans les zones franches urbaines (ZFU) lancées dans le cadre du plan de relance pour la ville : 44 ZFU ont été créées pour la période 1997-2001 (prolongées par la suite jusqu'en 2007), puis, devant leur succès et la persistance des problèmes d'emploi dans certains quartiers en difficulté, 41 autres l'ont été pour la période 2002-2008. Au total, en 2009, 100 ZFU (dont 7 dans les DOM) ont été créées. Elles accueillaient, au 1er janvier 2007, environ 45 000 établissements et plus de 125 000 emplois salariés.

P. M.

→ Conversion ou reconversion; Friches urbaines et industrielles; Localisation des activités; Pacte de relance pour la ville; Zone franche urbaine (ZFU).

ZONE DE PEUPLEMENT INDUSTRIEL ET URBAIN (ZPIU) → Agglomération; Aire d'influence d'une ville; Bassin d'emploi

ZONE DE PROTECTION → Monument

ZONE DE PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL, URBAIN ET PAYSAGER (ZPPAUP)

Procédure partiellement décentralisée de protection d'un périmètre sensible sur le plan architectural et paysager, créée aux termes de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Si la protection du patrimoine et des sites reste bien une compétence de l'État, cette loi a cependant ouvert une procédure particulière permettant de protéger des ensembles d'intérêt patrimonial par accord entre l'État et la commune, les ZPPAUP, qui, lorsqu'elles sont établies, se substituent aux périmètres de protection des abords des monuments historiques et aux sites inscrits : il s'agit donc d'une compétence partagée. La loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages a étendu le champ de la ZPPAUP, permettant à celle-ci de protéger, avec un règlement adéquat, des paysages en tant que tels et non plus seulement le cadre paysager ou le site d'un monument ou d'un ensemble architectural.

Ce dispositif particulier de protection permet, au terme d'une véritable étude urbaine ou d'une étude d'un site présentant un intérêt patrimonial ou paysager, de délimiter la zone méritant protection et d'y préciser le cahier des charges applicable, véritable règlement de la zone, s'imposant à tous. La négociation de la protection avec les élus porte à la fois sur la délimitation, ce qui permet, notamment aux abords des monuments historiques, de l'adapter précisément à l'intérêt des lieux, et sur les prescriptions applicables.

Dans une ZPPAUP, l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF) sur les différentes autorisations d'utilisation du sol demeure fondé sur le règlement de la zone. La ZPPAUP constitue une servitude qui s'impose au POS. Le gouvernement a fait voter, dans le cadre de la loi du 3 août 2009 (dite Grenelle 1), que l'avis de l'ABF ne serait plus qu'un avis simple (donc non contraignant) et non plus un avis conforme (c'est-à-dire obligatoire), un recours auprès du ministre chargé de la culture restant cependant possible en cas de désaccord persistant. Cette restriction du rôle de l'ABF a été très critiquée.

La procédure normale d'institution d'une ZPPAUP commence par une délibération du conseil municipal. L'étude du projet est conduite sous l'autorité du maire avec l'assistance de l'architecte des bâtiments de France, le projet devant recueillir l'accord du conseil municipal et celui de l'architecte des bâtiments de France. Puis le projet de ZPPAUP est soumis à enquête publique, et transmis au préfet de région qui recueille l'avis d'un collège régional du patrimoine et des sites. Après avis favorable de toutes ces instances, le préfet de région crée la ZPPAUP par arrêté.

La Commission régionale du patrimoine et des sites, placée auprès du préfet de région, est obligatoirement consultée sur le projet de création ou de révision d'une ZPPAUP. Elle l'est également lorsqu'un différend oppose le maire et l'architecte des bâtiments de France à propos d'une autorisation dans une zone existante et que le préfet de région est amené à arbitrer.

Dès l'institution de ce nouvel outil de protection, les communes ont marqué leur intérêt et de très nombreuses études de ZPPAUP ont été lancées, généralement cofinancées par l'État. Il existe, en 2010, environ 600 ZPPAUP (532 en février 2007) et ce nombre augmente de 25 à 30 par an. Les conditions d'application sont bonnes si on en juge par la rareté des différends entre élus et architectes des bâtiments de France : ceci démontre qu'une étude préalable de qualité, une concertation organisée et un règlement clairement négocié et établi permettent une bonne gestion du patrimoine architectural et urbain.

Les exemples de patrimoines protégés au titre de cette démarche sont extrêmement divers : vieilles villes, quartiers historiques ou populaires, villages et leur paysage, ensembles ruraux, patrimoine contemporain, abords proches ou lointains de monuments majeurs ou de mégalithes. Les études de ZPPAUP ont souvent permis de redécouvrir un patrimoine

ou de fonder une identité à la ville et de constituer un moteur de développement local. La fiscalité nouvelle de la restauration immobilière, couplée avec l'existence d'une ZPPAUP, a donné un nouvel impact économique aux ZPPAUP dans les villes, là où une politique parallèle de revalorisation s'avère nécessaire.

Aucune ZPPAUP concernant un patrimoine paysager en tant que tel n'a encore été créée et quelques réflexions préalables s'imposent qui touchent notamment à la conception même de l'analyse paysagère, à la spécificité des éléments à protéger et donc aux prescriptions applicables (le droit français ne permet pas la protection du parcellaire, ce qui est regrettable).

La création d'une ZPPAUP demande une implication réelle des architectes des bâtiments de France, des études préalables de qualité, ainsi que la volonté des élus de participer à l'élaboration d'une règle du jeu sur leur territoire.

N. B.

→ Abords ; Ensemble historique ou traditionnel ; Patrimoine ; Paysage ; Site.

ZONE DE REDYNAMISATION URBAINE (ZRU)

→ **Pacte de relance pour la ville ; Zone franche urbaine**

ZONE D'INTERVENTION FONCIÈRE

→ **Préemption**

ZONE FRANCHE URBAINE (ZFU)

Les zones franches urbaines sont des zones d'entreprise créées en milieu urbain, dans des quartiers (le plus souvent des grands ensembles des années 1950-1960 ou des ZUP des années 1960-1970) présentant des difficultés multiples sur le plan économique et social (manque d'emplois, chômage élevé, insécurité, etc.). En moyenne, le taux de chômage est plus du double dans les ZFU que dans l'ensemble des agglomérations où elles sont situées ; en revanche, le revenu moyen par unité de consommation y est presque deux fois plus faible.

Dans le cadre du pacte de relance pour la ville, le gouvernement a institué, pour cinq ans (1997-2001), 44 zones franches urbaines (dont 6 dans les DOM-TOM) avec pour objectif d'y créer 1 500 à 2 000 emplois et d'en maintenir 25 000. Ces ZFU sont des zones de redynamisation urbaine (ZRU), donc des quartiers en difficulté de plus de 10 000 habitants présentant des handicaps économiques et sociaux particulièrement lourds. Ils sont situés dans de grandes agglomérations – certaines correspondent à des grands projets urbains (GPU) lancés en 1994 – ou dans des villes moyennes. Les entreprises y bénéficient de mesures étendues d'exonérations fiscales (impôt sur les bénéfices dans la limite de 400 000 F (61 000 €) par an, taxe professionnelle jusqu'à 3 millions de F par an (457 645 € en 2007) pour les entreprises créant des emplois, charges sociales patronales en cas d'embauche pour au moins 20 % dans la ZFU, taxe foncière sur les propriétés bâties, charges sociales personnelles pour les commerçants et artisans, etc.). Ces avantages ont dû être négociés avec l'Union européenne, qui y voyait un risque de distorsion de concurrence et qui en a fait limiter le bénéfice aux petites et moyennes entreprises (jusqu'à 50 emplois créés).

Dans un premier temps, le bilan des ZFU a été très controversé. Ses adversaires faisaient observer que les emplois annoncés n'étaient pas toujours réalisés, qu'il s'agissait souvent d'emplois transférés plus que de véritables créations (effet d'aubaine pour les entreprises) et que le coût de ces opérations était élevé (20 000 € par emploi). Ces critiques ne sont pas sans fondement, mais le bilan demeure néanmoins positif. Selon un rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) de 2009, il se serait créé 45 000 établissements et 126 722 emplois salariés (dont 74 723 bénéficient de l'exonération de charges sociales). La majorité de ces établissements correspondent à des très petites entreprises et sont focalisées sur certains métiers (construction, commerce). Un quart de ces emplois sont occupés par des habitants de la ZFU. Le taux de chômage a évolué dans les ZFU au même rythme qu'ailleurs. L'embauche de salariés y est importante (+ 17 % entre 2007 et 2006). L'échec scolaire serait en réduction (71 % de réussite au brevet des collèges en 2007), mais la délinquance demeure importante.

Sur la base de ces résultats et à la demande des collectivités locales concernées, le mécanisme des ZFU a été prolongé dans le temps

et la sortie du régime de ZFU a été aménagée :

— prolongement des exonérations en faveur des entreprises installées pendant une nouvelle période de six ans (2002-2007) ;

— sortie, étalée sur trois ans (2002-2004), pour les entreprises déjà installées, les exonérations fiscales étant réduites de façon dégressive à 60 %, 40 % et 20 % ;

— étalement sur neuf ans (2002-2010) de cette sortie dégressive (5 ans à 60 %, 2 ans à 40 % et 2 ans à 20 %) pour les petites entreprises (moins de 5 salariés).

Enfin, le gouvernement a décidé (loi du 1er août 2003), dans le cadre de la relance de la politique de la ville et de la rénovation urbaine, la création d'une seconde vague de 41 ZFU pour la période 2004-2008. 15 autres ZEU ont été créées en 2006. Au total, 100 ZFU ont été créées (dont 7 dans les DOM). Elles ont été prorogées jusqu'à la fin de 2014).

Chaque année, depuis 2007, les ZFU bénéficient de 250 à 300 millions d'€ d'exonérations fiscales, dont les deux tiers environ au titre de l'impôt sur les sociétés et un quart au titre de la taxe professionnelle. Elles ont en outre bénéficié de plus de 347 millions d'exonérations des charges sociales patronales en 2008, mais cette somme diminue en 2009 à 250 millions (et diminuera à nouveau en 2011) car cette exonération ne concernera plus que les bas revenus. Une étude de l'Insee a évalué en 2007 à un peu plus de 30 000 € le coût pour l'État d'un emploi créé ou maintenu en ZFU.

Un point important souligné par le rapport du CESE est qu'une bonne part des établissements installés n'ont pas une existence éphémère : il ne s'agit donc pas (ou pas seulement) d'un « effet d'aubaine » (implantation en ZFU uniquement pour profiter des exonérations). Des 29 000 établissements implantés dans les ZFU de la première génération (celle de 1997-2001), 32,5 % étaient encore en activité 5 ans et demi après leur installation et on n'observe pas de décrochage au terme des cinq ans marqué par la fin de certaines exonérations. Après 9,5 ans, 16,5 % des établissements sont encore en activité en ZFU (21,8 % hors ZFU). Les transferts d'établissements ont même un meilleur taux de survie qu'ailleurs.

P. M.

→ Banlieue ; Grand ensemble ; Pacte de relance pour la ville ; Rénovation urbaine ; Zone d'entreprise.

ZONE INDUSTRIELLE

Ensemble de terrains à destination industrielle. Il convient de distinguer :

— Les zones industrielles spontanées où se sont implantées, en ville, en banlieue ou parfois en zone rurale (mais, dans ce cas, un paysage urbain se constitue aussitôt), de nombreuses installations industrielles (usines, dépôts, etc.), ce qui n'exclut pas d'autres usages du sol, minoritaires, enserrés entre les terrains à usage industriel : il n'y a, dans ce cas, d'équipements spécifiques que ceux créés par les entreprises elles-mêmes.

— Les zones industrielles aménagées où, à l'initiative d'un maître d'ouvrage, en général public (collectivité territoriale ou organisme en dépendant, par exemple société d'économie mixte), parfois privé, des aménagements et des équipements ont été réalisés en vue d'accueillir des activités industrielles. L'aménagement de ces zones industrielles s'inscrit dans le cadre de l'urbanisme opérationnel et doit être conforme aux documents d'urbanisme. Il peut s'inscrire dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire ou de la région. Il vise à fournir aux industries de bonnes conditions d'exercice de leur activité ; aux habitants la proximité d'emplois, sans en subir les nuisances ; aux collectivités locales, les ressources fiscales correspondantes.

— Les zones à vocation industrielle sont des terrains qui, dans un document d'urbanisme, sont susceptibles d'accueillir des industries et où peuvent être aménagées des zones industrielles opérationnelles.

Les zones industrielles aménagées sont apparues en Grande-Bretagne en 1900 (Trafford park, près de Manchester, 1897). En France, elles ne sont apparues qu'en 1950 (Châlons-sur-Marne), lorsque la loi du 8 août 1950 a créé le Fonds national d'aménagement du territoire (FNAT) qui permettait un financement particulier. La procédure d'expropriation peut y être utilisée (loi du 6 août 1953).

On parle aussi de :

— zone d'activités économiques, pour une zone qui peut accueillir des activités diverses : industrie, commerce, artisanat, bureaux (ex. : Le Petit-Clamart) ;

— zone artisanale, pour une zone réservée à l'artisanat ou à des usines non polluantes sur de petits lots : elle peut être intégrée au tissu résidentiel ;

— parc d'activités, pour une vaste zone industrielle à faible densité ;

— zone industrielle verticale, pour un vaste bâtiment industriel de plusieurs niveaux, vendu ou loué à des entreprises différentes (ex. Mozinor à Montreuil-sous-Bois).

L'aménagement d'une zone industrielle comporte :

— la viabilisation secondaire des terrains : eau (5 m^3 par heure et par hectare), assainissement, électricité (100 à 150 kW par hectare), éventuellement gaz et branchement ferroviaire ;

— la création d'équipements collectifs pour les entreprises, tels que restaurant interentreprises, bureau de poste, agence bancaire, service de gardiennage et de sécurité, centre médico-social, etc. : la réalisation d'un tel centre d'équipements n'est possible que dans les zones où sont prévus plusieurs milliers d'emplois.

La division en lots étant rarement connue à l'avance par l'aménageur, il assure, en traçant la voirie, une division soit en modules regroupables pour une même entreprise, soit en blocs qui seront ensuite divisés en lots selon la demande des industriels. Cette voirie occupe environ 20 % de la surface de la zone et doit avoir 16 m (voies principales) ou 11 m (voies secondaires) de large.

Le cahier des charges fixe les obligations respectives de l'aménageur et des entreprises industrielles. La densité d'emplois est très variable : en général, entre 50 et 100 par hectare en zone suburbaine, 100 à 200 en zone urbaine, mais certaines zones peuvent comporter moins de 20 emplois par hectare (entrepôts par exemple). La dimension d'une zone industrielle aménagée est également très variable et se chiffre généralement en dizaines, parfois en centaines, d'hectares, mais certaines zones artisanales peuvent occuper seulement 1 ou 2 ha, alors que des parcs industriels à vocation régionale peuvent en utiliser plusieurs milliers (zones portuaires).

L'implantation des zones industrielles doit être assez proche des zones d'habitat (pour réduire les migrations alternantes), mais suffisamment éloignée pour qu'elles n'en subissent pas les nuisances. Le terrain doit être assez plat (pente entre 0,8 % et 4 %), un accès routier, et éventuellement ferroviaire, aisé doit être prévu ainsi que des possibilités d'assainissement. Il convient aussi de veiller au microclimat : peu de brumes (qui forment du *smog* par mélange avec les fumées industrielles) et pas de vents dominants dirigeant les fumées vers les zones d'habitat (en France, il vaut mieux implanter une zone industrielle à l'est de la ville).

L'aménagement d'une zone industrielle peut se faire dans le cadre d'une ZAC ou d'un lotissement. Il doit s'inscrire dans le cadre des plans d'urbanisme (schéma directeur ou SCOT et POS ou PLU en France). La création d'une zone industrielle est décidée par le préfet de région. Le maître d'ouvrage peut être :

- une collectivité publique (commune, syndicat intercommunal, etc.) ;
- un organisme d'aménagement (EPA, SEM) ;
- un organisme à vocation commerciale et industrielle (port autonome, chambre de commerce et d'industrie) ;
- une société privée.

Le coût d'aménagement d'une zone industrielle est de l'ordre de 100 000 €, voire davantage, par hectare plus le prix du terrain nu, ce qui conduit à une commercialisation sur des bases rarement inférieures à 10 € par mètre carré en ville moyenne, de l'ordre de 20 à 40 € dans une grande ville, 50 à 100 € en région parisienne. Des aides financières ont pu, selon les époques, être apportées par la Caisse des dépôts et consignations (via ses filiales) ou divers fonds interministériels (FNAFU, FIAT et ses successeurs, etc.). Les collectivités locales peuvent financer le déficit du bilan de l'aménageur.

P. M.

→ Hôtel industriel ; Industrie ; Lotissement ; Maître d'ouvrage ; Parc d'activités ; Technopôle ; technopole ; Zone d'aménagement concerté (ZAC).

ZONE NATURELLE D'INTÉRÊT ÉCOLOGIQUE, FAUNISTIQUE ET FLORISTIQUE (ZNIEFF)
→ Parc naturel

ZONE PÉRIPHÉRIQUE DU PARC → Parc naturel

ZONE PIÉTONNIÈRE → Piéton ; Rue

ZONE RÉSIDENTIELLE

Zone réservée à l'habitat.

La zone résidentielle, dans une ville ou une commune de banlieue, s'oppose à la zone d'activités, et en particulier à la zone industrielle, au quartier commercial ou de bureaux, mais aussi aux zones mixtes (habitat-activités), aux secteurs de grands équipements, etc.

C'est une notion qui peut concerner à la fois l'utilisation actuelle (ou passée) du sol, ou la destination future de celui-ci, par exemple dans le cadre d'un plan de zonage.

Une zone résidentielle comporte donc des logements et seulement les activités nécessaires à la vie quotidienne de la population qui y réside : commerces quotidiens, écoles, services administratifs et privés courants (poste, médecin, etc.).

Les formes de l'habitat et du tissu urbain qui en résultent peuvent varier :

— quartier urbanisé de façon continue sous forme d'immeubles divisés en appartements, le plus souvent dans le centre des villes ou les anciens faubourgs ;

— quartiers de maisons individuelles, en général à la périphérie des agglomérations : celles-ci peuvent être cossues (on réserve parfois improprement à ce type de quartier le nom de banlieue résidentielle, par exemple aux États-Unis) ou modestes (les lotissements de l'entre-deux-guerres en France) ;

— quartiers composés d'immeubles collectifs, disposés au sol de façon discontinue, s'affranchissant le plus souvent d'un rapport direct à la rue : grands ensembles collectifs de l'après-guerre et autres opérations qui leur ont fait suite.

P. M.

→ Tissu urbain ; Zonage.

ZONE URBAINE SENSIBLE (ZUS) → Contrat de ville ; Grand ensemble ; Pacte de relance pour la ville ; Programme national de rénovation urbaine ; Zone franche urbaine

ZOOLOGIQUE (JARDIN) → Parc

DES MÊMES AUTEURS

▶ Françoise Choay

Le Corbusier, New York, Braziller, 1960.
Marc Tobey, Paris, Hazan, 1962.
L'urbanisme : utopies et réalités, Paris, Le Seuil, 1965.
Planning in the XIXth century, New York, Braziller, 1969.
Meaning in Architecture, Londres-New York, ed. by Baird & Jencks, 1970 ; adaptation française in *Le sens de la ville*, Paris, Le Seuil, 1971.
Tendances principales de la recherche dam les sciences sociales (section sur l'architecture et l'urbanisme), Paris, Unesco-Mouton, 1978.
La règle et le modèle, Paris, Le Seuil, 1980.
La France urbaine, ouvr. collectif sous la dir. de G. Duby, Paris, Le Seuil (vol. IV, 1983 ; vol. V, 1985).
L'allégorie du patrimoine, Paris, Le Seuil, 1991.
Introduction à Baron Haussmann, *Mémoires*, Paris, Le Seuil, 2000.
L'art d'édifier par Leon Battista Alberti, traduction présentée et annotée (avec Pierre Caye), Paris, Le Seuil, 2004.
Pour une anthropologie de l'espace, Paris, Le Seuil, 2006.
Le patrimoine en questions, Paris, Le Seuil, 2009.

▶ Pierre Merlin

La topographie, Paris, PUF, 1964.
Vol. 4-5, 8, 9, 11, 15, 19, 20, 38 et 44 des *Cahiers de l'IAURP* (1966 à 1977).
Les transports parisiens, Paris, Masson, 1967.
Paris, le problème des transports, Paris, La Documentation française, 1968.
La dépopulation des plateaux de haute Provence, Paris, La Documentation française, 1969.
Les villes nouvelles, Paris, PUF, 1969.
L'exode rural, Cahier de l'INED, n° 59, Paris, PUF, 1971.
Vivre à Paris en 1980, Paris, Hachette, 1971.
Méthodes quantitatives et espace urbain, Paris, Masson, 1973.
Vincennes ou le désir d'apprendre (éd.), Paris, Moreau, 1979.
Guide des raids à skis (2 vol.), Paris, Denoël, 1980.
L'université assassinée : Vincennes 1968-1980, Paris, Ramsay, 1980.
Les transports à Paris et en Île-de-France, Paris, La Documentation française, 1982.
L'aménagement de la région parisienne et les villes nouvelles, Paris, La Documentation française, 1982.
Pour une véritable priorité au logement social à Paris, Paris, La Documentation française, 1983.
Aménager la France des vacances (2 vol. avec R. Spizzichino), Paris, La Documentation française, 1983.
La planification des transports urbains, enjeux et méthodes, Paris, Masson, 1984.
Bibliographie sur la planification des transports urbains, Paris, PUV et IRT, 1984.
Les politiques de transport urbain, Paris, La Documentation française, 1985.
Géopolitique de l'Île-de-France (avec J.-C. Boyer et J.-F. Deneux), in *Géopolitique des régions françaises* (Y. Lacoste, éd.), Paris, Fayard, 1986.
Géographie de l'aménagement, Paris, PUF, 1988.
Transformations de la famille et habitat (avec C. Bonvalet *et al.*), Cahier de l'INED, n° 120, Paris, PUF, 1988.
Bibliographie sur les transformations de la famille et l'habitat (avec C. Bonvalet *et al.*), Paris, La Documentation française, 1988.
Morphologie urbaine et parcellaire (P. Merlin *et al.*), Paris, PUV, 1988.
Bibliographie sur les villes nouvelles en France et à l'étranger, Saint-Denis, PUV, 1989.
La famille éclate, le logement s'adapte, Paris, Syros-Alternatives, 1990.
Propositions pour l'Île-de-France, Saint-Denis, PUV, 1990.
Géographie, économie et planification des transports, Paris, PUF, 1991.
New Towns in Perspective (avec M. Sudarskis *et al.*), Den Haag, INTA-AIVN, 1991.
L'urbanisme, Paris, PUF, 1991.
Les villes nouvelles en France, Paris, PUF, 1991.
Les transports urbains, Paris, PUF, 1992.
Géographie des transports, Paris, PUF, 1992.
Les transports en France, Paris, La Documentation française, 1994.
La croissance urbaine, Paris, PUF, 1994.
Pour la qualité de l'université française (avec L. Schwartz *et al.*), Paris, PUF, 1994.
Les techniques de l'urbanisme, Paris, PUF, 1995.
L'urbanisme universitaire à l'étranger et en France, Paris, Presses de l'ENPC, 1995.
Énergie, environnement et urbanisme durable (avec J.-P. Traisnel), Paris, PUF, 1996.
Les transports en région parisienne, Paris, La Documentation française, 1997.
Géographie humaine, Paris, PUF, 1997.
Les banlieues des villes françaises, Paris, La Documentation française, 1998.
Les banlieues, Paris, PUF, 1999.
Le transport aérien, Paris, La Documentation française, 2000.
L'honneur et la gloire, Paris, Phénix Éd., 2000.
Tourisme et aménagement touristique, Paris, La Documentation française, 2001.
L'aménagement du territoire, Paris, PUF, 2002.
Le transport aérien : situation et perspectives, Paris, PUF, 2002.
L'Île-de-France, hier, aujourd'hui, demain, Paris, La Documentation française, 2003.
Le tourisme en France, Paris, Ellipses, 2006.
L'éco-région d'Île-de-France, Paris, La Documentation française, 2007.
L'aménagement du territoire en France, Paris, La Documentation française, 2007.
Énergie et environnement, Paris, La Documentation française, 2008.
L'exode urbain, Paris, La Documentation française, 2009.
Les grands ensembles : de la Charte d'Athènes aux quartiers sensibles, Paris, La Documentation française (à paraître en novembre 2010).

Cet ouvrage a été mis en pages
par IGS-CP

Achevé d'imprimer par
l'Imprimerie France Quercy, 46090 Mercuès
N° d'impression : 01314/ - Dépôt légal : octobre 2010



Imprimé en France

Sous la direction de

Pierre Merlin - Françoise Choay

Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement

◆ Qu'est-ce que l'urbanisme et pourquoi un dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement ? *« L'urbanisme n'est-il pas à la fois théorie et pratique, solidaire du projet de société dans son institution imaginaire comme dans ses institutions réelles, tributaire de savoirs multiples, scientifiques ou non, de savoir-faire, traditionnels ou novateurs, de coutumes et d'habitudes ? »* s'interroge Françoise Choay. *« L'aménagement est une discipline de l'espace, ou des espaces, car on peut disposer avec ordre à l'échelle du territoire, voire de la planète, comme à celle de la plus petite unité physique… L'aménagement est donc inséparable de l'histoire, du patrimoine comme de la prospective. L'aménageur ne peut être inculte, il doit être imaginatif »* précise Pierre Merlin.

◆ Interventions volontaires de l'homme sur son environnement, l'urbanisme comme l'aménagement, sont des disciplines nécessitant une *praxis* plurielle, une action au cœur de laquelle se retrouvent les pratiques des architectes, des élus et responsables administratifs, mais aussi des juristes, des historiens et des citoyens. Autant dire que plusieurs disciplines sont associées dans ce *« champ de l'action humaine, pluridisciplinaire par essence, ancré à la fois dans le passé, le présent et l'avenir »* et qu'un dictionnaire s'avère indispensable pour ordonner et donner un sens aux mots et concepts utilisés. Cette quatrième édition entièrement revue et augmentée, éditée en Dicos-poche, propose une information professionnelle replacée dans une perspective transdisciplinaire, doublée d'une présentation des problématiques actuelles.

◆ Pierre Merlin, président de l'Institut d'urbanisme et d'aménagement de la Sorbonne, est professeur émérite à l'Université de Paris I – Panthéon Sorbonne et ancien professeur à l'École nationale des ponts et chaussées.

Françoise Choay est professeur émérite à l'Institut français d'urbanisme et *professor at large, University of Cornell.*

ISBN : 978-2-13-058066-9





www.puf.com

puf Quadrige DICOS POCHE

Couverture Atelier Didier Thimonier – Photo © Photononstop.



Sous la direction de
Pierre Merlin
Françoise Choay

Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement



Quadrige
DICOS POCHE

puf