UNIVERSITE PAUL CEZANNE AIX MARSEILLE III

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES

Doctorat

Droit public

Mélanie MACARIO

L'aménagement des centres-villes : la mobilité, vecteur et acteur de la centralité urbaine

Thèse dirigée par le Professeur Jean-Claude RICCI, Professeur des Universités.

Soutenue le 20 janvier 2012.

Jury :

Madame Elise CARPENTIER, Professeure des Universités, Université du Maine.
Monsieur Vincent RENARD, Directeur de recherches au CNRS, Conseiller à la direction de l'Institut du développement durable et des relations internationales Sciences Po.
Monsieur Jérôme TREMEAU, Professeur des Universités, Université d'Aix-Marseille 3.
Monsieur Jean-Claude RICCI, Professeur des Universités, Université d'Aix-Marseille 3, Directeur de l'Institut d'Etudes politiques d'Aix en Provence (1996-2006).

REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent tout d'abord à mon directeur de thèse, Monsieur Jean-Claude RICCI, pour avoir accepté de suivre ce travail qui avait débuté sous la direction de Monsieur Albert LANZA, alors Directeur du Centre d'Etudes Juridiques d'Urbanisme, et pour m'avoir permis, par ses conseils, sa rigueur, et son professionnalisme, de mener cette thèse à son terme.

Je tiens également à remercier Madame Françoise ZITOUNI, maître de conférences à l'Université d'Aix-Marseille 3, pour sa disponibilité, sa gentillesse et son aide précieuse au début de cette recherche.

Je remercie bien-sûr Stéphane qui, depuis de nombreuses années, m'a épaulé dans cette tâche, a supporté mes états d'âme ainsi que mes absences, et sans lequel cette thèse n'aurait pas abouti. J'adresse également toute ma reconnaissance à mes beaux parents, Michel et Daisy, pour avoir pris le plus grand soin de ma petite Juliette afin de me permettre de terminer la rédaction de ce travail.

De profonds remerciements vont aussi à mes parents pour leur soutien au cours de ces longues années d'études, l'intérêt qu'ils ont porté à cette recherche, la patience et la compréhension dont ils ont fait preuve aux moments les plus difficiles.

Je dois également remercier Alexia, ma meilleure amie, ma moitié, ainsi que Marie-Thérèse, pour avoir lu l'intégralité de cette thèse et fais part de leurs remarques et suggestions. Mes remerciements vont également à mon amie Chantal qui, par sa maîtrise de l'outil informatique, m'a évité bien des soucis dans la mise en forme de ce travail. Enfin, je tiens également à remercier mon beau père, Yann, ainsi que Pépita et Linda, qui ont accepté de traduire le résumé de cette thèse en anglais et en espagnol.

A Juliette,

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : La recherche d'un équilibre entre la densité et le développement de la mobilité

TITRE I : La dédensification des centres-villes : compromis entre la qualité de vie et l'exigence de mobilité

Chapitre I : L'origine des politiques de dédensification : l'amélioration de la qualité de vie

Chapitre II : Le paradoxe des politiques de dédensification : la paralysie du centre-ville

TITRE II : La densification des nouvelles centralités : la recherche d'une attractivité fondée sur la mobilité

Chapitre I : Les déséquilibres induits par les concentrations mono-fonctionnelles : l'exemple des centralités commerciales périphériques

Chapitre II : De nouvelles centralités pour de nouveaux territoires : la recherche d'un équilibre entre densité et attractivité

SECONDE PARTIE : La recherche d'un équilibre entre l'accessibilité et la maîtrise de la mobilité

TITRE I : L'accessibilité du centre-ville par l'élaboration d'une politique de stationnement

Chapitre I : Stationnement et diversités des situations

Chapitre II : Les outils de régulation et de gestion du stationnement

TITRE II : L'accessibilité du centre-ville par l'élaboration d'une politique de gestion des temps

Chapitre I : Les nouvelles pratiques sociales et l'évolution des rapports spatio-temporels

Chapitre II : La prise en compte de l'aspect temporel par les institutions : une réforme nécessaire mais inachevée

Introduction

« Le risque est grand de vouloir enfermer la problématique du centre dans une formulation spatiale et une fois délimitées ses frontières, de s'en tenir à une analyse limitée à celles-ci » Jean-Paul LEVY[1].

L'idée de « centre » et, spécifiquement, de « centre-ville » est une fausse idée simple. Pour galvaudé et amplement utilisé qu'il soit, le mot « centre-ville » ne se laisse pas aisément déceler et percevoir. Certes, le sens commun permet de comprendre ce qu'est le centre et, en un certain sens, il permet même de « voir » où il est, surtout par rapport à ses antinomies conceptuelles fonctionnelles et physiques (ou topographiques) que sont la « banlieue » ou la « périphérie ». Mais d'une part, ce n'est là qu'un aperçu « en creux » de la notion de centre, d'autre part, et ce sera une constante de la difficulté du sujet, le centre ne peut jamais être pensé ou traité en soi. Bien au contraire, il est dans un rapport constant d'interaction avec ce qui l'entoure : centre sans périphérie ou périphérie sans centre donnerait lieu à une gymnastique intellectuelle des plus inconfortables. Chacun de ces deux grands ensembles agit sur l'autre dont il reçoit, en retour, des effets. Ceci permet de comprendre que parler de « l'aménagement des centres-villes » est une manière cursive et donc, à la limite, inexacte car incomplète, de dire les choses. Une solidarité physique mais aussi économique, culturelle, sociale… unit les diverses composantes du tissu urbain, que ce soit d'ailleurs sous la forme d'une complémentarité ou d'une opposition.

L'idée d'engager une réflexion sur l'aménagement des centres-villes est issue de l'observation de situations conflictuelles récurrentes dont les origines, particulièrement anciennes, révèlent un mode de raisonnement urbanistique dans lequel l'histoire, la géographie, la sociologie et le bon sens souffrent d'être soit insuffisamment mobilisés, soit artificiellement mis en opposition ou, encore, sur-estimés ou sous-estimés. Il faut reconnaître, à la décharge des responsables de tous ordres ayant à intervenir en cette matière, que la tâche est ardue et que l'aménagement recouvre, en matière de centre-ville plus qu'ailleurs, un champ d'application multi dimensionnel et pluridisciplinaire :

[1] J-P. LEVY, *« Centres-villes en mutation »*, Paris, éd CNRS, coll Sciences sociales, 1987, p. 30.

- Multi dimensionnel parce qu'il est plus que jamais ancré dans un passé qui, aussi lointain soit-il, semble toujours d'actualité : outre l'aspect morphologique, les questions qui touchent à la qualité de vie, à la fluidité des déplacements et au prestige économique ont de tout temps constitués le fondement des interventions réalisées dans les centres. Les motivations économiques et sociales ont évoluées, mais demeurent assises sur des principes identiques dans lesquels la fonction l'emporte sur l'individu.
- Pluridisciplinaire parce que la multifonctionnalité des centres-villes suppose de prendre en compte nombre d'aspects relevant de disciplines différentes et dont certains s'accommodent mal d'une règlementation. Maintenir l'attractivité d'un centre-ville ne se résume pas à de simples aménagements matériels visant à *« disposer avec ordre les habitants, les constructions, les activités, les équipements… »*[2] : cela suppose une volonté des usagers de partager quelque chose en commun, une communauté d'intérêts qui tend aujourd'hui, dans un contexte de mondialisation économique et ethnique, à disparaître. Le défi est alors de taille puisqu'il s'agit désormais de concilier des intérêts de plus en plus divergents, mais surtout de les anticiper sachant que leur évolution n'obéit par au même rythme que celui de l'aménagement urbain.

A ces inconvénients qui coexistent dans l'espace, s'ajoute un autre élément, facteur de complexité du sujet : il s'agit de la gestion du temps urbain. Un auteur fait très justement observer : *« L'aménagement est donc inséparable de l'histoire, du patrimoine comme de la prospective »*[3]. Toute question contemporaine d'urbanisme suppose, pour sa correcte résolution, à la fois, la prise en compte de l'héritage historique et la capacité à se projeter dans le futur, sans oublier qu'entre les deux se placent les urgences et les limites (souvent financières) du présent. Dans le cas d'un centre-ville, la difficulté n'est pas loin d'être une quadrature du cercle dans la mesure où chacun des paramètres à prendre en considération, à évaluer correctement et à combiner avec les autres aussi heureusement que possible, se trouve amplifié tout simplement parce qu'il s'agit du centre.

Enfin, *last but not least,* en matière de centre-ville, le choix du terme « aménagement » peut paraître inapproprié dans la mesure où prétendre aménager un lieu, c'est avant tout prétendre le maîtriser dans le but de l'adapter à l'usage que l'on souhaite en faire. Or le centre-ville n'est pas un lieu comme les autres sur lequel une action volontaire des pouvoirs publics suffirait à créer, recréer ou maintenir l'attractivité. Sans doute est-ce la raison pour laquelle cette action a pris les dénominations les plus diverses et les plus prétentieuses : de la

[2] P. MERLIN, F.CHOAY, *« Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement »*, 2ème éd, Quadrige, 2009, p. 40.
[3] *Ibid.*, p. XI.

« redynamisation »à la « reconquête» en passant par la « revitalisation », le centre apparaît comme un espace-objet que l'on pourrait se réapproprier et même ressusciter ! A la différence de l'idée positive qui découle du mot « aménagement », ces diverses expressions laissent entendre que les centres-villes seraient en danger et qu'il y aurait urgence à mettre en place un processus de sauvetage visant à rétablir un état antérieur. A ce titre, elles traduisent l'annonce par les pouvoirs publics d'une action ponctuelle forte afin d'inverser un processus de paupérisation qui, partant du centre, gangrène progressivement l'ensemble de la ville. Le choix du terme « aménagement » dans le cadre de notre étude vise au contraire à insister sur l'intérêt d'agir dans la durée, de mener une action continue dans le temps en se fondant sur une observation permanente des pratiques des usagers, c'est-à-dire en inversant la logique de primauté de la fonction sur l'individu.

C'est pourquoi notre propos ne sera pas ici d'élaborer une méthodologie d'aménagement des centres-villes ; nous en serions bien incapable et ce pour deux raisons bien simples : la première est d'ordre subjectif et tient au fait que le centre-ville est empreint d'une symbolique, critère qui n'est pas « aménageable » sauf à considérer que l'on puisse s'approprier l'histoire et l'identité des individus; la seconde est plus concrète et se fonde sur la rapidité d'évolution de la société moderne qui, en se cristallisant au centre des villes, entraîne une remise en cause permanente des projets. La nouvelle structuration des villes traduit l'évolution de cette société qui repose sur des flux qui ne sont pas toujours localisables mais qui irriguent désormais le cœur de nos villes.

Dans cette nouvelle structuration, les centres-villes doivent être reconsidérés à l'échelle des nouveaux paramètres qui fondent les sociétés modernes. Comme l'a analysé Manuel Castells, le centre se spécialise de plus en plus *« dans les tâches de gestion, d'information et de décision des grandes affaires capitalistes. Il devient échangeur, coordinateur, décideur d'activités qui sont elles décentralisées »*[4]. Autrement dit, son contenu tend à devenir virtuel ce qui nous conduit à nous interroger sur les limites de l'aménagement urbain en la matière. Cette approche peut paraître paradoxale en ce sens qu'elle traite du matériel et de l'immatériel ; elle est néanmoins novatrice en ce qu'elle tente de faire tomber des frontières disciplinaires qui constituent à nos yeux la faiblesse des politiques d'aménagement ; elle est enfin complexe et incomplète dans la mesure où elle aborde des domaines étrangers au droit qui, compte tenu de la finalité juridique de ce travail, ne seront développés que partiellement. Dans ce contexte, il nous incombait de revisiter le concept d'aménagement, de l'actualiser en

[4] P. BLANQUART, *« Une histoire de la ville, pour repenser la société »*, Paris, éd la Découverte, coll Cahiers libres : essais, 1997, p. 151.

l'appréhendant dans son sens le plus large c'est-à-dire en amont des opérations : aménager les centres-villes, certes, mais pour qui et pourquoi ? Quel rôle sont ils appelés à jouer dans la ville du XXI^{ème} siècle ? Y ont-ils même encore un rôle ?

C'est donc parce que le centre-ville représente bien plus qu'une simple catégorie de l'espace urbain que nous avons choisi de dépasser le concept juridique d'aménagement, limité, par l'article L. 300-1 al 1 CU, à l'ensemble des actions ou opérations ayant pour objet de *: « (…) mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».*

Il faut dire que ce choix nous est apparu au fur et à mesure de nos recherches et qu'en choisissant de faire porter cette thèse sur l'aménagement des centres-villes, nous avions pour objectif initial de rechercher les dysfonctionnements du droit de l'urbanisme dans un contexte spatial limité : celui du Centre de la Ville, entendu comme centre unique, puissant, fédérateur et symbolique. Essentiellement juridique, cette étude présentait le risque de ne livrer qu'un aperçu partiel des problématiques des centres en se limitant à une étude des outils opérationnels permettant de concilier densité, accessibilité, et multifonctionnalité. A ce titre, elle présentait plusieurs faiblesses :

- d'une part, elle supposait de traiter le centre-ville de façon isolée, comme s'il eut été possible que celui-ci fonctionne en autarcie ;
- d'autre part, elle avait pour effet de laisser sans réponse nombre d'aspects spécifiques au centre mais étrangers au droit de l'urbanisme ;
- enfin, elle éludait la question, ou plutôt l'énigme de la centralité urbaine.

De ce fait, cette vision s'est rapidement révélée sans issue et c'est en l'inversant qu'une tout autre problématique du sujet nous est apparue. Il s'agissait en effet non pas de partir d'une étude exhaustive des outils juridiques couramment utilisés dans les centres : ces outils sont principalement orientés sur la protection du patrimoine, la production de logements et la relance de l'activité économique et une telle analyse ne rendait compte que de façon partielle de la complexité inhérente à l'élaboration de politiques d'aménagement en centre-ville. En effet, alors que les centres-villes sont le terrain privilégié de la superposition de plusieurs outils juridiques opérationnels et qu'ils sont à ce titre les lieux les plus réglementés de la ville, leur aménagement semble sans cesse inachevé, voire inadapté.

Aussi nous a-t-il semblé qu'il fallait plutôt replacer la problématique du centre-ville dans sa globalité, c'est-à-dire dans son fonctionnement interne caractérisé par une importante densité bâtie, humaine et fonctionnelle, mais également dans sa relation avec le reste de la ville et les autres territoires urbains, ce vaste ensemble pris globalement étant, d'abord, caractérisé par une mobilité généralisée. Cette double approche est en effet indispensable dans la mesure où le centre-ville est une notion transversale qui touche, par ses multiples fonctions, matérielles et immatérielles, à l'ensemble de la question urbaine. L'emploi généralisé d'un vocabulaire médical témoigne en effet de sa fonction vitale dans l'équilibre de la Cité : ainsi, Jean-Paul Levy évoque sa dimension matérielle en désignant le centre comme *« le cœur qui bat dans la ville, le cerveau qui contrôle et commande celle-ci, le poumon par lequel elle respire »*[5]. Le centre représente, dans une société désormais marquée par la rapidité des changements de toutes natures, le lien fondamental avec le passé qui contribue à l'équilibre et au prestige de l'ensemble de la ville et se décrit le plus souvent comme l'espace urbain originel, celui qui a donné naissance à la cité et qui constitue un peu son âme. Ainsi, et c'est en cela que réside toute la complexité de notre étude, on ne peut évoquer le centre sans évoquer la ville, ni évoquer la ville indépendamment de son centre. Pourtant, la reconnaissance du centre comme moteur de la cité est particulièrement récente : elle remonte en effet à la deuxième moitié du XXe siècle, période au cours de laquelle, après avoir été délaissé au profit de l'aménagement périphérique, le centre s'est vidé de ses populations, de son commerce et de son attractivité. Son déclin urbanistique, social et économique est donc indiscutablement lié au phénomène d'étalement urbain et à tout ce que celui-ci implique. Dès lors, notre sujet s'est complexifié, s'élargissant au fur et à mesure des développements autour de deux notions finalement « centrales » : celle de la mobilité et celle de la centralité.

Reflet des modes de vie, la mobilité se manifeste par de nouveaux modes d'appropriation de l'espace et du temps dont l'instabilité fragilise ce lien vital qui unit le Centre, entendu comme centre unique, et le reste de la ville. On sait aujourd'hui que l'explosion de la mobilité individuelle a aggravé le phénomène d'étalement urbain et que celui-ci a favorisé l'apparition ou la création de nouveaux lieux que l'on a coutume de désigner sous l'expression équivoque de « nouvelles centralités ». Ces nouveaux centres auraient pu être qualifiés de nouveaux centres-villes mais on a tenu à maintenir une distinction qui repose davantage sur le contenu de ces divers centres que sur leur localisation. De leur relation avec le centre dépend l'équilibre de la ville, équilibre qu'il convient de plus en plus souvent d'appréhender dans le

[5].J-P LEVY, *« Centres-villes en mutation », op. cit.*, p. 27.

cadre d'une organisation polycentrique. La centralité peut en effet être unique ou multiple, mais dans les deux cas, son pouvoir d'attraction repose principalement sur son accessibilité et partant, sur le développement et la maîtrise de la mobilité qui est absolument nécessaire pour se rendre dans le centre et pour en sortir. La centralité et la mobilité constituent donc un principe organisateur de l'espace urbain. En fait, on perçoit très vite qu'il s'agit de deux manières de décrire une identique réalité ; ceci se comprend lorsque se constate combien elles présentent de nombreux points communs :

- d'une part en ce qu'elles dépendent directement des processus de transformations de la société urbaine,
- d'autre part en ce que les interactions qui s'exercent entre le centre et la périphérie sont du même ordre que les interactions existant entre centralité et mobilité,
- enfin en ce qu'elles soulèvent toutes deux des questions de justice sociale qu'il convient de traduire dans un projet « politiquement correct ».

On comprendra donc que ce n'est pas sans crainte que nous aborderons ces différentes questions qui mêlent à la fois logiques spatiales et temporelles, flux matériels et flux immatériels, relativisant ainsi le rôle du Droit dans la possibilité de règlementer l'organisation et l'utilisation des centres-villes en fonction de ces logiques. Cette notation est d'autant plus renforcée en matière de centre-ville qu'elle y est accrue par deux facteurs :

- d'une part, le centre-ville est un espace extra et supra-territorial dans la mesure où son rayonnement agit à l'échelle de la ville et en fait un lieu « supérieur » aux autres ;
- d'autre part, la centralité urbaine est détachable du centre-ville en ce sens qu'elle peut être « produite »[6] sur n'importe quelle partie du territoire urbain.

Il nous faut, à présent, pour bien fixer le cadre de l'étude, analyser plus précisément le sens du mot « centre » pris ici dans sa réalité concrète comme espace, en un lieu déterminé d'une ville ou d'une zone urbaine. A cet égard, s'il était permis, jusqu'à présent, d'en rester à une acception somme toute fruste du « centre », il convient désormais d'en prendre toute la mesure, à la fois pour en montrer toute la richesse et donc la complexité, et pour s'assurer de l'exacte compréhension de l'objet à aménager. Or à cet égard, deux observations s'imposent, lourdes de conséquence pour la suite de ce travail.

En premier lieu, concernant sa localisation, ce qui est, après tout, la fonction première du choix du mot « centre-ville », force est de constater que cette localisation oscille en réalité

[6] Nous reprenons ici la formulation consacrée par J-S. BORDREUIL dans le titre de sa thèse, *« La production de la centralité urbaine »*, thèse sociologie urbaine, Toulouse 2, 1987, 885p.

entre deux pôles : celui du centre-ville entendu comme « centre de la ville », avec une connotation quasi géométrique, et celui du centre-ville comme étant « au centre de la ville » où c'est ici le fonctionnel qui l'emporte sur le physique **(I)**.
En second lieu, s'agissant non plus de la localisation du centre-ville mais de celle de la centralité urbaine, se dévoile un processus où la centralité est concurrencée par les centralités **(II)**.

I. La localisation du centre-ville : du centre de la ville au centre dans la ville

Au sens littéral du terme, le centre se définit comme un *« point situé à égale distance de tous les points d'une circonférence ou de la surface d'une sphère »*[7]. Dans cette acception, le centre est donc le centre de quelque chose d'identifiable, de mesurable et de concret. Pourtant, le centre-ville s'accommode mal d'une définition aussi rationnelle : au contraire, la subjectivité qui est la sienne en fait une notion glissante, insaisissable et qui a déjà fait l'objet de réflexions particulièrement riches sans parvenir toutefois à le définir précisément. Cette subjectivité tient d'une part au fait que le centre-ville peut se concevoir en dehors de toutes considérations géométriques : le centre-ville ne se situe par forcément au centre de la cité **(A)** ; d'autre part au fait que son fonctionnement et son attractivité sont intrinsèquement liés à la mobilité des personnes et des biens : il est, à la fois et sans paradoxe, le symbole de la fixité, donc de l'immobilité et, d'une certaine façon, le produit et le vecteur de la mobilité **(B)**.

A/ Le paradoxe d'un centre qui n'est pas forcément au centre

Le centre de la ville n'est pas un point mais un lieu qui, s'il « *coïncide généralement avec le centre primitif* » et « *... correspond au site originel qui a été choisi en fonction de préoccupations d'une autre époque : défense, marché, administration…(…)* »[8], ne constitue plus forcément le centre actif de la ville moderne. En principe, il y adéquation entre centre géométrique de la ville et centre topologique : c'est notamment le cas dans les villes fortifiées où il abrite un château, un établissement religieux, ou une abbaye, ainsi que dans les villes construites autour d'un carrefour fluvial ou ferroviaire. Toutefois, il peut également être situé en dehors de toute considération géométrique : il en est ainsi dans les villes portuaires où le centre se situe en bordure de mer en raison de l'attractivité économique liée à la présence du port. Si le centre de la ville en tant que centre topologique n'est pas forcément le centre

[7] Dictionnaire encyclopédique Hachette 2001.
[8] P. MERLIN, F.CHOAY, *« Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement »*, *op. cit.*, définition du centre topologique, p. 159.

géométrique, cela signifie qu'il ne peut se contenter d'une identification essentiellement fondée sur sa situation. Le fait d'être au milieu de quelque chose ne suffit pas à qualifier le centre de la ville de centre-ville : c'est l'établissement des principales fonctions de la communauté qui qualifie le centre-ville, c'est-à-dire que c'est parce que le site correspondait avec l'exploitation qu'entendait faire la communauté d'une ou plusieurs fonctions qu'il a été choisi. Le lieu et la fonction sont donc liés, mais les caractéristiques du lieu nécessaires à l'exercice de la fonction n'obéissent pas forcément à des principes géométriques : dans les centres anciens, elles relèvent également de considérations défensives, géographiques, économiques, politiques et religieuses.

C'est donc le but poursuivi par la communauté qui a déterminé le choix du lieu, ce qui explique que le centre-ville initial ne coïncide plus forcément avec le centre-ville actuel. Les préoccupations de la société civile ont évolué et ont entraîné une remise en cause de la localisation du centre de la ville et du rôle du centre dans la ville. Ce constat n'est pas récent : on le retrouve à propos de l'Acropole qui, alors qu'il abritait le Palais et constituait le lieu de culte, verra un nouveau centre apparaître dans la plaine : l'Agora. Centre à vocation essentiellement politique et civile, il symbolise alors la mise en place d'un nouveau système social et démocratique[9]. Formé d'une place rectangulaire sur laquelle donnaient les édifices les plus importants, cet espace libre, entièrement laïcisé et qui n'avait pas d'affectation précise, s'est vu au fil du temps investi par les commerçants et les artisans et a acquis une importance économique telle que l'Acropole devint un simple lieu de culte et cessa d'être utilisé comme citadelle. A chaque mutation sociale, économique ou politique correspond un déplacement du centre de la ville et/ou une remise en cause du rôle du centre dans la ville : en ce sens, la suprématie du centre-ville sur les autres espaces souffre d'une certaine précarité puisque ces derniers peuvent venir le concurrencer jusqu'à le remplacer. Ainsi, durant le premier millénaire, la multiplication des sites fortifiés a remis en cause le monopole du centre de la ville médiévale dans l'exercice du pouvoir et du commerce : la décadence de l'autorité souveraine et les antagonismes politiques et religieux ont alors favorisé l'apparition des premiers châteaux ruraux et l'implantation d'établissements religieux aux pieds des villes. Pour certains d'entre eux, en général ceux qui étaient le mieux situés, l'exercice du pouvoir et de la protection qui y était attachée ont attiré des activités commerciales et avec eux, des pèlerins qui se sont sédentarisés jusqu'à former de nouveaux noyaux urbains.

[9] Il s'agit du synoecisme, c'est-à-dire la réunion de plusieurs villages en une cité avec égalité des droits entre les différentes composantes et formation d'institutions politiques et culturelles unifiées.

Lieu et contenu du lieu constituent donc des éléments de reconnaissance du centre-ville en ce qu'ils permettent de localiser l'établissement des principales fonctions de la communauté urbaine. Pour autant, ils demeurent inopérants lorsqu'il s'agit de le délimiter précisément. Cette question est en effet récurrente et aucun spécialiste de l'urbain ne peut prétendre fixer des limites tangibles au centre sous peine d'arbitraire : le centre-ville est spatialement indélimitable parce qu'il fait l'objet d'un processus de recomposition permanente qui n'obéit pas seulement à des logiques spatiales et rationnelles.

- Cette recomposition est tout d'abord fonctionnelle et on observe que le départ de certaines activités est compensé par l'implantation d'activités différentes : le centre-ville n'est donc pas voué à disparaître mais à s'adapter à l'évolution de l'organisation urbaine et des modes de vie. Cette adaptation se traduit principalement par un mécanisme de réaffectation qui peut être global lorsqu'il concerne un quartier entier du centre-ville ou ponctuel lorsqu'il ne touche qu'un bâtiment isolé.
- Ensuite, cette recomposition est également sociale, historique et philosophique et à ce titre confère au centre une dimension immatérielle, intemporelle et symbolique qui se prête mal à tout exercice de délimitation. Le centre est empreint d'un vécu et véhicule l'image de l'intensité de la vie urbaine dans tout ce qu'elle a pu et peut encore avoir de positif comme de négatif. C'est bien la raison pour laquelle il ne peut faire l'objet d'une approche essentiellement physique, cette intensité étant insaisissable et perçue différemment selon les époques et les populations.
- Enfin, et l'expression « quartier du centre-ville » le confirme, cette recomposition est également spatiale : en effet, le centre avance, grandit, absorbant peu à peu le péricentre qui finit lui aussi par se retrouver au cœur de la vie urbaine. On y distingue désormais plusieurs quartiers tels que le centre historique, le centre des affaires, le centre politique …Dans les métropoles, ces quartiers centraux peuvent s'étendre sur des surfaces particulièrement vastes au point qu'il est apparu nécessaire d'identifier le cœur du centre, de lui donner une dénomination distincte du centre-ville apte à retranscrire la puissance et l'attractivité de ce lieu. Sorte de centre du centre-ville, « l'hypercentre » se caractérise par *« l'accumulation d'activités de plus en plus spécialisées et raffinées »*[10]. L'emploi du préfixe « hyper » contient une référence implicite à l'abondance, à l'excès et à la rapidité de la société moderne, ce qui constitue d'ailleurs un paradoxe dans la mesure où il correspond le plus souvent avec

[10] P. MERLIN, F.CHOAY, *« Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement »*, *op. cit.,* p. 157.

le centre historique, reflet d'une époque où le temps était perçu et utilisé différemment.

Ce principe de recomposition permanente a pour effet de « brouiller les pistes » et s'accorde mal avec la vision sectorielle qui commande tant les dispositifs de planification et de programmation que les outils opérationnels mobilisés dans les centres-villes. Il témoigne du fait qu'il est utopique de procéder à une identification précise d'éventuelles limites spatiales, le rôle du centre étant par nature de les dépasser en produisant une dynamique à l'échelle de la ville toute entière. Le centre-ville est un espace qui s'identifie davantage par rapport à ses enjeux, un territoire d'influence qui ne comporte pas de limites franches. C'est pourquoi on ne saurait se contenter d'une approche purement géométrique pour envisager le rôle que ce centre assure dans la ville. En tant que lieu de convergence des flux urbains, l'appréhension du centre à des fins d'aménagement est donc plus dialectique qu'on ne le pense ordinairement. Elle suppose d'analyser les mouvements à l'origine de ses forces, comme de ses faiblesses, et de les intégrer, tant bien que mal compte tenu de la pluridisciplinarité de la démarche, au sein des politiques d'aménagement. Ces mouvements sont d'origine très diverses : ils sont la conséquence des pratiques sociales, professionnelles et ludiques de la population urbaine et sont à la base de la dynamique des centres-villes.

B/ Le paradoxe d'un lieu qui associe mobilité et immobilité

Le centre obéit à une double logique de réception et de rejet des flux de toutes natures qu'il convient d'analyser afin d'évaluer dans quelles mesures celle-ci peut renforcer son attractivité ou au contraire lui être néfaste. Ce mouvement incessant d'aller-retour, cette force à la fois centripète et centrifuge pour reprendre une expression employée par les économistes, illustre le fait que la mobilité est pour le centre ce que le centre est pour la ville :

- d'un point de vue interne, elle suppose que l'on puisse y accéder et s'y déplacer ;
- d'un point de vue externe, elle constitue son mode d'approvisionnement, sa nourriture et conditionne par là même son rôle dans le système urbain qui l'entoure.

Néanmoins, si le centre et la mobilité ne peuvent se concevoir indépendamment l'un de l'autre, la question se pose de savoir si, en réalité, il n'en a pas toujours été ainsi ou s'il faut considérer qu'il s'agit là d'un aspect nouveau, inhérent à la modernité des modes et des motifs de déplacements ?

Si l'on devait retenir la seconde branche de cette alternative, il faudrait admettre que la définition du Centre est appelée à changer selon les époques, mais également selon les pays

en fonction de leur niveau de développement. Pour déterminer dans quelle mesure cette façon de voir et de décrire les choses est, ou non, exacte, il nous a fallu retourner aux origines des centres-villes, ces noyaux urbains qui se sont par la suite retrouvés au cœur de villages, puis de cités. La sédentarité qui caractérisait alors les modes de vie pourrait laisser penser que la mobilité est un fait récent et que les centres n'ont pu se développer qu'en raison de la fixité des populations. Ce n'est pas tout à fait le cas. Certes, l'usage du terme de « mobilité » est relativement récent puisqu'il remonte, tout comme l'expression de « phénomène urbain » qui lui est indirectement liée, aux années cinquante, période charnière pendant laquelle les modes de vie urbains ont connu, sur un temps relativement court, de profonds bouleversements. L'apparition concomitante de ces deux termes dans le vocabulaire urbain n'est d'ailleurs pas un hasard : alors que la « mobilité » se définit comme « *la propension d'une population à se déplacer* »[11], le « phénomène urbain » évoque les changements en cours et constitue *« un des traits les plus frappants de la civilisation contemporaine »*[12]. Pour autant, si le terme n'était pas consacré, la mobilité a toujours été au cœur du fonctionnement puis du dysfonctionnement des centres-villes.

- Au cœur du fonctionnement d'abord, parce que celui-ci fut pendant longtemps dicté par des logiques tenant à l'exercice du pouvoir et du commerce : les cités antiques ne pouvaient fonctionner en autarcie d'autant que les conquêtes, et donc les déplacements, contribuaient à renforcer le pouvoir du souverain résidant au centre de la ville et à assurer le ravitaillement des populations. Ainsi, le prestige attaché aux centres anciens tient au fait qu'ils ont d'abord été un lieu où se sont cristallisés le pouvoir et la richesse d'un peuple par rapport à un autre peuple. L'acropole, l'agora, les oppida et les châteaux urbains participaient tous de cette double fonction et leur rôle de catalyseur dans la vie urbaine est indissociable des victoires et des défaites sur le monde extérieur. Ces externalités étaient particulièrement visibles sur les places publiques où les échanges entre les habitants et les étrangers symbolisaient la relation du centre avec l'extérieur.

- Au cœur du dysfonctionnement ensuite, parce que c'est pour se protéger des invasions que les villes se sont dotées de fortifications à l'origine d'une surdensité bâtie et humaine favorisant les embouteillages, la diffusion des épidémies et la fuite des populations. S'il ne s'agissait pas véritablement de mobilité résidentielle ou professionnelle, du moins l'histoire urbaine témoigne-t-elle de l'impact de ces « mobilités guerrières » sur la qualité ou la médiocrité des conditions de vie en centre-ville. Ce qui se passait à l'extérieur était alors

[11] P. MERLIN, F.CHOAY, *« Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement »*, *op. cit.*, p. 542.
[12] J. BEAUJEU-GARNIER, G. CHABOT, *« Traité de géographie urbaine »*, Paris, A. Colin, 2ème éd, 1967, p. 7.

déterminant de ce qui se passait à l'intérieur ; à bien y regarder, la situation n'a pas beaucoup changé : les déplacements ne s'effectuent plus, fort heureusement, pour les mêmes raisons mais continuent toutefois à produire des effets plus ou moins pervers sur le fonctionnement du centre-ville.

Entre ces deux schémas extrêmes, il convient donc d'admettre que la mobilité constitue un élément de définition du centre et de sa centralité. Pour autant, ce constat n'est pas rassurant car c'est ajouter à un concept difficilement définissable un autre concept tout aussi flou. C'est rapprocher l'instabilité de l'attractivité d'un point névralgique à l'insaisissabilité des mouvements matériels et immatériels qui animent la société moderne. Car si la mobilité s'affirme aujourd'hui comme un enjeu sociétal, c'est avant tout parce qu'elle symbolise le nomadisme de l'ère moderne : en ce sens, elle apparaît en contradiction avec le centre-ville qui symbolise la sédentarité. Alors qu'elle prenait la forme, dans les sociétés anciennes, de simples déplacements physiques, elle se décline aujourd'hui au travers les formes les plus variées de la vie moderne : on parle ainsi de mobilité résidentielle, professionnelle, étudiante…tout comme l'on parle d'ailleurs de centralité commerciale, symbolique, politique…Face à cette mobilité généralisée, la relégation du terme de « déplacement » au domaine des transports atteste de l'ampleur et de la diversité des mouvements à l'œuvre en milieu urbain. A la différence du déplacement, notion en définitive assez stable, la mobilité est une notion évolutive dans l'espace et dans le temps.

- Dans l'espace, parce qu'elle traduit simultanément l'abolition des distances, l'urbanisation de la périphérie et l'apparition de nouvelles centralités. Ces dernières, dans un premier temps élevées au rang de concurrentes du centre-ville, font désormais partie du paysage urbain et ont intégré, assez récemment d'ailleurs, les politiques d'aménagement. Reconsidérées à l'échelle de la métropole, elles répondent à des pratiques de mobilités différentes de celles observées dans les centres-villes et sont, à ce titre, appelées à jouer un rôle distinct de ces derniers.

- Dans le temps, parce qu'elle est l'expression des modes de vie et des attentes des individus. Elle constitue donc *« l'instrument concret de la mise en œuvre du droit à l'emploi, à l'éducation, au logement, à la consommation, à la culture et aux loisirs »* [13]: à ce titre, elle revêt une dimension fluctuante en raison de l'instabilité politique, sociale et économique qui caractérise ces domaines et s'accommode mal de l'immutabilité morphologique, mais néanmoins rassurante, du centre-ville. En effet, face à ces mutations conjoncturelles, les

[13] F. ASCHER, *Enjeux sociétaux de la mobilité,* Urbanisme, avril 1999, hors série n°12, p. 11.

centres-villes ont souffert d'obsolescence et leur aménagement, ou plutôt devrait-on dire leur ré-aménagement, se heurte à des logiques socio-économiques qui tendent à modifier leur équilibre interne.

Ainsi :

- à la protection et aux commodités qu'offrait autrefois le centre aux populations ont succédé l'insécurité et l'inconfort ;
- à la convivialité qu'offrait autrefois la présence du marché a succédé l'anonymat des commerces issus des grandes enseignes ;
- aux valeurs et au passé communs véhiculés par la présence de nombreux monuments a succédé un multi-culturalisme enrichissant mais déstabilisant ;
- à l'incarnation de la volonté du vivre ensemble ont succédé l'individualisation et l'indifférence.

Paradoxalement, force est de constater que ces changements n'ont pas affecté durablement l'attractivité du centre qui, si l'on en croît l'évolution du marché foncier, demeure le lieu où la vie urbaine est la plus prisée. Cette capacité d'adaptation résulte, là encore, de phénomènes internes et externes :

- internes dans la mesure où la protection des monuments historiques, la réhabilitation des logements anciens et le maintien d'activités commerciales ont assuré la permanence de leur multifonctionnalité ;
- Externes parce que si les fonctions qu'il incarnait autrefois sont toujours présentes, elles s'exercent désormais sous des formes différentes résultant des nouvelles pratiques de mobilité qui sont elles mêmes le reflet de nouveaux modes de vie.

Le centre-ville est donc un espace, au moins en partie, extra-territorial dans la mesure où son équilibre interne conditionne l'équilibre de l'ensemble de la ville. A ce titre, il apparaît comme un territoire dont le potentiel dépasse celui d'un simple espace urbain et qui en fait un lieu supra-territorial. C'est précisément l'analyse de cette dynamique, de cette force tirée d'une position centrale, qui nous a conduit à nous intéresser à la dissociation, désormais classique, du centre et de la centralité.

II. La localisation de la centralité urbaine : de la Centralité aux centralités

Le centre-ville est donc une notion mouvante, un concept dont le contenu et les contours ont évolué et qui, selon la définition que l'on en retient, s'éloigne peu ou prou du sens traditionnel

que l'on a coutume de lui donner. L'évolution de ce concept ne s'est pas réalisée de façon isolée : elle est liée au processus d'extension des villes et à l'urbanisation de nouveaux espaces que l'on tente désespérément de hiérarchiser afin de leur attribuer un rôle plus qu'une identité. Ces tentatives de hiérarchisation se sont traduites par l'intermédiaire de concepts nouveaux, dits émergents, qui empruntent tous un ou plusieurs éléments de définition au centre-ville sans pour autant les réunir dans sa globalité. L'abondance des termes témoigne d'ailleurs de la difficulté à qualifier ces espaces qui, tout en étant excentrés, bénéficient du « statut » de centralité urbaine en ce qu'ils possèdent quelque chose de central. Nicolas Lebrun soulignait à juste titre le sens à attribuer au suffixe « ité » qui *« apposé à la racine équivaut à une formule du type - le fait d'être…- placée en exergue. La facilité, est le fait d'être facile, la sénilité le fait d'être sénile…Et par voie de conséquence, la centralité serait le fait d'être central, d'être en position centrale, d'être un centre…Parler de centralité serait alors tout simplement parler de ce qui est central, et rien de plus* »[14].

Néanmoins, doit-on entendre que c'est le lieu qui est central en raison de sa position géométrique, ou que cela vise les fonctions qu'il englobe en raison de leur importance et de leur rareté ? Les sociologues distinguent en effet le centre, c'est-à-dire le contenant, et la centralité, c'est-à-dire le contenu, le potentiel attribué à un lieu indépendamment de sa localisation au centre d'un espace délimité et/ou délimitable. Mais qu'en est-il en droit ? Comment le juriste aborde-t'il cette dissociation entre « un centre de surface » et une « centralité sous-jacente »[15] ? L'enjeu de notre travail étant d'éclairer l'analyse juridique de ces notions par l'implication de considérations géographiques et sociales, nous nous inspirerons de la richesse des travaux réalisés sur ces questions dans ces disciplines sachant qu'il n'existe aucune définition précise de ces concepts. Dès lors, la distinction entre centralité urbaine périphérique **(A)** et centralité urbaine du centre-ville **(B)** nous permettra d'apporter certaines réponses à ce que nous avons désigné au début de cette introduction « d'énigme de la centralité ».

A/ La centralité urbaine périphérique : la décomposition fonctionnelle

La distinction entre le centre et la centralité a été formulée pour la première fois par Jean Labasse, dans un article paru en 1964[16]dans lequel celui-ci attribue au centre-ville *« les*

[14] N. LEBRUN, *« Centralités urbaines et concentrations de commerces »*, thèse géographie-aménagement, Reims, Champagne-Ardenne, 2002, p. 20.
[15] J-S BORDREUIL, *« La production de la centralité urbaine »*, *op. cit.*, p. 7.
[16] J. LABASSE, *« Centralité et centre urbain »*, Prospective, n°11, juin 1964, pp. 125-131.

fonctions et les objets les plus nobles et d'usage rare »[17], ce dernier restant le dépositaire *« des fonctions symboliques, ludiques et affectives de la ville »*[18] et le dissocie de la centralité périphérique vers laquelle s'orientent *« les professions et les équipements tertiaires d'usage intermittents »*[19]. On sait aujourd'hui que cette distinction a pris en sociologie et en géographie valeur de référence : il existe un « centre-ville », *« un foyer supérieur de vie, de plaisir et d'affaires, doué d'une force toute puissante d'attraction et dominant en beauté, en richesse, en vitalité et en grandeur tous les autres points de la capitale »*[20], et des « centralités » qui sont issues de l'extension des villes et de la nécessité de donner aux habitants ex-centrés les avantages habituellement réservés au centre-ville. Véritable manifestation d'un droit implicite à la centralité, ces nouveaux noyaux urbains sont appelés à acquérir le « statut » de centralité urbaine pour les besoins d'un intérêt général métropolitain. Néanmoins, cette dissociation se révèle plus subtile qu'elle n'y paraît. L'urbanisation polymorphe dans laquelle le centre n'est plus au centre ou n'est plus le Centre a engendré une abondance sémantique qui témoigne de la difficulté à identifier les caractères propres de ces espaces émergents. On assiste en effet à une décomposition de la centralité qui, lorsqu'elle se cristallise ailleurs que dans le centre-ville, ne semble plus exiger une multifonctionnalité mais une simple fonctionnalité.

C'est du moins dans cette conception restrictive que le droit de l'urbanisme l'a appréhendé pour la première fois dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000[21] qui évoquait aux termes de l'ancien article L. 123-1 du code de l'urbanisme (CU) la possibilité d'identifier dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du plan local d'urbanisme (PLU) *« les espaces ayant une fonction de centralité existants, à créer ou à développer »*. Rejoignant ainsi la conception des géographes, la centralité était ici perçue comme *« une qualité attribuée à un espace »*[22], une valeur politique, économique, sociale, commerciale et même d'accessibilité essentielle *« à la reconnaissance de la centralité globale dans une ville »*[23]. Elle tend à se rapprocher de ce que les économistes nomment la théorie de la polarisation dans laquelle le pôle de développement

[17] *Ibid.*, p. 129.
[18] *Ibid.*, p. 130.
[19] *Ibid.*, p. 126.
[20] V.CONSIDERANT, *« Note sur les intérêts généraux de la ville de Paris et spécialement du X^ème arrondissement, AMM les électeurs du X^ème arrondissement »*, Paris : Impr P. Renouard, 1843.
[21] Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, JO n°289, 14 décembre 2000, p. 19777.
[22] J. MONNET, *« Les dimensions symboliques de la centralité »*, les Cahiers de Géographie du Québec, volume 44, n°123, décembre 2000, pp. 399-418.
[23] *Ibid.*, p. 401.

est présenté comme un lieu, qui peut être une localité ou une région qui, du fait des activités qui y sont installées, exerce un effet d'entraînement sur l'implantation d'autres activités[24]. Si on suit ce raisonnement, tout lieu attractif peut être constitutif d'une centralité puisqu'il suffit qu'il développe telle ou telle fonction pour que d'autres fonctions similaires viennent s'y greffer. Ainsi, le pôle commercial est souvent assimilé à une centralité commerciale, cette expression étant d'ailleurs couramment usitée pour désigner les espaces périphériques « colonisés » par la grande distribution où l'on retrouve cet effet d'entraînement à l'origine d'une concentration de commerces. En revanche, lorsque la concentration porte sur les loisirs ou la technologie, l'usage du terme de pôle[25] sera préféré à celui de centralité, ce qui laisse supposer qu'il existe entre ces deux notions une différence fondée sur la nature des activités concernées. Nous pencherions alors pour une interprétation empirique de cette subtilité de langage : le fait que le commerce soit à l'origine de la formation des premiers noyaux urbains confère à cette fonction une « force de centralité » dont les loisirs ou la technologie sont dépourvus, quand bien même ils exerceraient un effet d'entraînement. Ainsi, le commerce attire par essence l'habitat, ce qui n'est pas le cas des loisirs ou de la technologie qui attireront plutôt des fonctions similaires ou complémentaires. Le pôle et la centralité désignent donc le contenu d'un lieu ; néanmoins, ce lieu sera un pôle ou une centralité selon que son contenu attire des fonctions identiques ou pas.

Il faut donc se garder de désigner sous le vocable de « centralité urbaine » tout lieu où se concentrent des activités humaines générant une attractivité. Certes, c'est précisément cette attractivité qui rend la fonction centrale et confère au lieu, par extrapolation, la qualification de centralité ; mais il convient au préalable, sauf à dénaturer le concept, de vérifier que cette attractivité ne soit pas assise sur une monofonctionnalité. Cette hypothèse n'est bien sûr valable que si l'on s'accorde pour reconnaître que la centralité désigne un contenu et non la situation d'un contenant. Cette vision présente le mérite d'être concrète, permettant ainsi de mesurer le caractère central d'un lieu en fonction de son contenu, alors même que ce lieu ne peut être qualifié de centre au regard de ce qui l'entoure, sauf à délimiter de nouveaux

[24] Ce concept a été développé par François PERROUX dès 1955 et ne concerne que les économies externes. Il est également à l'origine du concept de « pôle de croissance » qui concerne seulement l'évolution quantitative de l'économie. Le terme de pôle a également été employé à propos des zones de reconversion industrielle créées par le gouvernement français le 8 décembre 1984 et qui constituaient des villes ou des secteurs marqués par un déclin industriel qu'il s'agissait alors de reconvertir afin de les rendre attractives. Enfin, le terme de pôle est également à l'origine de celui de « technopôle » qui se caractérise par l'accumulation de technologies innovantes.

[25] A propos de cet usage particulièrement répandu, voir P. YOLKA, *Une brève exploration des pôles,* AJDA 2011, p. 1649.

périmètres qui le placeraient au centre de quelque chose de palpable. Néanmoins, elle aboutit à une banalisation du concept de centralité dans la mesure où elle aligne la centralité du centre et la centralité périphérique sur des considérations similaires et essentiellement fonctionnelles. Or si la centralité désigne effectivement le contenu d'un lieu dit central parce que telle ou telle fonction y produit une attractivité conséquente, elle se distingue nécessairement de la centralité du centre-ville dans la mesure où cette dernière ne se limite pas un contenu fonctionnel. Ainsi, comme le soulignait Nicolas Lebrun dans sa thèse, se limiter à une étude fonctionnelle de la centralité présente le risque de basculer dans une étude fonctionnaliste, c'est-à-dire de considérer la fonction indépendamment des aspects sociaux et humains qu'elle implique, *« en faisant abstraction de toute la symbolique, de toutes les conceptualisations diffuses véhiculées par la centralité »*[26]. Comme nous le verrons au cours de notre étude, cette démarche peut éventuellement se concevoir en matière de centralités périphériques ; mais elle ne peut en aucun cas suffire à identifier la centralité propre au centre-ville. Or le législateur appréhende la centralité comme une accumulation de fonctions matérielles qu'il tente désespérément d'ordonner et de règlementer sans jamais parvenir à exciper leur force sociale, symbolique et fédératrice. Il faut reconnaître que le juriste est sur ce point doublement limité : tout d'abord, et nous le vérifierons tout au long de cette thèse, en raison du fait que nombre d'aspects inhérents au fonctionnement des centres-villes ne peuvent faire l'objet d'une règlementation ; ensuite, parce qu'il existe dans le langage juridique une confusion totale des notions faisant référence, de près ou de loin, au centre et à la centralité. Or il est important que ces concepts, à propos desquels on s'accorde à reconnaître qu'ils ne peuvent être définis en droit, ne deviennent pas des expressions fourre-tout compte tenu des objectifs de densification dont ils font désormais l'objet.

B/ La centralité urbaine intra muros : la requalification des centres-villes en centres urbains

La suppression de l'expression d' « espaces ayant une fonction de centralité» par la loi Urbanisme et Habitat (UH) du 2 juillet 2003[27] n'a engendré aucun débat sur la notion de centralité et résulte simplement de la nécessité de redéfinir le contenu du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du plan local d'urbanisme (PLU) afin de réduire les risques contentieux susceptibles de résulter d'une trop imparfaite précision de ce document. Il faut cependant indiquer qu'initialement, le projet de loi qui avait été adopté

[26] N. LEBRUN, *« Centralités urbaines et concentrations de commerces », op. cit.*, pp. 39-40.
[27] Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, Urbanisme et Habitat, JO n°152, 3 juillet 2003, p. 11176.

par l'Assemblée nationale, recourait à une autre terminologie préférant, dans un souci d'allègement rédactionnel, la formule de « centre urbain » à celle « d'espace ayant une fonction de centralité ». Pour le reste, la rédaction ne changeait guère de celle de la loi SRU si ce n'est que le PADD se scindait désormais en une partie obligatoire définissant les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues par la commune et, une partie facultative permettant de prévoir des dispositions particulières relatives notamment aux îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou à réhabiliter et aux « centres urbains existants, à créer ou à développer ». Cette rédaction n'a pas été retenue : le rôle du PADD étant d'exprimer le projet politique de la collectivité territoriale, le Sénat a considéré, à juste titre, qu'il ne devait pas être détaillé à l'excès et empiéter ainsi sur le rôle du règlement. La rédaction définitive du contenu du PADD sera donc beaucoup plus générale, celui-ci devant se limiter à définir *« les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune »*[28] et ne faisant plus référence ni aux espaces ayant une fonction de centralité, ni aux centres urbains. La loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle 2[29] et la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial ont cependant remis ces notions au goût du jour.

A l'expression de « centre urbain », la loi de 2010 a ajouté celle de « centre rural » et a fait figurer ces deux notions non pas dans un article consacré spécifiquement aux PLU comme l'avait prévu initialement le projet de loi Urbanisme et Habitat, mais dans le contenu même des principes énoncés par l'article L. 121-1 CU applicables à tous les documents d'urbanisme[30], ainsi que dans l'article L. 122-1-4 CU au sein des dispositions relatives aux schémas de cohérence territoriale (SCOT)[31]. La portée conférée à ces notions, pour le reste non définies, s'en trouve dès lors étendue :

- Tout d'abord, leur intégration au titre des dispositions générales communes aux documents d'urbanisme témoigne de leur importance au regard d'un objectif bien plus vaste : celui de la protection de l'environnement. Elle illustre la nécessité de limiter

[28] Art L. 123-1 dans sa version issue de la loi Urbanisme-Habitat.
[29] Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2, JO n°0160, 13 juillet 2010, p. 12905.
[30] L'article L. 121-1 CU dispose que les documents d'urbanisme doivent déterminer *« les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs de développement durable, l'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux »*.
[31] L'article L. 122-1-4 CU dispose *« Dans le respect des dispositions définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques »*.

l'étalement urbain et les déplacements automobiles en opérant une concentration des fonctions urbaines en des points clés desservis par des réseaux de transport en commun. Plus simplement, elle traduit le lien qui unit le centre, la centralité et la mobilité et qui constitue l'enjeu des politiques d'aménagement des centres-villes de demain.

- Ensuite, si le législateur fait figurer la revitalisation des centres urbains et ruraux parmi des dispositions générales où il est avant tout question d'équilibre entre les territoires, c'est qu'il entend recentraliser les moyens pour y parvenir. Dans ce contexte, la revitalisation des centres urbains et ruraux apparaît comme prioritaire, s'imposant à toutes les communes même si elles ne sont pas encore couvertes par un SCOT. Le centre-ville n'a pas été oublié, mais volontairement, il a été relégué à l'échelle qui est la sienne, à savoir le cœur de la ville. Cette distinction entre les centres urbains et ruraux et le centre-ville révèle en fait une hiérarchisation qui se trouve par ailleurs confirmée au sein des dispositions relatives aux SCOT : alors que la revitalisation des centres urbains et ruraux a, comme nous l'avons vu, une portée générale et impérative, celle des centres-villes n'est mentionnée qu'au titre d'objectifs plus spécifiques relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces[32]. On peut donc conclure de ces variations et de ces différenciations dans les appellations à une absence d'assimilation juridique entre ces notions : la revitalisation des centres urbains et ruraux étant hissée au rang des principes généraux d'aménagement au titre de l'article L. 121-1 CU et des orientations générales de l'organisation de l'espace au titre de l'article L. 121-1-4 CU, il convient donc de supposer que ces derniers sont destinés à assurer un rôle distinct et supérieur à celui des centres-villes.

Cette distinction ne doit pas pour autant conduire à une dissociation automatique de ces notions:

- Tout d'abord, le terme de « revitalisation » est employé indifféremment en matière de centre-ville et de centre urbain ou rural. Il laisse donc entendre que ces centres sont préexistants et qu'ils recèlent un certain potentiel auquel il s'agit de redonner vie, ce qui

[32] L'article L. 122-1-9 CU dispose : *« Le document d'orientation et d'objectifs précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti.»*

rappelle étrangement le centre-ville. Le législateur s'est donc attaché à la mise en valeur d'un potentiel existant : il ne s'agit pas de planifier de nouveaux centres, mais de tirer parti de ceux qui résultent des pratiques des citadins, des usages de la ville.

- Ensuite, si l'on s'inspire de la littérature géographique et sociologique, les centres urbains semblent désigner les centres-villes. Ce rapprochement était déjà présent dans l'article de Jean Labasse en 1964 : intitulé « centralité et centre urbain », l'auteur dissocie expressément la centralité du centre-ville et assimile, si l'on en croit la formulation du titre de l'article, le centre urbain au centre-ville. La notion de centre urbain n'apparaît en sociologie que dans le cadre de la dissociation du centre et de la centralité : ainsi Manuel Castells déclarait *« Comme il est fréquent en matière de sociologie urbaine, le terme de centre urbain désigne à la fois un lieu géographique et un contenu social. En fait, on peut les distinguer aisément, mais la confusion ne fait que devenir connotation, c'est-à-dire que, même s'il y a disjonction théorique, on suppose que, dans la pratique, le contenu social ainsi défini sera localisé en un ou plusieurs sites, ce qui équivaut à une fixation du contenu social de la centralité urbaine considérée en elle-même hors de tout rapport avec l'ensemble de la structure »*[33]. De même, c'est en introduisant les critères permettant de différencier le centre de la centralité que Jean-Samuel Bordreuil emploie l'expression de centre urbain. Il semble donc que le centre urbain désigne le centre-ville, du moins le centre actif de la ville. *« En général, le centre urbain (ou cœur de ville) est la partie fondamentale de l'organisation urbaine : celle qui assure la vie et l'activité. C'est le siège du pouvoir organisateur, public et privé, spontané ou règlementé, qui assure le développement urbain et régit les rapports avec la périphérie urbaine et rurale. »*[34].

Néanmoins, si le centre urbain ou rural désigne un centre-ville, un centre-ville ne désigne pas forcément un centre urbain ou rural. C'est précisément ici que ces deux notions peuvent être distinguées : le centre urbain ou rural n'est pas le centre-ville mais le centre d'un espace plus vaste à prédominance urbaine ou rurale, c'est-à-dire d'une organisation qui s'est sédimentée autour d'une métropole ou d'une ville moyenne. A ce titre, le centre urbain ou rural répond à la nécessité d'organiser l'aménagement à l'échelle supra-communale, nécessité dont le Grenelle 2 s'est emparé à des fins de développement durable. A la différence de la revitalisation des centres-villes, la revitalisation des centres urbains et ruraux constitue un instrument pertinent d'organisation des villes et non de la ville, organisation qui repose en grande partie, mais nous l'avons déjà évoqué, sur les pratiques de mobilité. Cette capacité à

[33] M. CASTELLS, *« La question urbaine »*, Paris, François Maspéro, 1972, p. 280.
[34] *« Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement »*, *op. cit.*, p. 159.

rayonner sur un espace dépassant l'échelle de la ville constitue selon nous le fondement de la distinction entre centre urbain ou rural et centre-ville : la substitution du terme « ville » par celui de « urbain » ou « rural » entraîne un changement de référence, un changement de l'échelle par rapport à laquelle on identifie traditionnellement le centre-ville. En résumé, ce qui change n'est pas le centre lui-même mais ce qu'il y a autour et le législateur tente ainsi de retranscrire cette évolution dans le langage juridique, de faire évoluer la sémantique pour qu'elle relate le mieux possible l'évolution des villes et, au travers elles, celles des modes de vie.

Tout serait à peu près clair si la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial ne faisait pas état d'une centralité urbaine définie comme « *tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines et qui comprennent, en particulier, des logements, des commerces, des équipements publics et collectifs »*[35]. En désignant expressément la nature des fonctions urbaines, le législateur a adhéré à la dissociation du centre et de la centralité. Le centre est ici ramené à un simple secteur dont la densité bâtie et la diversité fonctionnelle en font une centralité. Celui-ci, qui n'existe que par son contenu matériel, ne présente aucune spécificité particulière par rapport aux autres secteurs susceptibles d'être qualifiés de « centralité urbaine »: qu'il soit de ville, de quartier ou autre, il apparaît au même rang que n'importe quel secteur réunissant les mêmes attributs. La centralité tend alors à devenir un terme générique dépourvu de toutes considérations sociologiques, historiques et géographiques : le fonctionnel prime sur le symbolique et aucune distinction n'est faite entre la Centralité du Centre-Ville, et celle d'autres secteurs pour lesquels la qualification de centre-ville ou centre de quartier semble exclue.

Même s'il ne pouvait être question, dans les lignes qui précèdent, de tirer toutes les conséquences de ces évolutions sémantiques, ces développements nous ont néanmoins permis de cerner plus précisément les notions de centre-ville et de centralité urbaine :

- La centralité urbaine est effectivement détachable du centre-ville puisqu'elle désigne son contenu. Néanmoins, alors qu'elle n'était abordée en 2001 que par le biais d'une décomposition fonctionnelle, elle est en 2011 envisagée comme une réunion de fonctions. On ne parle plus d'espace présentant une ou plusieurs fonctions de centralité, ce qui laissait entendre que les mêmes dispositions étaient applicables aux espaces mono et multifonctionnels ; on exige au contraire la présence simultanée de

[35] Proposition de Loi Urbanisme commercial, amendement n°COM-1, art 1er, M. BRAYE.

plusieurs fonctions au sein d'un même secteur, la notion de secteur étant plus précise que celle d'espace et se prêtant davantage à la délimitation.

- Le contenu de la centralité urbaine est défini de façon non restrictive puisque le législateur vise « en particulier » des logements, des commerces, et des équipements publics et collectifs. Ces fonctions sont donc présentées comme essentielles mais non comme exclusives, ce qui permettra, à terme, de faire évoluer le contenu de la notion de centralité urbaine avec son temps.
- Quant à la notion de centre-ville, elle se distingue de celle de centre urbain ou centre de quartier en raison d'une différence d'échelle : leur centralité se caractérise par un bâti dense et multifonctionnel, mais son rayonnement sera plus ou moins puissant en fonction de leur territoire de référence et de la nature des activités qu'elle contient.

Ainsi, si la centralité urbaine peut exister en dehors du centre-ville, le centre-ville ne peut exister sans la centralité. Il est d'ailleurs intéressant de noter que si l'on parle couramment de revitalisation du centre-ville, des centres urbains ou ruraux, on ne parle pas de revitalisation de la centralité précisément parce que c'est le rétablissement de la centralité qui permet de redonner vie au centre. L'aménagement des centres-villes doit, dès lors, s'entendre de l'aménagement de leur centralité sachant que celle-ci entretient, par un jeu de relations complexes, des liens avec les autres centralités. Ces liens, qui sont au cœur de notre étude, démontrent que la centralité urbaine est fondamentalement tributaire, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, de la mobilité, ce qui suppose d'obtenir un consensus entre deux éléments opposés mais néanmoins essentiels : la densité, élément indispensable à l'existence même d'un centre et d'une centralité, et l'accessibilité, condition *sine qua non* de la pérennité d'un centre et d'une centralité.

Du droit à la centralité au droit à la mobilité, l'aménagement des centres-villes repose sur un arbitrage permanent, instable, et sans cesse à fortifier, vivifier, voire rétablir, que nous avons choisi de présenter au moyen d'une approche transversale impliquant une double recherche. Celle-ci s'appuie sur des exigences qui pourraient paraître contradictoires mais dont l'opposition est, en réalité, la condition même de la dynamique du centre et de la centralité prise dans un mouvement dialectique :

- celle d'un *équilibre entre la densité et le développement de la mobilité d'une part* **(1ère partie)**
- celle d'un *équilibre entre l'accessibilité et la maîtrise de la mobilité d'autre part* **(2ème partie)**.

Partie I :

LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE LA DENSITE ET LE DEVELOPPEMENT DE LA MOBILITE

C'est parce que la densité et la mobilité ont concouru à la formation des premiers noyaux urbains, alors qu'elles constituent aujourd'hui des notions en apparence contradictoires, que nous avons choisi de les envisager sous l'angle de la complémentarité. C'est également parce qu'elles représentent des points incontournables de l'avenir des villes, et donc des hommes, qu'il nous a semblé plus enrichissant de les mettre en parallèle afin de comprendre comment ces notions ont évoluées dans le temps et dans l'espace. Ainsi, alors que l'association de la densité et de la mobilité[36] a initialement permis aux villes de se construire, elle a progressivement participé à les déstructurer, leur conjugaison atteignant dans les centres un seuil de saturation incompatible avec la qualité de vie. En approfondissant ces questions, nous avons constaté que cette problématique est ancienne, et qu'elle dépasse les questions d'ordre morphologique ou fonctionnel traditionnellement étudiées en matière de centre-ville. Ainsi, les explosions démographiques, les exodes et les périodes économiquement prospères ont, de tout temps, perturbé le fonctionnement des centres qui se sont, malgré tout, adaptés à ces changements dans la mesure où ces derniers s'effectuaient sur un temps relativement long. Un parallèle pourrait être esquissé avec le réchauffement climatique qui, d'après la plupart des spécialistes, constitue un phénomène qui s'est déjà produit mais sur une période beaucoup plus longue, laissant à la planète le temps de s'adapter. Il en est de même pour la ville dont le centre ancien laisse encore apparaître les strates des grandes périodes de l'histoire de France, histoire qui tend à se répéter en matière d'aménagement urbain. C'est en effet pour des raisons liées à la santé publique que le centre s'est d'abord dédensifié ; ce sont ces mêmes raisons qui ont amorcé, de façon plus récente, un mouvement inverse consistant, par le bais du concept de développement durable, à contrôler une urbanisation diffuse par la création de nouveaux lieux de centralité. Ainsi, de densifications en dédensifications, le centre s'est tour à tour peuplé, surpeuplé puis dépeuplé, au rythme de facteurs internes et externes à la ville. Reste à analyser ces facteurs, à établir leur relation avec la perte ou le regain d'attractivité des centres-villes et à s'interroger sur le rôle du Droit dans l'organisation de ce qu'il est désormais convenu de nommer un système complexe: la ville. Le choix de cette orientation nous

[36] Sur l'utilisation de ce terme, nous renvoyons le lecteur à l'introduction dans laquelle nous expliquons que la mobilité est une notion qui s'est forgée dans la seconde partie du XX^{ème} siècle et qu'elle correspondait auparavant à des déplacements ou à des migrations.

conduira à envisager les apports de disciplines non juridiques mais essentielles à la compréhension du fonctionnement urbain, ce dernier étant régi en grande partie, mais pas seulement, par le droit de l'urbanisme. Cet aspect nous permettra de relativiser le rôle du Droit dans l'attractivité des centres : nous verrons que, si ces derniers sont traditionnellement définis d'après une logique fonctionnelle, leur attractivité repose également sur un certain niveau de relations sociales, c'est-à-dire sur une certaine intensité des rapports humains qui, compte tenu d'une mobilité exacerbée, parvient de moins en moins à se fixer, à se concrétiser. Dans ce contexte, la notion de proximité, chère aux centres-villes parce qu'elle constitue l'élément principal d'une convivialité impossible à «fabriquer », a été rénovée et relativisée : alors que la proximité physique conserve une valeur symbolique créatrice d'urbanité, elle tend, dans le cadre de la ville émergente et de la multiplication des lieux de centralité, à se réduire comme une peau de chagrin. Paradoxalement, tout devient accessible immédiatement : les informations, les commerces, les loisirs…sont désormais à la portée de tous, si ce n'est qu'ils sont en même temps le support d'une individualisation croissante des pratiques et des modes de vie. Faut-il en déduire que la ville du XXI^{ème} sera celle de l'anonymat dans laquelle le centre n'incarne plus l'expression d'une communauté d'intérêts mais une juxtaposition d'intérêts contradictoires? Loin d'apporter une réponse à cette question, nous tenterons à la fois de déterminer les causes de ces comportements au travers des grands bouleversements de notre histoire politique, économique et sociale, tout en analysant quelles furent leurs conséquences sur le plan juridique. *« Aussi, le droit est la traduction-trahison des règles dites objectives de la régulation économique et sociale de la production des espaces à vivre. Mais, en même temps, il est la manifestation subjective de l'expression des relations individuelles et collectives des personnes qui habitent cet espace »*[37]. Or à l'heure où la ville tend à s'organiser en réseaux, la production des espaces à vivre repose plus que jamais sur la recherche d'un équilibre entre la densité et le développement de la mobilité. Cette question s'inscrit bien évidemment dans le débat récurent sur la taille des villes qui confirme l'importance de l'attention à porter aux centres-villes et aux nouvelles centralités urbaines. Elle suppose nécessairement de mener une réflexion générale à l'échelle d'un territoire urbain qui est de moins en moins celui de la ville mais celui de la métropole, sorte d'archipel urbain *« composé d'un continent, entouré d'îles et d'îlots périurbains, où habite une fraction*

[37] M. HUET, *« La ville des juristes »*, *in* T. PAQUOT, M. LUSSAULT, S. BODY-GENDROT, *« La ville et l'urbain : l'état des savoirs »*, Paris, éd La Découverte, coll Textes à l'appui, série L'Etat des savoirs, 2000, pp. 84-85.

croissante de la population[38]. Ce travail nous conduira nécessairement à engager une réflexion sur l'articulation de ce « continent », le centre-ville, avec ces « îles et îlots périurbains » vers lesquels la Centralité urbaine se déplace en ce qu'elle a de moins noble et de moins prestigieux. Ainsi, au-delà de la répartition des activités, et en particulier du commerce, cette articulation doit être pensée comme un système de vases communicants, d'autant plus difficile à cerner qu'il renvoie en permanence à la question de la mobilité des individus. Pilier de la société moderne, à l'origine du passage de la ville monocentrique à la ville multipolaire, la mobilité individuelle n'est plus le talon d'Achille de la centralité et fait l'objet de différents paradigmes qui, en combinant densité et mobilité, aboutissent tant bien que mal à « fabriquer » de l'attractivité. Entre géographie, géométrie et sociologie, cette instrumentalisation de la centralité n'en demeure pas moins révélatrice d'une problématique qui relève du droit de l'urbanisme : celle de limiter l'étalement urbain. Les limites du système sont tout autant humaines et sociales qu'environnementales : c'est la raison pour laquelle il convient de ne pas raisonner en termes d'opposition mais plutôt en termes de conciliation. Le retour à la ville des courtes distances étant impossible, il faut chercher d'autres alternatives. La création de centralités intermédiaires répond à cet objectif, et il n'est donc pas surprenant que cette étude sur l'aménagement des centres-villes nous ait conduits à intégrer celui des périphéries. Nous ne raisonnerons donc pas en termes d'opposition entre le centre-ville et sa périphérie, ces deux territoires étant appelés, ainsi que nous tenterons de le démontrer, à atténuer les effets de la réduction temporelle des distances et du mouvement de dédensification. Pour autant, cette tâche se révèle loin d'être simple car si la notion de territoire implique celle de limite, les schémas qui polarisent les centralités métropolitaines présentent la faculté de pouvoir de reproduire à l'infini. Ils sont la représentation de l'Urbain, ce *« système opératoire, valable et opératoire en tous lieux, constitués 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 »*[39]. C'est précisément cette « manipulation » qui pose problème dans l'aménagement des centres-villes, la conciliation des rapports que la société moderne entretient avec l'espace, le temps et les hommes étant conditionnée par une densité bâtie qui au contraire renvoie à une société révolue dans laquelle les rapports spatiaux, temporels et humains étaient fondamentalement différents. La preuve en est que les principales

[38] P.H. EMANGART, *« Des agglomérations aux archipels : l'impact de l'automobilité sur les formes urbaines »*, *in* Villes du XXI[ème] siècle, Quelles villes voulons nous ? Quelles villes auront nous ?, Actes du colloque de la Rochelle, Certu, juillet 2001, p. 252.
[39] P. MERLIN, F.CHOAY, *« Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement »*, précité, p. 909.

interventions en centre-ville ont eu pour objet de le dédensifier, cette dédensification ayant pour finalité de le moderniser, de l'adapter aux nouveaux modes de vie et à la mise en œuvre de ce qui nous avons désigné dans l'introduction comme un droit à la mobilité. A l'inverse, en périphérie on se trouve plutôt en présence d'un droit à la centralité qui se traduit par une attractivité reposant sur la production d'une certaine densité. Celle-ci est alors perçue comme un facteur positif de fréquentation et d'animation parce qu'elle est issue de l'abolition des distances et de l'évolution des modes de vie : en ce sens, les densités pratiquées dans les nouveaux lieux de centralités sont un facteur d'attractivité parce qu'elles sont fondées sur le droit à la mobilité. Dès lors, la recherche d'un équilibre entre la densité et le développement de la mobilité n'obéit pas aux mêmes impératifs selon qu'on intervient en centre-ville ou dans un nouveau lieu de centralité :

- en centre-ville, la présence de nombreux logements a conduit à effectuer un compromis entre la qualité de vie et l'exigence de mobilité : ce compromis a le plus souvent été trouvé dans la « dédensification »**(titre I)**;
- dans les nouvelles centralités, l'attractivité découle de la proximité des réseaux autoroutiers et se trouve donc fondée sur les pratiques de mobilité : les logiques économiques et environnementales aidant, elles sont au contraire commandées par un principe de densification **(titre II)**.

« La ville, terrain d'élection de la dialectique mobilité/centralité, tout à la fois s'ouvre et attire. Le centre devient ce point paradoxal où l'intérieur s'ouvre sur l'extérieur, où transite ce qui vient de loin, où se localise le délocalisé (le global).
Jean-Samuel BORDREUIL[40].

Titre I :
LA DEDENSIFICATION DES CENTRES-VILLES: COMPROMIS ENTRE LA QUALITE DE VIE ET L'EXIGENCE DE MOBILITE

Parler de densité en matière urbaine, c'est en général susciter un réflexe de rejet dans la mesure où ce terme est encore à ce jour assimilé à une mauvaise qualité de vie. Cette attitude est fondée : comme nous le verrons, les fortes densités bâties et humaines sont à l'origine de nombreux fléaux qui ont largement altéré la qualité de vie en centre-ville. Cependant, il faut reconnaître qu'elles ont permis aux premiers noyaux urbains de se consolider pour atteindre le stade de ville et qu'elles font partie intégrante de leur centre. Ainsi, si la densité peut exister en dehors du centre-ville, en revanche celui-ci ne peut exister sans une certaine densité. Son attractivité repose donc sur un équilibre fragile entre densité et qualité de vie : nous verrons que ces deux éléments apparaissent très tôt dans l'histoire urbaine et qu'ils sont à l'origine d'un phénomène récurrent de densification-dédensification des centres-villes. En effet, avant d'être désignée comme responsable du déclin des centres, la densité était un facteur positif : elle était synonyme de proximité physique des hommes et des activités, donc de richesses. Elle est d'ailleurs à l'origine de la multifonctionnalité du centre, caractéristique principale permettant de le distinguer des autres quartiers. Néanmoins, si elle fut un temps renforcée par la présence d'enceintes dans un souci de protection, elle fut, sous l'effet de l'exode rural et de la promiscuité, rapidement condamnée au nom de la santé publique, celle-ci étant à l'origine de la notion de qualité de vie. La dédensification qui s'en est suivie s'est d'abord traduite par un exode urbain qui ne préoccupa les dirigeants que dans la mesure où leur pouvoir était étroitement lié au prestige de la ville : dans ce contexte, les interventions visant à dédensifier le tissu existant n'ont eu pour d'autre objet que d'inciter les classes riches à réinvestir le centre-ville et fut longtemps un facteur de ségrégation sociale. L'instrumentalisation politique du centre-ville est donc ancienne : dans les sociétés capitalistes, elle s'accompagne d'une

[40] J.S. BORDREUIL, *« Centralité urbaine, ville, mobilités »*, Le Courrier du CNRS, n°81, 1994, p. 17.

instrumentalisation économique dans laquelle la mobilité joue un rôle prépondérant. L'évolution de la mobilité des individus a sans aucun doute accentué le phénomène de dédensification des centres : pour autant, elle a en même temps contribué à leur déclin. Ici encore, ce constat n'est pas nouveau : la surfréquentation et la présence d'un bâti dense ont toujours été un facteur aggravant les embouteillages en centre-ville tout en étant des éléments indispensables à son attractivité. Ce jeu d'oppositions est à la base de la dynamique des centres et nous a conduit, comme par opposition à une pratique trop répandue, à les étudier de l'extérieur. Pourquoi vient-on en centre-ville ? Pourquoi en sort-on ? Pourquoi choisit-on d'habiter en centre-ville ou au contraire de le fuir ? Quelle est la relation exacte qu'entretient le centre-ville avec la périphérie ? Visiblement, c'est parce que cette relation n'a jamais été prise en compte dans les politiques publiques que l'urbanisation de la périphérie s'est réalisée au détriment des centres-villes, et que la dédensification n'a pu constituer un compromis entre la qualité de vie et l'exigence de mobilité. Aujourd'hui, la mobilité fait partie intégrante de la qualité de vie et la puissance attractive du centre s'apprécie en fonction du temps qu'il faut pour l'atteindre, pour en sortir, s'y loger, y faire des courses ou s'y détendre. La première partie du XX^{ème} siècle a marqué un début de réflexion sur la nécessité de concilier ces nouvelles exigences : de la conception de cités-jardins, consommatrices d'espaces, à celle de villes en hauteur, le triptyque « densité-qualité de vie-mobilité » fait toujours l'actualité des centres. Si l'aménagement de ces derniers a longtemps été poursuivi en fonction d'impératifs religieux ou politiques, l'urbanisme contemporain se veut plus social et a pour objectif de contribuer au bien-être des citadins. Pour autant, ces intentions, aussi louables soient elles, apparaissent en contradiction avec l'évolution de la société moderne : ainsi, alors qu'elle aurait dû améliorer les conditions de déplacement des citadins, et par la même leur qualité de vie, la démocratisation de l'automobile a finalement produit l'effet inverse. Nous verrons que les raisons à l'origine de ce paradoxe tiennent à des choix économiques effectués en dépit d'une réflexion sur l'évolution de la ville à long terme. Elles auront pour effet de créer une véritable opposition entre le cœur de la ville, paralysé, et sa périphérie, où tout reste encore possible. Cette fragmentation des territoires se traduira par une crise de la centralité : autrefois représentative d'une volonté de vivre ensemble et de partager des valeurs communes, elle incarne désormais l'anonymat de ses habitants et de ses usagers. Sa multifonctionnalité ne s'inscrit plus dans un ensemble partagé, et il est légitime de s'interroger sur la capacité du droit à dépasser ces fractures urbaines pour maintenir ou recréer, selon le cas, du lien social.

« Ce qui est central dans une ville, c'est la relation entre l'intérieur et l'extérieur de la ville »[41] : légiférer sans tenir compte de cet aspect qui, selon nous, pèse lourd dans l'héritage urbain, équivaut à se priver de la faculté d'anticiper les problèmes à venir. Les centres-villes sont riches d'une histoire longue : c'est parce que cette histoire est celle des hommes avant d'être celle des monuments que nous essaierons d'appréhender la question des centres-villes autrement que par l'étude des procédures spécifiques du patrimoine bâti ancien. Leur relatif échec illustre, d'ailleurs, l'intérêt d'une nouvelle approche à même de faire ressortir les effets pervers des expériences passées. Ainsi, alors que l'amélioration de la qualité de vie fut pendant longtemps à l'origine des politiques de dédensification **(chapitre I)**, il est paradoxal de constater que ces dernières ont abouti à l'effet strictement inverse : celui de la paralysie du centre-ville **(chapitre II).**

[41] J. VIARD, *« Les chances de requalification des centres : point de vue du sociologue », in* La réhabilitation des centres anciens en question, Atelier régional Rencontres Réhabilitation Provence Alpes Côte d'Azur, 21 octobre 1997, compte rendu atelier 23, p. 2, disponible sur le site www.crpv-paca.org/9-publications/arrr.php

CHAPITRE I : L'ORIGINE DES POLITIQUES DE DEDENSIFICATION : L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE VIE

Si la densité fut pendant longtemps un facteur positif, l'augmentation continue de l'exode rural inversera cette représentation à partir du XVII^{ème} siècle : le centre-ville devient le lieu où s'entassent les populations les plus pauvres et où la diffusion des maladies est aggravée par la saleté des rues et l'insalubrité des logements. Loin de son prestige, le centre fait peur et l'image négative des densités bâties et humaines provoque une vague d'exode urbain touchant les classes aisées qui fuient vers la campagne. C'est alors que les premières théories condamnant les densités excessives apparaissent : elles émanent du corps médical qui, à l'origine du concept de densité, dénonce les conditions de vie des classes laborieuses. Cette connotation négative des densités est toujours d'actualité : autrefois responsables de la propagation des maladies, aujourd'hui facteur de stress, les densités excessives ont des répercussions sur la santé des habitants et altèrent leur qualité de vie. Depuis le Moyen Age, la problématique est toujours la même, et la multiplication contemporaine des règlementations n'est, semble t-il, pas parvenue à la résoudre. Aussi, serait-on tenté de penser qu'on n'a pas su tirer parti de l'histoire urbaine qui semble se répéter inexorablement. Nous verrons en effet que les tentatives d'amélioration de la qualité de vie en centre-ville ne sont pas une préoccupation nouvelle : elles furent pendant longtemps réservées aux quartiers riches qui, sous l'impulsion du pouvoir royal, faisaient l'objet d'actions ponctuelles tendant à améliorer leur esthétique et leur propreté. A partir de la fin du XVIII^{ème} siècle, elles sont le fait du corps médical qui attribue à l'insalubrité et au surpeuplement des logements la responsabilité de la propagation des épidémies. Le repérage de « lieux à risque » et l'élaboration d'outils de quantification et de modes de représentation cartographiques des îlots insalubres traduisent alors la formation d'un regard urbanistique sur la ville qui se traduira par un mouvement de dédensification **(Section I)**. Cette vision négative des densités s'accentuera au XIX^{ème} siècle lorsque des sociologues américains, dont les travaux resteront en pratique inexploités, mettront en parallèle la médiocrité de la qualité de vie et le déséquilibre social dans les centres de métropoles surpeuplés. Quelques utopistes anglais parviendront alors à réaliser des cités dans lesquelles la préférence accordée au pavillon plutôt qu'à l'immeuble, et à la nature plutôt qu'au béton, permettra d'améliorer véritablement le cadre et la qualité de vie en centre-ville. Néanmoins, nous verrons que cette vision écologique de la ville est restée marginale et a cédé le pas devant une logique fonctionnelle en apparence plus rentable : celle de l'urbanisme vertical **(Section II)**.

Section I : Le mouvement hygiéniste à l'origine du premier desserrement urbain

L'origine des politiques urbaines remonte à la prise de conscience par les institutions de la relation existant entre la densité et la santé publique. Jusqu'au début du XIX^{ème} siècle, la dimension réduite des villes entraîne des charges démographiques particulièrement élevées, notamment à l'intérieur des enceintes. La densité du bâti et la concentration des services permettent à l'essentiel des trajets individuels de se faire à pieds, et l'absence de zonage horizontal favorise la multifonctionnalité des centres-villes. Néanmoins, la conjugaison des densités bâties et humaines et la configuration des quartiers centraux sont des facteurs aggravant la diffusion des épidémies, ce qui engendre une vision négative de la ville. Si l'augmentation démographique des villes a, dans un premier temps, été considérée comme un facteur positif pour des raisons fiscales et commerciales, elle devient, à partir du XVI^{ème} siècle, un « fléau » contre lequel les pouvoirs publics se révèlent impuissants. Nous verrons dans le second chapitre du titre suivant que cette incapacité à gérer ou limiter l'augmentation des citadins dans des proportions respectueuses de la qualité de vie est récurrente, au point qu'elle est encore aujourd'hui au cœur des débats législatifs. Dans l'immédiat, nous limiterons notre analyse aux solutions qui y ont été apportées à l'époque afin d'en tirer quelques enseignements quant à l'aménagement des centres-villes de demain : inspirées par des préoccupations tenant à l'insalubrité et à la nécessité d'aérer le tissu urbain, nous verrons qu'elles ont permis à la fois de faire émerger le concept de densité **(I)**, mais également d'établir la relation entre la densité et la mortalité **(II).**

I - De la description de l'insalubrité à l'émergence du concept de densité

La médiocrité des conditions de vie des classes les plus pauvres n'a constitué une préoccupation pour les autorités que lorsqu'elles ont été reconnues comme la cause principale d'un fléau qui ne connaît pas de frontière sociale : les épidémies. Après un exode rural qui a permis aux villes de s'affirmer sur le plan économique, les centres sont victimes d'un exode urbain qui touche principalement les rentiers, ces derniers étant les seuls à disposer de propriétés où ils pouvaient s'exiler. Si, dans un premier temps, les mesures mises en œuvre se sont limitées à maintenir les classes les plus aisées dans les quartiers centraux, elles se fonderont par la suite sur un devoir moral tendant à faire accéder toutes les catégories sociales à une certaine qualité de vie. A ce titre, nous verrons qu'elles se sont traduites par des mesures

ponctuelles palliant provisoirement l'absence de législation sanitaire **(A)**, ce qui a constitué un préalable à l'élaboration d'une législation sur les logements insalubres **(B).**

A/ La relation entre l'augmentation de la population urbaine et l'apparition des premières mesures sanitaires

Durant le XVI^{ème} siècle, la proportion d'habitants résidant dans les villes augmente considérablement et s'accompagne de contraintes tenant à la présence des murailles et à la configuration du parcellaire. A défaut de pouvoir s'étendre en surface, la ville se développe en hauteur, et si l'augmentation démographique en est la principale cause, le fait que les seigneurs détiennent de vastes domaines dans la partie centrale des villes a constitué un facteur aggravant. De plus en plus d'appartements sont situés au troisième, voire au quatrième étage, et la hauteur de l'immeuble est un facteur d'augmentation de sa valeur. Enfermée à l'intérieur de son rempart, la ville manque d'espace et peine à loger une population en perpétuelle croissance : les constructions se multiplient, les arrières cours sont surpeuplées et les espaces verts disparaissent. Signe d'urbanité et de protection, les fortifications constituent désormais un obstacle majeur à l'expansion urbaine : compte tenu de leur fonction militaire, elles couvrent une surface très importante et feront l'objet, dès le début du XVI^{ème} siècle, d'interventions visant à réduire leur emprise spatiale et à favoriser la croissance urbaine. Celles-ci se poursuivront au cours des deux siècles suivants et aboutiront, dans certains cas, au démantèlement de la partie intérieure ou à la destruction[42]. Souvent remplacées par un boulevard, leur suppression s'accompagne de projets de transformation et d'extension qui se heurtent à deux types de contraintes. La première est d'ordre financier, et tient à l'appropriation seigneuriale du sol urbain et à la crainte de voir se déprécier le cœur de la cité[43] ; la seconde est relative à la fixité du parcellaire des rues les plus commerçantes du centre qui se caractérisent par une morphologie serrée, homogène et peu malléable, dont la régularité et la forme quadrangulaire s'adaptent mal aux mutations urbaines. Cette texture se distingue en effet du parcellaire à structure lâche, dont les contours irréguliers favorisent le découpage, le percement de rues, et la diversité des formes architecturales, mais qui concerne essentiellement les quartiers marqués par la fonction de grande résidence et la présence d'hôtels aristocratiques.

[42] A Rennes, le démantèlement des fortifications commence dès 1602. A Paris, la destruction s'opère à partir de 1670 lorsque les murs de la rive droite sont renversés et remplacés par un mail continu de la Bastille aux terrasses des Tuileries.

[43] Cette appropriation se traduit principalement par la perception de lods payés par les acquéreurs à chacune des ventes d'une parcelle ou d'un immeuble : à Paris, la coutume les avait fixés au douzième du prix d'achat.

Motivées avant tout par le souci de renflouer la vitalité du marché immobilier, les opérations d'aménagement urbanistique et les contraintes imposées en matière de normes de construction poursuivent, dans un premier temps, un but esthétique : à Marseille, le Magistrat imposera que les façades allient la brique et la pierre, accordant plus d'importance à l'harmonie physique que sociale. Le nombre d'habitants à l'hectare ne cessant d'augmenter, les quartiers les plus anciens entassent les classes laborieuses dans des logements à pièce unique, sans air et sans soleil. La ville devient malsaine et les fléaux endémiques alimentent de vives inquiétudes qui se traduiront par des mesures certes nécessaires, mais nettement insuffisantes pour enrayer le phénomène de contagion. En effet, si les questions d'hygiène figurent au nombre des premières réglementations de la ville, elles ne l'aborderont pendant longtemps que sous l'angle du « contenant », négligeant l'échelle individuelle fondatrice de toute communauté urbaine. On ordonne en effet aux habitants de balayer devant leur porte, et l'interdiction leur est faite de jeter des détritus, des excréments, ou de l'eau sale sur la voie publique. Alors que les premières décharges publiques ont été créées à Rouen et à Dijon à l'aube du XV^{ème} siècle, les activités génératrices d'odeurs nauséabondes telles que les tanneries, poissonneries et abattoirs, sont désormais systématiquement déplacées vers la périphérie. Néanmoins, c'est dans les centres-villes que le souci d'ordre et d'entretien demeure le plus visible : la puanteur impose de couvrir les égouts, et on procède au pavage des artères principales afin de remédier à la poussière dégagée par les roues des charrettes. Jusqu'au début du XVI^{ème} siècle, l'exigence de propreté se justifie davantage par le souci de modeler le paysage urbain afin de le rendre plus homogène et raffiné, que par le bien-être des habitants : les interventions sont le plus souvent liées à l'opulence des quartiers et à la recherche d'une image harmonieuse tendant à dissimuler la promiscuité. Rien n'est fait pour améliorer les conditions de vie des plus pauvres, et en dehors des quartiers « honorables », les immondices et les eaux usées envahissent les rues et facilitent la diffusion des maladies. La réglementation sanitaire est quasiment inexistante et se résume à deux textes datant respectivement de 1506 et 1539 : le premier établit pour la première fois une taxe destinée à financer le nettoyage des rues qui était assuré, jusqu'alors, par les habitants ; le second fait obligation à ces derniers de paver la voie en face de leur maison, d'établir des fosses ou des lieux d'aisances, et de mettre leurs immondices dans des paniers afin qu'ils soient ramassés par des voituriers pour être jetés à l'extérieur des remparts. Il faudra attendre le XVII^{ème} siècle pour que les autorités prennent conscience du fait que l'ensemble de la ville constitue un terrain propice à la diffusion des maladies et que des mesures limitées aux quartiers les plus riches ne peuvent suffire à enrayer la diffusion des épidémies. Ce constat conduira Henri IV à conclure, dès 1601, un bail général

pour le nettoyage des rues, et un second, en 1604, pour l'entretien du réseau stradal. Parallèlement, les premières entraves à la circulation des hommes apparaissent et les mesures prophylactiques se généralisent à l'ensemble des villes. Néanmoins, c'est seulement sous Louis XIV que la création d'un système de contrôle[44], le subventionnement du pavage par la monarchie, et le financement des baux conclus avec les chefs des directions des quartiers par le biais de la taxe des boues et lanternes, donneront aux mesures adoptées toute leur effectivité.

Pour autant, l'augmentation démographique se poursuit et atteint son paroxysme dans les centres où les conditions de vie sont déplorables provoquant ainsi la fuite des populations les plus aisées[45]. C'est seulement au XIX^{ème} siècle que les questions d'hygiène prennent, en France, toute leur ampleur : de nombreuses études médicales et démographiques vont évaluer les concentrations de population et dénoncer les conséquences du phénomène d'entassement. Faute d'avoir pu s'étendre dans des proportions suffisantes, les villes ont gagné en hauteur, et cette augmentation de la densité est alors désignée comme la cause principale des crises de mortalité entraînées par les épidémies[46]. Si celles-ci n'affectent pas durablement l'essor urbain qui reprend son expansion dès lors qu'une dynamique préexistait à l'épidémie[47], la problématique de la densité demeure une préoccupation d'ordre sanitaire qui est à l'origine de la première loi sur le logement.

B/ L'approche médicale de la notion de densité : un préalable à l'élaboration d'une législation sur les logements insalubres

En 1776, la création de la Société Royale de Médecine marque l'amorce de la constitution d'un savoir sur l'hygiène publique : son programme, qui sera poursuivi après la Révolution, répond alors à des préoccupations anciennes fondées sur le repérage géographique des territoires à risques et des milieux malsains propices à la diffusion des maladies. La volonté de disposer d'un *« plan topographique et médical de la France par lequel le tempérament, la constitution et les maladies des habitants de chaque province ou canton seraient considérés*

[44] Il s'agit notamment de la création de la lieutenance générale de police et le renforcement du rôle des commissaires du Châtelet.
[45] Au XVIII^{ème} siècle, la démographie des villes est trois fois plus importante que dans les campagnes.
[46] Les plus virulentes furent la peste, la diphtérie, la typhoïde, la dysenterie, la rougeole, la variole…
[47] Nous ne reviendrons pas sur l'attractivité de la ville médiévale, celle-ci ayant été analysée dans l'introduction au travers des pouvoirs économique, politique et religieux.

relativement à la nature et à l'exposition au sol »[48] permet d'introduire l'idée d'un usage de la notion de densité. En effet, à une époque où la ville s'industrialise, les études réalisées par les hygiénistes préconisent de faibles densités afin de favoriser la circulation de l'air, et aboutissent à une double réflexion sur l'environnement extérieur et intérieur des habitations : l'exiguïté des immeubles, les rues sales, sombres, étroites, mais également le nombre de personnes par maison, la hauteur, l'obscurité et l'humidité des constructions, sont autant de facteurs qui contribuent à la stagnation de l'air, *« qui le vicient et le rendent malsain »*[49].

Jusqu'au début du XIX^{ème} siècle, le processus de repérage des milieux à risques repose sur des critères essentiellement physiques, et l'implantation des maladies est le plus souvent imputée à des facteurs naturels[50]. Cependant, celui-ci va progressivement s'orienter vers une analyse plus sociale mettant en évidence les quartiers les plus miséreux : il ne s'agit plus seulement d'identifier les quartiers dits « malsains » en se limitant à une description morphologique des lieux, mais d'introduire, dans les constitutions médicales, des critères relatifs à la personne tels que les mœurs et l'hygiène individuelle[51]. Cette nouvelle approche de la densité, englobant le dedans et le dehors, devient un véritable indicateur de santé publique et de niveau social qui servira, par la suite, de fondement aux interventions visant à améliorer l'image des centres-villes. Le rôle du médecin s'accroît : ainsi *« la médecine n'a pas seulement pour objet d'étudier et de guérir les maladies, elle a des rapports intimes avec l'organisation sociale ; quelquefois elle aide le législateur dans la confection des lois, souvent elle éclaire le magistrat dans leur application et toujours elle veille avec l'administration, au maintien de la santé publique »*[52].

Afin de démontrer l'importance des facteurs sociaux sur l'hygiène publique, et compte tenu de la diversité des états d'insalubrité entre les différents quartiers, le médecin Henri Bayard, légiste renommé membre du conseil d'hygiène, propose d'introduire de nouveaux indicateurs dans les topographies médicales. Pour ce faire, l'utilisation des données issues de la statistique municipale, sur laquelle nous reviendrons plus loin, constituera le principal outil de mesure du

---

[48] Cité par M. RONCAYOLO, *« Le temps des essais : techniques et représentations du territoire, XVIIIème-XXème siècle », in* A. BURGUIERE et J. REVEL (dir), *« Histoire de la France »*, Paris, éd du Seuil, coll Points Histoire, 2000, p. 522.

[49] Topographie médicale présentée à la Société Royale de Médecine quelques années avant la Révolution par le citoyen Dehorme. Ces propos, hélas introuvables, ont été rapportés en l'An II par Oudin-Rouvière dans « Essai sur la topographie médicale de Paris ou dissertation sur les substances qui peuvent influer sur la santé des habitants de cette ville », 1794, p. 20.

[50] Comme la météorologie accusée de diffuser les maladies.

[51] Dans les Facultés de Médecine, la notion de « constitution médicale » implique alors le respect rigoureux d'un plan d'exposé consistant à étudier d'abord le milieu (climat, géologie, hydrologie), les conditions d'habitation, de nourriture et d'hygiène individuelle des habitants.

[52] Cité par B.P. LECUYER, *« Médecins et observateurs sociaux : les annales d'hygiène publique et de médecine légale », in* Pour une histoire de la statistique, INSEE, 1984, pp. 445-455.

niveau social des quartiers : elle permettra d'ajouter au nombre des facteurs générant une situation d'insalubrité d'autres éléments, tels que le nombre de maisons, de familles, de mariages, de naissances et de décès, de prostituées, de maisons de tolérance, ainsi que le nombre de rues raccordées au tout-à-l'égout. Ce souci de maintenir un équilibre entre la description du cadre de vie et celle des conditions d'habitat s'accentue à la suite de l'épidémie de choléra en 1832 : l'étude réalisée en 1834 par Louis-René Villermé[53] sur la relation entre les maisons garnies et l'épidémie démontre que la proportion de personnes touchées par la maladie, ainsi que le taux de décès, sont environ trois fois plus élevés dans les quartiers pauvres que dans les quartiers riches. Il propose alors un nouveau type d'analyse centrée sur le ménage et son environnement immédiat. Le logement devient alors un enjeu majeur : après avoir dénombré les taudis, les hygiénistes s'attachent désormais à décrire leurs caractéristiques et les modes de vie de leurs occupants pour apprécier leurs incidences en matière de salubrité. La notion de densité résidentielle fait progressivement son apparition, et le souci de distinguer entre la densité bâtie et la densité d'occupation des immeubles témoigne de l'émergence d'une conscience sociale qui se traduira, 20 ans plus tard, par l'adoption de la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres. Après les journées révolutionnaires de 1848, la philosophie de ce texte vise en priorité à remédier à de profonds mécontentements, et reconnaît à tous les locataires le droit de se plaindre de leurs conditions d'habitat auprès d'une Commission des Logements Insalubres afin d'obliger les propriétaires à réaliser les travaux nécessaires. Néanmoins, son efficacité est limitée : d'une part, il ne concerne que les habitations louées, et la détermination de l'insalubrité s'effectue logement par logement sans tenir compte de l'état de l'immeuble dans son entier ; d'autre part, il prévoit la possibilité pour les propriétaires de contester la délibération du conseil municipal auprès du Tribunal correctionnel ou du Conseil d'Etat, ce dernier se montrant, sous le second Empire, particulièrement soucieux de leurs intérêts. La distinction qui est faite entre l'insalubrité intérieure des habitations et l'insalubrité extérieure aboutit à la coexistence de régimes et d'autorités différentes : tandis que l'appréciation des conditions de vie inhérentes au logement relève de la commission, tout ce qui est relatif à l'espace urbain est de la compétence de la commune qui n'a d'autre choix que de recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique prévue par la loi du 3 mai 1841[54]. L'absence de coordination entre l'action

[53] Médecin et sociologue, Louis-René VILLERME (1782-1863) est un des personnages principaux du mouvement hygiéniste. Cofondateur en 1829 des *Annales d'Hygiène Publique et de médecine légale*, il est également à l'origine de l'apparition des premiers Etats Sanitaires qui vont progressivement se substituer aux topographies médicales.

[54] JO 20 août 1944, p. 120.

urbaine et sanitaire aboutit à laisser la problématique du surpeuplement en suspens, celle-ci ne pouvant être résolue que par une approche globale et simultanée du dedans et du dehors.

II La reconnaissance de la relation densité/mortalité

Dans la continuité de la loi du 16 septembre 1807[55] qui dissociait les travaux de salubrité et d'utilité publique des intérêts des propriétaires particuliers, la première moitié du XIX^{ème} siècle se caractérise par deux grands courants de pensées indépendants qui poursuivent, sous des méthodes différentes, le même objectif : faire baisser les densités qui, au début des années 1830, atteignent leur paroxysme dans le centre de Paris[56]. Alors que les ingénieurs des Ponts et Chaussées s'attachent principalement à transformer les rues et les espaces publics, c'est-à-dire le contenant **(A)**, les médecins hygiénistes analysent les caractéristiques des logements et des ménages, c'est-à-dire le contenu **(B)**. Ce n'est que dans la seconde partie du XIX^{ème} siècle que la mise en parallèle de ces théories aboutira à une véritable réflexion sur l'organisation urbaine afin de résoudre les problèmes d'asphyxie des centres-villes **(C)**.

A/ La dédensification du contenant : l'éradication des « maladies urbaines » par l'aménagement de l'espace public

Malgré les ravages provoqués par l'épidémie de choléra, l'apport migratoire et l'expansion démographique dans la Capitale sont tels que le niveau de construction s'avère trop faible. A partir de 1835, Paris tend à devenir une capitale industrielle qui accueille en 1846 plus de 400.000 ouvriers sur une population totale d'un million d'habitants[57]. La question des densités résidentielles figure alors au cœur des préoccupations du régime, et la dédensification apparaît à la fois comme un palliatif aux maladies urbaines en même temps qu'elle répond aux nécessités d'aménagement de l'espace public. Durant la première moitié du XIX^{ème} siècle, seul le décret impérial du 15 octobre 1810 permet de règlementer certaines questions relatives à la salubrité publique: en réorganisant la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres, ce texte ouvre la possibilité aux autorités administratives d'ébaucher une politique de zonage industriel empêchant que les premières usines, qui apparaissent avec le

[55] Loi relative au dessèchement des marais, Titre VII : « Des travaux de navigation, des routes, des ponts, des rues, places et quais dans les villes ; Des digues, des travaux de salubrité dans les communes », JO 20 août 1944, p. 193.

[56] Le nombre de personnes par maison entre 1817 et 1826 est passé de 26 à 28 habitants dans le 1er arrondissement de Paris (aujourd'hui les Champs Elysées) et de 32 à 35 dans le 3ème (aujourd'hui quartier des Halles).

[57] P. PANERAI, J. CASTEX, J-C. DEPAULE, *« Formes urbaines : de l'îlot à la barre »*, Marseille, éd Parenthèses, coll Eupalinos, série architecture et urbanisme, 1997, p. 19.

début de la révolution industrielle, ne s'installent n'importe où et viennent polluer les quartiers d'habitation. Il faudra ensuite attendre l'important décret-loi du 26 mai 1852 relatif aux rues de Paris[58] pour que tous les constructeurs se voient imposer l'obtention d'un permis de bâtir garantissant le respect de certaines règles de sécurité et de salubrité. Ce texte déclenchera une vive polémique car, à la différence des lois de 1807 et de 1841, il permet à la collectivité d'exproprier les « hors lignes », c'est-à-dire les terrains situés en dehors de l'emprise projetée pour les ouvrages et les voies d'utilité publique, lorsque les parcelles ne permettent pas d'y établir des constructions salubres. Malgré l'insuffisance de textes juridiques en la matière, la politique du comte Rambuteau, Préfet du Département de la Seine de 1833 à 1848, sera marquée par la mise en œuvre des théories hygiénistes, et notamment par la première percée de ce qui deviendra en 1839 la rue Rambuteau. En dépit des difficultés financières tenant au fait que la ville finance seule la totalité des travaux[59], il est également à l'origine de la modernisation du réseau des égouts de Paris qui sera poursuivie par Eugène Belgrand à partir de 1854. En revanche, d'autres réalisations répondent à des considérations strictement fonctionnelles telles que les opérations stratégiques liées à l'ouverture des premières lignes de chemins de fer, à l'industrialisation de la petite banlieue, et à un maillage cohérent au centre de la ville. Sur ce dernier point, le décret du 26 mai 1852 charge les agents-voyers[60] des procédures d'alignement et d'élargissement des voies, du nivellement, des règles d'élévation et de la prédisposition des constructions nouvelles à accueillir l'égout. Cette vision technique de l'urbanisme se renforce entre 1850 et 1870 sous l'égide du Préfet Haussmann[61] qui, par une série de mesures destinées à répondre aux nécessités de l'hygiène publique, transforme radicalement le tissu urbain du centre de la Capitale. Qu'il s'agisse de la création de gares, de boulevards ou de parcs, du rattachement des communes de banlieue ou de la destruction des vieux quartiers, l'ensemble des opérations caractérisant la période haussmannienne a principalement pour objet de réduire la densité résidentielle. En ce sens, elle ne transforme pas les modalités de calcul et de réflexion sur les densités : contrairement à la philosophie des Lumières qui rêvait de substituer une ville nouvelle à la ville héritée, Haussmann tire profit de l'accumulation des strates historiques et pratique des ouvertures sous forme de percées vers l'extérieur. L'espace ainsi dégagé est dédié à la construction de places,

[58] Décret-loi du 26 mars 1852 soumettant les rues de Paris au régime de grande voirie, JO 21 août 1944, p. 282.
[59] L'insuffisance des capitaux privés ne permet pas aux entrepreneurs de faire face à l'organisation de très gros chantiers. La Ville est donc contrainte d'exécuter la plupart des travaux en régie bien qu'elle n'ait pas encore les moyens techniques d'études et de contrôles suffisants.
[60] Ces professionnels de la voie publique ont été crées par l'Edit sur les alignements en 1697.
[61] Georges Eugène HAUSSMANN est nommé Préfet de la Seine le 29 juin 1853 : il est chargé de mettre en œuvre la politique de grands travaux de Napoléon III.

de gares ou d'édifices publics importants, et répond à trois préoccupations : la lutte contre l'insalubrité et la vétusté, la revalorisation des monuments et la fluidité de la circulation. En faisant appel à de nouveaux éléments structurants comme les grands boulevards ou les avenues plantées d'arbres, le modèle spatial conçu par Haussmann poursuit une logique à la fois fonctionnelle et visuelle. Alors que l'îlot du Paris traditionnel est en forme de quadrilatère, la morphologie de l'îlot haussmannien est presque toujours triangulaire (voir photo n°1), et le découpage des parcelles est pensé en fonction de la configuration future du bâti.



Photo n°1 : Paris Montparnasse (source : Régis Colombo, disponible sur le site www.diapo.ch).

A la suite des déplacements massifs de populations qui accompagnent ces transformations, les trois séries d'opérations de percées[62] qui symbolisent l'action du Préfet font l'objet de vives critiques. Loua Toussaint, membre éminent de la Société de Statistiques de Paris[63], s'interroge

[62] Les percées haussmanniennes se répartissent en trois réseaux en fonction de leur mode de financement : le premier comprend des opérations que l'Etat subventionne une par une de 1854 à 1858 en prenant à sa charge la moitié et parfois les deux tiers de la dépense (il s'agit notamment du dégagement du Louvre ou du prolongement de la rue de Rivoli d'ouest en est); le deuxième résulte d'une convention passée entre la Ville et l'Etat aux termes de laquelle ce dernier contribue à financer le tiers de la dépense (il s'agit ici de la réalisation de voies en étoile autour de quelques grands nœuds stratégiques comme l'Etoile de l'Arc de Triomphe ou la place du Trocadéro) ; le troisième comprend des opérations qui sont à la charge intégrale de la Ville (comme la liaison entre l'Opéra et les gares ou la réalisation des Halles).

[63] Rédacteur du premier Atlas graphique et statistique de Paris paru en 1873, on doit également à ce statisticien le premier bilan sociodémographique de l'annexion des communes de banlieue à Paris en 1861 ainsi qu'une série

alors sur les bienfaits de l'haussmannisation sur la santé des habitants et sur l'utilité publique de la politique urbaine menée entre 1850 et 1870. Le bilan apparaît en demi teinte : le percement de la rue Rivoli aurait permis de diminuer la mortalité entre 1845 et 1864 de 1,47% dans le 9ème arrondissement ; en revanche, la problématique liée à la densité résidentielle ne semble pas résolue. Les démolitions effectuées ont permis de créer des habitations plus grandes et plus aérées, mais qui, compte tenu de la croissance démographique et migratoire, ne parviennent pas à résoudre la question du logement à Paris. De plus, la transformation des quartiers centraux paupérisés a abouti au phénomène, encore aujourd'hui d'actualité, de déplacement des poches de pauvreté vers la banlieue et de « reconquête » de ces espaces par les populations plus aisées. Après avoir introduit dans le premier Atlas Graphique de la population parisienne cinq critères de mesures supplémentaires[64], Loua Toussaint se heurte à une méconnaissance du parc de logements l'empêchant de procéder à l'évaluation des opérations menées. L'ensemble de ses recherches le conduira, comme Villermé 40 ans plus tôt, à évoquer les facteurs sociaux et à conclure que *« le moyen le plus radical d'assurer la salubrité d'une ville est d'en extirper la misère »*[65]. L'association de la pauvreté et de la mortalité conforte l'argument selon lequel les étrangers représenteraient un danger pour la salubrité avoisinante, et alimente bon nombre de théories ségrégatives qui s'amplifieront aux cours des décennies suivantes. C'est ainsi, qu'en 1920, le médecin Georges Hartmann écrira : *« ces étrangers quelque peu sordides qui s'accumulent en certains points de Paris et particulièrement dans le Marais, constituent un danger pour la population parisienne. Ces étrangers pouilleux et maladifs doivent être surveillés étroitement et au besoin déplacés pour faire cesser le préjudice qu'ils causent aux gens corrects qui les entourent et l'atteinte qu'ils apportent à la santé publique »*[66]. La revalorisation de l'image des centres-villes s'accommode mal de la pauvreté : si ce constat se fonde, en ce début de XIXème siècle, sur des considérations de santé publique, il repose aujourd'hui sur d'autres arguments relatifs à la valeur foncière des espaces centraux et à la difficulté de concilier des intérêts économiques et sociaux. Il est intéressant de noter que la mise en œuvre de certaines mesures répressives, tels que les arrêtés prohibant la mendicité, est en pratique réservée au centre-ville, surtout lorsqu'il est touristique, comme s'il était tolérable que cette extrême pauvreté existe, mais ailleurs. Il en

impressionnante d'articles. Sa réflexion sur les conséquences des transformations haussmanniennes permettra de faire évoluer le mode de calcul des densités résidentielles.

[64] Ces critères sont les suivants : le nombre d'habitants à l'hectare, de maisons à l'hectare, d'habitants par maison, d'appartements par maison et d'individus par ménage.

[65] L. TOUSSAINT, *« Les logements insalubres à Paris », in* Journal de la Société de Statistique de Paris, Paris, Berger-Levrault, 1879, pp. 44 -49.

[66] G. HARTMANN, *« Les étrangers au quartier Saint Gervais »*, La Cité, n°75-76, juillet-octobre 1920, pp. 143-157.

est de même d'arrêtés plus récents, comme celui pris par le maire de Nice, qui interdit aux enfants de moins de treize ans de déambuler seuls dans le centre après 23 heures : faut-il en conclure que cette carence éducative est acceptable dans les autres quartiers, ou que les contraintes budgétaires sont telles qu'elles imposent un arbitrage en faveur du cœur de la ville plutôt que son pourtour ? Quoi qu'il en soit, force est de constater que les politiques de réhabilitation des centres ont de tout temps été génératrices de ségrégation sociale : ainsi, en créant un espace configuré selon les logiques de la bourgeoisie, les transformations haussmanniennes ont contribué à nourrir l'esprit d'exclusion dans le centre de Paris. C'est précisément ce que Cerdà[67] tente d'éviter lorsqu'il est chargé par le gouvernement espagnol de concevoir le plan d'extension de Barcelone : outre le fait qu'il envisage de multiplier la surface du centre par dix, son principal souci est d'établir un système égalitaire susceptible d'empêcher la spéculation à l'origine de la densification. Considérant que seule l'expansion urbaine permettra de résoudre les questions relatives à l'hygiène et à la circulation dans le centre, il établit, en 1859, un plan en damier composé de vastes îlots carrés (voir Plan n°1), dont l'intérieur est occupé par des jardins publics, ce qui répond aux règlementations des hygiénistes de l'époque puisque chaque îlot s'ouvre à l'air et au soleil.



Plan n°1 : Plan Cerdà, Barcelone, l'Eixample, 1859 (source : J. TORT, *« The role of Ildefons Cerdà in the planning of modern Barcelona",* 2008,), disponible sur le site www.oulu.fi/geography/.../modern_barcelona.pdf

[67] Ildelfonso CERDA y SUNER est un ingénieur des Ponts et Chaussées de l'Ecole de Madrid. Cet urbaniste est à l'origine du plan d'extension de Barcelone nommé l'Eixample (agrandissement en français ; ensanche en castillan) fondé sur une répétition sérielle homogène d'îlots d'habitation aboutissant à créer une trame urbaine à angle droit. La construction de ce quartier s'étalera jusqu'au début du XX^{ème} siècle et Antoni Gaudi y réalisera une grande partie de ses œuvres telles que la Sagrada Familia, la Casa Milà, le Palau Güell ou la Casa Batllo.

Le biseautage des îlots est étudié pour permettre la constitution de placettes à chaque angle de rue et ainsi faciliter la circulation automobile, préoccupation que l'on retrouve également chez Haussmann. En revanche, le mariage entre espaces privés et collectifs révèle une dimension sociologique qui se manifeste par le souci de créer un équilibre entre la proximité induite par la ville (la densité), et le besoin d'indépendance des individus (la qualité de vie). En s'intéressant, au moyen de la statistique, à la quantité d'espace dont dispose chaque habitant, Cerdà fait de la densité un indicateur d'analyse critique des relations qui unissent les habitants à leur environnement immédiat : le logement.

B/ La dédensification du contenu : l'éradication des « maladies urbaines » par l'aménagement du logement

La notion d'habitabilité apparaît avec le médecin Octave Du Mesnil[68] qui propose, afin de guider l'action publique, d'élaborer des normes universelles pour mesurer le caractère habitable des appartements. C'est ainsi, qu'en 1887, il parvient à obtenir du Préfet de Police l'adoption d'un arrêté fixant des normes minimales de peuplement, de dimension des pièces, et plus largement, des conditions d'hygiène des appartements[69]. Il s'inspire alors d'expériences étrangères, comme en Angleterre, où le « Common Lodging Houses Act » ouvre la possibilité aux municipalités de contrôler l'état sanitaire des logements neufs ou anciens, ou en Russie, où seule une commission composée d'un architecte, d'un médecin, et d'un commissaire de police peut autoriser une maison garnie à fonctionner. Pour Du Mesnil, l'insalubrité des logements répond à des critères universels, et c'est en procédant à une description du « mauvais logement » que l'on peut espérer aboutir à un cadre législatif cohérent. Ce processus d'universalisation, qui suppose l'identification fonctionnelle de chacune des pièces et des éléments de confort qui y sont associés, se traduira par la statistique municipale : déjà utilisée auparavant, et réorganisée sur proposition du médecin Alfred Martial Lamouroux[70], elle traduit la volonté de règlementer localement le domaine du logement à partir d'une analyse physique et sociale des quartiers les plus défavorisés. Les informations collectées sont désormais chiffrées de façon plus précise afin de pouvoir constater, en fonction du nombre de maisons, l'accroissement réel de la population et de la

[68] O. DU MESNIL, *« Les garnis insalubres de la ville de Paris »*, Rapport fait à la Commission des logements insalubres, *in* Annales d'hygiène publique et de médecine légale, 1878, 2ème série, tome XLIX, 2ème partie, pp. 84-105.

[69] Cet arrêté fait suite à une ordonnance de 1878 qui obligeait les propriétaires de garnis à équiper leurs immeubles d'une distribution d'eau, à respecter un cube d'air par individu et à prévoir une ouverture directe au jour ainsi que la désinfection périodique des plombs, cuvettes d'eaux ménagères et cabinets d'aisance.

[70] Rapport approuvé le 27 février 1877 par le conseil municipal de la ville de Paris.

densité. En revanche, son organisation et son fonctionnement relèvent du pouvoir local et on peut déplorer, dans un premier temps, l'insuffisance d'orientations scientifiques du service[71] et l'absence d'analyse comparée avec les pays voisins tels que l'Angleterre, la Suisse, l'Allemagne ou la Belgique. Face à ce constat, Lamouroux fait appel à Jacques Bertillon, médecin démographe[72], qui publie, en 1894, un essai de statistique comparée[73] au terme duquel il dénonce l'encombrement des logements et ses effets sur la mortalité, et met en exergue le lien entre surpeuplement et pauvreté. L'analyse du surpeuplement, chère à Bertillon, consiste à comparer la taille des ménages et la dimension des logements, donc à définir, comme le préconisait Du Mesnil, des normes universelles d'habitabilité : les résultats obtenus démontreront que les éléments de confort, tels que l'équipement en eau et en cabinets d'aisances particuliers, ne constituent pas un indice de centralité, et que le risque sanitaire existe autant dans les vieux quartiers centraux de Paris qu'en périphérie[74]. Néanmoins, l'approche globale de la statistique municipale et sa description superficielle de la morphologie urbaine ne permettent pas d'établir un bilan suffisamment précis de l'équipement sanitaire de la ville : Bertillon refuse d'attribuer les causes des décès à la seule configuration du bâti sans envisager le mode de vie des habitants et considère, en s'appuyant sur les exemples étrangers[75], que la description de l'habitation ne peut être séparée de celle de ses occupants. Cette conception s'inscrit en totale contradiction avec celle des partisans d'une statistique physique de la ville qui proposent un système d'identification territorial des risques de contagion établi à partir d'un relevé de terrain, maison par maison, et complété par une enquête effectuée à l'intérieur de chaque immeuble. A la différence de la statistique municipale qui accorde une place importante à l'étude des modes de vie, le casier sanitaire n'envisage que les données physiques relatives à la situation du bâtiment dans la ville[76] et à

[71] Il est en effet dirigé par un commis principal et cinq employés également chargés des cimetières, des pompes funèbres, des cultes et des institutions de bienfaisance.
[72] Fils du démographe Louis-Alphonse Bertillon à l'origine de la création de la Société de Statistique de Paris en 1860, et petit-fils d'Achille Guillard, inventeur du terme de « démographie »
[73] J. BERTILLON, *« Essai de statistique comparée du surpeuplement des habitations à Paris et dans les grandes capitales européennes »*, Paris, Chaix, 1894, 31p. En 1880, il avait également publié une *« Statistique humaine de la France »* dans laquelle les naissances, les mariages et les décès étaient analysés à partir de graphiques et de cartes individualisant les territoires dans leur identité physique et humaine.
[74] Préfecture de la Seine, Résultats du recensement de 1891, p. 67.
[75] Essai de statistique comparée du surpeuplement des habitations à Paris et dans les grandes capitales européennes, *op. cit.*, p. 12.
[76] Le classement s'effectue par rue, chacune d'entre elles étant répertoriée en fonction de sa numérotation paire ou impaire. On analyse ensuite l'équipement sanitaire, la statistique de décès, les désinfections réalisées et les prescriptions ou réparations ordonnées par la Commission des Logements Insalubres, le mode d'écoulement des eaux, le branchement à l'égout…

son environnement intérieur[77] : en cette fin de siècle où la tuberculose fait des ravages, il permettra d'identifier les maisons dans lesquelles, en raison du manque d'ensoleillement, le nombre de décès répertorié par la statistique est anormalement élevé[78]. L'ensemble de ces informations conduira à l'adoption de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique[79] visant à interdire aux propriétaires de louer des locaux à usage d'habitation en raison de leur dimension et de leur obscurité, ou à leur imposer la réalisation des travaux nécessaires. Adopté après dix ans de débats, ce texte institue la police spéciale de salubrité du maire et prescrit l'édiction de règlements sanitaires communaux dont le respect s'impose, en principe, à tous les constructeurs. Toutefois, même si l'idée d'un devoir social du propriétaire n'est pas nouvelle, l'attitude conciliante de la puissance publique et les multiples recours juridiques effectués par la Chambre Syndicale des Propriétaires Parisiens en limiteront l'efficacité : qu'il s'agisse de la taxe de désinfection applicable, dès 1880, aux logements concernés par les maladies transmissibles, ou de la loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine obligeant les propriétaires à se raccorder à leurs frais au réseau de tout-à-l'égout, force est de constater que la propriété privée constitue souvent un obstacle dans l'application des normes de salubrité. En 1935, la lutte contre l'habitat insalubre sera dévolue à l'Etat et deviendra une police spéciale du préfet, et la création en 1953 de règlements sanitaires départementaux aura pour objectif de pallier la carence des autorités communales dans l'élaboration des règlements sanitaires pourtant obligatoires depuis 1902. Il faudra attendre la loi « Vivien » du 10 juillet 1970[80] pour que les pouvoirs des collectivités soient véritablement renforcés dans la lutte contre l'insalubrité, si ce n'est que les destructions-reconstructions mises en œuvre seront contestées pour les mêmes motifs que la rénovation urbaine dix ans plus tôt. Dans ce contexte, les pouvoirs publics vont abandonner la politique des grands projets urbains de l'après-guerre et créer les outils nécessaires à une action en faveur de la réhabilitation des quartiers et de l'habitat existant. C'est ainsi que l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) est créée en 1971 avec pour objectif initial de financer, sur l'ensemble du territoire, la réhabilitation des logements locatifs

[77] C'est-à-dire à la présence d'équipements sanitaires tels que le nombre d'éviers, de cabinets d'aisance particuliers ou communs, le type d'aération, le nombre de pièces habitées, leur éclairage…

[78] Il faut toutefois noter que si la création du casier sanitaire des maisons de Paris date de 1894, ce système avait déjà été expérimenté auparavant dans d'autres villes françaises telles que Le Havre (1879), Saint-Etienne (1883) ou Nice (1887). De plus, la Belgique nous avait sur ce point devancé puisque le casier sanitaire de Bruxelles date de 1874.

[79] JO 19 février 1902, p. 1173.

[80] Loi n°70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, JO 12 juillet 1970, p .6543.

privés[81], et que les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) sont instituées en 1977. Ce retournement de politique urbaine vise alors à enrayer l'abandon et la ghettoïsation des centres anciens, alors que leur démolition-reconstruction n'est plus ni socialement acceptée, ni économiquement réalisable. La prise en compte de la santé des habitants à l'intérieur du logement ne fera par la suite que s'amplifier[82], mais c'est la loi SRU qui réalisera une refonte totale des mécanismes de lutte contre l'insalubrité. Ainsi, les champs respectifs de l'insalubrité et de l'indécence[83] des logements sont précisés, les procédures concernant les immeubles et les îlots insalubres sont harmonisées, et un véritable droit des occupants est créé. L'amélioration parallèle des financements de sortie d'insalubrité par l'ANAH et l'Etat, ainsi que leur adaptation aux problèmes spécifiques des copropriétés, ont traduit une volonté d'ajuster les outils juridiques à des contextes particuliers, souvent nouveaux, et résultant du fonctionnement de la société moderne. Ces derniers seront renforcés par l'ordonnance du 15 décembre 2005[84]. On notera également que la notion d'habitat indigne devient, avec la loi du 25 mars 2009[85], un concept juridique qui s'applique à tous types de locaux et tous types d'occupation : à la différence de la décence, il peut concerner les parties communes quel que soit l'état des parties privatives[86]. En instituant, par ailleurs, un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés[87], ce texte permet notamment d'engager des actions de requalification globale de quartiers présentant une concentration élevée d'habitat indigne. Si on ne peut que se féliciter de cette prise de conscience générale d'assurer une certaine qualité de vie des occupants en agissant à l'échelle du quartier, et non plus seulement à celle du logement, il n'en demeure pas moins que la qualité de vie des habitants s'apprécie également en fonction de la qualité de l'environnement

[81] Par la suite, elle prendra également en charge les aides dévolues aux propriétaires occupants.

[82] On peut citer la loi n°90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi « Besson » (JO n°127, 2 juin 1990, p. 6551) : cette loi est à l'origine des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) auxquels il incombe de prévoir le repérage de l'habitat indigne et des logements non décents, ainsi que les actions de résorption correspondantes.

[83] Consacrée en 1990 par la loi Besson, la notion de logement décent est introduite par la loi SRU dans l'article 1719 du Code civil (CC), et ses caractéristiques seront précisées dans le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi SRU.

[84] Ordonnance n°2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, JO n°292, 16 décembre 2005, p. 19370, prise en application de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, JO 19 janvier 2005, p. 864.

[85] Art 84, loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JO n°0073, 27 mars 2009, p. 5408.

[86] La notion de logement décent ne s'appliquant qu'aux parties privatives mises en location, des logements décents peuvent être situés dans des bâtiments dont l'état des parties communes ou des équipements collectifs expose les occupants à des risques pour leur sécurité ou leur santé. Dans ce cas, les logements peuvent être décents tout en étant indignes. Si cette situation est sans effets sur les rapports locatifs, l'autorité publique devra en revanche intervenir pour mettre fin à ces désordres.

[87] Art 25 loi du 25 mars 2009, *op. cit.*

urbain. Or cette dernière fut pendant longtemps sacrifiée au profit d'une logique fonctionnelle poussée à l'extrême dans laquelle le citadin était appréhendé comme usager et non comme individu.

C/ La relation entre l'homme et l'environnement urbain : la naissance de l'urbanisme scientifique

Toute la difficulté d'aménager les centres-villes réside dans la recherche d'un équilibre entre l'optimisation fonctionnelle de l'espace public, l'aménagement de logements dignes de ce nom, et le traitement esthétique de l'environnement urbain. Ce sont les topographies médicales qui ont permis d'établir une relation entre les effets de l'environnement, notamment des fortes densités urbaines, et la santé des habitants. En effet, suite à la découverte des îlots insalubres, Paul Juillerat, chef du service technique de l'assainissement et de l'habitation de 1894 à 1920[88], remarque que les quartiers dont les maisons sont peu élevées et qui sont dotés d'espaces libres ont un taux de mortalité moins important. La mise en relation des taux de décès tuberculeux avec la hauteur des immeubles, la surface des cours, et la largeur des voies, confirme la théorie selon laquelle la tuberculose se développerait plus facilement dans les espaces de faible luminosité. Paul Juillerat fut l'un des premiers hygiénistes à dépasser la sphère du logement pour adopter une vision urbanistique de la ville. Ainsi, il tentera de démontrer que seule une opération de restructuration urbaine permettra de faire diminuer le nombre de décès par maladie contagieuse : en permettant de mesurer l'impact de la morphologie urbaine sur la santé publique, cette approche « urbanistique » de la densité a le mérite de se détacher de celle, plus sociale, qui ne l'aborde que sous l'angle du surpeuplement. Ainsi, l'article de Paul Meuriot, paru seulement en 1919[89], distinguera une densité mathématique, consistant à mesurer le nombre d'habitants à l'hectare, et une densité réelle, fondée sur le rapport entre le nombre d'habitants et la surface bâtie en immeubles privés et habités. Si ce n'est que la densité à l'hectare ne rend pas compte de la configuration du cadre bâti, ces deux approches confirment néanmoins la tendance à la dédensification amorcée par le préfet Haussmann. On s'oriente vers l'aménagement d'espaces libres et de réservoirs d'air, ces deux notions appelant une nouvelle distinction : les espaces libres représentent la surface non bâtie de l'arrondissement et comprennent la surface publique

[88] Ce personnage important de l'hygiénisme français qui fait ses débuts à la Préfecture de la Seine terminera sa carrière à la présidence de la commission des logements insalubres de Paris et à la vice-présidence du Conseil Départemental de Salubrité de la Seine. Fondateur de la ligue nationale contre les taudis, il s'attachera également à promouvoir le concept de « cités-jardins » que nous analyserons plus loin.

[89] P. MEURIOT, *La densité de la population de Paris : densité mathématique et densité réelle*, La vie urbaine, n°4, 1919.

(voies, places…) mais également les cours et jardins intérieurs aux parcelles privées ; le réservoir d'air public, en revanche, ne tient compte que de la surface des voies publiques, des places, des jardins, et des fortifications. Face à la pénurie d'espaces, ces dernières sont menacées de destruction, non plus seulement pour des questions d'hygiène, mais afin de mettre des parcs et des jardins à la disposition de la population. Le déclassement des enceintes est présenté comme une nécessité du processus de modernisation de la société française qui accuse de nombreux retards par rapport à d'autres pays, que ce soit en matière d'hygiène urbaine ou d'espaces libres. Or jusqu'à la Première Guerre mondiale, la France ne dispose d'aucune règle spécifique d'urbanisme : à l'exception du décret-loi du 26 mai 1852 imposant un permis de bâtir garantissant à la fois le respect de règles de sécurité et de salubrité et la bonne insertion de l'immeuble dans l'environnement urbain, le remodelage du tissu s'appuie exclusivement sur la législation domaniale[90] et sur les polices spéciales de la propriété privée. Parallèlement à la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres et à celle relative aux édifices menaçant ruine[91], qui ont fourni à l'administration les bases juridiques nécessaires pour imposer un minimum de salubrité et de sécurité dans l'aménagement urbain, aucun texte législatif n'envisage la question de l'environnement urbain d'un point de vue esthétique. Seule la loi du 30 mars 1887[92] organise, en réaction à l'urbanisme démolisseur d'Haussmann, une police de protection du patrimoine historique qui, limitée à la sauvegarde de certains édifices remarquables, ne permettra pas d'envisager de véritables projets de restructuration urbaine. Il faudra attendre la loi du 14 mars 1919, dite loi « Cornudet »[93], pour que des « projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes » soient prescrits dans toutes les communes de plus de 10.000 habitants, et dans celles dans lesquelles l'établissement d'un tel projet présentait un intérêt spécial en raison de l'accroissement rapide de leur population ou de leur caractère pittoresque. Fondés sur un plan délimitant à la fois la voirie, mais également les places, les jardins, les réserves boisées, et les emplacements réservés aux services publics, ces projets traduisent la volonté d'harmoniser les conditions de vie des citadins avec leur environnement urbain. Le percement de nouvelles rues, conjugué à la recherche d'une nouvelle disposition des habitations favorisant la libre circulation de l'air

[90] Il s'agit de la procédure d'alignement permettant aux collectivités publiques de délimiter les voies publiques et dont les origines remontent à l'édit royal de 1607 dit « de Sully ». Nous relaterons plus amplement cette procédure dans la première section du chapitre suivant lors de l'analyse consacrée à la réglementation de la voirie.

[91] Il s'agit ici de la possibilité conférée au maire par la loi du 21 juin 1898 de prescrire la démolition des immeubles en mauvais état dont la présence pouvait constituer un danger pour les voisins et les passants.

[92] Loi du 30 mars 1887 sur la protection des monuments historiques dont les dispositions seront profondément modifiées par la loi du 31 décembre 1913, JO 4 janvier 1914, p. 129.

[93] Loi 14 mars 1919, Plans d'extension et d'aménagement des villes, JO 15 mars 1919, p. 2726.

et évitant l'entassement des individus, marquent la naissance d'un urbanisme bureaucratique qui se traduira par la généralisation des permis de construire en milieu urbain. On s'inspire de l'œuvre pionnière des britanniques en matière de cités-jardins, et la dédensification hygiéniste fait place à la dédensification qualitative. C'est la naissance de l'urbanisme scientifique : la ville s'instrumentalise et devient l'objet d'études au centre desquelles l'homme est considéré dans son environnement urbain. Si plusieurs courants de pensées s'affrontent, on constate qu'ils partagent tous une même ambition : celle d'adapter la ville à l'évolution des besoins de l'homme tout en améliorant la condition humaine et la qualité de vie victimes du gigantisme des agglomérations.

Section II : De la ville écologique à l'urbanisme vertical

Au début du XX^{ème} siècle, alors que les épidémies représentent de moins en moins un danger mortel, la réflexion sur les densités s'oriente vers la recherche d'un cadre urbain susceptible d'améliorer la qualité de vie. C'est à la suite de graves dysfonctionnements sociaux que la sociologie, balbutiante tout au long du XIX^{ème} siècle, s'affirme comme discipline à part entière et permet de dépasser l'approche purement médicale ayant prédominée jusqu'alors. L'accent est mis sur le fait que de trop fortes densités ont un impact sur la santé morale des habitants, surtout lorsque ces derniers n'ont pas les mêmes origines raciales et/ou culturelles. Parallèlement, la révolution industrielle bat son plein et la notion de travail acquiert une importance telle qu'elle servira de fondement à la création de nouvelles villes. Plusieurs courants de pensées vont alors s'affronter : d'un côté, ceux qui envisagent les difficultés des centres-villes par rapport à leur composition sociale[94] ; de l'autre, ceux qui résolvent tous les problèmes en proposant un système fondé exclusivement sur le travail et dans lequel la psychologie, pas plus que la sociologie, n'ont de place si ce n'est pour améliorer la productivité des industries[95] ; enfin, ceux qui, effrayés par la ville industrielle, envisagent l'avenir dans la généralisation d'un nouveau modèle d'urbanisme écologique[96]. Néanmoins, ces différents courants, qui ont en commun de désigner les fortes densités urbaines comme responsables des mauvaises conditions de vie en ville, n'influenceront que très marginalement les politiques d'aménagement des centres **(I)**. Après avoir vanté les mérites du pavillonnaire, de nouveaux modèles de villes fondés sur l'économie d'espace et de temps apparaissent à leur

[94] Nous faisons ici référence à l'écologie urbaine, science qui étudie les conditions d'existence des citadins sur le plan social.
[95] Même si elle n'a, à notre connaissance, jamais été consacrée dans ce contexte précis, l'expression « d'écologie industrielle » nous semble ici appropriée.
[96] Il est ici question de l'écologie dans son acception traditionnelle, c'est-à-dire de la protection de la nature.

tour comme susceptibles de constituer des cités idéales. C'est l'avènement du fonctionnalisme, de la rationalité urbaine, et la fin de l'utopie urbanistique : nous verrons que si les Etats-Unis ont précédé la France dans l'exploitation de la hauteur en centre-ville, les réalisations outre-Atlantique s'avèrent fort différentes, tant d'un point de vue esthétique que symbolique **(II)**.

I - La dédensification par l'écologie urbaine et paysagère

En cette fin de XIX^{ème} siècle, l'analyse des problématiques soulevées par l'agglutinement de la population urbaine n'est plus exclusivement le fait du corps médical : la croissance des villes pose en effet de nouvelles questions, et le bien-être de leurs habitants s'étend au-delà du simple aspect pathologique. La ville est devenue un « laboratoire social » dans lequel on cherche à définir le citadin par rapport à son état d'esprit et à son mode de vie. Après le sociologue allemand Georg Simmel qui, dès 1903, esquissait la spécificité d'une personnalité urbaine, des étudiants et des enseignants de l'Université de Chicago[97] entreprennent de mener une série de travaux empiriques afin de répondre à un problème politique et social majeur concernant alors toutes les grandes villes américaines : celui de l'immigration et des conséquences du cosmopolitisme dans un environnement urbain et humain compact tel que le centre-ville **(A)**. Concomitamment, on assiste à l'émergence d'un mouvement d'une toute autre nature, mais qui, sur le fond, rejoint l'idée selon laquelle l'environnement urbain et la qualité de vie sont étroitement liés. Il prend naissance en Angleterre, où en réaction au surpeuplement de la Capitale qui a vu sa population doubler durant la seconde partie du XIX^{ème} siècle[98], des intellectuels et des artistes introduisent un débat sur l'avenir des grandes villes et de leurs banlieues. Fondée sur une culture architecturale rurale, l'idée de la cité-jardin semble constituer l'outil idéal afin de réguler, dans des conditions respectueuses de la dignité humaine, l'accroissement inévitable des grandes villes **(B)**.

A/ Densités et sociabilités : du vivre ensemble au culte de l'anonymat

L'analyse des conséquences de la surdensification sur la santé publique ne doit pas éluder son impact moral et social sur les populations. L'Ecole de Chicago aborde cette problématique au travers de critères sociologiques susceptibles de rendre compte des comportements collectifs

[97] Créée en 1890, l'Université de Chicago se distingue, de par son pragmatisme, des écoles de sociologie existantes et tient une place particulière dans la sociologie américaine. Ce n'est qu'en 1930, lorsque Luther Bernard présente les différentes écoles de sociologie, que l'ensemble des travaux de recherches conduit par les sociologues de l'Université sera pour la première fois désigné par l'expression « Ecole de Chicago ».
[98] Londres passe de 2.250.000 habitants en 1840 à 4.536.000 en 1901.

en milieu dense. En s'appuyant sur des facteurs spatiaux et temporels, les recherches menées dès le début du XX^{ème} siècle par les sociologues de l'Université permettent de mieux comprendre l'origine des tensions et des crises sociales qui sévissent dans les centres des plus grandes villes : nous verrons qu'elles attribuent les dysfonctionnements de l'organisation sociale en milieu urbain à la fois à la proximité physique de groupes d'individus socialement et culturellement hétérogènes **(1°)**, mais également à une désynchronisation entre les mécanismes naturels de répartition de ces groupes dans la ville et la rapidité d'évolution de la société moderne **(2°)**. Ces deux facteurs sont en effet étroitement liés.

1° L'excès de peuplement : facteur aggravant la perte de convivialité des centres-villes

La densité de peuplement et de bâti caractérisait déjà la cité antique qui fut, dans un premier temps, une forteresse au sein de laquelle les populations se réfugiaient en temps de guerre. Ce n'est donc pas un élément nouveau : ce qui a changé, c'est le rapport social induit par cette proximité, c'est à dire les motivations qui poussent les individus à se regrouper dans les villes, et le rôle joué par la ville elle-même dans la fabrication du lien social. Le développement du commerce et des affaires a naturellement favorisé le regroupement d'une multitude de talents individuels : d'un lieu de protection, la ville est progressivement devenue un lieu de compétition et de sélection d'autant plus redoutable que la population urbaine n'a jamais cessé d'augmenter. Robert Ezra Park[99] distinguait la ville ancienne de la ville moderne dans la mesure où l'une s'est construite autour d'une forteresse tandis que l'autre s'est développée autour d'un marché : le cas des villes américaines se différencie donc des villes européennes car il s'agit d'agglomérations récentes qui ont connu une croissance territoriale très rapide, et dont l'organisation repose dès leur naissance sur des logiques économiques. Néanmoins, elles illustrent parfaitement les déviances des rapports sociaux du fait qu'elles furent bâties et peuplées par des individus d'origines culturelles diverses : cette diversité, qui constitue sans aucun doute la force et la richesse des centres-villes américains, est en même temps à l'origine d'une carence des liens sociaux. En effet, de par sa densité, le centre multiplie les phénomènes d'individualisation, suscite les excentricités, et accentue l'intensité des processus sociaux : le manque d'espace, associé à la diversification des hommes et des activités, tendent à affaiblir le lien social au lieu de le consolider. Pour Robert Ezra Park : *« Si en société, nous vivons ensemble, nous vivons aussi à l'écart les uns des autres, de sorte que les relations*

[99] Fondateur de l'école de Chicago, Robert E. PARK a dans un premier temps exercé des fonctions journalistiques avant de se consacrer à la recherche en sociologie urbaine communément désignée sous le terme d' « écologie ».

humaines peuvent toujours être analysées, avec plus ou moins d'exactitude, en termes de distance »[100] . On ne peut que constater l'ambiguïté des notions de distance et de proximité : en apparence contradictoires, elles finissent par acquérir, dans un contexte urbain, la même signification. Ce paradoxe, consistant à vivre les uns à côté des autres dans un parfait isolement relationnel, démontre que la proximité des individus n'est plus garante de la transmission de valeurs collectives : ainsi, le voisinage, qui représente dans l'organisation sociale et politique de la ville l'unité locale la plus petite, perd une grande partie de la signification qu'il avait dans les formations sociales plus simples et plus primitives évoquées au début de la présente étude. D'un point de vue sociologique, Louis Wirth considère qu'une densité de peuplement trop élevée entraîne une carence du lien social [101]: en ville, les relations personnelles entre habitants tendent à s'estomper au profit de logiques individualistes qui sont la conséquence directe de l'industrialisation de la société et de la division du travail. Cette thèse a été soutenue par de nombreux sociologues qui ont établi un lien direct entre le déclin des relations personnelles réciproques entre habitants, et une densité de peuplement importante : c'est notamment le cas d'Emile Durkheim qui constate que, dans les sociétés humaines, la densité renforce les effets du nombre pour diversifier les hommes et les activités et pour accroître la complexité de la structure sociale[102]. C'est d'ailleurs pour cette raison que les malaises sociaux ont tendance à s'amplifier en centre-ville. Toutefois, l'analyse des causes de cette désorganisation sociale ne peut se limiter au seul critère spatial de la densité.

2° La désynchronisation entre les mécanismes naturels de répartition des individus dans la ville et la rapidité d'évolution de la société moderne

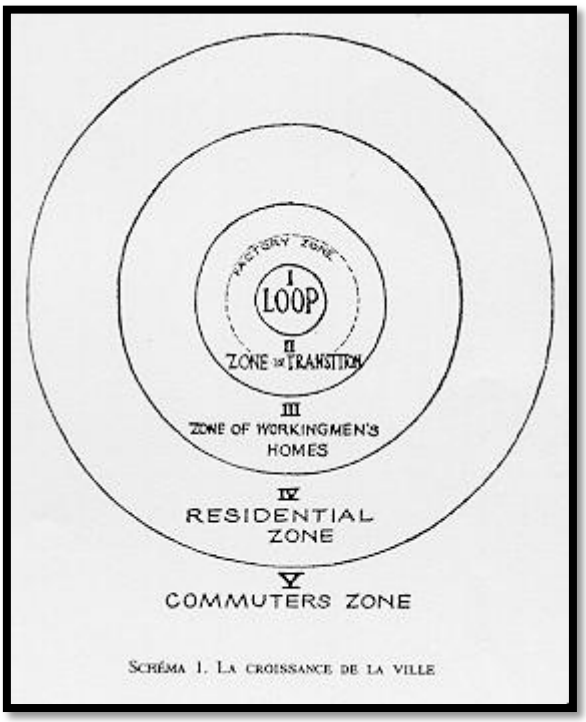
Le fait que la communauté urbaine se caractérise par une importante concentration de population doit être rapproché du contexte général dans lequel les villes naissent et vivent. Ainsi, les valeurs foncières, les loyers, l'accessibilité, la propreté, l'esthétique du patrimoine bâti et non bâti, sont autant de critères influant dans la répartition spatiale et le comportement social des citadins. Pour Louis Wirth : *« Le lieu et la nature du travail, le revenu, les caractéristiques raciales et ethniques, le statut social, les coutumes, les habitudes, les goûts, les préférences, les préjugés font partie des facteurs significatifs en vertu desquels la*

[100] R. E. PARK, *La Communauté urbaine : un modèle spatial et un ordre moral*, 1926, *in « L'Ecole de Chicago, naissance de l'écologie urbaine »*, recueil de textes traduits par Y. GRAFMEYER, I. JOSEPH, Paris, Aubier, coll RES. Champ urbain, 1984, p. 194.
[101] L. WIRTH, *« Le phénomène urbain comme mode de vie »*, *in* « *L'école de Chicago, naissance de l'écologie urbaine, op. cit.,* p. 266.
[102] E. DURKHEIM, « *De la division du travail social »*, Paris : F. Alcan, 1932, p. 248.

population urbaine est triée et distribuée en des localisations plus ou moins distinctes »[103]. Ces mécanismes complexes de filtrage, de sélection, et de regroupement, ont été accentués par la rapidité des changements politiques, économiques, et sociaux, qui ont marqué l'avènement de la société moderne : cette rapidité est, pour les sociologues de l'Ecole de Chicago, à l'origine du désordre social et de la ségrégation spatiale qui caractérisent de nombreuses grandes villes américaines. Si la proximité peut jouer dans le sens d'un renforcement du lien social, elle peut également produire l'effet inverse lorsque la densification est trop brutale. Les particularités locales qui caractérisent la convivialité de certains quartiers tendent à s'effacer lorsque la transformation du cadre de vie est trop rapide : dans ce cas, la proximité physique devient un facteur de distance sociale car elle ne résulte plus de la répartition naturelle des habitants dans la ville, mais se trouve guidée par des logiques économiques, industrielles, démographiques, ou juridiques. Cette question est abordée dans l'ouvrage publié par W. Thomas et F. Znaniecki[104] pour lesquels la désorganisation sociale se manifeste par *« un affaiblissement des valeurs collectives et par un accroissement et une valorisation des pratiques individuelles »*[105]. C'est un processus affectant toutes les sociétés mais dont l'intensité s'amplifie lorsque la densification de la population urbaine se produit trop rapidement. L'organisation sociale qu'est la ville semblerait obéir à un cycle de transformation par lequel le groupe primaire se désorganiserait pour se réorganiser ensuite sous des formes culturelles originaires atténuées. Cette notion de désorganisation fonde l'essentiel des recherches menées par les sociologues de l'Ecole de Chicago, et va être utilisée pour étudier les changements sociaux occasionnés par la croissance rapide des villes américaines. Les vagues d'immigration auxquelles elles ont dû faire face au cours du XIX^{ème} siècle et durant les deux premières décennies du XX^{ème} siècle ont provoqué de violents conflits raciaux, et ont donné lieu à un débat politique intense sur la capacité d'assimilation par la société américaine des immigrants[106]. Le centre apparaît alors comme la partie de la ville la plus cosmopolite : Park et Burgess avaient déjà remarqué qu'à

[103] L. WIRTH, « *Le phénomène urbain comme mode de vie* », *op. cit.*, p. 266.
[104] W. WISZNIEWSKI, W. THOMAS, F. ZNANIECKI, *« The Polish Peasant in Europe and America »*, New York, Knopf, 2°ed, 1927 (traduit par Y. GAUDILLAT, *« Le paysan polonais en Europe et en Amérique : récit de vie d'un migrant »*, Chicago, 1919, dernière éd Paris A. Colin, coll Essais et Recherches, 2005, 446p).
[105] A. COULON, « *L'école de Chicago* », Paris, PUF, coll Que sais-je ?, 1992, p. 28.
[106] En 1900, plus de la moitié de la population de Chicago était née hors d'Amérique : après les migrants ruraux de Middle West, ce fut au tour des allemands, scandinaves, irlandais, italiens, polonais, lituaniens, tchèques et juifs d'immigrer dans cette ville moderne en pleine reconstruction après le grand incendie de 1871. En 1914, R. E. PARK publie son premier article sur la question de l'assimilation : il s'oppose à l'idée selon laquelle l'unité nationale exigerait une homogénéité ethnique et définit l'assimilation comme un processus dans lequel les différents groupes d'individus participent activement au fonctionnement de la société tout en conservant leurs particularités. Voir R. E. PARK, *Racial Assimilation in Secondary Groups with Particular Reference to the Negro*, American Journal of Sociology, 19 mars 1914.

Chicago les nouveaux arrivants s'installaient d'abord au centre de la ville et s'en éloignaient au fur et à mesure que leurs conditions économiques s'amélioraient[107]. Pour Edward Burgess, à l'origine de la théorie des cercles concentriques en 1925, il existe deux processus concomitants : après un afflux d'immigrants, l'expansion de la ville se fait suivant un ordre concentrique appelé « processus de succession » ; parallèlement, cette arrivée de nouvelles populations, pour la plupart rurales, a pour effet d'accroître temporairement la désorganisation sociale. Comme on peut le constater dans le schéma suivant, le processus de succession de cinq anneaux concentriques décrit la croissance par débordement à partir du « loop », c'est-à-dire de la boucle originelle, de chacune des zones sur la suivante : dans les zones centrales se regroupent, par nationalités, les personnes les plus récemment arrivées qui sont en général les plus pauvres. Inversement, plus on s'éloigne vers la périphérie, plus les populations sont riches et mieux intégrées.



Scréma 1. La croissance de la ville

Source : P. CLERC, J. GAREL, *La réception du modèle graphique de Burgess dans la géographie française des années cinquante aux années soixante dix,* revue électronique européenne de Géographie Cybergeo, mai 1998, art 58.

[107] R. PARK, E. BURGESS and R. Mc. KENZIE, "*The City"*, Chicago, University of Chicago Press, coll The Heritage of sociology, 1984, 239p. Cet ouvrage contient une reproduction schématique de la composition ethnique de Chicago. On y distingue cinq zones concentriques successives : au centre, le *loop* (zone 1) constitue la partie la plus animée de la ville autour de laquelle on observe une deuxième zone en voie de transformation (ghettos, gangs et ville chinoise). La troisième zone est occupée par les résidences des travailleurs alors que le niveau social des populations s'élève dans la quatrième zone où l'on trouve des populations plus aisées avec des immeubles collectifs, des pavillons individuels et des hôtels de qualité. La dernière zone comprend la communauté universitaire et constitue une zone de migration.

Dans ce modèle, la population se renouvelle en permanence : chaque arrivée de migrants déclenche, dans le centre, une forme d'expulsion de leurs prédécesseurs qui se déplacent dans la zone d'habitation suivante. Franklin Frazier fera la même constatation à propos des zones d'habitat des noirs à Chicago : ces derniers se sont en effet répartis sur sept zones concentriques différentes, les plus éloignées du centre correspondant à celles où le climat social était le plus stable[108].

Les crises sociales qui ont sévi dans les villes européennes n'ont pas eu la même intensité pour une raison évidente : les mutations affectant l'organisation de la société civile se sont étalées sur des périodes beaucoup plus longues permettant ainsi aux habitants de les assimiler de façon progressive. Malgré tout, leur centre qui était autrefois représentatif de valeurs économiques, culturelles, et sociales communes, s'est peu à peu paupérisé incarnant ainsi la disparition des symboles de la vie publique. Les évènements officiels qui jalonnaient l'organisation de la société civile, et qui se tenaient pour la plupart dans des lieux publics à ciel ouvert, ont été transférés à l'intérieur d'édifices construits spécialement à cet effet. Les fêtes populaires, les représentations théâtrales, les cortèges de carnavals, les processions religieuses ou les cérémonies officielles qui avaient un rôle déterminant dans la fabrication du lien social n'animent plus les espaces libres du centre de nos villes. Ainsi, que ce soit pour faire face aux impératifs de l'hygiène, de l'architecture, ou de la circulation, le rôle de ces derniers dans le fonctionnement des centres fut peu à peu limité à des questions exclusivement techniques et pratiques tendant à procurer davantage d'air ou de lumière, à dégager la perspective d'un édifice afin de le mettre en valeur, ou à réaliser un parking. D'une manière générale, la révolution industrielle a bouleversé une société de traditions rurales pour créer une culture urbaine qui ne tient pas compte des valeurs humaines : l'animation et la vie populaire ont disparu des lieux publics et nous verrons, dans le chapitre suivant, dans quelle mesure ce phénomène fut accentué par la mobilité croissante des citadins. Au préalable, force est de constater que si les sociologues de l'Ecole de Chicago ont mis en exergue le fait qu'un environnement urbain surdensifié accentue les effets de crise, ils n'ont, en revanche, émis aucune proposition tendant à limiter le déséquilibre social qui ronge le cœur des villes. L'exode rural, à l'origine de leur saturation, a fait naître un sentiment anti-urbain qu'un certain nombre de penseurs politiques, philosophes, humanistes ou industriels vont mettre à profit pour proposer une cité idéale fondée sur l'harmonie et la diversité : la « cité-jardin ».

[108] E.F. FRAZIER, *The Negro Family in Chicago, in "The early sociology of race and ethnicity"*, éd Facsimile, London: Routledge, coll The making of sociology, 2005, 294p.

B/ Densités et environnement urbain : de la ville béton à la cité-jardin

Alors que la plupart des centres regorgent toujours de quartiers insalubres et dangereux, les villes continuent de s'étendre au travers des faubourgs dont l'attractivité résulte davantage de l'essor commercial et industriel qui marque la fin du XIX^{ème} et le début du XX^{ème} siècle, que de la qualité de vie qu'ils incarnent. Le pouvoir est désormais aux mains de grandes familles d'industriels qui, en plus de procurer des emplois aux populations, financent également des services publics comme les écoles ou les hôpitaux. Leurs interventions se traduisent notamment par la formation de quartiers entiers en périphérie des agglomérations au sein desquels les dirigeants des plus grandes usines logent leurs ouvriers afin que ces derniers résident à proximité de leur lieu de travail[109]. C'est en en réaction contre un rythme de vie calqué sur celui de la production industrielle qu'une nouvelle conception sociale et urbanistique de la ville vient entériner les réflexions des sociologues sur les comportements citadins. Celle-ci se traduira par la recherche d'une harmonie entre l'industrialisation et la qualité de vie d'une part **(1°)**, et par la limitation de la densité bâtie au moyen de l'intégration d'un environnement naturel d'autre part **(2°)**. Pour autant, qu'il s'agisse de cités ouvrières ou de cités-jardins, nous verrons que les contraintes économiques et les exigences de superficie que ces modèles imposent ont conduit les pouvoirs publics à s'en détourner **(3°)**.

1° La recherche d'une harmonie entre l'industrialisation et la qualité de vie

Les conséquences sociales de l'industrialisation inquiètent : trop rapide, celle-ci a entraîné l'entassement des ouvriers dans des quartiers sordides où règnent promiscuité et précarité. Si les travaux effectués par les médecins hygiénistes ont permis de contenir la propagation des épidémies les plus graves, il n'en demeure pas moins que l'insalubrité perdure et suit les classes laborieuses. Cette situation ne fait pas bonne publicité aux grandes villes qui sont diabolisées en raison du fait que la qualité de vie demeure inaccessible à la plus grande partie de leurs habitants. Si la vie en milieu rural symbolisait autrefois une certaine pénibilité, alors même que les centres-villes offraient des éléments de confort en raison de leur multifonctionnalité, la situation s'est désormais inversée : du centre à la périphérie, les villes étouffent, s'enlaidissent, perdent leur âme et leur caractère, alors que la campagne incarne

[109] Ces quartiers périphériques sont à l'origine des banlieues jardins qui, à la différence des cités-jardins, ne disposent d'aucune autonomie politique et financière. Les deux concepts ne doivent pas être confondus même si, dans les deux cas, la nature est fortement présente. Le terme de banlieue est en effet inapproprié, celui-ci désignant en principe l'ensemble des agglomérations situées autour d'une grande ville. Ces dernières, comme les cités-jardins, sont autonomes, ce qui n'est pas le cas des quartiers périphériques qui, malgré leur éloignement du centre de la ville principale, en constituent néanmoins une dépendance.

l'air pur et l'harmonie. L'économiste français Charles Gide décrit, à propos des villes industrielles du nord de la France, de la Belgique ou de l'Angleterre, « à quel point le travail peut salir la terre, attrister la vie et obscurcir le ciel »[110], et c'est dans ce contexte partagé entre la nécessité de promouvoir l'activité industrielle et le souci de garantir un certain cadre de vie que va émerger le concept de cité idéale, précurseur de celui des cités-jardins. Il s'agit d'une réponse politique et sociale aux problèmes urbains qui se fonde sur le constat de l'inadaptation des structures de la ville aux exigences de la société moderne, et notamment du machinisme. Dès la première partie du XIX^{ème} siècle, Charles Fourier, philosophe et économiste français, décrit le « phalanstère » comme une cité harmonieuse où l'homme s'épanouirait dans le travail et où la communauté serait composée de travailleurs qui partageraient les mêmes aspirations, les mêmes idées, vivraient et travailleraient ensemble[111]. Inspiré du fouriérisme, Jean-Baptiste André Godin, industriel désireux de loger ses ouvriers, créa, en 1860 dans l'Aisne, une organisation collective similaire : « le familistère de Guise » encore habité aujourd'hui[112]. Ce modèle de société urbaine fondée principalement sur la production industrielle a ouvert la voie à une conception plus naturaliste de la ville qui, loin de se limiter à la cité-dortoir, s'attachera à démontrer que le cadre de vie des villes ouvrières peut être amélioré. Le déséquilibre social, imputé jusqu'alors à l'augmentation des densités urbaines et à l'étalement incontrôlé des agglomérations, est désormais rapproché d'un autre facteur : celui de l'absence de nature dans la ville. On imagine alors des cités dans lesquelles les hommes vivraient dans le respect les uns des autres, où la proximité ne serait plus synonyme de conflits mais de solidarité, et où la nature ferait partie intégrante de la vie quotidienne des citadins. Ce nouveau modèle d'urbanisme écologique et social prend naissance en Angleterre, ce qui peut s'expliquer de deux façons : d'une part, les progrès réalisés par l'industrie y ont été particulièrement importants et le développement de l'activité économique y entraîna plus que partout ailleurs la congestion des villes, et notamment de Londres ; d'autre part, la mise en place d'un cadre législatif ne s'est pas faite attendre puisque le « Town Planning Act », promulgué dès 1906, codifie la densité des lotissements et la

[110] C. GIDE s'est consacré à l'étude du coopératisme, théorie fondée sur l'extension des coopératives de production et de consommation. Cette citation est issue de la préface de la première édition de *« La Cité-Jardin »* de G. BENOIT-LEVY, ouvrage pour lequel cet ingénieur social conseil a obtenu un prix de l'Académie des Sciences morales et politiques.

[111] C. FOURIER, « *Traité de l'association domestique agricole »*, 1822, devenu en 1841 Théorie de l'association et de l'unité universelle. Son phalanstère se compose d'une barre de logements coopératifs longue de 700 mètres et inspirée du château de Versailles. Voir E. DE POMPERY, *« Théorie de l'association et de l'unité universelle de C. FOURIER »*, Paris : Capelle, 1841, 384p.

[112] Le familistère est une communauté réunissant plusieurs familles. Ce fabriquant de poêles décédé à Guise en 1888 légua son usine à ses ouvriers.

construction des habitations[113]. L'intégration d'éléments naturels dans la ville apparaît donc comme la solution au malaise urbain, et c'est à la fin du XIX^{ème} siècle que l'on assiste à la création des premiers villages-jardins à Port Sunlight près de Liverpool et à Bournville, près de Birmingham.

2° La limitation de la densité bâtie par l'intégration d'un environnement naturel

C'est à l'initiative d'industriels éminents[114] que furent créés les premiers villages-jardins : choqués par la vie miséreuse de la population ouvrière dans les centres ou les faubourgs des grandes villes, certains chefs d'entreprises s'interrogèrent sur les moyens d'améliorer les conditions de vie de leurs salariés tout en s'assurant de leur stabilité au sein de leur entreprise. Dans les deux cas, et en réaction contre le surpeuplement des grands centres industriels, ces villages présentent de faibles densités[115], les pavillons individuels sont tous agrémentés d'un jardin, et la vie économique et sociale est assurée par une multitude d'institutions et d'œuvres sociales chargées de fournir aux habitants ce dont ils ont besoin[116]. Leur aspect a été étudié pour être agréable à vivre : la nature y est fortement présente, les maisons peu élevées et suffisamment espacées pour faciliter la libre circulation de l'air et la diffusion de la lumière : tout est fait dans le but de réconcilier l'homme avec la nature et avec lui-même. Néanmoins, le succès de ces expériences doit être nuancé : d'une part, l'absence de conflits sociaux est facilitée par l'existence d'un peuplement homogène puisque essentiellement composé d'ouvriers travaillant dans la même entreprise ; d'autre part, ce n'est qu'au prix d'une contribution financière très importante des fondateurs que ce modèle de communauté a pu être maintenu. Le célèbre urbaniste anglais Ebenezer Howard[117] s'en inspirera lors de la création de Garden-City, première cité-jardin d'Angleterre, bien que deux distinctions principales soient à faire avec ses prédécesseurs. Tout d'abord, le nombre d'habitants est nettement plus élevé et la composition de la population est socialement plus hétérogène puisqu'elle

[113] Il sera révisé en 1909 afin de donner aux municipalités davantage de pouvoir en matière d'urbanisation.
[114] Il s'agissait en l'occurrence du fabricant de savons William LEVER (devenu lord Leverhulme) fondateur de la compagnie « Lever Brothers », et de Georges CADBURY, célèbre fabricant de chocolat.
[115] A Bournville qui s'étendait dans les années 1930 sur une superficie de 582 hectares (comprenant également les usines, espaces libres…), il n'y a pas plus de 17 maisons par hectare, sachant que la plupart d'entre elles disposent de 3 chambres à coucher. A Port Sunlight, la population a été limitée à 100 habitants par hectare et le bâti à 10 cottages pour 40 ares. Georges BENOIT-LEVY fait une parfaite description de ces villages dans son ouvrage « *La Cité-jardin* », Nice, 1932, 130p.
[116] On y trouve notamment des hôpitaux et des maternités, des écoles, des bibliothèques, des maisons de retraite, des clubs sociaux diverses, des restaurants coopératifs…
[117] La paternité du concept de cité-jardin lui est attribuée : il est à l'origine de ce nouveau type d'urbanisation qui consiste à créer, en bordure des villes existantes, de nouvelles cités qui feraient la transition entre ville et campagne. Planifiées et gérées par des sociétés coopératives, elles représentent à la fois une nouvelle conception sociale et urbanistique.

comprend à la fois des commerçants, des artisans, des agriculteurs et des ouvriers travaillant pour des usines différentes. Ensuite, l'équilibre financier est assuré par un programme basé sur l'augmentation de la valeur des terrains agricoles et industriels appelés à être loués par la collectivité : celle-ci restant propriétaire, elle peut ainsi bénéficier de l'augmentation des loyers. Enfin, tandis qu'à Port Sunlight et Bournville, l'usine a précédé le village, c'est ici l'inverse : suite à un essor considérable, Garden City offre à la population ouvrière des facilités de transport et une diversité commerciale qui attireront rapidement bon nombre d'industries. La ville ayant été prévue au départ pour accueillir au maximum 30.000 habitants, le nombre d'immeubles par hectare a été limité à 30 et d'importantes réserves de squares, parcs et jardins ont été anticipées, notamment dans le centre, afin que la partie urbaine ne soit pas, à terme, disproportionnée par rapport à la partie agricole. Au cœur de la cité, un centre civique, une bibliothèque et un bureau de poste assurent respectivement sociabilité, culture et communication. La présence d'un marché couvert permettant aux commerçants d'exposer leurs produits le long d'un vaste chemin partant du centre vers la périphérie offre une garantie d'attractivité et de convivialité. Bien qu'il n'y ait pas de zonage, certaines parties de la ville d'Howard peuvent être identifiées d'après leurs fonctions, et le plan de la cité montre de façon très nette une séparation entre les quartiers résidentiels, industriels et commerciaux. Ce plan, établi par les architectes Raymond Unwin et Barry Parker, sera l'occasion pour Unwin d'élaborer sa théorie des plans de villes qu'il expérimentera à Hampstead[118] et qui fournira les outils de l'urbanisme anglais jusqu'à la Seconde Guerre mondiale.

La composition du centre ne va pas sans rappeler celle de la ville médiévale : à Garden City comme à Welwyn, deuxième cité-jardin d'Angleterre[119], on retrouve l'hôtel de ville et l'église, symboles du pouvoir, ainsi que la place centrale, élément essentiel qui réunit à elle seule tous les enjeux de la ville. Les cités-jardins ont tenté de faire revivre les places en s'inspirant des formes urbaines du Moyen Age, c'est-à-dire du dessin classique de places closes. Une place doit être un espace entouré : soit on y réunit les bâtiments publics et elle contribue dans ce cas à mettre en valeur les édifices publics ; soit on choisit de la laisser vide, de rassembler le mobilier sur les côtés, et d'étudier les perspectives afin de favoriser un angle

[118] Hampstead Garden Suburb est à l'origine un faubourg jardin crée en 1907 au nord de Londres à l'initiative de Henrietta BARNETT, riche héritière d'une affaire de produits de beauté. N'étant située qu'à 8 km de Londres, sa réalisation faillit être compromise par la législation en vigueur sur la banlieue, ce qui avait été également le cas pour Bournville. Aussi, en 1906, un projet de loi présenté au nom de l'Hampstead Garden Suburb Trust fut adopté par le Parlement sous le nom de « Hampstead Garden Suburb Act » et ses principes furent repris dans le « Housing and Town Planning Act » de 1909.

[119] Welwyn, située à 22 km de Londres, fait partie d'un ensemble de villes qui, desservies par le train, devaient ceinturer la Capitale et en supporter la croissance.

de vue aussi vaste que possible pour ouvrir sur la campagne environnante[120]. Dans le cas de Welwyn, on retrouve la superposition des idées d'Howard et Unwin : d'un côté, la gestion autonome de la ville et son rapport direct avec la campagne, chers à Howard ; d'un autre, la vision d'Unwin mise en forme par Louis de Soisson[121], avec un centre dense, des lieux de résidence diversifiés, un espace hiérarchisé et une délimitation visuelle de la cité qui tente de reproduire l'ambiance pittoresque de la ville médiévale. La reproduction de la morphologie de la centralité médiévale est particulièrement visible à Hampstead où le passage de la campagne à la ville s'effectue par des portes bordées d'arbres, suivies d'une place et de bâtiments denses annonçant le centre de la ville. Malheureusement, le succès de ce nouveau modèle de ville ne sera qu'éphémère.

3° La fin des cités-jardins ou la victoire de l'industrie sur la nature

Jusqu'aux alentours de 1920, les cités-jardins connaissent un développement mondial et les Etats-Unis sont alors le théâtre des premières expériences et des échecs des fondateurs anglais de cités idéales. Malgré tout, alors qu'il s'est rapidement développé en Angleterre, en Allemagne, ou en Italie, c'est seulement après la Première Guerre mondiale que ce mouvement prend en France toute son ampleur sous l'influence notamment d'Henri Sellier[122]. A cette époque, le déficit d'habitations est important en raison, d'une part, des destructions dues à la guerre, et d'autre part, de la croissance démographique des villes. C'est aussi le début de la prise en charge par les pouvoirs publics de la construction de logements sociaux : la loi Loucheur du 13 juillet 1928[123], et l'Office départemental des habitations bon marché (HBM) de la Seine qui réalisa une dizaine de cités-jardins autour de Paris[124], constituent les principaux outils opérationnels. Les cités-jardins offrent en effet des avantages en raison de

[120] C'est notamment le cas à Hampstead Garden Suburb où la place centrale ressemble à une grande esplanade dominée par deux imposantes églises. Sur ce point, Henrietta BARNETT avait tenu à ce que la vue sur la campagne soit assurée quel que soit l'endroit où l'on se trouve dans la cité.

[121] Ce jeune architecte, choisi par Howard pour dessiner le plan de Welwyn, utilise systématiquement les outils de mise en forme qu'Unwin avait expérimentés à Hampstead.

[122] H. SELLIER est l'instigateur des cités-jardins en France : fervent admirateur des cités anglaises et lui-même maire de la cité-jardin de Suresnes, il fut par ailleurs directeur et créateur de l'Office départemental des habitations à bon marché de la Seine, conseiller général et vice-président de l'Union Internationale des villes et ministre de la Santé en 1936 sous le gouvernement de Léon Blum.

[123] Ce texte relatif à l'établissement d'un programme de construction d'habitation à bon marché (HBM) et de logements en vue de remédier à la crise de l'habitation crée une nouvelle catégorie de logements aidés par l'Etat : les habitations à loyer moyen, ce qui permet aux offices de réaliser des logements plus grands et à loyer plus élevé afin d'attirer une nouvelle population autre que populaire. Néanmoins, elle engage l'Etat pour une durée de cinq ans sur un programme de financement permettant la réalisation de 200.000 habitations à bon marché et de 60.000 habitations à loyer moyen. JO 17 juillet 1928, p. 7998.

[124] Suresnes, Butte Rouge, Stains, Plessis Robinson, Drancy, Pré-Saint Gervais, Cachan, Genneviliers et Champigny.

leur adaptabilité aux contextes économiques et culturels. La construction de groupes de maisons selon les mêmes plans et avec les mêmes matériaux permet de sortir de terre de nombreux logements en peu de temps : le plus souvent, il s'agira de cités ouvrières construites à l'initiative de l'industrie, et notamment, de la Compagnie des Chemins de fer ou des Constructions Navales[125]. Toutefois, on peut également privilégier une diversité morphologique comme à Hampstead, où la structure globale de la ville laisse apparaître des quartiers différenciés et où les maisons ouvrières ont été dessinées avec autant de soin que celles de la bourgeoisie. On retrouve cette diversité dans les montages financiers et les formules juridiques utilisées puisque les initiatives privées des industriels sont relayées par des systèmes coopératifs et des financements d'Etat : ainsi, la Butte Rouge, les HBM de la Seine et les cités-jardins belges sont financées par des sociétés publiques et par l'Etat, alors que Paris-Jardins est le résultat de l'initiative d'un groupe de particuliers. Ce dernier exemple mérite d'être souligné pour son originalité : la cité coopérative a été créée dans le parc du château, en plein centre de la ville de Draveil (à 20 km du sud de Paris), et constitue un centre dans le centre dont l'individualisation est renforcée par la conservation du mur de clôture. Toutefois, en France, le souci de pérenniser le caractère mi-urbain mi-rural de ces nouvelles villes n'est pas déterminant : une fois fondées, les cités-jardins françaises conservent trop souvent leur vocation industrielle et rien n'est fait pour assurer le lien entre la ville et la campagne. Ce constat trouve deux justifications :

- tout d'abord, la plupart d'entre elles a été créée autour d'usines pré-existantes, ce qui a eu pour effet de limiter la diversification des hommes et des activités. Dans sa thèse, Henri Nitot compare le rôle de l'usine à celui des couvents au Moyen Age dans la mesure où ils ont tous deux provoqué des afflux de population[126] : néanmoins, si on ne peut nier le fait que l'usine a exercé une réelle attractivité, l'homogénéité professionnelle des habitants rend la cité-jardin ouvrière incomparable avec la ville médiévale.
- ensuite, les faibles densités et les nombreux espaces verts qui caractérisent les cités-jardins d'Angleterre ou d'Allemagne apparaissent, en France, comme des préoccupations secondaires : la possibilité de densifier en ajoutant des étages supplémentaires ou en supprimant des jardins échappe à toute procédure d'agrément

[125] On peut citer les Chantiers Navals de Caen, la Société Normande de Constructions Navales d'Harfleur, près du Havre, absorbée ensuite par la Société des Ateliers et Chantiers de la Gironde, ou les Ateliers et Chantiers de la Seine Maritime situés entre Rouen et le Havre.

[126] H. NITOT, « *Les cités-jardins : étude sur le mouvement des cités-jardins et monographie de la cité-jardin de Trait* », thèse droit, Paris, PUF, 1924, 180p.

ce qui, à terme, aboutira à créer un contexte spéculatif néfaste au maintien d'un certain cadre de vie[127].

C'est principalement en raison de contraintes économiques que le modèle de la cité-jardin a progressivement été abandonné : les unes ont trait aux limitations financières imposées par le secteur public à la construction de logements sociaux et se sont traduites par une réduction de la surface habitable des maisons ; les autres concernent le budget des familles d'ouvriers qui ont souvent du acquérir un véhicule pour pallier l'insuffisance d'équipements collectifs qui, faute de moyens, ont rarement été réalisés. Ce déficit a engendré une situation de dépendance par rapport au centre de la ville la plus proche, censé être « décongestionné » par la cité-jardin. Cet échec s'inscrit dans un contexte où les références aux valeurs traditionnelles vont à contre-courant du fonctionnalisme industriel qui marque la première partie du XX^{ème} siècle. A partir des années trente, les sociétés d'habitations sociales abandonnent progressivement la construction de cités-jardins et rejoignent la conception des modernistes qui prônent les avantages d'une ville moderne, fonctionnelle et uniforme : celle des immeubles de grande hauteur.

II - La libération du foncier par l'exploitation de la hauteur

C'est en raison de l'aggravation du phénomène d'étalement urbain qu'émanent les premières critiques de la désurbanisation que représentent les cités-jardins. Outre les contraintes financières dont nous avons fait état, elles ne parviennent pas à endiguer l'exode rural, et la qualité de vie qu'elles symbolisent ne fut, en France, que peu perçue. Pour beaucoup de penseurs hygiénistes, la réforme de la société passe par l'invention de formes urbaines nouvelles : cette quête d'une nouvelle ville donne naissance à de nombreux projets dont certains auront une influence majeure sur l'urbanisme du XX^{ème} siècle. Après avoir été analysée comme un risque, la densité est, dans la ville moderne, abordée sous l'angle du positivisme. Les progrès de la médecine ne sont pas étrangers à cette nouvelle conception : le début du XX^{ème} siècle ne connaît plus les ravages provoqués antérieurement par les épidémies, et on raisonne désormais en termes d'utilité et de confort. Le facteur « risque », qui prévalait dans le pré urbanisme, fait place au facteur « temps », sur lequel nous reviendrons dans le dernier chapitre de notre étude. C'est ainsi qu'à côté de ceux qui prônent la création d'une ville verte plus proche de la nature, d'autres voient la métropole verticale

[127] Cet esprit de spéculation avait d'ailleurs été dénoncé en Allemagne à l'égard des cités d'origine industrielle qui, à la différence de celles construites par des collectivités ou des fondations, ont parfois été soupçonnées d'avoir bénéficié d'importantes subventions de la part du Gouvernement.

comme un modèle qu'il s'agit de rationaliser et d'ordonner. Sorte d'antithèse de la cité-jardin, le concept de ville en hauteur apparaît d'abord aux Etats-Unis et s'internationalisera au fil du temps. Néanmoins, à cette époque, la conception et la pratique de l'urbanisme vertical demeurent très différentes en France où la hauteur n'est pas seulement perçue comme un instrument de célébration d'une gloire capitaliste **(A)** et constitue davantage un outil de planification urbaine **(B)**.

A/ La hauteur comme célébration de la gloire

Si le rôle du centre dans la ville repose en grande partie sur l'histoire des pouvoirs politiques, religieux et économiques, ces derniers sont également à l'origine de la naissance des tours et autres immeubles de grande hauteur (IGH) qui caractérisent aujourd'hui les centralités modernes. Dès l'aube de la civilisation urbaine, les sociétés hiérarchisées ont cherché à affirmer leur puissance en se dotant de bâtiments hauts : ces derniers étaient alors édifiés selon un principe pyramidal leur conférant une bonne assise, et leur fonction religieuse était renforcée par une géométrie simple et forte marquant le paysage[128]. Plus tard, les Grecs et les Romains utilisèrent la tour comme instrument défensif, cette fonction militaire se renforçant au Moyen Age où le château féodal, flanqué de tours et d'un donjon, domine la ville, elle-même protégée par des enceintes. Elle servira ensuite pour marquer les lieux de culte et abritera des fonctions spécifiques, comme les cloches ou les horloges, qui marquent un repère physique et social de la communauté urbaine et de l'identité de la ville. Enfin, l'institution des communes à partir de 1789 s'accompagnera de la création de beffrois d'hôtels de ville qui matérialiseront l'inscription de ce nouveau pouvoir dans la cité. L'usage de la hauteur demeure donc limité à l'expression du pouvoir spirituel, militaire, ou politique caractérisant le centre des villes, et ce n'est qu'à la fin du XIX^{ème} siècle que la tour devient, en France, un signe urbain dont le pouvoir symbolique sera utilisé pour marquer un lieu particulier. Ainsi, la Tour Eiffel, construite à l'occasion de l'exposition universelle de 1889, est dépourvue de toute fonction utilitaire, mais sa singularité en fera le symbole de Paris. Sa situation au centre de la ville est essentiellement liée à sa vocation monumentale, et son succès aura raison de son caractère provisoire puisqu'elle constituera très vite l'élément urbain le plus connu de la Capitale. Ce n'est que lors de la victoire de l'idéologie fonctionnaliste que la hauteur devient à la fois un instrument de lutte contre l'étalement des agglomérations et un outil de gestion

[128] La hauteur des pyramides égyptiennes et de certains temples pyramidaux mayas suscite encore de nos jours l'admiration et le respect de ces grands peuples disparus.

des densités urbaines, mais nous reviendrons plus amplement sur ce point dans la dernière partie du présent paragraphe.

L'utilisation d'immeubles hauts se développe d'abord aux Etats-Unis : plus connus sous le nom de gratte-ciel ou « skyscrapers », ils sont principalement destinés à une fonction commerciale traduisant ainsi l'essor du pouvoir économique caractérisant le centre des villes modernes. Les motifs ayant conduit à l'édification d'immeubles hauts sont liés à la volonté d'affirmer un pouvoir : celui du capitalisme et de la modernité liés à la tertiarisation croissante du secteur industriel. A Chicago, c'est à la suite du grand incendie qui détruisit le centre-ville en 1871 qu'une véritable fièvre constructive s'empare de la ville qui devient rapidement le berceau des immeubles hauts à vocation commerciale. Elle s'affirme ainsi comme rivale de New York[129] qui, dès les années 1930, comptait déjà trois gratte-ciels représentatifs de la puissance du secteur financier[130]. La densité du quartier de Manhattan exerça une véritable fascination chez les contemporains de l'entre-deux-guerres qui s'en inspirèrent dans de nombreux films et bandes dessinées[131]. Au-delà de leur forme, les gratte-ciels new-yorkais se caractérisent par leur innovation programmatique : si la plupart d'entre eux sont d'abord bâtis pour abriter des bureaux ou des hôtels, puis des logements[132], on assiste peu à peu à l'édification d'immeubles mixtes comprenant à la fois les fonctions relatives au travail, au logement et à la détente. Le plus souvent, chaque étage est affecté à une fonction, mais certains programmes, plus audacieux et surtout plus onéreux, associent plusieurs fonctions au même niveau. Le socle de l'immeuble est généralement occupé par les activités en liaison directe avec la ville[133] alors que les étages sont réservés à l'habitat et au tertiaire.

Malgré le budget colossal que représente ce type de construction, la recherche d'une mixité fonctionnelle en hauteur apparaît comme un objectif primordial du fait de la pénurie foncière et des prix qui en résultent. Les conditions techniques étant réunies avec le développement de l'ascenseur, de l'acier, et du béton armé, la hauteur des immeubles fait rapidement l'objet d'une véritable compétition entre les entrepreneurs soucieux d'affirmer leur pouvoir et de

[129] New York était en effet la Capitale du monde industriel en raison des activités du port, de la présence d'industries lourdes dans le New Jersey mais aussi de la bourse, des banques et des cabinets d'avocats. Une telle concentration d'activités engendra une urbanisation galopante qui fut règlementée dès 1916 par la Zoning Ordinance à l'origine notamment du système des retraits.

[130] La tour Chrysler, l'Empire State Building et le Rockfeller Center.

[131] En 12 ans, plus de trente gratte-ciel sont bâtis dans le sud de Manhattan et en 1930 les villes américaines comptaient déjà 377 tours ayant au moins 20 étages. Ce rythme se ralentira temporairement avec la crise de 1929 et la Seconde Guerre mondiale.

[132] Les premiers à être consacrés à l'habitation sont ceux de la Tudor City construite par Douglas Ives en 1928.

[133] On y trouve notamment un centre commercial agrémenté de boutiques, cafés, restaurants…

créer une image conquérante[134]. La fonction symbolique de l'immeuble haut reste donc entière, et de nombreuses villes américaines en quête d'identité créent ainsi leur « skyline »[135] qui, en tant qu'élément urbain spécifique, est appelé à devenir le symbole de l'agglomération[136]. Cette course à la hauteur va se complexifier en raison de la quantité d'immeubles édifiés : cette problématique se pose dès les années 1920 à New York où le culte de la hauteur s'accompagnera d'une recherche esthétique à même d'individualiser le bâtiment. Ce facteur permettra à de nombreux édifices de se démarquer des autres par leur singularité stylistique[137]. Cette quête d'originalité esthétique, qui s'explique en grande partie par l'absence de références historiques, va se ralentir à partir de la Seconde Guerre mondiale sous l'influence de deux architectes allemands partisans d'un « style international »[138] : la conception des formes évolue alors dans le sens d'un minimalisme stylistique et monolithique qui aura pour effet d'atténuer l'emprise visuelle des édifices, et par là même de faire renaître la course à la hauteur.

A la différence des Etats-Unis où l'urbanisme vertical apparaît naturellement sous la pression des acteurs économiques, son introduction en Europe se fait par le biais de projets utopiques d'architectes proposant une nouvelle vision urbanistique fondée sur des principes idéologiques. La transposition du modèle américain s'inscrit dans une démarche intellectuelle visant à réformer la ville pour la rendre plus saine et plus fonctionnelle. Compromis entre la ville verte et la ville dense, cette conception novatrice combinant l'architecture et l'aménagement urbain prend corps en France dans les années 1920 avec le mouvement moderne.

B/ La hauteur comme instrument de planification urbaine

C'est au début du XX^{ème} siècle qu'apparaissent en France les signes précurseurs de l'urbanisme progressiste selon lequel le bien-être découle de l'ordre et de la rationalité. La

[134] Aux Etats-Unis, les gratte-ciels ont pour objectif de marquer la puissance de l'homme ou de la firme qu'ils représentent. Il en est de même en France : ainsi, la majorité des tours présentes sur le site de la Défense porte le nom de grandes sociétés qui n'ont pas hésité à s'y implanter du fait de sa localisation à 15mn du centre de Paris et à moins de 45mn des aéroports.

[135] Ce terme désignant un ensemble de gratte-ciel (tel que celui de Manhattan) formant un « quartier » vertical marqué par le gigantisme des structures et des pouvoirs qu'elles abritent.

[136] En 1973, the World Trade Center et ses tours jumelles sont inaugurées et deviendront le symbole de la puissance économique de la ville dans le monde entier, mais aussi celui de ses faiblesses : après avoir survécu à un incendie en 1975 et à un attentat en 1993, cette icône new yorkaise fut intégralement détruite le 11 septembre 2001 par les attentats suicides perpétrés par le réseau terroriste d'Al-Qaida qui causèrent près de 3.000 morts. Le site, surnommé depuis « Ground Zero », est toujours en reconstruction.

[137] Du style gothique au style art déco en passant par le futurisme, l'approche esthétique de l'architecture américaine ne semble avoir aucune limite.

[138] Compte tenu de la montée du nazisme, Walter GROPIUS et Mies VAN DER ROHE sont accueillis aux Etats-Unis.

combinaison densité rentable/acquis hygiénistes aboutira à une remise en cause totale des formes architecturales et urbaines : la notion de tissu urbain disparaît pour être remplacée par un système circulation/unités verticales bâties, dont l'emprise au sol est réduite au maximum pour être compensée en hauteur. Si ce nouveau modèle de ville prend ses sources dans les travaux de Tony Garnier qui préconise alors la construction de cités industrielles **(1°)**, nous verrons qu'il sera par la suite repris par Le Corbusier dont les réalisations seront condamnées, tant au nom de la sauvegarde du patrimoine ancien, que de l'anonymat que ce type d'architecture génère **(2°)**. Pour autant, dans un contexte de densification, l'urbanisme vertical connaît aujourd'hui un intérêt grandissant qu'il convient de relativiser dans la mesure où, sur le plan juridique, ce modèle d'aménagement s'avère contraire aux grands principes dégagés par la loi SRU **(3°)**.

1° La cité industrielle : prémices de l'urbanisme progressiste

La première illustration de ville en hauteur nous est fournie dès 1901 par l'architecte français Tony Garnier[139] qui conçoit un nouveau modèle urbain : la cité industrielle[140]. Utopie urbanistique proposant une ville idéale fondée sur une séparation des fonctions urbaines et des activités, la cité est organisée autour du travail dans le respect des principes hygiénistes. Prévue pour accueillir 35.000 habitants, elle est dotée de toutes les structures et bâtiments administratifs, industriels, commerciaux, agricoles, éducatifs, hospitaliers nécessaires à son autonomie. Le centre-ville est constitué des services administratifs, sociaux, culturels, sportifs et commerciaux : il est marqué par un édifice en forme de fuseau comprenant quatre salles d'assemblées pouvant contenir jusqu'à 3.000 personnes. A la différence du centre-ville classique, il ne comprend aucun lieu de culte : tout est programmé autour de la notion de travail qui est ici considérée comme élément unificateur des hommes en lieu et place de la religion. En ce sens, la cité industrielle reflète les idées fouriéristes, mais la présence d'un zonage, de nombreux espaces verts, et l'utilisation systématique de matériaux nouveaux, en font le préalable de l'urbanisme progressiste. Les quatre grandes fonctions que sont le travail, l'habitat, la santé et les loisirs obéissent à un principe de séparation et la cité se décompose en

[139] Connu pour sa remise en cause des règles académiques ainsi que pour ses opinions politiques et sociales, il joue un rôle incontestable dans la définition de l'urbanisme moderne. Après avoir obtenu le Grand Prix de Rome en 1899, il décide de développer, en parallèle de ses activités, le projet de la cité industrielle qui reste un monument inégalé dans la réflexion urbanistique sur la ville et dont les principes seront repris par la Charte d'Athènes qui les codifiera.

[140] Bien que le plan de la cité ait été achevé en 1901, les travaux de GARNIER n'ont été édités qu'en 1919 et n'ont donc exercé leur influence qu'à partir de cette date : voir T. GARNIER, *« Une cité industrielle : étude pour la construction des villes »*, Lyon, Blaise et Goutagny, 1919, réédité en 1988, Paris, P. Sers, 195p.

trois zones principales selon leur destination : les quartiers d'habitation, le complexe industriel, les établissements sanitaires ainsi que les équipements hospitaliers. L'organisation urbaine repose sur l'isolement des zones les unes par rapport aux autres : d'une part, chaque secteur se définit par des besoins fonctionnels et hygiénistes différents ; d'autre part, cette organisation permet d'anticiper l'extension de chaque zone sans que cela remette en cause la structure des secteurs limitrophes. Cette démarche positiviste écarte toute référence à la culture architecturale : l'esthétique est mise au service du fonctionnel, et la réflexion urbanistique porte principalement sur la finalité des bâtiments et l'usage des matériaux[141]. Ainsi, les usines sont situées en contrebas dans la vallée, les quartiers d'habitation et les services publics sont localisés sur un promontoire rocheux, et les établissements sanitaires sont prévus en hauteur, à l'air et au soleil afin d'éviter la propagation des maladies. L'importance de l'hygiène se manifeste également dans la conception des appartements : ils disposent tous de fenêtres orientées au sud et les espaces clos ainsi que les cours intérieures sont prohibés. Quant aux espaces verts, ils répondent à la fois aux préoccupations hygiénistes tout en étant utilisés comme lien organique entre les différents éléments : ainsi, le secteur industriel et le quartier sanitaire, respectivement implantés au nord et au sud de l'agglomération, en sont séparés par des ceintures vertes. Néanmoins, si la planification spatiale recommandée par Garnier semble obéir à une logique rationnelle de répartition des activités, il n'empêche pas moins que l'utilisation d'une technologie avancée dans l'usage du béton armé influence considérablement la forme des bâtiments et, par là même, la perception qu'ont les usagers de la ville : cet aspect ne sera pas davantage approfondi dans le modèle proposé quelques années plus tard par Le Corbusier[142].

2° La programmation de la ville moderne par l'abolition du passé

Partisan du fonctionnalisme, Le Corbusier recommande en effet de tirer parti des nouvelles techniques introduites durant l'ère machiniste et considère que, si elles sont à l'origine du chaos et du désordre qui ont envahi les villes, elles contiennent également la solution pour y

[141] La cité industrielle est entièrement conçue en béton armé et en verre, ce qui suscite d'ailleurs le mépris des académiciens.

[142] Peintre, urbaniste puis architecte français d'origine suisse, Charles-Edouard JEANNERET-GRIS, dit Le CORBUSIER, a profondément marqué tant par son œuvre que par ses écrits l'architecture et l'urbanisme du XX^{ème} siècle. Animateur aux Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM), il rédige en 1933 la Charte d'Athènes dans laquelle il énonce les moyens d'améliorer les conditions de vie urbaine en tenant compte des quatre fonctions principales d'une ville moderne : l'habitation, le travail, la circulation et la culture de l'esprit et du corps. Son concept de « ville radieuse » constitue une mise en application de ces principes qui sera notamment illustré par la réalisation de la Cité Radieuse de Marseille : édifiée entre 1946 et 1952, cette unité d'habitation de 17 niveaux rassemble à la fois des bureaux, des services commerciaux et des équipements publics. L'aspect novateur d'une multifonctionnalité verticale lui vaudra le surnom de « maison du Fada ».

remédier. Pour lui, l'architecte est celui qui doit résoudre les conflits sociaux par une intervention sur l'organisation des espaces urbains et architecturaux : il doit tenir compte des ressources des techniques modernes pour élever des constructions hautes dont la faible emprise au sol permettra de dégager un maximum d'espaces libres affectés aux communications et aux loisirs. Il préconise donc un nouvel ordre urbain fondé sur un urbanisme vertical et fonctionnel au sein duquel les constructions de grande hauteur seront à même de répondre aux exigences de la modernité. Cette adaptation de l'architecture à la vie moderne s'accompagne de l'emploi de nouveaux procédés comme le béton armé, le verre, les matériaux synthétiques ou les éléments préfabriqués, mais ce qui nous semble le plus important dans le cadre de notre analyse a trait à l'aspect monumental que l'architecte accorde à l'édifice. En consacrant la primauté de l'immeuble sur la ville, Le Corbusier abolit les notions de continuité et de proximité physique et sociale : à bien des égards, ses théories semblent issues de la philosophie des Lumières et d'une conception réductrice de la nature humaine en totale opposition avec les travaux effectués par les sociologues de l'Ecole de Chicago. La volonté de supprimer les différences individuelles au moyen d'un cadre urbain uniforme et ordonné témoigne d'une vision totalitaire fondée sur le refus de l'héritage du passé. La sauvegarde du patrimoine historique est subordonnée à la condition de ne pas léser les intérêts de la ville moderne qui sont organisés autour de quatre fonctions principales : l'habitation, le travail, la circulation et la culture de l'esprit et du corps. Alors que le contexte juridique va dans le sens d'une protection des monuments historiques[143], il condamne, dans la Charte d'Athènes, l'emploi de styles du passé dans les constructions neuves érigées dans les quartiers historiques et toute contrainte d'implantation est évacuée par la démolition. Ainsi, le plan Voisin qu'il établit en 1925 pour réorganiser le centre de Paris suscite une vive polémique : outre le fait qu'il envisage de nombreuses destructions n'épargnant que quelques monuments historiques reconnus, il propose de structurer le nouveau centre par deux artères de circulation. Le rôle de ces dernières ne se limite pas à l'organisation de Paris mais vise également à relier la Capitale aux autres grandes villes françaises et européennes. Le carrefour au croisement de ces deux avenues se situe au centre de la ville et conditionne la régularité de la disposition des immeubles au sein d'une trame orthogonale. La conception d'une nouvelle forme de centralité est au cœur du projet : fondée sur une hiérarchie des fonctions marquée par la prédominance des activités tertiaires, elle se caractérise par un centre aéré où se

[143] Outre la conservation des immeubles qui présentent un intérêt public du point de vue de l'histoire ou de l'art, la loi du 31 décembre 1913 prévoit la possibilité de classer des immeubles qui, sans présenter eux-mêmes un intérêt historique ou artistique, sont nécessaires pour « isoler, dégager ou assainir un immeuble déjà classé ou proposé pour le classement ».

dresseraient, sur 30 ou 40 mètres de haut, les sièges du commandement politique et du monde des affaires. Face à un refus général, une nouvelle version est présentée en 1937 et prévoit, à la différence du plan précédent, une réduction de l'emprise de la cité administrative afin de sauver le centre historique, tout en lui épargnant la circulation automobile et en dégageant des espaces suffisamment vastes pour en apprécier l'architecture. Comme dans le plan précédent, l'habitat se trouve exclu du centre qui s'organise autour d'activités d'échanges, de communications et de pouvoirs afin de générer une économie qui, par effet de levier, rejaillira sur le développement des zones résidentielles. Le même principe sera repris à l'occasion du plan d'urbanisation de Bogota établi en 1951 dans lequel le développement du centre-ville s'articule autour de deux ensembles : le premier regroupe les bureaux, les édifices institutionnels, les commerces et les activités culturelles et de loisirs, tandis que le second comprend les activités industrielles et artisanales ainsi que les commerces de gros[144]. Sur ce point, Le Corbusier reste fidèle aux principes de la Charte d'Athènes aux termes de laquelle il recommande de réserver aux secteurs d'habitation les meilleurs emplacements et de les séparer des zones industrielles par une ceinture verte. Ces considérations, dictées par des raisons d'hygiène, sont fondées sur le constat que les quartiers résidentiels les plus denses sont situés dans les zones les moins favorisées et que seul le zonage permettra d'y remédier[145]. Soucieux de la qualité de vie des occupants, il dénonce les effets pervers de l'alignement traditionnel des immeubles sur l'ensoleillement des façades et les conséquences néfastes de la circulation à proximité des logements. Il semblerait que l'habitat n'ait pas sa place en centre-ville, ce dernier étant réservé aux activités tertiaires qui constituent le moteur de l'agglomération. On retrouve le même principe d'organisation à Chandigarh où les halles centrales, le quartier des affaires et le Capitole[146] constituent les trois principaux pôles du centre[147].

La question de l'habitat et de son rôle dans le centre-ville ne fait donc pas l'unanimité au sein des urbanistes progressistes : alors que Tony Garnier ne préconise la construction en hauteur que pour certains édifices, en fonction de leur destination, Le Corbusier prône une doctrine architecturale systématique et exclusive. Dans la cité industrielle, la forme de l'édifice obéit aux exigences précises d'un programme : ainsi, les grands magasins, les hôtels, les bureaux,

[144] En 1949, Le Corbusier fut officiellement chargé par la municipalité de la Capitale colombienne d'étudier un plan directeur de la ville qui sera intégralement accepté par le gouvernement local.

[145] Il déplore, dans la Charte d'Athènes, le fait qu'aucune législation ne fixe les conditions de l'habitation moderne qui doivent assurer la protection de la personne humaine

[146] Ce symbole du pouvoir regroupe le Palais de justice, le Secrétariat des ministres et le Palais de l'Assemblée.

[147] En 1950, Le Corbusier est chargé de projeter la ville de Chandigarh, Capitale du Pendjab en Inde. Prévue pour 500.000 habitants, Le Corbusier dispose ici de la possibilité de réaliser sa ville radieuse d'autant plus qu'il s'agit d'un site vierge de toute construction. Elle sera achevée en 1957.

les hôpitaux, les mairies, les centres de réunion ou les gares, étant destinés à accueillir un grand nombre d'individus, sont conçus selon un prototype de construction verticale. En revanche, pour l'habitat, Tony Garnier propose plusieurs modèles parmi lesquels une maison basse à atrium, ce qui traduit une volonté d'adaptation de l'architecture à la fois sur un plan fonctionnel mais également sur un plan économique. A l'inverse, dans le système corbuséen, le logement est transformé en objet standard, utilisable par toutes les classes de la société et reflète un souci d'uniformisation des besoins et d'abolition des différences sociales[148]. Alors que ces deux modèles de ville ont en commun une centralité aménagée autour de la notion de travail, le rôle du citadin y est perçu différemment : organisé essentiellement autour de gratte-ciels de bureaux, le centre de la ville radieuse n'a pas vocation à accueillir des habitants mais exclusivement des usagers ; au contraire, en prévoyant un complexe de services publics accompagnant les salles d'assemblées, le centre de la cité industrielle s'ouvre davantage aux citadins en tentant de satisfaire au mieux leurs intérêts matériels et moraux.

Si l'influence des théories de l'urbanisme progressiste demeure limitée jusqu'au boom économique des années cinquante, la construction du centre-ville de Villeurbanne à partir de 1930 constitue la première tentative d'harmonisation entre l'utopie moderniste et le rationalisme américain. Véritable cas d'espèce inspiré de Manhattan, ce projet s'inscrit dans le prolongement de l'intérêt croissant pour les productions architecturales, urbaines et techniques américaines, tout en proposant une nouvelle forme de centralité synthétisant à la fois les intérêts capitalistes et sociaux. Il s'inscrit néanmoins dans un contexte politique particulier marqué par la volonté de la municipalité de se démarquer de la ville de Lyon en créant *ex nihilo* un centre-ville multifonctionnel. Les idées de Garnier y sont fortement représentées puisque l'édification d'un Palais du travail muni d'un théâtre, d'une piscine et de différents services sanitaires, précèdera celle de l'hôtel de ville. Les techniques de construction et l'aspect stylistique des immeubles s'inspirent directement des gratte-ciel new-yorkais[149] et la recherche d'un confort thermique et sanitaire s'inscrit parfaitement dans le courant des principes hygiénistes mis en œuvre par les modernistes. Son originalité réside dans la présence, au cœur de la ville, d'un important programme de logements sociaux : sous l'impulsion d'une équipe municipale socialiste, ces immeubles hauts de neuf à onze étages, font partie intégrante du centre qui se démarque ainsi de la centralité commerciale et tertiaire caractérisant la cité radieuse ou les villes américaines. Cette réalisation est d'autant plus

[148] Ce qui lui vaudra le surnom de « machine à habiter ».

[149] On retrouve notamment l'utilisation d'une structure métallique en remplacement des traditionnels murs porteurs.

originale qu'elle restera isolée, l'édification d'IGH à des fins sociales demeurant encore à ce jour problématique.

3° L'immeuble de grande hauteur (IGH) contraire aux ambitions écologiques, économiques et sociales d'un urbanisme durable

Après avoir été bannies dans le cadre des grands ensembles par la circulaire « Guichard » du 21 mars 1973[150], les tours font aujourd'hui l'objet d'un regain d'intérêt. Présentées comme une solution incontournable pour répondre aux objectifs de densification imposés par la loi SRU aux documents d'urbanisme, elles sont au cœur de multiples projets qui ambitionnent de constituer une réponse pertinente aux exigences environnementales, économiques et sociales du développement durable. Néanmoins, trop nombreux sont ceux qui condamnent ce type d'architecture pour que leurs arguments soient éludés : ces derniers méritent en effet d'être analysés afin que les nouvelles centralités, lieux privilégiés des projets les plus titanesques, apportent une solution durable à la question du développement métropolitain. Tel ne semble pas être le cas : en effet, si on peut se féliciter que la coordination des autorisations relatives à la police de l'urbanisme et à celle de la sécurité ait été facilitée par le biais d'une atténuation au principe d'indépendance des législations **(a)**, il est en revanche regrettable qu'aucune réflexion n'ait à ce jour été engagée sur l'incohérence qu'il y a à édifier des IGH compte tenu des objectifs énumérés dans l'article L. 121-1 CU **(b)**.

a) Le fondement de l'atténuation au principe d'indépendance des législations : l'importance des règles de sécurité

Les IGH sont définis par l'article R. 122-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) comme *« tout corps de bâtiment dont le plancher bas du dernier niveau est situé, par rapport au niveau du sol le plus haut utilisable pour les engins des services publics de secours et de lutte contre l'incendie : à plus de 50 mètres pour les immeubles à usage d'habitation tels qu'ils sont définis à par l'article R. 111-1-1 ; à plus de 28 mètres pour tous les autres immeubles »*[151]. De telles hauteurs impliquent nécessairement le respect de conditions de

[150] Cette circulaire condamne les immenses cités de HLM caractérisant les grands ensembles en les jugeant « peu conformes aux aspirations des habitants et sans justification économique sérieuse ». A son arrivée au pouvoir en 1974, suite aux critiques de la tour Montparnasse nouvellement construite, Valéry Giscard d'Estaing s'inscrit dans la même logique et limite la construction des IGH à 37 mètres. Cette hauteur est toujours applicable, sauf dans le centre de Paris où elle est limitée à 28 mètres. JO 5 avril 1976.

[151] L'article R. 122-5 CCH distingue parmi les IGH ceux à usage d'habitation, d'hôtel, d'enseignement, de dépôt d'archives, de tour de contrôle, ou à usage sanitaire. Les immeubles à usage de bureaux supérieurs à 28 mètres sont répartis en deux catégories (inférieurs ou supérieurs à 50 mètres). Le texte mentionne également les

sécurité[152] qui ont pour conséquence de faire coexister la législation du droit de l'urbanisme et celle du droit de la construction. Cette coexistence a été organisée au niveau procédural par le biais d'une harmonisation des contrôles effectués au titre des polices de l'urbanisme et de la sécurité. Ainsi, l'article L. 425-2 du code de l'urbanisme (CU) dispose que « *Lorsque le projet porte sur un immeuble de grande hauteur, le permis de construire tient lieu de l'autorisation prévue par l'article L. 122-1 du code de la construction et de l'habitation, dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité chargée de la police de la sécurité* ». Loin de sanctionner uniquement des règles d'urbanisme, le permis de construire sanctionne également, dans ce cas précis, le respect des règles de construction spécifiques aux IGH. Or en vertu du principe d'indépendance des législations[153], les autorisations d'urbanisme n'ont pas à assurer le respect des législations extérieures, et l'irrégularité d'une autorisation délivrée au titre de ces législations est sans effet sur la validité des autorisations d'urbanisme. Si les fondements de ce principe résidaient notamment dans la simplification des procédures d'instruction et la réduction des risques d'annulation en cascade[154], une application trop stricte aurait abouti à des situations incohérentes en raison des objectifs communs que poursuivent des législations réputées indépendantes. C'est notamment le cas en matière d'occupation du sol où la dispersion des législations oblige l'administré à obtenir une multitude d'autorisations pour un même projet : ce cumul suscite alors une incompréhension de l'action publique générant un sentiment d'insécurité juridique auquel il faut ajouter une complexification du contrôle de l'administration et une augmentation des risques contentieux. Pour éviter ces incohérences, ce principe a donc fait l'objet de nombreuses atténuations : sans toutes les citer, il en est ainsi en matière d'IGH, mais également d'établissements recevant du public, de protection des monuments historiques, de règlements sanitaires, d'urbanisme commercial[155], d'autorisation de défrichement… où, pour reprendre l'expression consacrée par Jean-Pierre Lebreton, « *l'indépendance a dû être tempérée d'une certaine dose d'interdépendance entre les polices qui sont par ailleurs soumises à de fortes influences réciproques et exposées au*

---

immeubles mixtes à usage principal d'habitation mais également les immeubles de très grande hauteur supérieurs à 200 mètres.

[152] Celles-ci résultent d'un règlement particulier approuvé initialement par l'arrêté portant règlement de sécurité pour la construction des IGH et leur protection contre les risques d'incendie et de panique du 18 octobre 1977, publié au JO le 25 octobre suivant et modifié à de nombreuses reprises. Elles sont désormais fixées par décret en Conseil d'Etat.

[153] Ce principe a été explicité par le Conseil d'Etat en 1959 dans l'arrêt *« Piard » :* CE, 1er juillet 1959, Rec. CE, p. 413.

[154] Conseil d'Etat, *« L'urbanisme pour un droit plus efficace »,* Paris, la Documentation française, coll Les études du Conseil d'Etat, 1992, 203p.

[155] Nous émettons toutefois une réserve sur ce point en raison de la réforme en cours visant à intégrer l'urbanisme commercial à l'urbanisme de droit commun. Nous reviendrons sur celle-ci dans le chapitre I du titre II.

risque de la confusion juridique»[156]. Concernant plus spécifiquement les IGH, l'atténuation au principe d'indépendance des législations est motivée par l'importance des enjeux de sécurité : pour Etienne Fatôme, cette exception se justifie uniquement parce que *« le législateur a estimé qu'eu égard à leur importance, le respect de ces règles de construction devait, à la différence de celui des autres règles de construction, faire l'objet d'un contrôle a priori, et que, pour éviter de créer une nouvelle autorisation, ce contrôle pouvait être opéré dans le cadre du permis de construire »*[157] . Néanmoins, si l'autorisation délivrée au titre de la police de la sécurité est absorbée par l'autorisation relative au permis de construire, cette disparition formelle n'affecte pas sa substance juridique : elle demeure une formalité substantielle qui prend la forme d'un accord préalable sollicité par les services instructeurs du permis de construire et qui est indispensable à la légalité de ce dernier. La preuve en est que cet accord est détachable de l'autorisation et peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

L'atténuation au principe d'indépendance des législations a été renforcée par l'ordonnance du 8 janvier 2005[158] qui a clarifié les modalités d'articulation entre la législation de l'urbanisme et celle des IGH en recourant au principe de l'intégration des procédures. Elle a été complétée par le décret du 5 janvier 2007[159] qui, afin de permettre le contrôle à l'occasion de la procédure d'instruction du permis, a énoncé les pièces spécifiques devant être jointes à la demande[160], et par un décret spécifique en date du 11 septembre 2007[161] qui a précisé les adaptations en matière de normes de sécurité des IGH. L'un des apports de l'article 25 de l'ordonnance a été d'élargir le champ d'application des règles de sécurité qui ne s'appliquaient auparavant qu'aux travaux soumis à permis de construire. Désormais, tous les travaux, qu'ils soient ou non soumis à permis de construire, et conduisant *« à la création, l'aménagement, la modification ou le changement de destination d'un immeuble de grande hauteur doivent être conformes aux règles de sécurité fixées par décret en Conseil d'Etat »*[162] et ne pourront être exécutés « *qu'après autorisation de l'autorité chargée de la police de la*

[156] J-P. LEBRETON, *L'urbanisme et les législations réputées indépendantes*, AJDA 1993, p. 20.
[157] E. FATOME, *Code de la construction et de l'habitation et code de l'urbanisme. Quels reclassements possibles ?* RDI 2004, p. 493.
[158] Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, JO n°286, 9 décembre 2005 p. 18.997. Ce texte a été suivi du décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 coordonnant les procédures relevant de législations différentes, JO n°5, 6 janvier 2007, p. 225.
[159] Décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance du 8 décembre 2005, sus-visée, JO n°5, 6 janvier 2007, p. 225.
[160] Art R. 431-29 et R. 431-30 CU.
[161] Décret n°2007-1327 du 11 septembre 2007, relatif à la sécurité et à l'accessibilité des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur, modifiant le code de la construction et de l'habitation et portant diverses dispositions relatives au code de l'urbanisme, JO n°211, 12 septembre 2007, p. 14980.
[162] Art L. 122-2 CCH.

sécurité qui vérifie leur conformité aux règles prévues à l'article L. 122-2 »[163]. Pour autant, l'ordonnance a limité l'effort d'intégration des procédures aux travaux soumis à permis de construire : il en résulte que, dans le cas contraire, le principe d'indépendance des législations s'applique pleinement puisque les procédures restent séparées, obligeant ainsi le pétitionnaire à faire une déclaration préalable et à obtenir l'autorisation spécifique prévue par le CCH. Par ailleurs, il est regrettable que la subordination des règles de construction à celles des modes d'occupation du sol demeure formelle et ne se soit pas accompagnée d'une subordination au fond : la réforme, mais ce n'était sans doute pas son objet, n'a suscité aucune réflexion sur les conséquences des grandes hauteurs au regard des principes de renouvellement urbain et de développement durable. Car c'est bien là que le bât blesse : les conditions de construction, de sécurité, d'entretien et de maintenance d'un IGH vont à l'encontre de ces principes, et plus généralement des obligations imposées aux documents d'urbanisme par l'article L. 121-1 CU.

b) L'incompatibilité de la hauteur avec l'article L. 121-1 : une question passée sous silence

Est il besoin de le rappeler : les documents d'urbanisme doivent déterminer, dans le respect des objectifs du développement durable, les conditions permettant d'assurer :

« 1° L'équilibre entre : a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux (…).

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat (…) en tenant compte en particulier des objectifs (…) d'amélioration des performances énergétiques (…).

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie… » [164].

A l'heure où les PLU autorisent de plus en plus souvent la construction d'IGH, notamment lorsqu'il s'agit d'aménager une nouvelle centralité, nous nous interrogeons sur le rôle de ces dispositions : comme nous allons le voir, l'édification d'IGH s'inscrit en totale contradiction avec ces objectifs, à commencer par celui du renouvellement urbain. Yves Jegouzo, dans sa présentation générale de la loi SRU, analysait cette notion comme *« un nouveau modèle de développement et de fonctionnement de la ville visant à économiser les espaces et l'énergie, à régénérer les territoires dégradés, à accroître la mixité sociale »*[165]. Or l'économie d'espace invoquée pour justifier les projets de construction d'IGH est illusoire : en effet, la nécessité d'éloigner les immeubles les uns des autres afin de respecter les prospects nécessaires à la

[163] Art L. 122-1 al 1 CCH.
[164] Art L. 121-1 CU.
[165] Y. JEGOUZO, *La loi Solidarité et renouvellement urbains : présentation générale*, AJDA 2001, n°1, p.12.

préservation de l'ensoleillement, comme cela a été fait dans les grands ensembles de banlieue, conduit à obtenir des densités nettement plus faibles que dans l'habitat de type haussmannien[166]. L'économie d'énergie, que chacun d'entre nous se voit rappeler au quotidien, n'est pas plus réaliste : si les progrès réalisés sur ce point sont considérables, il n'existe pour l'instant que très peu de tours qui descendent en dessous de 180 kwh/m²/an. De plus, les projets d'IGH de dernière génération visent des charges énergétiques de 120 kwh/m²/an (contre 400 kwh/m²/an pour les tours de première génération[167]), alors même que l'article 4 de la loi Grenelle 1[168] prévoit, qu'à partir de la fin de l'année 2012, toutes les constructions neuves faisant l'objet d'un permis de construire devront consommer moins de 50kwh/m²/an en énergie primaire tout compris[169], cette exigence étant applicable depuis fin 2010 pour les bâtiments publics et ceux affectés au secteur tertiaire! Si l'objectif de renouvellement urbain, tel que défini ci-dessus, est loin d'être d'atteint, l'exigence de *«mixité sociale dans l'habitat»* prévue au 2° de l'article L. 121-1 CU n'est pas mieux lotie. D'une part, les coûts de construction[170] des gratte-ciels réservent ces derniers soit à des logements de luxe, soit à des activités générant une rentabilité locative importante : les tours de la Défense, d'Euroméditerranée ou de la Part-Dieu ont été édifiées dans une programmation tertiaire. D'autre part, les consommations énergétiques et les coûts liés à la sécurité, à la maintenance et à l'entretien ont des répercussions sur le niveau des charges des parties communes : ainsi, dans la Capitale, on observe que ces charges sont en moyenne deux fois plus élevées pour les IGH que la moyenne parisienne, soit près de 50 euros par mètre carré et par an contre 24 euros. De plus, le principe selon lequel une nouvelle réglementation n'est opposable qu'aux situations qui lui sont postérieures ne s'appliquant pas, fort heureusement, aux IGH, le coût lié aux travaux d'aménagement nécessaires pour que les tours demeurent conformes aux règles de sécurité est loin d'être négligeable, sans compter que l'architecture futuriste des gratte-ciels

[166] Nous analyserons les conclusions de Vincent Fouchier à ce propos dans le titre suivant (section II, chapitre II).
[167] J-P. PALISSE, *Des tours en débat*, les Cahiers de l'IAURIF, n°149, décembre 2008, p.38. De plus, en raison de la faible surface de la toiture, les panneaux photovoltaïques disposés en façade perdent 50% de leur efficacité : voir F-H. JOURDA, *Les tours, une réponse aux exigences du développement durable ?* Le Moniteur, n°5458, 21 novembre 2008, p. 63.
[168] Loi n°2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement 1 du 3 août 2009, JO n°0179, 5 août 2009, p. 13031.
[169] Chauffage, eau chaude, éclairage, auxiliaires de chauffage et de ventilation.
[170] Le coût de la construction au mètre carré utile est plus élevé à cause du renforcement de la structure et de la surface nécessaire pour la desserte et le fonctionnement (ascenseurs, chauffage et ventilation, sécurité). Le supplément est d'un tiers autour de 50mètres, de 100% autour de 150 et de plus 300% autour de 300 mètres. Avis Ile de France Environnement, *La grande hauteur ne participe pas au développement durable*, 5 août 2009.

devient rapidement obsolète[171]: or plus l'immeuble est ancien, plus son entretien est important. Quant à la démolition, outre le fait qu'elle est mal vécue par les habitants lorsqu'il s'agit de tours de logements, elle est souvent proscrite dans la mesure où les règles actuelles d'urbanisme, et notamment de hauteur, sont plus contraignantes que celles ayant régies la construction initiale[172]. Entre le coût d'une démolition d'IGH et celui de son entretien, on peut se demander ce qu'il advient des *« capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques (...) »*[173] . Enfin, prétendre que l'association dans le même immeuble de diverses fonctions, sur le modèle corbuséen, respecte l'objectif de diversité fonctionnelle prévu au 2° de l'article L. 121-1 CU est un leurre car celle-ci, nous l'avons vu dans l'introduction, s'apprécie à l'échelle du quartier. L'attractivité de la centralité est à ce prix, sauf à considérer que la tour puisse à elle seule faire office de centre et offrir la convivialité qui en découle. Quoi qu'il en soit, si convivialité il y a, celle-ci risque, aux vues des remarques précédentes, d'être empreinte d'une connotation prestigieuse dont la mixité sociale ne saurait s'accommoder. Dans l'immédiat, faire reposer le contenu de nouveaux centres-villes sur des *skylines* pour résoudre la question du renouvellement urbain et du développement durable ne nous semble pas approprié : les entorses que l'IGH cause aux principes énoncés par l'article L. 121-1 CU doivent inciter à la prudence, pour ne pas dire au respect du principe de précaution qui, pour l'heure, ne s'applique pas au droit de l'urbanisme, principe d'indépendance des législations oblige[174] !

[171] Cet aspect, bien que secondaire par rapport aux questions de sécurité, n'est malgré tout pas négligeable : nous avons vu précédemment que les tours représentaient la modernité plus que jamais recherchée par les grands groupes internationaux. On peut citer sur ce point l'exemple du quartier de la Défense qui *« doit entreprendre une cure de rajeunissement s'il veut drainer de nouvelles activités et conserver son rayonnement international »* : voir J-E SCHOETTL, *Le quartier de la Défense devant le Conseil constitutionnel*, AJDA 2007, p. 759 ; J. TREMEAU, *La victoire de l'urbanisme dérogatoire à La Défense,* AJDA 2007, p. 2307.

[172] Le Moniteur, 21 novembre 2008, *op. cit.*, p. 70.

[173] Art L. 121-1-2° CU.

[174] Le principe de précaution mentionné à l'article L. 110-1 du code de l'environnement n'est pas opposable aux autorisations délivrées en application de la législation sur l'urbanisme. En ce sens, voir CE 20 avril 2005, « *Société Bouygues Télécom »*, Rec. Lebon tables p. 1139, 1141 et 1146.

Conclusion

Facteur de contagion épidémique, d'individualisme, de production d'un environnement urbain déshumanisé, l'histoire urbaine témoigne des conséquences d'une mauvaise gestion des densités sur la santé publique, physique et mentale, et *a fortiori*, sur la qualité de vie. Si la concentration de bâti et de peuplement a toujours caractérisé les centres-villes, ce chapitre nous a permis de vérifier que celui-ci fut en même temps le théâtre de fortes variations de densités. Densités humaines d'abord : la fonction protectrice et économique incarnée par le centre sédentarisa les populations qui le fuiront plus tard en raison des fléaux épidémiques. Densités bâties ensuite : l'exode urbain ayant des conséquences économiques non négligeables, les préconisations des médecins hygiénistes furent entendues et ouvrirent la voie à une réflexion sur la nécessité d'aérer les espaces publics et privés. Si les sciences médicales ont permis de mettre en place les premières mesures sanitaires permettant d'atténuer les effets négatifs des fortes densités, nous avons vu que le concept de densité n'est devenu que bien plus tard une préoccupation urbanistique. En effet, la première révolution en la matière a eu lieu sous l'égide du préfet Haussmann qui, par un urbanisme « chirurgical » entraînant de nombreuses destructions, a réhabilité le centre de la Capitale. Nos recherches nous ont permis de constater que sa démarche, globale et empirique, a été reproduite dans de nombreuses villes françaises et européennes, entraînant ainsi une repopulation des quartiers centraux. Néanmoins, les effets de l'industrialisation massive du pays sur la qualité de vie des citadins ont inversé la donne : les théories avancées tant par les sociologues que par les urbanistes utopistes sont restées lettres mortes, et les centres-villes ont à nouveau subi une dévalorisation à la fois sur le plan humain et patrimonial. Ce mécanisme de peuplement/dépeuplement caractérise l'histoire des centres-villes et témoigne de la nécessité d'accéder à une réflexion globale qui rompt avec la pratique des fortes densités : qu'il s'agisse des cités ouvrières, des cités-jardins, ou de l'urbanisme cerdien, nous avons vu que ces théories ont pour point commun de condamner ce que l'on nomme aujourd'hui la ville « compacte », notion sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir. L'urbanisme fonctionnaliste incarné par le Corbusier a inversé cette tendance : d'abord condamnés, puis remis à l'étude, ses projets sont fondés sur le souci de rentabiliser l'espace et ont fait autorité auprès des instances décisionnelles, administratives et politiques. Après la Seconde Guerre mondiale, il ont acquis un champ d'application planétaire : orientés par une idéologie du progrès, privilégiant les valeurs d'hygiène, d'efficacité, ainsi que la technique, ils se traduiront par une architecture et un ordonnancement fonctionnel verticaux dont la rationalité fait table rase du passé et de la

symbolique des centres anciens. Or en relatant les différentes étapes de formation de l'embryon urbain, nous avons pu constater que la centralité véhicule un certain nombre de symboles à partir desquels les individus s'identifient et construisent une communauté d'intérêts : la disparition de ces valeurs a eu pour effet de déstabiliser les rapports qui unissent les citadins à leur environnement. La nécessité de tenir compte de multiples facteurs, en particulier socio-historiques, dans le procès de densification-dédensification des centres-villes, n'a été envisagée qu'en dehors du milieu professionnel par des philosophes et des sociologues. Les modèles urbanistiques proposés tant par les utopistes, les fonctionnalistes, ou les culturalistes constituèrent des solutions totalitaires et simplificatrices qui ont largement influencé les projets d'aménagement des centres-villes. L'absence d'interdisciplinarité et de prospective dans la gestion des densités y a eu des conséquences plus graves qu'ailleurs : que ce soit sur un plan sanitaire, social ou, comme nous allons le voir, fonctionnel, l'attractivité du centre souffre de l'instabilité des sociétés modernes. Trop rapides, elles impliquent trop souvent des choix expéditifs sur lesquels il est souvent impossible de revenir. Ainsi, en favorisant l'ouverture des centres à la circulation automobile sans tenir compte de leurs caractéristiques morphologiques et multifonctionnelles, les autorités publiques ont amorcé un nouveau déclin de la centralité traditionnelle.

CHAPITRE II : LE PARADOXE DE LA DEDENSIFICATION : LA PARALYSIE DU CENTRE-VILLE

Au début du XIX^{ème} siècle, l'industrialisation et la création des premiers transports en commun accélèrent le phénomène d'étalement urbain. Les pouvoirs publics se concentrent alors sur la création de nouvelles lignes afin de relier le centre aux quartiers périphériques les plus importants et ainsi d'absorber l'accroissement considérable de la population et des échanges. Le centre est devenu le lieu de la ville le plus ouvert sur l'extérieur, ce qui génère une augmentation des flux de toutes natures incompatible avec sa morphologie. D'une façon générale et quel que soit le plan à l'origine de la configuration urbaine, l'amélioration notable des conditions de déplacements et l'expérimentation de différents modes de transports n'auront pas le succès escompté : en effet, la démocratisation de l'automobile ne laissera survivre en centre-ville que quelques lignes d'autobus qui viendront renforcer les encombrements intra-urbains et accélérer la fuite des populations vers la périphérie. L'inertie des pouvoirs publics en matière d'aménagement des voies publiques en centre-ville consolidera définitivement cette paralysie, ces derniers optant plus facilement pour des choix économiques et rentables à court terme que pour une réflexion sur le devenir de la ville à long terme. Le centre-ville est alors victime d'une nouvelle contradiction : alors que ses particularités morphologiques et fonctionnelles imposent des choix réfléchis, on assiste au contraire à des interventions dénuées de toute anticipation visant à l'adapter coûte que coûte à l'automobile. Les conséquences de ces choix sont connues, et si elles font aujourd'hui l'objet de toutes les attentions, il n'en demeure pas moins que les difficultés de circulation en centre-ville sont le point faible des politiques d'aménagement. Il semble en effet que l'urbanisme opérationnel ne permette pas de trouver un équilibre entre la lenteur de l'évolution des tissus bâtis et la rapidité d'évolution des nouvelles formes de mobilité. Cet équilibre suppose en effet de ne procéder à l'édiction de la règle juridique qu'après avoir analysé les facteurs d'augmentation de la mobilité intra urbaine : directement liées à l'évolution des modes de vie, l'anticipation des pratiques de mobilité se révèle particulièrement complexe et suppose de tenir compte de nouveaux paramètres dont la diversité illustre celle de la ville moderne. Si autrefois la ville était synonyme de sédentarité, elle constitue aujourd'hui un « lieu de mobilités » : cette évolution est particulièrement visible dans les centres où l'instabilité des pratiques de mobilité résidentielle, professionnelle et sociale engendre des difficultés plus importantes qu'ailleurs. Notion transversale, la mobilité est un concept évolutif dans le temps et dans l'espace : révélatrice des comportements urbains, elle constitue un outil pertinent

d'anticipation des politiques publiques en matière de transport et de déplacement. Pour autant, son instrumentalisation demeure imparfaite et limitée : certains critères, parfois déterminants, font défaut, et la détermination des périmètres d'études fait abstraction du reste de la ville. Or ainsi que nous tentons de le démontrer au travers de l'exemple du centre-ville, la superposition des territoires urbains impose de prendre en compte la globalité des flux dans la mesure où ils interagissent sur l'ensemble de la ville. C'est pourquoi l'analyse des pratiques de déplacement, c'est-à-dire des moyens de transports utilisés en fonction de la trajectoire à effectuer, nous conduira à envisager la relation entre le centre et la périphérie. Ainsi, l'échec des politiques de dédensification tient à deux facteurs majeurs :

- d'une part, elles ont été élaborées indépendamment de l'histoire urbaine et ont sous estimé la relation entre l'encombrement des centres et la mobilité individuelle **(Section I)** ;
- d'autre part, elles n'ont pas anticipé l'évolution des modes de vie et de ce fait n'ont pu intégrer les facteurs exogènes d'augmentation de la mobilité intra urbaine (**Section II)**.

Section I : La relation entre l'encombrement des centres et la mobilité : un phénomène ancien

Si l'heure est à la congestion, aux embarras et aux embouteillages entraînés par le trafic en milieu urbain, on oublie souvent de préciser que ces phénomènes affectent le centre des villes depuis fort longtemps[175]. En effet, l'extension des faubourgs, la perte d'exclusivité économique et les épidémies dont nous avons fait état dans le chapitre précédent ne justifient pas à elles seules l'anémie du centre. L'emploi du terme « congestion » remonte en effet aux alentours de 1850 : il est issu du vocabulaire médical et désigne une hypertension, un excès d'artères. En revanche, le terme « embarras » vient du vocabulaire urbain[176], et les deux termes se rejoignent à la fin du XVII^{ème} siècle lorsque les « embarras » deviennent des embarras gastriques ou intestinaux et évoquent ce qui est de l'ordre de l'abondance et de l'excès de nourriture[177]. Les problèmes de circulation en centre-ville ne sont donc pas nouveaux : ils tiennent à la fois à la morphologie des centres anciens, à la croissance extrêmement rapide du trafic urbain et aux modes de déplacements utilisés. En effet, quelle que soit leur géométrie, les noyaux anciens ont créé, par leur lacis serré, des obstacles à la circulation qui révèlent une contradiction entre le tissu urbain et les nouveaux usages de la

[175] Pour l'anecdote, ce sont les embouteillages qui ont permis à Ravaillac d'assassiner Henri IV en 1610.
[176] On le retrouve au XVII^{ème} siècle dans le texte de BOILEAU « Les embarras de Paris ».
[177] L'abondance du vocabulaire médical a été évoquée dans l'introduction.

ville. L'analyse de la configuration des centres nous conduira à envisager successivement les schémas à partir desquels ont été édifiées nos villes pour établir un parallèle avec l'évolution des modes de déplacements. La rue, qui autrefois servait principalement à délimiter les îlots et à accéder aux habitations, a désormais acquis une fonction exclusivement circulatoire qui s'accommode difficilement de la permanence des plans anciens **(I)**. Si le problème n'est pas nouveau, il a acquis, avec la démocratisation de l'automobile, son paroxysme dans les centres-villes. Or la mise en place d'une politique favorisant les transports en commun n'a pas suivi l'évolution, sans doute trop rapide, de la vie urbaine : les politiques qui ont marqué le XIX^{ème} siècle en la matière se caractérisent par une absence d'anticipation, des choix économiques plus qu'urbanistiques, et une préférence pour la répression plutôt que pour l'incitation **(II)**. La mise en place progressive d'une réglementation sur l'aménagement et l'entretien des voies publiques n'auront pour objectif que de réduire le nombre d'accidents et en aucun cas le trafic de véhicules **(III)**.

I - Les contraintes résultant de la morphologie des centres anciens sur la fluidité de la circulation

Lors de l'étude du processus de constitution des villes, nous avons vu que le noyau des villes anciennes s'est constitué à partir de considérations topographiques qui ont dicté l'emplacement de la cité. Quant à sa morphologie, elle résulte à la fois de la topographie du terrain, mais également de l'organisation sociale de la population. Ces facteurs ont déterminé la configuration de la ville et de ses quartiers, l'aspect de ses bâtiments, le dessin de ses rues. L'architecte Gustavo Giovannoni évoque à propos des villes italiennes la loi de permanence du plan selon laquelle, malgré les multiples interventions réalisées sur le bâti existant au fil des siècles, le noyau ancien reflète toujours la trame urbaine initiale[178]. Du centre de Paris qui, au milieu du XIX^{ème} siècle, avait conservé la même structure radioconcentrique qu'au Moyen Age, au centre de Barcelone dont la trame résultant du plan en damier établi en 1859 par Cerdà a servi à la construction de la ville olympique en 1992, en passant par Naples, Venise ou Bologne, les exemples ne manquent pas et corroborent parfaitement les propos de Giovannoni. Cette loi de permanence du plan constitue un élément aggravant la congestion des centres-villes : nous verrons que ce constat se vérifie à la fois dans les centres à forme radioconcentrique **(A)** et dans les centres en damier dont la conception a été pourtant été étudiée pour faciliter la circulation **(B)**.

[178] G. GIOVANNONI, *« L'urbanisme face aux villes anciennes »*, Paris, éd du Seuil, coll Points, Essais, 1998, p. 48.ss.

A/ La complexité des formes radioconcentriques

Certains plans de ville s'accommodent difficilement des aménagements contemporains, notamment en matière de voirie : c'est notamment le cas des plans radioconcentriques qui, ainsi qu'on peut le voir sur la photo qui suit, se caractérisent par des cercles successifs partant du centre vers la périphérie et par des voies radiales qui conduisent hors de la ville et se rejoignent sous forme d'anneaux concentriques.



Benoît Ménard.

Photo n°2 : Bram (Aude), www.cathares.org/circulades-bram.html.

Les anneaux successifs traduisent les différentes étapes historiques de la croissance du noyau initial et reflètent le développement naturel de la ville. Cette évolution ne s'est pas forcément réalisée de façon spontanée et désordonnée : ainsi, les formes urbaines de certaines cités italiennes du Moyen Age sont directement liées aux besoins de la collectivité et le dessin des voies ne résultent en aucune façon de décisions fragmentées privées de toute intention ou de logique. La rigueur du plan de certaines villes médiévales s'observe notamment en matière de circulation et d'hygiène : l'embranchement des rues et la disposition des petites places ont été organisés selon des règles rationnelles. Le plan radioconcentrique ne doit donc pas être systématiquement assimilé à un plan désordonné ou incohérent tel que celui qui caractérise les noyaux médiévaux d'Europe dont la discontinuité des voies et la disposition spontanée des

bâtiments traduisent une absence de vision urbanistique globale. La composition du centre s'ordonne autour des éléments évoqués dans l'introduction, à savoir un château, une forteresse, une église, une cathédrale, un monastère ou une place de marché. Si le plan radioconcentrique connaît un grand succès au Moyen Age, il acquiert à l'époque de la Renaissance, puis du Baroque, une véritable dimension planificatrice : celle des grands projets d'embellissement qui marqueront l'extension des capitales et la création de villes royales ou princières. Le schéma d'ensemble met alors l'accent sur la place centrale dont l'effet décongestionnant marque une rupture avec le tissu urbain environnant : en échappant à la circulation par un système de contournement, elle permet de dégager le centre qui devient ainsi le lieu privilégié d'activités collectives telles que les marchés, les fêtes et autres rassemblements. La place devient l'instrument de la croissance planifiée de la ville : elle constitue le point de départ, ou d'arrivée, de rues semblables aux rayons d'un cercle qui mènent directement aux portes fortifiées facilitant ainsi l'accès au centre de la cité. Ces axes qui relient le centre de la ville à l'extérieur forment des avenues alors que les voies de communications circulaires constituent les boulevards. Souvent la première ceinture de boulevards correspond aux anciens remparts que l'on a détruits au XIX^{ème} siècle. Le plan radioconcentrique présente des inconvénients lorsqu'il s'agit de réaliser de nouvelles constructions car les parcelles sont souvent irrégulières et la circulation automobile est complexifiée du fait de l'étroitesse des rues du centre. Certaines d'entre elles ne constituent d'ailleurs pas des rues, mais des ruelles, ou des passages, dont le rôle se limite à la desserte locale, c'est-à-dire à l'accès des riverains. Ces ruelles, où la circulation automobile est quasiment absente, ne relèvent que rarement du domaine public : elles constituent des voies privées dont l'accès se fait généralement par un porche et qui, de ce fait, échappent au principe de continuité des espaces publics. La véritable rue, celle dont la vocation est d'assurer le déplacement dans le quartier en desservant directement les parcelles bâties, ne sera règlementée pendant longtemps que de façon sporadique par le bais d'ordonnances ponctuelles dépourvues de vision globale. A Paris, depuis 1600, des ordonnances de police générale prescrivent le pavage et la destruction des saillies, mais il faudra attendre 1650 pour voir apparaître le concept d'alignement sur lequel nous reviendrons plus loin. Les réalisations monumentales de Louis XIV fourniront quelques occasions de dégagements ponctuels, mais ce n'est que sous Louis XV que la circulation intra urbaine sera appréhendée de façon globale et que l'on envisagera les premiers percements. Néanmoins, la création de nouvelles voies publiques demeure insuffisante : nombre d'entre elles ne sont pas assez larges pour permettre

une circulation à double sens et la plus grande partie du centre de Paris n'est alors accessible qu'à pieds.

B/ La linéarité des formes dites « en damier »

Les contraintes liées à la circulation se manifestent de façon moins intense dans les villes à plan hippodamien[179] ou en damier qui, à l'inverse, se caractérisent par des rues rectilignes et larges qui se croisent à angle droit pour former des îlots carrés ou rectangulaires. Conçu dans un contexte de rupture entre l'héritage d'une centralité unifiante et le fonctionnalisme naissant, ce quadrillage traduit la volonté d'organiser rationnellement l'espace urbain par une répartition régulière en quartiers et en parcelles: ce fut notamment le cas des villes grecques fondées à l'époque hellénistique ou des villes romaines de l'Antiquité dont le centre a été conçu de manière à favoriser la vitesse. Il traduit l'action d'une autorité centrale puissante et non contestée, capable d'imposer une régularité et une cohérence au plan. La forme géométrique et uniforme du schéma favorise l'extension de la ville qui s'organise autour d'une place rectangulaire et de deux axes principaux de circulation perpendiculaires conduisant directement aux quatre points cardinaux de la cité. Dans les villes romaines, ces voies constituaient le « cardo » et le « decumanus » : elles permettaient à la fois d'assurer l'ouverture de la ville sur le réseau routier extérieur, mais conféraient également au lieu de leur croisement, donc au centre, une valeur symbolique : celle de centre du monde. En revanche, la valeur symbolique du centre des villes grecques ou siciliennes tient davantage au regroupement des emplacements publics et religieux, tels que le temple ou l'agora, qu'à la constitution d'un réseau orthogonal orienté en fonction des directions cardinales. Le plan en damier ne révèle donc pas toujours une hiérarchie spatiale : il peut être neutre et ne privilégier aucun point de l'espace. En revanche, il révèle toujours la pratique d'un urbanisme ouvert dont la trame peut se répéter à l'infini, traduisant ainsi la puissance des autorités fondatrices. Un des rares point commun avec les villes à plan radioconcentrique réside dans le fait que la place est dégagée des voies de circulation pour être affectée à des activités d'intérêt collectif. L'agora et le forum constituent des centres civils le plus souvent situés au carrefour des deux axes principaux et sur lesquels donnent les édifices les plus importants représentatifs du

[179] Ou hippodaméen : cet adjectif est issu du nom de l'architecte grec Hippodamos qui fut le premier à donner un plan d'aménagement aux villes. Natif de Milet qui constitua la plus grande métropole grecque d'Asie Mineure fondée à partir du VIII^{ème} siècle avant J-C, on désigne également ce plan du nom de milésien. Néanmoins, si Aristote lui attribue l'invention du tracé géométrique des villes, le plan en échiquier ne constituait pas une nouveauté et était déjà utilisé dans les villes coloniales.

pouvoir religieux, administratif et commercial[180]. Dans les villes romaines, les voies de circulation faisaient l'objet d'une attention particulière : elles étaient traitées comme de véritables services publics et les administrations municipales étaient chargées d'imposer certaines limitations afin d'éviter qu'un accroissement anarchique des constructions ne vienne progressivement paralyser les déplacements. Outre l'aspect circulatoire, la forme rectiligne des voies présente également l'avantage d'élargir le champ de vision et par là même d'aérer le tissu urbain : elle permet d'obtenir une régularité et un ordonnancement des flux marchands, ces derniers représentant un aspect essentiel dans la création de villes *ex nihilo*. Il apparaît donc logique que ces principes aient été repris lors de la fondation des villes américaines qui ont adopté la grille orthogonale dont la géométrie fait fi de la topographie[181], et dont San Francisco constitue l'exemple le plus significatif. En Europe, ce plan sera davantage adopté à des fins d'extension : à Barcelone, « l'Eixample » a été établi en 1859 pour favoriser l'extension de la ville et constitue encore, comme on peut le voir sur la photo suivante, la trame principale de la ville.



Photo n°3 : Barcelone, l'Eixample, source: www.pss-archi.eu

[180] On y trouve en effet la basilique ou le temple, la curie et le marché couvert.

[181] L'idée d'une subdivision régulière en carrés ou en rectangles avait déjà été appliqué afin d'organiser le territoire national : la création des treize premiers Etats américains se caractérise en effet par un partage égal du sol en sections (ou townships) de contenance égale (environ 9.300 hectares). On peut également aller plus loin en observant le découpage du continent africain qui reflète l'influence de la colonisation britannique.

Si ce type de schéma permet une certaine malléabilité dans l'affectation du sol et de la construction, il ne faut pas pour autant conclure que les villes en damier ne souffrent pas du phénomène de congestion : elles jouissent, certes, d'une plus grande adaptabilité aux nécessités de l'aménagement urbain, mais connaissent, malgré tout, certaines limites dans l'absorption du trafic routier. Ainsi, avant que San Francisco ne soit dévasté par un tremblement de terre en 1906, la municipalité avait déjà fait appel à l'architecte Daniel H. Burnham afin qu'il remédie aux embouteillages qui commençaient à altérer l'attractivité du centre. Sa proposition de créer de nouvelles voies radiales et circulaires au quadrillage existant répondait à la fois à la nécessité de fluidifier la circulation tout en aérant le tissu urbain, jugé trop dense, par des parcs directement reliés entre eux. A la même époque, certains quartiers de Manhattan, confrontés aux mêmes problèmes, ne parviennent plus à absorber le trafic, et la création d'une ligne de métro dès 1900 aura pour objet de dédensifier le tissu existant au profit d'autres parties de la ville, et notamment des banlieues. Ce sont donc bien les conditions modernes de la circulation qui ont marqué les limites de ce dispositif. Ainsi, quelle que soit la morphologie du centre, force est de constater que les dysfonctionnements circulatoires ne sont pas tant le fait d'un plan qui s'accommode plus ou moins bien des évolutions de l'aménagement urbain. D'un côté le centre, ancien ou pas, sera toujours le point névralgique le plus sensible de la ville en raison d'une multitude de facteurs qui tiennent à sa localisation, son attractivité, son rôle de moteur de la cité…; de l'autre, une affluence illimitée qui, très logiquement dans un espace surdensifié et surfréquenté, engendre des conflits dont le traitement ne peut s'accommoder de solutions ponctuelles. Ce constat se vérifie en particulier en matière de transports en commun où les politiques, à défaut d'avoir été planifiées sur le long terme, ne sont pas parvenues à créer les conditions d'une attractivité suffisante pour atténuer les embouteillages du centre-ville.

II - Le paradoxe de l'évolution des transports en commun : un succès marqué par la précarité

Le développement des transports en commun est à l'origine de la « conquête » des espaces périphériques : ils sont apparus d'abord dans les grandes villes qui gardent encore l'empreinte des premières lignes d'omnibus ou de tramways le long desquelles s'étiraient de longs faubourgs alors reliés au centre-ville **(A).** Néanmoins, après avoir connu une période riche en innovations, les différents modes de transports en commun disparaissent à l'exception de l'autobus qui, nous le verrons, ne constitue pas le choix le plus adapté aux centres-villes **(B)**.

Les progrès de la mécanique et la commercialisation en masse des automobiles vont alors engendrer un climat de concurrence entre transports publics et transports privés, ainsi qu'entre automobilistes et piétons : loin d'être productive, cette concurrence se révèlera néfaste à l'élaboration d'une politique incitative de relance des transports collectifs urbains **(C)**.

A/ La nécessité de relier les faubourgs au centre-ville : la naissance d'une organisation rationnelle des transports

Les premiers transports en commun avaient initialement pour but de relier les principales villes entre elles[182] : compte tenu de leur taille, de leur morphologie et de l'étroitesse de leurs ruelles, les déplacements à l'intérieur des cités médiévales se faisaient soit à pieds, soit à cheval. Jusqu'à la fin du XVI^{ème} siècle, les carrosses n'étaient pas en usage à l'intérieur des villes : le concept de transport en commun urbain n'apparaîtra qu'en 1662 lorsque, sur une idée de Blaise Pascal, deux financiers obtiennent de Louis XIV le privilège de fonder une entreprise de carrosses publics pour l'exploitation de cinq lignes. Egalement connu sous le nom de carrosses à cinq sols, ce service connut dans un premier temps un vif succès, mais l'exclusion des catégories sociales les plus pauvres engendra une impopularité du système qui disparut aux alentours de 1677[183] pour laisser place aux chaises à porteurs de louage, puis aux fiacres. Il faudra ensuite attendre le milieu du XIX^{ème} siècle pour que réapparaissent, de façon involontaire, les transports en commun urbains : c'est en effet à l'occasion de la création de bains douches publics à Richebourg, dans les faubourgs de Nantes, que Stanislas Baudry décide, pour attirer la clientèle du centre, de mettre à la disposition des nantais une navette sous forme de voiture à cheval. Son succès est immédiat, si ce n'est que les usagers utilisent cette navette pour se déplacer et non pour se rendre aux bains douches : elle sera donc rapidement abandonnée au profit de la création d'un réseau d'omnibus[184]. En 1828, Baudry crée à Paris l'Entreprise Générale des Omnibus qui exploitera à ses débuts un réseau de dix lignes. La demande étant bien supérieure à l'offre, en raison notamment du dépeuplement des campagnes vers les villes, il sera rapidement concurrencé par de nombreuses sociétés exploitant les lignes des centres urbains, plus rentables que celles des faubourgs. Après

[182] La voie fluviale utilisée depuis longtemps pour les marchandises s'ouvre au XV^{ème} siècle au transport des personnes avec la mise en service de coches d'eau. Au début du XVI^{ème} siècle, l'amélioration du réseau routier permettra la mise en service de transports réguliers par le biais notamment de la diligence et de grands chariots reliant les grandes villes entre elles et à la Capitale.

[183] Le droit de « rouler carrosse » était alors un privilège accordé par le roi et le développement de ce système de transport en commun, en augmentant le nombre de personnes transportées, représentait un danger politique qui fut sans doute la véritable motivation à l'origine de son abandon.

[184] L'appellation « omnibus » émane des usagers et provient du fait que les voitures de Baudry stationnaient à Nantes devant la boutique d'un chapelier qui lui avait donné ce même nom.

l'avènement du second Empire, le Préfet Haussmann décide de fusionner les entreprises et le monopole des transports par omnibus dans Paris intra-muros est confié à la Compagnie Générale des Omnibus (CGO) en 1855 pour une durée de trente ans. Ce monopole marque le début d'une organisation rationnelle des transports fondée sur un cahier des charges établi par la ville qui donnera lieu à un réseau cohérent de 25 lignes dès 1856. Quant aux villes de province, elles connaissent une évolution comparable à celle de Paris avec l'apparition des omnibus en 1832 au Havre, suivi de Lyon en 1837, puis de Marseille en 1840, Bordeaux en 1854, et Toulouse en 1863.

Malgré les améliorations apportées, le poids des voitures, contenant parfois jusqu'à 40 places, demeure problématique, et le fait qu'elles soient tirées par deux ou trois chevaux sur des chaussées en mauvais état en font un mode de transport relativement inconfortable. L'idée de faire circuler les omnibus sur des rails apparaît au cours du XIX^{ème} siècle à New-York sous le nom de *« streetcar »* mais la création de rails en saillie eut rapidement pour effet de gêner la circulation générale et fut abandonnée au profit de rails encastrés dans la chaussée. Alors que de nombreuses villes américaines[185] et européennes[186] construisent leur réseau de tramways, les querelles opposant la ville de Paris à la CGO ont pour effet de retarder son développement et à la veille de la guerre de 1870, seules trois lignes ont été construites[187]. L'exposition de 1867 révèlera d'ailleurs l'insuffisance des transports dans la Capitale française fonctionnant principalement avec des omnibus dont la faible capacité et le coût d'exploitation élevé les rendent impropres aux transports de masse. Le décret du 9 août 1873 concèdera au département de la Seine un réseau comprenant une ligne circulaire dans Paris et dix lignes en banlieue, ce qui permettra d'améliorer sensiblement la desserte générale de la Capitale. Le schéma de desserte est toujours le même et vise à relier les faubourgs au centre des villes : cet objectif sera rapidement poursuivi par les plus grandes villes de province[188]. Quant aux villes de moindre importance et dont l'intensité du trafic ne nécessite pas de grosses voitures, elles se tournent vers un type de véhicule plus petit, à mi chemin entre l'omnibus et le tramway : plus connu sous le nom de « Car Ripert », la capacité réduite de ces voitures permettra également de répondre aux besoins des lignes à faible trafic dans les villes déjà équipées de tramways en Belgique ou en Suisse.

[185] Broadway, New-York, Philadelphie …
[186] Londres, Berlin, Bruxelles…
[187] La ligne de Sèvres à Paris, de Rueil à Port-Marly et de Sèvres à Versailles.
[188] Lille, Nancy et le Havre ouvrent leurs premières lignes urbaines en 1874, suivies de Versailles et Marseille en 1876, Roubaix, Orléans, Tours et Rouen en 1877, Nice en 1878, Béziers et Calais en 1879, et Dunkerque, Nîmes, Lyon et Bordeaux en 1880.

L'importance croissante des tramways dans le monde ira de pair avec la recherche d'économies d'exploitations : en effet, le coût élevé de l'entretien de la cavalerie conduit rapidement les exploitants à s'orienter vers les recherches de la mécanisation en vue de substituer à la traction animale la traction à vapeur, puis la traction à air comprimé, la traction à câble et enfin la traction électrique. On remarque déjà à cette époque un retard de la France qui, longtemps fidèle à la traction animale, semble peu s'intéresser aux expériences des pays voisins : cette attitude, qui se confirmera au cours des décennies suivantes, témoigne d'une méfiance pathologique des pouvoirs publics à l'égard de tout ce qui bouscule les traditions. L'absence de prise de risque constitue également un facteur retardant le développement de la France par rapport à d'autres pays : en effet, le terme de leur concession se rapprochant, les exploitants se montrent réticents à engager des capitaux dans la modernisation de leur réseau. De plus, la pose du fil aérien dans les quartiers centraux de la Capitale rencontre une opposition farouche des pouvoirs publics qui conduira les exploitants à développer la prise de courant par caniveau souterrain afin d'engager l'électrification du réseau sur une grande échelle[189]. La pratique du caniveau se généralisera dans de nombreux centres-villes tels que Nice, Bordeaux, ou Lille. Quant aux villes de province, les premiers tramways électriques apparaissent au cours de l'année 1898 à Elbeuf, Bourges, Belfort, Brest, et à la fin de cette même année, Lyon, Le Havre, Rouen, Roubaix-Tourcoing, Nancy et Toulon achèvent l'électrification de leurs réseaux urbains. A Marseille, c'est la morphologie de certains quartiers qui se révélera source d'innovation : en plein centre-ville, la construction d'une ligne devant relier le quartier de Saint-Pierre au marché des Capucins, et confronté à un lacis de rues étroites compromettant le projet, sera réalisée en souterrain[190]. Le développement du tramway devient un argument électoral, un signe de modernité, et jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle il est le seul mode de transport à bénéficier des avantages de la traction mécanique : en effet, en dehors de quelques tentatives de trains routiers à vapeur, les omnibus continuent d'être tractés par des chevaux. L'idée d'un omnibus électrique se concrétisera sur des itinéraires à faible trafic ne justifiant pas le tramway, mais dès le début du XX^{ème} siècle, les perfectionnements du moteur à pétrole et de la traction à vapeur laissent entrevoir de nouvelles possibilités pour construire des omnibus automobiles. A l'instar de Londres, la CGO invite les constructeurs automobiles à étudier un omnibus susceptible d'assurer un

[189] En novembre 1898, les premiers tramways électriques apparaissent sur la ligne Bastille-Charenton et chaque motrice prend son courant par perche, à l'exception de la traversée de la place Daumesnil et entre la Gare de Lyon et la place de la Bastille où la prise de courant s'effectue par caniveau.

[190] D'une longueur de 800 mètres, il sera exploité en 1893 au moyen de machines sans foyer conçues par l'ingénieur français Francq, ce système ayant déjà été développé à Lille en 1881 et à Lyon en 1888.

service de transport public : son succès entraînera la disparition de la traction animale en milieu urbain[191] et donnera naissance à l'autobus. Dans les centres-villes, celui-ci produira néanmoins des effets pervers.

B/ Le développement de l'autobus au détriment des autres modes de transports alternatifs : un choix inadapté au centre-ville

C'est en 1845 que la ville de Paris et les compagnies de chemin de fer envisagent d'établir un réseau de chemin de fer dans la Capitale. Néanmoins, deux conceptions s'affrontent : alors que la municipalité parisienne souhaite réaliser un réseau à petit gabarit assurant uniquement la desserte de la ville avec des stations rapprochées, les compagnies de chemin de fer et l'Etat veulent assurer l'interconnexion des gares parisiennes[192] avec des souterrains à grand gabarit qui desserviraient en même temps le centre de la ville. Plusieurs projets seront élaborés sans qu'aucun n'aboutisse : les propositions de réseau aérien sont contestées en raison du risque de dégradation des plus belles perspectives parisiennes, et les projets souterrains suscitent des craintes pour la sécurité et la santé des voyageurs. Durant cette période, les villes de Londres et de New York sont confrontées au même choix, si ce n'est qu'elles n'attendront pas 50 ans pour prendre une décision : en 1863, Londres inaugure une ligne circulaire desservie par des trains à vapeur et assurant l'interconnexion des gares londoniennes[193], et New York met en service dès 1867 un réseau de chemin de fer à vapeur aérien perché sur des viaducs métalliques. En 1896, c'est le tour de Budapest qui inaugure une ligne de tramway entièrement souterraine. La détérioration des conditions de circulation dans Paris, l'exemple des capitales étrangères, et l'approche de l'exposition universelle, décident enfin les autorités à lancer la construction du métro dont l'inauguration aura lieu le 19 juillet 1900. A la différence de Londres, et conformément à la volonté de la Ville de Paris, le réseau, d'intérêt local, se caractérise par une desserte essentiellement interne de la ville sans aucune liaison avec les grands réseaux de chemin de fer[194] : le métro de Paris ne doit pas franchir les portes

[191] Le dernier omnibus hippomobile disparaît en 1913.

[192] C'est-à-dire de la gare Saint-Lazare, la gare du Nord, la gare de l'Est, la gare de la Bastille, la gare de Lyon, la gare d'Austerlitz, la gare des Invalides et la gare de Montparnasse.

[193] Circulant en tranchée partiellement couverte en centre-ville, son prolongement donnera naissance à une ceinture intérieure sur laquelle se grefferont de longues branches desservant les faubourgs les plus éloignés. En 1890, la première ligne de métro souterrain et électrique sera inaugurée.

[194] Après l'adoption le 20 avril 1896 du projet de réseau de Fulgence Bienvenüe et d'Edmond Huet, le « chemin de fer métropolitain » est déclaré d'utilité publique par la loi du 30 mars 1898. Les travaux sont lancés le 4 octobre 1898 dans le cadre d'une convention entre la Ville de Paris et la Compagnie du chemin de fer métropolitain (CMP). Le cahier des charges précise que le métro sera souterrain, à traction électrique avec un gabarit ne permettant pas la circulation de trains normaux. La première ligne reliant la porte de Vincennes et la

de Paris ! Son succès immédiat et sans cesse croissant[195] conduira néanmoins les pouvoirs publics, 30 ans plus tard, à prolonger le réseau en proche banlieue afin de transporter une population de plus en plus nombreuse à y résider[196].

La lenteur de l'évolution des transports en commun français trouve plusieurs justifications : dès 1914, la mobilisation du personnel oblige à réduire au minimum le service des différents réseaux et les autobus parisiens sont réquisitionnés, ce qui posera de grandes difficultés pour desservir les quartiers centraux de la Capitale. L'interruption brutale de la modernisation et du développement des réseaux durant la guerre aura des conséquences dramatiques : le matériel roulant est hors d'usage ou en très mauvais état, et les voies sont inutilisables. Après la guerre, ce sera la crise économique qui entravera la modernisation des réseaux : les compagnies qui furent jadis prospères accusent de graves déficits, et leur situation financière ne leur permet pas d'entreprendre les travaux nécessaires. Les plus petites seront donc absorbées par les plus grandes, et le 1er janvier 1921, les six principales compagnies de tramways et d'autobus fusionnent pour former la Société des Transports en Commun de la Région Parisienne (STCRP). Celle-ci engage alors un programme de modernisation à grande échelle consistant dans la reconstruction des voies des anciennes compagnies, l'amélioration des tracés, et la mise au point d'un nouveau type de tramway[197]. Pour autant, dans le centre de la Capitale, l'efficacité de l'autobus est rapidement compromise par le développement de l'automobile individuelle et des encombrements qu'elle génère. Finalement, les pouvoirs publics choisiront d'imputer ces derniers à la gêne occasionnée à la circulation par les tramways : en 1929, le conseil municipal de Paris décide de supprimer la totalité des tramways intra-muros, décision qui sera suivie par le département en 1932 pour toutes les lignes de tramways, y compris ceux circulant sur plate-forme indépendante et ne perturbant donc pas la circulation automobile. De 1931 à 1938, la totalité de ce vaste réseau disparaît à une vitesse ahurissante et les voies, même neuves, sont arrachées ! Il semble difficile d'expliquer ces choix, si ce n'est que la disparition des tramways s'est accompagnée *ipso facto* de la livraison de nombreux autobus par l'entreprise Renault... L'exemple de Paris aura bien sûr des répercussions dans les villes de province qui, au début des années 1930, accusent un important retard[198]. Bien que moins

---

Porte Maillot est ouverte au public le 19 juillet 1900 afin de desservir les épreuves des jeux Olympiques de l'été ayant lieu au bois de Vincennes.

[195] Entre 1901 et 1913, le nombre de voyageurs annuel a presque été multiplié par dix.

[196] Vingt ans plus tard, le réseau comporte 8 prolongements en banlieue qui atteignent l'ouest de Neuilly, l'est de Vincennes, Levallois-Perret, Pantin, Ivry, Boulogne-Billancourt, les Lilas et Issy-les-Moulineaux.

[197] Il s'agit de la motrice L présentant une conception technique moderne avec une suspension améliorée.

[198] Lyon, Marseille et Bordeaux ont mis en service quelques séries de tramways plus modernes mais cela reste marginal. En revanche, l'électrobus connaîtra un plus grand succès en province en remplacement des tramways à

prononcé, un début de déclin est également observé à Londres où le tramway est remplacé par le trolleybus, considéré comme plus moderne, ou à Berlin qui se concentre davantage sur le développement de son parc ferroviaire. Le tramway connaîtra un regain d'intérêt lors de la Seconde Guerre mondiale : à l'instar de ce qui c'était passé 20 ans plus tôt, les pénuries vont entraîner une diminution de l'usage de l'ensemble des véhicules routiers et les autobus seront une fois de plus réquisitionnés. Cette réapparition se sera qu'éphémère, et dès les premières années d'après-guerre, les petits réseaux cèderont à nouveau la place aux autobus et trolleybus. Dans les centres-villes, le maintien des lignes les plus importantes de tramways sera rapidement compromis en raison du coût de leur modernisation et de la reprise de la circulation automobile. Cette dernière est à l'origine de la perte d'intérêt des usagers pour les transports en commun : en effet, si le tramway bénéficiait d'une priorité de fait sur les véhicules routiers, les autobus et trolleybus sont soumis aux règles de la circulation générale et subissent donc les encombrements des centres-villes. Or le début des années 50 annonce l'émergence d'une société dans laquelle le gain de temps apparaît comme la condition de la réussite sociale et professionnelle, condition à laquelle le transport collectif ne semble pas répondre.

Durant la seconde moitié du XX^{ème} siècle, nombre de pays voient leurs transports en commun se marginaliser au profit du développement de la voiture individuelle[199]. En revanche, certaines villes étrangères vont mettre en place une politique cohérente de transports publics fondée à la fois sur des choix financiers[200], mais également sur des mesures particulières et anticipatoires dans le centre des villes : à la fin des années 1950, Bruxelles met en service sa première ligne de tramway souterrain afin de s'affranchir de la circulation urbaine, et crée ainsi un facteur d'attractivité d'ordre temporel permettant au secteur des transports collectifs urbains de concurrencer valablement celui de l'automobile. En France, il faudra attendre les années 1970 pour que, face à l'impact économique lié à la dépopulation des centres-villes, les pouvoirs publics décident de se préoccuper sérieusement de la question. Néanmoins, l'orientation des choix politiques et économiques ne permettra pas de créer les conditions favorables à une telle concurrence.

---

vapeur. Néanmoins, peu rentables, ils seront à leur tour remplacés par les autobus dans les années 1920, notamment à Nice, Cannes, Tours, et Orléans.

[199] On observe ce phénomène non seulement en France, mais également en Espagne, en Italie, en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis ou au Canada.

[200] En effet, le mode de transport utilisé s'effectue en fonction de sa rentabilité sur les lignes qu'il doit desservir : ainsi, à Berlin, les tramways sont modernisés sur les lignes à fort trafic et on développe le métro dans la partie occidentale de la ville. A Zürich, Berne ou Genève, on met en service de grands convois offrant de hautes performances et un remarquable confort de roulement. D'une façon générale, les petits réseaux à faible trafic voient leur tramway disparaître mais le relais est repris par les autobus ou les trolleybus.

C/ L'échec des politiques incitatives de relance des transports collectifs urbains : l'absence de prise en compte du gain de temps par rapport à l'automobile

La politique de relance des transports collectifs urbains lancée au début des années 1970 se caractérise par son inégalité territoriale : alors que les centres-villes sont largement desservis par les autobus, le nombre d'usagers de l'automobile ne cesse d'y croître. L'impuissance des élus locaux face à cette croissance insuffisamment anticipée du trafic automobile conduit l'Etat, les collectivités locales, et les transporteurs, réunis à l'occasion du colloque de Tours en 1970, à mettre en place des mesures destinées à relancer une activité en perte de vitesse. La volonté de réguler les modes de déplacement soulève alors deux aspects : d'une part, l'aspect social, c'est-à-dire la question de l'accès aux transports collectifs urbains par l'ensemble des citadins ; d'autre part, l'aspect économique et la logique de marché qui obéit à une recherche de rentabilité. Deux principales mesures illustrent cette politique de relance : d'abord, la création en 1971 d'une taxe, le Versement transport[201], censée couvrir les réductions tarifaires bénéficiant aux salariés, les dépenses de fonctionnement consécutives à des améliorations et les investissements ; ensuite, la redéfinition en 1973 des périmètres de transports urbains se traduisant essentiellement par le prolongement de lignes existantes en périphérie des centres les plus denses. Dans cette optique, l'accroissement de l'offre devait permettre d'améliorer la qualité de service, d'augmenter le taux de fréquentation ainsi que les recettes pour parvenir à réduire le déficit. Quant à l'extension des lignes existantes, elle poursuivait un double but : permettre aux usagers, au moyen d'une tarification unique, d'effectuer des parcours plus longs sans supplément de prix, tout en leur offrant la possibilité de réaliser davantage de parcours de courte distance par le système de la carte orange lancé en région parisienne dès 1975. Néanmoins, l'accroissement de l'offre n'a pas été suivi d'une demande suffisante et peu d'automobilistes se sont laissés séduire par cette politique incitative. Jusqu'en 1985, les déficits d'exploitation ne cessent de croître et ni le budget des autorités organisatrices, ni l'augmentation des taux de taxation du Versement transport ne permettront d'inverser le processus.

Cette insuffisance de fréquentation est imputable au fait que l'attractivité escomptée n'a été envisagée que sous deux aspects : d'une part, l'aspect technique incluant une nette amélioration du confort, d'autre part, l'aspect financier avec la mise en place de tarifs

[201] Cette taxe, basée sur les salaires plafonnés payés par les employeurs de plus de neuf salariés, a d'abord été instaurée en région parisienne avant d'être étendue en province à partir de 1973 pour les agglomérations de plus de 300.000 habitants et en 1974 pour celles de plus de 100.000 habitants. Ce seuil sera abaissé à 30.000 en 1982.

préférentiels pour les populations les plus défavorisées. En revanche, il semble que l'on ait négligé un point essentiel : celui du gain de temps par rapport aux véhicules particuliers dans la mesure où l'autobus ne permet pas d'éviter les embouteillages. Or la capacité très limitée de la voirie en centre-ville aurait dû conduire à privilégier des modes de transport alternatifs en site propre, mais la libération de la voirie de surface, notamment par des réseaux souterrains ou aériens, a le plus souvent été freinée par l'importance de l'investissement[202]. Quant à la généralisation des « bandes réservées » par élimination d'une file de stationnement et création de couloirs d'autobus simples, à contre sens ou avec des bordurettes de protection, elle a souvent été l'objet d'un bras de fer entre la Ville, les autorités de police, les entreprises de transport et les syndicats d'automobilistes. Le blocage fut particulièrement sensible dans la Capitale où, après avoir été vivement recommandée dès 1955 par l'Union internationale des transports publics, la mise en service de voies réservées est adoptée à l'unanimité par le conseil municipal quatre ans plus tard. Le premier couloir réservé entre en service en janvier 1964 dans le centre-ville de Paris[203] et donne immédiatement lieu à de nombreuses polémiques. En 1968, la requête du Syndicat national des automobilistes visant à faire annuler l'arrêté du Préfet de Police instituant les couloirs d'autobus est rejetée par le Conseil d'Etat : sur le fondement du caractère public du service de transport collectif et de l'intérêt collectif de l'aménagement, la haute juridiction légitime ainsi l'arrêté par l'existence incontestable de l'intérêt général attaché à une mesure visant à améliorer la circulation[204]. Néanmoins, malgré la création de nombreuses voies, le service de la voirie gestionnaire des rues de la Capitale ne parvient pas à imposer l'idée d'un réseau continu de couloirs réservés, ce qui soulève la question de la répartition de l'espace public entre les différents modes de déplacement. Alors que la généralisation des trottoirs, des passages cloutés et des voies piétonnières garantit aux piétons un déplacement sécurisé, l'appropriation des voies par les transports publics et privés n'a pas été anticipée de façon cohérente. La configuration du réseau a été pensée dans le sens d'un élargissement des voies à la circulation, et non dans celui d'une hiérarchisation en vue de séparer les axes rapides réservés aux modes motorisés, et les axes secondaires pour la desserte des quartiers. Cette dualité, révélatrice de la superposition de la ville de l'automobile sur la ville du piéton et du cycliste, se retrouve au sein de la réglementation relative à la voirie urbaine.

[202] Dans certains cas, ce sont des contraintes d'ordre géologiques qui compromettent la réalisation de réseaux souterrains : c'est notamment le cas à Bordeaux où la composition du sol exclue toute création de voie souterraine.
[203] Située sur les quais du Louvre et de la Mégisserie , cette voie atteint presque 1000 mètres de long pour 3 mètres de large.
[204] CE 15 mars 1968, *« Syndicat national des automobilistes »*, Rec. Lebon, p. 188.

III – Une réglementation de la voirie urbaine inadaptée aux centres-villes

Les premières règlementations concernant l'aménagement de la voirie et les conditions de circulation ont en commun d'avoir exclu le piéton : pendant longtemps, ce dernier se déplace à ses risques et périls, la construction de trottoirs étant réservée aux quartiers les plus riches de la Capitale. Face au nombre croissant de véhicules et de décès, les pouvoirs publics mettront progressivement en place un ensemble de mesures tendant à sécuriser et améliorer les conditions de déplacements, motorisés ou pas. Les difficultés liées aux interférences modales entre les différents trafics se manifestant avec plus d'acuité dans les quartiers centraux des plus grandes villes, c'est bien évidemment ces derniers qui bénéficieront en priorité des premiers aménagements. L'aménagement de la voirie urbaine étant à l'origine de l'aménagement des centres **(A)**, nous verrons que paradoxalement, il n'existe pas de statut juridique spécifique de la voirie en centre-ville alors même que la configuration et le rôle de ce dernier justifieraient des dispositions particulières **(B)**. Ces constatations nous conduiront à nous interroger sur l'efficacité de la procédure d'alignement et, plus généralement, sur les outils juridiques permettant d'assurer la maîtrise foncière des voies publiques en centre-ville **(C)**.

A/ De l'aménagement des voies à l'aménagement des centres

Jusqu'au milieu du XIX^{ème} siècle, la congestion est vécue comme quelque chose de positif car elle est signe d'activités et donc de richesses : les problèmes d'encombrement à l'intérieur de la cité ne sont qu'un phénomène local et temporaire limité aux jours de foire ou de marché, et affectant des lieux précis tels que les ponts. La première règlementation à avoir eu une portée générale en matière d'aménagement de la voirie est relative à l'alignement individuel : en effet, l'article 5 de l'édit royal de décembre 1607, dit « de Sully », interdisait la réalisation de tous travaux[205] sans l'autorisation du grand voyer de France ou de ses commis. La délivrance de cette dernière permettait à l'administration de faire connaître au riverain les limites séparant la voie publique de sa propriété, en se réservant la faculté de modifier la largeur de la voie et d'imposer aux constructeurs diverses contraintes architecturales[206]. Les réalisations monumentales de Louis XIV permettront d'effectuer quelques élargissements, mais ce n'est que sous Louis XV que l'on assiste à la conception d'un ensemble de percements destinés à

[205] Etaient notamment visés le fait « de creuser aucunes caves sous les rues, (…) clore ou fermer aucunes rues, faire planter bornes au coin d'icelles, ès entrées de maisons, poser enseignes nouvelles (…) ».
[206] Cet édit instituait une simple autorisation de voirie qui ne peut en aucun cas être considérée comme l'ancêtre du permis de construire.

soulager la voirie urbaine. De nombreuses voies publiques, rues et boulevards, sont alors improvisées mais demeureront insuffisantes pour absorber le trafic urbain. Le concept d'alignement en restera à ses balbutiements jusqu'à la fin du XVIII^{ème} siècle : les dispositions prescrivant l'établissement de plans d'alignement demeurent éparses et il faudra attendre les lois du 12 juillet 1791, du 16 septembre 1807, et la loi municipale du 5 avril 1884[207], pour voir ces plans se généraliser dans toutes les villes. La Révolution et le Premier Empire produiront peu d'opérations d'urbanisme, mais c'est néanmoins à cette époque que s'élabore une réflexion sur la modernisation nécessaire de la Capitale, et que sera publié le premier véritable document d'urbanisme de Paris. Pour remédier à l'incohérence des communications dont souffre le commerce, l'insuffisance de places publiques ou l'obstruction des quais, le plan des Artistes propose d'ouvrir deux grands axes rectilignes traversant la Capitale : c'est ainsi que sera lancé le chantier de la rue Rivoli qui deviendra, avec Haussmann, le grand axe est-ouest du centre de Paris. La volonté d'améliorer la circulation urbaine en séparant les flux piétonniers des flux de véhicules qui se manifeste au début du Premier Empire trouve son origine dans le nombre d'accidents[208], nombreux en centre-ville du fait de l'importance de sa fréquentation : les rares trottoirs qui avaient été mis en place à Paris à la fin du XVIII^{ème} siècle pour éviter aux dames de salir leurs pieds lorsqu'elles flânaient devant les vitrines des magasins de luxe vont se généraliser[209]. Néanmoins, ils seront limités aux quartiers chics de Paris car les frais de construction sont alors laissés aux riverains, la ville n'entendant assumer que leur entretien. Au début du XIX^{ème} siècle, cette question sera à nouveau posée par le préfet Frochot au conseil général de la Seine, mais ne sera pas suivie par les ingénieurs chargés des eaux et des égouts qui trouvaient ce dispositif difficilement conciliable avec le fonctionnement des services hydrauliques. Entre 1825 et 1845, le trafic se multiplie par trois, notamment dans le centre et le long des quais[210], et il faudra attendre 1843 pour qu'une ordonnance de Louis Philippe impose à la ville de prendre en charge l'établissement et la maintenance des trottoirs. Cette mesure aboutira au vote de la loi du 7 juin 1845 rendant

[207] Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JO 6 avril 1884, p. 1557.
[208] A cette époque, les piétons bénéficiaient seulement dans quelques rues d'un espace réservé limité par des bornes appelées « montoirs » qui servaient également aux cavaliers pour se mettre en selle. Un édit de Charles IX du 29 novembre 1564 ordonna leur démolition en raison de la gêne qu'ils occasionnaient pour la circulation. Les piétons étaient donc contraints de circuler au milieu des charrettes, rasant les maisons et risquant à tout moment d'être serrés entre deux véhicules ou écrasés contre une façade.
[209] Le premier trottoir parisien apparaît rue de l'Odéon en 1781. Auparavant, les riches commerçants pouvaient obtenir, moyennant le paiement d'une redevance, la possibilité d'établir en hiver des estrades en bois devant leurs boutiques.
[210] A. GUILLERME, *Eléments d'histoire de la congestion des voiries*, actes du séminaire Ville et Transports, Tome 1, 1991, disponible sur http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/CDU/datas/docs/ouvr1/seance4.htm

obligatoire l'établissement de trottoirs dans toutes les villes de France[211] : ils constituent aujourd'hui des dépendances de voirie au même titre que les pistes cyclables, les aires de stationnement et de parcage ou l'éclairage. Les projets d'urbanisme qui suivront sous Napoléon III feront évoluer de façon conséquente les aspects techniques de la voirie : la rue apparaît comme un ouvrage primordial dont dépend directement la réussite des projets de modernisation et d'embellissement de la ville engagés par Haussmann : celui-ci dotera Paris d'un réseau d'axes qui constitue, encore aujourd'hui, l'ossature principale de la Capitale. C'est à cette époque qu'on assiste à une prise de conscience progressive des encombrements par les ingénieurs des Ponts et Chaussées qui, en s'intensifiant sous le second Empire, intègre le souci de rentabilisation du réseau. Parallèlement, l'apparition de notions telles que l'«utilité publique», les « travaux publics », ou la « gestion publique », témoigne d'une approche plus globale de l'espace urbain qui se formalisera par le biais d'un régime d'autorisation des constructions dont l'existence se justifie alors principalement par les nécessités de la voirie[212]. Ainsi, l'article 3 du décret-loi du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris dispose que *« tout constructeur de maisons, avant de se mettre à l'œuvre, devra demander l'alignement et le nivellement de la voie publique au devant de son terrain et s'y conformer »*, et l'article 4 ajoute qu'*« il devra pareillement adresser à l'administration un plan et des coupes cotées des constructions qu'il projette, et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites, dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité. Vingt jours après le dépôt de ces plans et coupes au secrétariat de la préfecture de la Seine, le constructeur pourra commencer ses travaux d'après son plan, s'il ne lui a été notifié aucune injonction ».* Si ce décret n'édictait pratiquement aucune règle concernant les constructions[213], l'existence de règles d'urbanisme prend néanmoins ses sources dans la nécessité de règlementer la voirie, que ce soit pour des raisons de sécurité, de salubrité ou de confort. A la fin du second Empire, les voies empierrées couvrent presque la moitié des rues de Paris. Néanmoins, leur inconfort pour le piéton et le coût de leur entretien conduisent les autorités à s'intéresser au pavage en bois utilisé dans certains quartiers du centre de Londres : ce procédé est alors mis en œuvre dans les rues

[211] L'arrêté du 15 avril 1846 fixera le règlement pour la construction des trottoirs à Paris et leur dimensionnement par rapport à la largeur des rues. Il sera complété pour les boulevards et avenues par un autre arrêté préfectoral du 5 juin 1856. Jusqu'à la fin des années 1930, toute dérogation à ces règles devra faire l'objet d'un arrêté préfectoral.

[212] La loi du 13 juillet 1911 relative au budget général ajoutera la possibilité, pour le préfet, de s'opposer à la construction ou d'imposer des prescriptions dans l'intérêt *« de la conservation des perspectives monumentales et des sites »*. Auparavant, seuls les contrats de vente des immeubles expropriés en vue de la construction des nouvelles rues et avenues de Paris contenaient des contraintes architecturales. (JO 14 juillet 1911, p.5690).

[213] Seul l'article 6 prévoit que les constructions nouvelles situées dans une rue pourvue d'égouts sont tenues de s'y brancher.

supportant une forte circulation comme celles de la City, et sera reproduit pour paver la rue Montmartre, celle du Faubourg Poissonnière, et le bas de l'avenue des Champs Elysées. Essentiellement réservé aux quartiers les plus chics du centre-ville en raison de son coût[214], il connaît dans un premier temps un développement très important avant d'être considéré comme un revêtement de luxe et remplacé, à partir de 1905, par les asphaltes comprimés[215], ou des pavés mosaïques[216]. Dès le début du XX^{ème} siècle, des offres intéressantes émanant de sociétés américaines permettront de généraliser le remplacement des pavés en pierre par l'asphalte comprimé, ce qui accompagnera avec succès le développement de l'automobile. La distinction entre la voirie nationale, départementale, et communale facilitera la mise en place d'un cadre juridique et financier organisant la gestion et l'entretien des voies : les voies urbaines situées en centre-ville relèvent de la voirie communale, mais aucun régime spécifique ne leur est consacré en raison, notamment, de l'absence de définition juridique du centre.

B/ L'absence de statut juridique spécifique de la voirie urbaine en centre-ville

Les voies publiques ouvertes à la circulation ou à l'usage direct du public situées en centre-ville font partie du domaine public de la commune. La notion de voirie communale a été définie par l'ordonnance du 7 janvier 1959[217] : son emprise et sa gestion font l'objet d'une réglementation exhaustive et uniforme quelles que soient les caractéristiques des quartiers desservis. C'est en raison de la nécessité d'adapter le revêtement de la voie à la circulation des carrosses que s'est posée la question du financement, et donc de la propriété des voies. Ainsi, depuis Henri IV, le pavage des rues était exécuté par le biais de baux d'entretien placés sous la direction des agents de la ville dépendant du service du Pavé de Paris[218]. Ce pavage souleva la question du classement des voies de la Capitale, ces dernières étant encore soumises au régime de la grande voirie, c'est-à-dire que le financement de leur entretien incombait à l'Etat.

[214] Cette technique impose en effet un bois de très haute qualité et la volonté d'étendre ce modèle conduit en 1886 le conseil municipal à décider de l'exécution en régie de la fourniture.
[215] Les premières applications d'asphalte remontent à 1837 mais des résultats satisfaisants n'apparaîtront qu'en 1855 avec le procédé dit de « l'asphalte comprimé ». L'utilisation de ce matériau présente l'avantage d'être moins fatiguant pour les usagers, moins bruyant pour les riverains et plus facile d'entretien que les chaussées empierrées. Néanmoins, les procédés techniques de l'époque ne permettront pas son extension immédiate : jugé glissant par temps de pluie, sa mise en œuvre et son entretien ne pas compétitifs par rapport aux autres procédés.
[216] D'abord utilisé en Allemagne pour les chaussées à circulation moyenne, son exécution sur fondation dure avec lit de sable présente l'avantage d'être économique.
[217] Ordonnance n°59-115 du 7 janvier 1959 relative à la voirie des collectivités locales, JO 7 janvier 1959, p. 634.
[218] Le premier bail fut conclu par lettre patente du 4 décembre 1604 pour une durée de trente ans et une inspection des travaux fut créée par Sully, alors Grand Voyer de la France, pour surveiller sa bonne exécution. Par la suite, leur durée fut réduite à sept ans.

En 1848, sur proposition du maire de Paris, l'entretien du pavé est transféré à la charge intégrale de la ville recevant en contrepartie une subvention de l'Etat. L'établissement du pavage constitue alors la condition d'obtention de l'autorisation préfectorale d'ouverture des voies à la circulation, ces dernières prenant alors la dénomination de « rue ». C'est le décret-loi du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris qui, tout en posant le principe d'un contrôle administratif préalable des constructions, fut le premier texte fixant un cadre juridique, politique et financier aux grands travaux de voirie. Outre le fait qu'il ouvre à l'administration la possibilité d'exproprier au-delà des alignements pour procéder à l'élargissement et au redressement des voies publiques, ce texte édicte également des mesures concernant le nivellement, la fixation des prix et les frais de premier pavage. Par la suite, le décret du 12 avril 1856 édictera un partage égal des frais d'entretien de toute nature entre la ville et l'Etat[219], et le dispositif sera étendu à l'ensemble du territoire en 1884[220]. On distingue alors la « voie publique »[221] qui relève de la compétence exclusive des ingénieurs, et la « voirie parisienne » ou « service de police de la voie publique » qui dépend de la compétence des commissaires-voyers. Ces derniers sont chargés d'appliquer la police de la voirie comprenant les mesures législatives et réglementaires destinées à assurer la conservation et le libre usage de la voie publique. Aujourd'hui, la voirie urbaine est constituée par l'ensemble des voies et des places publiques de la commune ouvertes à la circulation publique et généralement classées : leur entretien est une dépense obligatoire pour la commune[222]. L'acte de classement emporte le transfert à la charge de la commune des coûts de réparation de la voie. Les opérations juridiques entraînant l'entrée de la voie dans le domaine public communal sont définies par le code de la voirie routière (CVR) : le classement est prononcé par le conseil municipal qui est également compétent pour établir les plans d'alignement et de nivellement, l'ouverture, le redressement et l'élargissement des voies[223]. Cette délibération n'est précédée d'une enquête publique que « lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie »[224] . Néanmoins, l'acte de classement n'est pas déterminant du statut juridique de la voie, et la jurisprudence estime que son appartenance au domaine public communal est subordonnée à une condition de fait et non à une condition de droit : elle doit être affectée à la circulation générale, son classement n'étant ni indispensable ni suffisant. En l'absence d'acte juridique de classement,

[219] Le contingent de l'Etat fut par la suite plafonné.
[220] Circulaire ministérielle du 15 mai 1884.
[221] C'est en 1859 que le terme de « Pavé de Paris » est abandonné au profit de celui de « voie publique ».
[222] Art L. 2321-2 CGCT.
[223] Art L. 141-3 CVR.
[224] Art L. 141-3 al 2 CVR.

le juge considère que les rues et places publiques situées dans l'agglomération et affectées en fait à la circulation publique font partie du domaine public[225]. Son appréciation ne se fonde par exclusivement sur l'existence d'éléments matériels : il examine également l'utilité de la voie pour le public et notamment sa destination. En revanche, il n'exige plus, comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), l'existence d'un aménagement spécial pour que les places et promenades entrent dans la catégorie des dépendances du domaine public, le critère principal de la domanialité publique étant l'affectation à l'usage direct du public[226] . Cette interprétation est logique, l'acte de classement n'ayant qu'un effet déclaratif : il se borne à constater une situation antérieure d'affectation à la circulation générale et/ou à l'usage direct du public pour formaliser le transfert de propriété. Ce dernier a pour principale conséquence de mettre à la charge de la commune l'obligation d'en assurer un entretien normal. Cette notion de « normalité » a été précisée par le Conseil d'Etat qui, pour définir l'étendue de la responsabilité de la commune, se livre, là encore, à une appréciation des circonstances de fait[227]. Pour autant, la participation des usagers n'est pas exclue puisque, lorsqu'il existe des textes anciens prévoyant cette obligation, la commune peut imposer aux riverains les frais de premier établissement ou d'entretien du pavage au droit de leur propriété. Ce maintien a été admis par un avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1807 ayant valeur législative et figure aujourd'hui dans l'article L. 2333-58 CGCT : *« Lorsque l'établissement des trottoirs et des rues figurant au plan d'alignement a été reconnu d'utilité publique, la dépense de construction est répartie entre les communes et les propriétaires riverains… »*. La portion de la dépense à la charge de la commune ne peut être inférieure à la moitié de la dépense totale, sachant que la partie mise à la charge des propriétaires est recouvrée comme en matière d'impôts directs[228]. De plus, dans les communes où les usages locaux en ce sens existent, « les frais de construction des trottoirs sont, soit en totalité, soit dans une proportion supérieure à la moitié de la dépense totale, à la charge des propriétaires riverains »[229]. Les prescriptions relatives à l'entretien de la voirie urbaine sont vastes : elles se formalisent par des règlements de voirie dans lesquels la commune prescrit les mesures relatives à l'organisation des travaux, la police de conservation du domaine communal et les autorisations de voiries. Elles se

[225] Un passage entre une rue et un promenoir ouvert à la circulation générale a été incorporé dans la voirie communale sans qu'il y ait eu de classement. CE 13 mars 1996 *« Pasternak »*, LPA 1996, n°89, chron. J. MORAND-DEVILLER.
[226] Art L. 2111-1 CGPPP.
[227] CE 18 juin 1982, « *Steiner Marius* », req. n°19214.
[228] Art L. 2333-59 et L. 2333-60 CGCT.
[229] Art L. 2333-61 CGCT.

distinguent des dispositions prévues dans les plans d'alignement qui présentent des difficultés d'application en centre-ville du fait qu'elles n'ont parfois pas évolué depuis des dizaines d'années.

C/ La procédure d'alignement et la maîtrise foncière des voies publiques en centre-ville

Les prescriptions d'alignement sont les dispositions les plus anciennes de l'urbanisme règlementaire : la permanence du plan, évoquée au début de la présente section, explique très largement qu'elles aient déterminé, avec les règles de prospect et d'emprise, la forme de nos rues et de nos centres anciens. Pour autant, la procédure d'alignement révèle aujourd'hui de nombreuses limites et nous verrons qu'elle se révèle inadaptée à l'aménagement des voies publiques en centre-ville **(1°)**. De plus, même si ce problème n'est pas spécifique aux centres-villes, nous ne pouvons passer sous silence les atteintes au droit de propriété résultant de la mise en œuvre des outils permettant d'acquérir la maîtrise foncière nécessaire à l'aménagement des voies publiques **(2°)**.

1° Les sources d'un urbanisme règlementaire inadapté au centre-ville

Avec pour objectif d'élargir les rues, la procédure d'alignement n'a jamais permis d'améliorer les conditions de circulation en centre-ville. Nous tenterons dans un premier temps de cerner les raisons de cet échec en étudiant les origines de cette procédure **(a)**, pour nous interroger ensuite sur les rapports juridiques qu'entretient le plan d'alignement avec le PLU **(b)**.

a) Les origines de la procédure d'alignement

L'Edit de 1607 et l'ordonnance de 1667 instaurant les premières prescriptions d'alignement constituent sans aucun doute les ancêtres des règlements d'urbanisme. Leurs dispositions visaient à dégager la rue des constructions d'auvents, d'encorbellement ou d'étalages nuisibles à la sécurité, à la salubrité ou à l'aspect esthétique. Néanmoins, les premières percées réalisées sous Louis XIV, puis sous Louis XV, témoignèrent de l'insuffisance de ces mesures lorsque l'augmentation de la circulation imposa d'élargir les voies en centre-ville et de construire de nouveaux axes reliant le centre à l'extérieur des villes. La servitude d'alignement est une création du premier Empire qui, par la loi du 16 septembre 1807, imposa un plan d'alignement dans toutes les villes de plus de 2000 habitants indiquant, pour chaque rue, la ligne que les façades ne pouvaient dépasser. Cette disposition, qui avait pour objet principal d'élargir progressivement les rues dans les centres anciens, fut privée d'efficacité en raison de la lenteur du rythme des destructions-reconstructions : les maisons édifiées selon le

nouvel alignement produisirent des renfoncements par rapport aux anciennes constructions qui ne furent d'aucune utilité pour améliorer la circulation, et favorisèrent une destructuration de la forme urbaine avec des immeubles alignés en recul et d'autres délabrés en saillie. Pour accélérer l'édification en recul par rapport à la rue, les prescriptions d'alignement furent complétées par le décret du 27 juillet 1859[230] qui, en règlementant la hauteur des constructions en fonction de la largeur de la rue, est à l'origine d'une application indifférenciée de la règle de l'équivalence largeur de voie – hauteur de façade (H = L) qui sera reprise dans la LOF de 1967. Sous le Second Empire, l'aggravation des conditions de circulation favorisa la pratique des percées et le recours à l'expropriation : largement mises en œuvre par Haussmann, celui-ci put ainsi réaliser au sein d'un même îlot des façades dont les lignes de balcons et de séparation forment des lignes continues d'un immeuble à l'autre. Si la loi de 1884 généralisa l'exigence d'un plan général de nivellement et d'alignement à toutes les communes[231], le goût pour l'ornementation s'opposa progressivement aux alignements parfaits et, dès le début du XX^{ème} siècle, de nouveaux règlements permettront de construire en saillie[232].

A mi-chemin entre l'uniformisation architecturale de la rue, idéale pour faciliter la circulation, et la nécessité de maintenir une diversité de formes urbaines, les plans d'alignement n'ont jamais permis de résoudre le problème de la circulation en centre-ville. Nombreuses sont les lacunes qui peuvent leur être imputées, en particulier dans un contexte multifonctionnel de centralité où les interférences entre les différents usages sont plus nombreuses qu'ailleurs. La première difficulté est relative à l'application du sacro-saint principe de l'indépendance des législations dans la mesure où l'aménagement de la voie publique est *« ... par essence global »*[233] : dès lors, il ne peut se concevoir indépendamment de l'aménagement des activités, des constructions, et des autres équipements. Les « projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes » prescrits par la loi du 14 mars 1919 présentaient, sur ce point, l'avantage d'être constitués par des plans qui délimitaient à la fois la voirie, mais également les places, les jardins, les réserves boisées, et les emplacements réservés aux services publics. L'objectif était alors de rapprocher les législations de l'urbanisme et de l'alignement dans le but d'améliorer le réseau de circulation. Cette collaboration, perpétuée

[230] Décret du 27 juillet 1859 portant sur la hauteur des maisons, les combles et les lucarnes dans la ville de Paris.
[231] Art L. 136-3 loi 5 avril 1884.
[232] Le règlement de voirie sur les hauteurs et les saillies dans la Capitale sera promulgué par un décret du 13 août 1902.
[233] P. MERLIN, *« Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement »*, *op. cit.*, p. 41.

tant par les plans d'urbanisme de la loi du 15 juin 1943[234] que par ceux du décret du 31 décembre 1958[235], fut malheureusement abandonnée par la LOF de 1967 qui distingua deux moyens pour modifier le tracé d'une voie : les servitudes d'urbanisme ou le régime de l'alignement. Bien que l'alignement du document local d'urbanisme n'ait rien à voir avec l'alignement résultant du plan d'alignement, nous allons voir que les rapports entre ces deux documents ne sont pas toujours très clairs.

b) PLU et plan d'alignement : quelle répartition des rôles ?

Le plan d'alignement et le PLU sont deux documents différents, dans leur nature et dans leurs effets. Le premier a une fonction opérationnelle et emporte l'attribution au domaine public du sol des propriétés concernées. Le second a une fonction prévisionnelle mais constitue néanmoins un instrument de délimitation des voies publiques : d'une part, l'article L. 123-1 6° CU lui reconnaît la possibilité de *« Préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer…* » ; d'autre part, l'article R. 123-9 6° prévoit que le règlement du PLU peut comprendre des règles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques, tout en précisant qu'à défaut d'être prévues par le règlement elles devront obligatoirement être déterminées dans les documents graphiques. Dès lors, et c'était le souhait du législateur en 1967, il importe de bien distinguer entre les deux régimes, d'autant que le principe d'indépendance des législations est ici pleinement applicable. D'un côté, l'alignement du PLU se borne à définir un tracé qui produit des effets de droit au travers des autres servitudes d'urbanisme instaurées par ce document[236] ; de l'autre, le régime de l'alignement résultant du CVR[237] reconnaît à l'Etat et aux collectivités territoriales la possibilité de déterminer les limites du domaine public routier « au droit des propriétés riveraines » dans le but d'aménager ou d'élargir une voie publique. Dans cette dernière hypothèse, deux situations peuvent se présenter : soit l'aménagement de la voie ne nécessite aucun transfert de propriété, et l'autorité administrative se borne à constater la limite actuelle de la voie publique sans empiéter sur les propriétés contiguës ; soit il s'agit d'un projet plus important impliquant un transfert de propriété du fait de l'élargissement de la voie ou de la fixation des limites de l'usage du sol actuellement bâti dans l'emprise future. Dans le premier cas, l'alignement est dit individuel et sera constaté par un arrêté municipal n'ayant qu'un effet déclaratif ; dans le second, l'alignement suppose un transfert de propriété et

[234] Loi d'urbanisme du 15 juin 1943, JO 24 juillet 1943, p. 1715.
[235] Décret n°58-1465 du 31 décembre 1958, Organismes pouvant procéder à des opérations de rénovation urbaine, JO 4 janvier 1959, p. 269.
[236] Il s'agit notamment de l'inscription des terrains concernés par le projet de voie en emplacement réservé.
[237] Art L. 112-1 ss CVR.

l'autorité gestionnaire de la voie devra adopter un plan d'alignement. Les prescriptions fixées par ce dernier constituent des servitudes d'utilité publique qui devront être annexées au PLU afin d'être opposables aux demandes d'autorisation d'occupation du sol[238]. Même très anciennes, ces prescriptions ne sont jamais frappées de désuétude : or lorsqu'on sait que les plans d'alignement font rarement l'objet d'une actualisation par les collectivités locales et que les règles qu'ils contiennent ont parfois été établies il y a plus d'un siècle, on peut s'interroger sur le bien-fondé de dispositions ne correspondant plus aux nouvelles priorités d'aménagement des voies publiques telles qu'elles résultent du PLU. Cette faiblesse a été accentuée par la loi SRU qui, en supprimant l'article R. 123-32-1 CU, a privé les communes de la possibilité de substituer les alignements nouveaux des voies et places résultant d'un POS rendu public et approuvé à ceux des plans généraux d'alignement. Interpellé sur cette question, le ministre de l'Ecologie, du Développement, et de l'Aménagement Durable, a rappelé que si les servitudes d'utilité publique doivent figurer en annexe du PLU, rien n'empêche le gestionnaire de la voie *« d'apprécier l'utilité ou non de maintenir ces plans d'alignement et, le cas échéant, de procéder à leur abrogation »*[239]. Il est vrai que si la tentation était grande pour la collectivité désireuse de se débarrasser d'une servitude encombrante de ne pas la reporter dans l'annexe du POS, ce défaut d'information ne remettait pas en cause l'existence juridique du plan d'alignement mais seulement son opposabilité : dès lors, la suppression de la servitude instituée par le POS avait pour effet de rendre à nouveau opposable le plan d'alignement. Désormais, avec la suppression de l'article R. 123-32-1 CU, les servitudes d'alignement instituées par le PLU ne se substituent plus à celles du plan d'alignement : la collectivité devra procéder à l'abrogation de ce dernier sachant que, dans ce cas, le propriétaire riverain disposera d'un droit de préemption sur les terrains déclassés en cas de rétrécissement de la voie. Dans un contexte où le trafic automobile est le plus souvent dévié des centres-villes, la suppression de l'article R. 123-32-1 CU a pour objet d'éviter que perdurent des plans d'alignement qui ne sont plus d'actualité et dont la plupart des dispositions auraient été tacitement « abrogées » du fait du PLU. Par ailleurs, l'abrogation des plans d'alignement pourrait mettre un terme à la question de l'atteinte qu'ils portent au droit de propriété.

[238] Art L. 126-1 CU.
[239] JO Sénat du 28 février 2008, p. 389.

2° Les outils juridiques d'aménagement des voies publiques et le respect du droit de propriété : quel contrôle juridictionnel ?

Les outils destinés à assurer la maîtrise foncière et financière des voies publiques souffrent d'un archaïsme juridique qui risque, à terme, de compromettre gravement leur utilisation. En effet, alors que les conséquences de la mise en œuvre de la procédure d'alignement au regard du respect de la propriété privée font l'objet de nombreuses polémiques **(a)**, nous verrons que le mécanisme des cessions gratuites **(b)** et le régime des emplacements réservés **(c)** prévus par le CU présentent, à cet égard, un certain nombre de similitudes.

a) L'avenir incertain de la procédure d'alignement

A la différence du PLU qui peut créer de nouvelles voies, le plan d'alignement ne s'applique qu'aux voies existantes et ne peut conduire qu'à un élargissement ou un rétrécissement de celles-ci. Cette limite s'explique en grande partie par l'importance des effets de ce plan à l'égard de la propriété privée : si, lorsqu'il fixe des alignements, le PLU n'a pas pour effet d'incorporer l'immeuble à la voie publique, la publication du plan d'alignement entraîne, de plein droit, le transfert de propriété de la partie des terrains nus touchés par l'alignement[240]. En centre-ville, où les terrains nus sont plutôt rares, les effets du plan d'alignement à l'égard des propriétés bâties se manifestent par l'institution d'une servitude de reculement interdisant d'y effectuer tous travaux confortatifs, intérieurs ou extérieurs, ou de construire des bâtiments complémentaires. Sur ce point, il convient de rappeler les termes de la circulaire du 29 décembre 1964 dans laquelle le ministre de l'intérieur déclarait que *« Le plan d'alignement ménage enfin les deniers publics puisque les immeubles situés en saillie pourront être acquis le moment venu au prix du terrain nu, c'est-à-dire abstraction faite de la valeur des constructions en situation de dépérissement, faute de travaux confortatifs »*. Les effets de cette servitude au regard du respect de la propriété privée énoncé par l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)[241] ont fait l'objet de nombreuses polémiques. Tout d'abord, du fait que la procédure d'alignement n'entraîne pas dépossession immédiate de l'immeuble bâti, aucune obligation n'est faite à

[240] Certaines limites ont cependant été fixées par la jurisprudence qui condamne l'utilisation de la procédure d'alignement lorsque l'élargissement de la voie est tel qu'il bouleverse profondément l'ancienne structure ou que l'importance des atteintes aux propriétés riveraines conduit à modifier de façon non négligeable l'aménagement intérieur (CE 16 novembre 1983, « *Trivier* », AJDA 1984, p. 458).

[241] Cet article dispose que *« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possède les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour règlementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».*

l'administration quant à la réalisation de l'aménagement de la voie : l'expropriation devient alors aléatoire et l'interdiction d'effectuer tous travaux confortatifs peut apparaître disproportionnée au regard d'un aménagement qui ne sera peut être jamais réalisé[242]. Or la mise en œuvre de mesures particulièrement restrictives de l'exercice des attributs de la propriété est constitutive, selon la jurisprudence de la Cour européenne, d'atteinte à la substance du droit de propriété. Celle-ci considère en effet qu'en l'absence d'expropriation formelle, donc de transfert de propriété, il importe de rechercher si la situation n'équivaut pas à une privation de propriété constitutive d'une expropriation de fait : ainsi, l'obligation faite au riverain de laisser le bâtiment se dégrader n'étant pas limitée dans le temps et l'impossibilité qui en résulte de le vendre au prix du marché pourraient être jugées contraires à la Convention lorsque le plan est particulièrement ancien et que l'aménagement de la voie publique qu'il prévoit n'a jamais été entamé[243]. Pour ce qui est de la France, nous sommes encore très loin d'une assimilation de la servitude de reculement à une privation de propriété. Cette dernière n'est admise qu'exceptionnellement par le juge administratif : elle concerne des hypothèses où il y a véritablement dépossession du bien et qui ne permettent pas de déduire, en l'état actuel de la jurisprudence, une remise en cause éventuelle de la procédure d'alignement. En revanche, l'affaire *« Schiocchet »* du 11 février 2004 nous permet d'anticiper la position qu'adopterait le Conseil d'Etat sur ce point : loin de se rapprocher de la Cour européenne sur la notion d'atteinte à la substance du droit de propriété, il juge, à propos du mécanisme de la cession gratuite sur lequel nous reviendrons, que le droit de construire sur un immeuble n'est pas un *« droit nécessairement attaché à la propriété du terrain »*[244]. Si l'on admet la dissociation du droit de propriété et du droit de construire, la compatibilité de la procédure d'alignement avec la CEDH peut alors être admise. La même rigueur est appliquée par le juge judiciaire qui considère, en se fondant sur l'article 544 du Code civil, que même si le propriétaire est privé de la jouissance de son bien, il n'est pas pour autant privé de sa détention si aucun transfert de propriété n'est intervenu au profit du bénéficiaire de la

[242] Dans l'affaire « *Sporrong et Lönroth c/ Suède* », la Cour européenne rappelle que les autorités publiques doivent respecter un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la préservation des droits individuels, CEDH, 23 septembre 1982, série A, n°52.

[243] La jurisprudence *« Phocas »* de 1994 plaide en ce sens puisque la Cour a, dans cette affaire, condamné la France pour avoir privé le requérant d'une pleine jouissance de sa propriété immobilière sur le fondement d'une procédure d'expropriation engagée pour un projet qui n'avait pas depuis été mis en œuvre : CEDH, 4 juillet 1994, *« Phocas c/ France »*, req. n°17869/91, AJDA 1995, p.219, chron. J-F. FLAUSS. Dans l'affaire *« Baner c/ Suède »*, l'atteinte à la substance du droit de propriété était telle qu'elle a été qualifiée de privation de propriété et d'expropriation de fait : CEDH 9 mars 1989, req n°11763/85.

[244] Dans cette affaire, le requérant se voyait demander, en vue de la réalisation d'un équipement public, en l'espèce l'élargissement d'une voie publique, la cession de 10% de son terrain en contrepartie de l'obtention du permis de construire. CE 11 février 2004, *« Schiocchet »*, req n° 211510, Juris-Data n°2004-06483, JCP G 2004, II, 10180, note J-B. BOUSQUET ; BJDU 3/2004, p. 198, note J. TREMEAU.

servitude. En revanche, le Conseil Constitutionnel se rapproche de la Cour Européenne et reconnaît que si la sujétion imposée aboutit à vider le droit de propriété de son contenu, l'atteinte portée sera constitutive d'une privation de propriété et nécessitera la mise en œuvre de la procédure d'expropriation. L'indemnité étant calculée au moment du transfert de propriété, elle serait dans cette hypothèse représentative d'un immeuble bâti et non d'un terrain nu, mais ne porterait que sur la partie dont le riverain est dépossédé, c'est-à-dire que la dévalorisation de la propriété conservée ne serait pas indemnisée. Pour autant, cela serait un moindre mal lorsqu'on considère la position du commissaire du gouvernement dans l'affaire *« Schiocchet »* qui estime que l'indemnité du propriétaire n'est pas nécessaire car l'amélioration de la voie publique constitue une compensation suffisante du préjudice qui lui est causé ! Si le juge judiciaire venait à adhérer à cette analyse, la procédure d'alignement ferait certainement l'objet d'une condamnation par le Conseil constitutionnel ou la Cour Européenne. Reste à s'interroger sur les outils prévus par le droit de l'urbanisme afin de permettre aux collectivités locales d'acquérir la maîtrise foncière nécessaire aux aménagements des voies publiques du centre-ville.

b) La fin des cessions gratuites ?

Comme la procédure d'alignement, les cessions gratuites ne sont pas spécifiques à l'aménagement des voies du centre-ville. Pour autant, et compte tenu de l'actualité jurisprudentielle récente, il n'est pas inutile de s'interroger sur la légalité de leurs conditions de mise en œuvre et sur la nature du contrôle que le juge administratif exerce sur elles. Le mécanisme des cessions gratuites permet à l'administration, à l'occasion de la délivrance d'un permis de construire ou d'une autorisation de lotir, d'imposer au bénéficiaire de l'autorisation la cession gratuite de 10% du terrain d'assiette de l'opération. Cette prérogative, que certains ont qualifié d'expropriation alors même qu'elle n'ouvre droit à aucune indemnité[245], ne peut être mise en œuvre qu'en cas d'élargissement, de redressement ou de création de voies publiques, ces conditions étant fixées par l'article R. 332-15 CU sur lequel nous reviendrons. Elle constitue une participation financière aux équipements publics dont le fait générateur est le permis de construire et qui a pour effet d'amputer l'unité foncière sur laquelle doit être réalisé le projet. Seuls les terrains nus, rares en centre-ville, ou rendus nus à l'occasion de l'opération de construction, peuvent être concernés[246], et la cession ne peut être mise en

[245] R. BERAUD, *Une expropriation qui n'ose pas dire son nom : la cession gratuite de 10%,* Annales des loyers 1981. 870.
[246] Circulaire n° 73-130 du 4 juillet 1973, BOMELT n°7355.

œuvre avant le commencement des travaux par le pétitionnaire[247]. Comme la procédure d'alignement, le mécanisme de la cession gratuite apparaît critiquable sur plusieurs points. De plus, on y observe un contentieux important et rarement favorable au pétitionnaire. Ainsi, en plus d'avoir reconnu la possibilité pour la collectivité bénéficiaire de la cession de renoncer aux travaux qui l'ont justifiée sans que le propriétaire initial bénéficie d'un droit à rétrocession[248], le Conseil d'Etat a conclu à la légalité de la cession alors même que la création, le redressement, ou l'élargissement de la voie n'étaient pas indispensables à la réalisation du projet. De plus, comme pour la servitude résultant du plan d'alignement pour les immeubles bâtis, aucune prescription favorable au propriétaire n'est envisageable : la collectivité bénéficiaire dispose de tout son temps pour réaliser, ou pas, le projet ![249] Seule la réalité de ce dernier au moment de la délivrance du permis de construire fait l'objet d'un contrôle du juge administratif qui apprécie le degré de précision de l'opération à cette date[250] et déclare illégale la cession fondée sur un projet éventuel[251]. En revanche, et comme ce serait le cas en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, il n'exerce aucun contrôle sur l'opportunité de l'opération. Afin de justifier ces multiples atteintes au droit de propriété, le Conseil d'Etat a opéré, dans l'affaire *« Schiocchet »*, une dissociation entre le droit de propriété et le droit de construire[252] : s'appuyant sur le fait que cette obligation ne pouvait être imposée qu'à l'occasion de l'exercice du droit de construire, la haute juridiction entendait prévenir un contentieux tiré d'une atteinte au droit de propriété. C'est sur un terrain sensiblement différent que le Conseil constitutionnel, saisi par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité, a récemment abrogé l'article L. 332-6-1 2° *e)* CU[253]. En effet, si le droit de propriété est garanti par l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDH)[254], le Conseil constitutionnel s'est fondé sur l'article 34 de la Constitution auquel il a appliqué le contrôle qu'il avait défini dans sa décision *« SNC*

[247] Ce qui suppose que si celui-ci abandonne son projet de construction, l'administration perd la faculté de lui imposer une cession gratuite.
[248] CE 11 janvier 1995, *« M. et Mme Thot »*, AJPI 1996, p.127.
[249] Cette position était conforme aux termes de la circulaire du 4 juillet 1973, particulièrement favorable à l'administration qui ne se voyait imposer aucun délai pour mettre en œuvre la cession.
[250] CE 25 mars 1994, *« Gaillard »*, req. n° 101-907.
[251] CE 1 avril 1994, *« Cne de Ramatuelle »*, BJDU mai 1994, p.43, ccl. S. LASVIGNES.
[252] CE 11 février 2004, *« Schiocchet »*, *op. cit.*
[253] C. const., n°2010-33 QPC 22 septembre 2010, *« Société Esso SAF »*, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, cahier n°30 ; J. TREMEAU, *La cession gratuite d'un terrain à laquelle peut être subordonné un permis de construire est-elle contraire à la Constitution ?*, BJDU 5/2010, p. 364.
[254] Cet article prévoit que *« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».*

Kimberly-Clark » du 18 juin 2010[255]. Ainsi, si *« la loi détermine les principes fondamentaux (…) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources (…) du régime de la propriété… », « La méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit ».* Après avoir jugé que le droit de propriété est protégé par la Constitution, le Conseil a constaté que l'article L. 332-6-1 2° *e)* CU était contraire à l'article 17 de la DDH en ce que l'utilité publique de la cession gratuite n'était pas *« légalement constatée »*. En effet, cet alinéa se contente d'attribuer à la collectivité le plus large pouvoir d'appréciation sur l'application de cette disposition, les usages publics auxquels doivent être affectés les terrains ainsi cédés étant définis par l'article R. 332-15 CU alors qu'il n'incombe pas au règlement de préciser les garanties d'un droit protégé par la Constitution. La déclaration d'inconstitutionnalité ayant pris effet à compter de sa publication au Journal Officiel du 23 décembre 2010, tous les permis de construire qui sont délivrés depuis cette date ne peuvent plus légalement contenir de prescription relative à une cession gratuite de terrain[256]. Si le législateur ne tardera sans aucun doute à remédier à cette situation inattendue, il n'en demeure pas moins que cette décision annonce une profonde remise en cause des outils de contribution des constructeurs et aménageurs au financement des voies publiques. En effet, outre le fait que la cession gratuite peut ruiner l'économie d'un projet lorsque la construction est exigée à l'alignement, elle méconnaît le principe de proportionnalité des participations d'urbanisme dans la mesure où la proportion de 10% est sans relation avec les besoins en équipements publics générés par le projet. La cession est par ailleurs injuste et inégalitaire car l'amputation de 10% d'une unité foncière dans le centre-ville de la Capitale ou d'une métropole n'a rien de comparable avec celle qui sera pratiquée dans le centre d'une petite commune rurale. Le mécanisme de la cession gratuite semble donc aléatoire et arbitraire à bien des titres : nous verrons que si le régime des emplacements réservés semble plus respectueux de la propriété privée, la nature de son contentieux révèle également des pratiques administratives largement discutables.

[255] C. const n°2010-5 QPC, 18 juin 2010, *« SNC Kimberly-Clark »*, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, cahier n°29.
[256] La circulaire du 12 novembre 2010 du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement apporte des précisions quant aux effets de l'abrogation.

c) Le régime des emplacements réservés

La possibilité de fixer des emplacements réservés aux voies publiques est prévue par l'article L. 123-1-5 8° CU. Ces emplacements, destinés à recevoir des équipements collectifs, sont délimités par le PLU qui les soumet provisoirement à un statut particulier afin qu'ils ne fassent pas l'objet d'une utilisation incompatible avec leur destination[257]. Les terrains situés dans les emplacements font l'objet de sujétions particulières qui se substituent provisoirement à celles résultant du règlement de la zone dans laquelle ils se trouvent : il s'agit notamment de l'interdiction de construire ou de densifier un immeuble déjà bâti. A la différence de la servitude d'alignement et de la cession gratuite, le législateur a prévu de compenser cette contrainte de deux façons. D'une part, il a ouvert au propriétaire la faculté de délaisser le bien en mettant en demeure l'administration de l'acquérir. Celle-ci dispose d'un délai d'un an pour se prononcer[258], à défaut de quoi, le juge de l'expropriation pourra être saisi pour prononcer le transfert de propriété et fixer le prix. Ce droit de délaissement suffit ainsi à garantir la compatibilité de la procédure d'emplacement réservé avec la Convention européenne[259], d'autant plus qu'à la différence de la servitude d'alignement et de la cession gratuite, l'acquisition se réalise moyennant une indemnité calculée sans tenir compte de l'emplacement et donc de l'inconstructibilité qui grève le terrain. D'autre part, l'article R. 123-10 al 3 CU prévoit que si les emplacements réservés sont déduits de la superficie prise en compte pour le calcul des possibilités de construction, le propriétaire qui accepte de céder gratuitement à la collectivité la partie de son terrain comprise dans l'emplacement peut être autorisé à reporter, sur la partie restante, le coefficient d'occupation des sols (COS) correspondant à la superficie du terrain cédée gratuitement. Encore faut-il que la commune soit dotée d'un PLU et que celui-ci ait fixé un COS ! Sur le fond, le régime des emplacements réservés semble donc plus favorable au propriétaire ; néanmoins, le contentieux y afférant pourrait témoigner du contraire. En effet, si, conformément à la jurisprudence *« Kergall »*[260], le juge administratif contrôle la réalité de l'intention de la collectivité de réaliser le projet dans un délai raisonnable[261], il considère en revanche que la création d'un emplacement réservé n'a pas à être justifié par un projet précis[262]. De même, l'exigence d'un délai de réalisation raisonnable

[257] L'article R. 123-11 CU prévoit d'ailleurs que celle-ci doit être précisée dans les documents graphiques.
[258] Art L. 230-3 CU.
[259] La Cour européenne des droits de l'homme s'est d'ailleurs prononcé en ce sens dans l'arrêt du 23 avril 1996, « *Phocas c/ France* », Rec 1996-II, p. 542.
[260] CE 17 mai 2002, *« Kergall »*, Rec. CE tables, p. 895-903-959 ; BJDU 3/2002, p. 195, ccl. C. MAUGUE, obs. J.C. BONICHOT ; RDI 2002 p. 334, obs. L. DEREPAS.
[261] CE 19 décembre 2007, *« Mme Geoffroy »*, req. n° 297148, BJDU 6/2007, p. 417.
[262] CE 7 juillet 2008, *« Cne Verdun »*, JurisData n° 2008-073868, Construction-Urbanisme n° 10, octobre 2008, comm G. GODFRIN.

est tempérée en cas de début d'exécution du projet[263]. Il semble néanmoins que le juge exerce un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation lorsque la décision de classer le terrain en emplacement réservé présente un caractère excessif et disproportionné. Ce fut notamment le cas à Saint-Clair-de-la-Tour où la commune avait classé un espace de 9000 m² en plein cœur du village pour aménager un parking et un giratoire. Si ces équipements s'inscrivaient en réalité dans un projet de requalification du centre-ville, l'absence de référence à celui-ci au moment de la création de l'emplacement a conduit le juge à constater une erreur manifeste d'appréciation[264]. Il en est de même lorsque la commune maintient un emplacement réservé de 830 m² dans le centre du village destiné à la réalisation d'une aire de stationnement, alors même qu'elle tente de favoriser un stationnement éloigné du centre-ville et de mettre en oeuvre une politique de contournement du village[265].

Si le respect du droit de propriété ressort davantage du mécanisme des emplacements réservés que de celui de la procédure d'alignement ou de la cession gratuite, ces différents arrêts illustrent malgré tout les risques contentieux auxquels se heurtent les communes dans le choix de l'outil à mettre en œuvre. La nécessité d'aménager les voies et d'améliorer la circulation en centre-ville présente, certes, un but d'utilité publique ; pour autant, ce dernier ne suffit pas pour assurer la légalité de l'outil utilisé. Encore faut-il que celui-ci ne soit pas disproportionné par rapport au but poursuivi et aux besoins de la commune. Il convient d'ajouter que la rapidité des changements d'usages des centres-villes est un facteur de complexité : ce qui apparaît prioritaire aujourd'hui ne le sera peut-être plus demain et génère un risque contentieux qui s'avère, lui aussi, être un facteur aggravant de la paralysie du centre. Il convient donc de donner aux communes, et en particulier aux plus petites d'entre elles, la possibilité de faire le bon choix de la procédure à mettre en œuvre : l'aménagement des voies publiques en centre-ville mérite en effet que chacune d'entre elles puisse recourir à des bureaux d'études spécialisés afin d'effectuer les expertises juridiques, techniques, et sociologiques qui s'imposent. C'est à ce prix qu'elles pourront répondre à la diversité des besoins des citadins en matière de mobilité.

[263] CE 19 décembre 2007, *« Mme Geoffroy »*, *op. cit.*
[264] CAA Lyon 25 mai 2004, « *M. Alain Giroud c/ Commune de Saint-Clair-de-la-Tour »*, req. n° 00LY01411, BJDU 5/2004, p. 360.
[265] CE 6 octobre 1995, *« Epoux Secher »*, Rec. CE tables, p. 637-1077, RDP. 1996, p. 300, obs. J.P. LEBRETON.

Section II : Les facteurs exogènes d'augmentation de la mobilité intra urbaine

La mobilité est au cœur de la quasi-totalité des problèmes que pose l'étude du centre et de la ville en général, au point que l'ensemble des spécialistes s'accorde pour dire que la ville est un « lieu de mobilités », donc un lieu constitué d'une multitude de mouvements. Cette affirmation introduit un paradoxe : alors que la sédentarité est à l'origine de la formation des villes, celles-ci sont aujourd'hui le reflet d'une hyper mobilité dont les origines tiennent à la fois à la démocratisation de l'automobile, du travail, et des loisirs, mais également à la politique menée en matière de logement durant les Trente Glorieuses. L'ensemble de ces facteurs a contribué à modifier la structure et les usages de la ville et nous verrons que si les citadins appréhendent la ville différemment, c'est avant tout parce que le développement de la mobilité constitue désormais un enjeu sociétal qui dépasse le simple critère de déplacement physique **(I)**. La relation centre-périphérie est au cœur de la question et nous conduira à analyser ces nouveaux comportements urbains, afin de comprendre comment l'exode urbain a succédé à l'exode rural et a contribué à aggraver la congestion des centres **(II)**.

I - Le développement de la mobilité comme enjeu sociétal

Il est indispensable que les espaces centraux soient ouverts aux mouvements si on veut qu'ils constituent des espaces attractifs : or nous avons vu précédemment que les progrès techniques réalisés en matière de transports urbains se sont accompagnés d'un accroissement de la congestion des centres-villes. Si cet échec est en partie imputable au développement de l'automobile et à l'incohérence de certains choix pénalisant la multi modalité, il l'est aussi au fait que, pendant longtemps, la mobilité des citadins a été envisagée indépendamment des changements affectant leurs modes de vie. Or nous verrons que ces derniers sont à l'origine de l'évolution sémantique de la notion de mobilité **(A)** : celle-ci constitue, tout comme le centre-ville, une notion transversale **(B)** qui doit être analysée en fonction de différentes échelles urbaines aptes à rendre compte des flux qui relient le centre-ville et la périphérie **(C)**.

A/ L'évolution sémantique de la notion de mobilité : un nouveau cadre conceptuel

« *Le mouvement des hommes n'est pas la conséquence mais l'essence même de l'urbanité… »*[266] : la preuve en est que la mobilité constitue aujourd'hui l'un des principaux fondements de notre société dont elle conditionne le fonctionnement. La ville se caractérise par une multitude de mouvements de nature différente dont l'analyse se révèle vaste et complexe dans la mesure où la notion de mouvement est liée à celle de repère et à celle de temps. Dans son acception la plus courante, le mouvement fait référence à la notion d'espace et se concrétise par un changement de place ou de position d'un corps ou par le déplacement d'un groupe de personnes. Parallèlement, il est empreint d'une certaine subjectivité lorsqu'il est utilisé pour désigner une évolution sociale : il se détache alors de la notion d'espace pour rejoindre celle de temps. Le mouvement est donc un concept spatio-temporel qui n'implique pas forcément le déplacement physique : en revanche, il induit nécessairement l'idée de changement dans le temps et/ou dans l'espace et constitue donc un fait urbain essentiel car le changement fait vivre la ville. Compte tenu de l'abondance sémantique du terme, son usage par les chercheurs, qu'ils soient sociologues, géographes ou urbanistes, s'est progressivement raréfié pour faire place à la notion de mobilité. L'emploi du terme de mobilité semble en effet plus approprié à l'étude du mouvement des hommes car il n'implique pas seulement le déplacement et s'étend à d'autres paramètres tels que les moyens utilisés et le but poursuivi. Elle a le mérite de mettre en exergue des questions dont la diversité illustre la complexité des interactions économiques et sociales de la ville moderne : à ce titre, elle doit être appréhendée dans le cadre d'un projet global afin d'éviter toute opposition dans la régulation des flux. L'anticipation et la gestion des déplacements urbains se révèlent donc particulièrement complexes car la mobilité, comme tout élément intrinsèque à la ville, est un concept évolutif dont les contours ne sont pas définis: ainsi, le terme de « migration », encore fréquemment utilisé dans les années 1970, s'est rapidement révélé insuffisant dans l'analyse des différents types de déplacements. La migration suppose en effet un déplacement effectif qui a un commencement et une fin dans l'espace et dans le temps : c'est un phénomène exceptionnel qui introduit une perturbation dans l'ordre social ordinaire. Aussi, dans la société du XIX^{ème} siècle, la migration se définit comme le fait de ne pas vivre, ni travailler ni éventuellement se marier là où on est né, ce qui suppose un changement total du cadre de vie. Dans un contexte sociétal où l'immobilité est la règle du fait de l'absence de motorisation des individus, la

[266] G. AMAR, *Pour une écologie urbaine des transports*, Les Annales de la Recherche Urbaine, juin-septembre 1993, n°59-60, p. 142.

migration s'inscrit en contradiction avec les comportements traditionnels. A l'inverse, la mobilité apparaît de nos jours comme un facteur indispensable à la réussite sociale : elle n'a rien d'exceptionnel et constitue au contraire une composante normale de la société au point que l'immobilité est devenue synonyme de marginalisation. L'étendue de son champ d'application dépasse largement le simple concept de migration et facilite la hiérarchisation des différentes natures de déplacements[267]. Ces derniers peuvent être appréhendés en fonction de différents paramètres: l'utilisation et le croisement de données telles que le nombre de déplacements par jour et par personne, les distances parcourues, les destinations, les modes de transports utilisés, ainsi que le temps et le coût consacrés, permettent de rendre compte de l'évolution des modes de vie en ville. On s'aperçoit alors que les logiques qui dictent la mobilité individuelle des citadins ont changé, et que la proximité physique des fonctions, qui caractérisait encore la ville préindustrielle, a fait place à une proximité temporelle résultant notamment de l'essor des nouvelles technologies de communication.

Dans ce contexte, le développement de la mobilité a permis l'émergence d'une ville à la carte qui se trouve être la traduction d'une société de consommation fondée sur un principe de multiplicité des choix. Désormais définie comme un lieu de mobilités, la ville contemporaine se distingue de la ville ancienne dont la constitution et l'extension n'ont été rendues possibles que par le désir de sédentarité des citadins. Or aujourd'hui, comme nous l'avons vu, la sédentarité est synonyme de marginalisation et les distances parcourues quotidiennement ont augmenté dans des proportions considérables. Cette évolution des comportements urbains a eu des conséquences à la fois sur la forme de la ville, celle-ci se densifiant selon les lignes de circulation, mais également sur le confort que celle-ci offrait jadis à ses habitants : d'un lieu de protection, la ville est devenue celui de tous les dangers, et la convivialité qui caractérisait son centre a fait place à une indifférence dont l'ampleur s'est exacerbée avec la généralisation de l'automobilité. Reflet d'indépendance et de liberté, l'automobile devient, à la fin des années 1960, un symbole de réussite et d'ascension sociale : la possibilité de se déplacer rapidement et spontanément permet d'échapper aux aléas des transports collectifs. Egalement victimes des encombrements, les autobus imposent des délais d'attente à leurs usagers qui sont parfois contraints d'effectuer leurs déplacements debout en raison de la surfréquentation de certaines lignes et de l'insuffisance de places assises. L'autobus acquiert ainsi une image négative et devient un symbole de contraintes qui ne lui permet pas de rivaliser avec

[267] Ainsi, vers le milieu des années 1970, les études effectuées sur les transports deviennent des études consacrées à la mobilité, c'est-à-dire qu'on ne raisonne plus seulement en termes d'infrastructures mais de pratiques des usagers. Dans le même sens, le critère de « bassin de vie » qui définissait la notion d'aire urbaine donnée par l'Insee a fait place à celui de « bassin de mobilité ».

l'automobile. Certaines stations de métros sont également surencombrées aux heures de pointe, et l'insécurité régnant dans les couloirs d'accès ne fait qu'accentuer le désir des usagers de se replier sur un véhicule individuel dans lequel ils pourront se préserver du milieu environnant. Ces différentes contraintes sont à l'origine d'une diversification des comportements individuels qui, comme nous l'avons vu, dépend de logiques spatiales. Toutefois, dans un contexte sociétal marqué par l'instabilité et dans lequel se superposent différents types de mobilités liés à la résidence, à la profession ou au statut social, ces logiques deviennent particulièrement difficiles à cerner.

B/ La transversalité de la notion de mobilité

La transformation des villes en espaces métropolitains s'est accompagnée d'une évolution des modes de vie et des pratiques de la mobilité au point que l'on parle désormais de « mobilité urbaine » comme élément constitutif de la métropole moderne. L'étalement urbain a eu des répercussions sur les logiques qui guidaient la forme de la ville et la répartition des fonctions : l'urbanisation périphérique, qu'elle soit à usage d'habitation, de commerce ou de loisir, a permis de répondre à des besoins spécifiques liés à l'augmentation de la population urbaine, mais a engendré en même temps un système complexe dans lequel la superposition des territoires favorise la diversification des usages de la ville. Afin de mener une réflexion cohérente sur les déplacements et les modalités de leur gestion, il convient de mettre en parallèle une multitude de critères susceptibles de rendre compte de la complexité des pratiques de mobilité en ville. La mobilité urbaine des individus s'apparente désormais à un droit dans la mesure où elle conditionne l'accès à l'emploi, au logement, à la culture, aux loisirs, à l'éducation, et à la consommation. En ce sens, il s'agit d'une notion transversale mêlant des logiques spatiales à des logiques sociétales et constituant un instrument d'analyse adapté à un contexte économique, technologique, et culturel en perpétuelle mutation. Néanmoins, les tentatives de hiérarchisation des déplacements se heurtent à des difficultés qui tiennent tant à la diversification des modes de vie qu'à la transformation des villes en métropoles : surdimensionnée, la ville du XX^{ème} siècle élargit les fonctions à l'infini et la distinction traditionnelle entre mobilité intra urbaine et inter urbaine apparaît déjà dépassée. Il en est de même de la distinction entre « migration pendulaire » et « migration hebdomadaire » désormais ambiguë si l'on considère la pluralité des temps et jours de travail[268]. Dans ce contexte, l'anticipation du sens des trajectoires individuelles s'avère délicate d'autant plus que

[268] Nous reviendrons sur ces questions dans le dernier chapitre de notre étude.

la rapidité de réalisation de nouveaux aménagements urbains induit une modification constante des pratiques. Cette instabilité, qui fait aujourd'hui partie intégrante de la vie des citadins, concerne l'ensemble des aspects de la vie quotidienne : on parle désormais de mobilité résidentielle, professionnelle, et sociale, et c'est précisément l'imbrication entre ces différentes formes de mobilités qui pose problème. Les interférences sont en effet nombreuses, mais il n'en demeure pas moins qu'elles relèvent de logiques diversifiées et que de plus en plus de parcours s'éloignent des tendances dominantes : ainsi, la mobilité professionnelle sous entend, la plupart du temps, une mobilité résidentielle, mais le lien entre domicile et travail n'est pas toujours aussi net, notamment lorsque plusieurs membres d'un ménage exercent une activité professionnelle différente. De même, la mobilité professionnelle a des incidences sur la mobilité sociale : pour autant, la première fait intervenir la notion d'espace alors que la seconde fait abstraction des déplacements physiques. Enfin, le choix de la résidence qui se fait le plus souvent en fonction du statut social peut faire intervenir d'autres variables telles qu'un héritage ou un changement d'échelon professionnel. Ces exemples, loin d'être limitatifs, illustrent la complexité d'élaboration des méthodes d'analyses qui auront bien du mal à s'accommoder de la rapidité des changements pouvant affecter les parcours individuels : l'unification des rapports entre la société et l'espace impose de rapprocher les méthodes d'études élaborées dans le cadre de disciplines diverses telles que la démographie, la géographie ou l'économie. L'analyse de la mobilité suppose donc une approche transdisciplinaire et le choix des indicateurs utilisés conditionne la réalité des résultats obtenus.

C/ Les différentes échelles urbaines de la mobilité : l'identification des tendances entre le centre-ville et la périphérie

Les trajectoires individuelles décrites par les « Enquêtes Ménages Déplacement » constituent la principale source d'information disponible en France pour analyser la mobilité de toutes les catégories de personnes et l'ensemble des modes de transport à l'échelle d'une ville. Cette procédure, normalisée au niveau national et contrôlée par le CERTU[269], présente l'avantage, du fait de sa standardisation, de pouvoir être généralisée à toutes les villes de plus de 100.000 habitants[270] : ses résultats, obtenus à partir des besoins et des attentes exprimés par la

[269] Le Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques est à l'origine de l'élaboration de cette méthodologie standard qui est continuellement mise à jour par ses soins et ceux du Centre d'Etude Technique de l'Equipement (CETE).

[270] Elles sont utilisées par les collectivités locales, les services du Ministère de l'équipement et des transports, les sociétés de transports publics ainsi que les chercheurs.

population, permettent de mettre en évidence les grands enjeux de demain afin d'élaborer des politiques publiques concrètes et pertinentes en matière de transport et de déplacements[271]. Néanmoins, les données utilisées par les enquêtes ménages connaissent un certain nombre de limites : les déplacements quotidiens recensés ne concernent que ceux des personnes résidant dans un périmètre déterminé et n'envisagent donc ni les trafics de transit, ni les trafics de marchandises. A supposer que le périmètre choisi soit celui du centre-ville, les déplacements effectués par les résidents périurbains venant dans le centre ne sont pas comptabilisés ; inversement, si ce périmètre se situe en périphérie, les trajets effectués par les habitants du centre allant travailler en zone périurbaine ne sont pas pris en compte.

Globalement, on peut constater que s'il existe de fortes similitudes dans le nombre et le motif des déplacements quotidiens, les moyens de transport utilisés sont en revanche très contrastés selon le lieu de résidence, et varient d'une zone à l'autre en fonction de la densité et du type d'habitat. Alors que la marche à pied, les transports collectifs, et l'automobile, sont sollicités de façon équilibrée et constante dans les quartiers centraux, le recours à la voiture connaît une forte augmentation dans les zones moins denses, c'est-à-dire en périphérie. On peut, certes, attribuer ce fait à une insuffisance de l'offre de transports collectifs dans les zones concernées, mais il est paradoxal de constater que ce phénomène se produit également dans les villes plus importantes et dotées d'un système de transports en commun plus performant. Le cas de l'Ile-de-France est sur ce point significatif dans la mesure où les évolutions constatées dans l'usage des différents modes de transports traduisent le desserrement spatial de la population et des emplois. L'Enquête Globale Transport menée en 2001 et 2002[272] fait ressortir un changement de la structure des déplacements qui conduit à distinguer les pratiques entre les habitants de Paris et de sa première couronne, et les autres. Tout d'abord, si le parc automobile a crû de 12% entre 1991 et 2001, on constate que cette augmentation concerne principalement les ménages de la Grande Couronne et non ceux résidant dans Paris[273]. Parallèlement, les transports en commun et le système des abonnements sont davantage utilisés par les Parisiens que par les autres Franciliens, et cette tendance décroît au fur et à mesure que l'on s'éloigne

[271] Les déplacements effectués sur un périmètre déterminé sont évalués en tenant compte d'un ensemble d'éléments parmi lesquels la zone d'origine, la destination, l'heure, le mode de transport utilisé, la durée et le motif du déplacement, pour être ensuite rapprochés des caractéristiques socio-économiques des ménages sondés.

[272] Depuis 25 ans, cette enquête permet de suivre et d'interpréter les évolutions des pratiques des franciliens en matière de déplacements. Elle constitue une source précieuse d'informations afin de prévoir les services et les infrastructures de transport nécessaires aux besoins de la population, et plus généralement pour élaborer les politiques régionales d'aménagement.

[273] Ainsi, près de 40% des ménages en Grande Couronne détiennent au moins deux véhicules, alors que 47% des parisiens n'en possèdent aucun. Voir Direction Régionale de l'Equipement d'Ile-de-France, *Enquête Globale Transport 2001-2002 : la mobilité des franciliens en quelques chiffres*, disponible sur le site www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/article.php3?id_article=100

des quartiers centraux[274]. L'extension des lignes de métro, de RER, de trains de banlieue, et le développement de connexions entre ces différents modes n'ont pas permis, semble t-il, d'endiguer l'augmentation de l'usage de l'automobile dans ces zones[275]. Si l'absence de réseaux de transports collectifs ne peut, dans ce cas précis, être tenue pour responsable du recours au véhicule particulier, c'est sans doute parce qu'il convient d'introduire dans l'analyse une autre donnée : celle du temps de déplacement. Celui-ci s'avère plus long qu'en voiture en raison de l'attente aux arrêts qui sont toujours plus nombreux du fait de l'extension de l'urbanisation : sur ce point, l'amélioration de l'offre de transport en commun doit intégrer une réflexion sur l'emplacement des arrêts de bus afin de tenir compte de l'organisation générale de l'espace urbain et de la distribution des activités dans l'espace. On s'aperçoit alors que l'usage des différents modes de transport dépend étroitement de la taille et de la structure de la ville : les nouvelles localisations des populations et des emplois entraînent une complexification des déplacements et une diversification des pratiques qui reflètent une ségrégation géographique d'autant plus accentuée que la ville est étendue. Ainsi, la mobilité de loisir est nettement plus importante pour les Parisiens que pour les autres Franciliens et elle diminue de façon significative au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre[276]. Il en est de même concernant la mobilité liée aux achats qui reste plus élevée pour les Parisiens et les habitants de la Première Couronne que pour les autres[277].

Malgré des besoins relativement similaires, la mobilité individuelle varie en fonction de la structure urbaine et sociale des villes : l'individu est au centre de la réflexion, ce qui permet d'ouvrir la recherche sur les transports urbains aux sciences sociales. Les différences organisationnelles des systèmes de transport d'une ville à l'autre apparaissent donc justifiées lorsqu'elles sont fondées sur des considérations locales afin que les espaces du transport ne soient pas en opposition avec les espaces de la ville.

---

[274] Concernant les déplacements quotidiens : 32% des parisiens utilisent les transports en commun et 48% d'entre eux possèdent un abonnement ; en revanche, seuls 20% des habitants de la Petite Couronne ont recours aux transports collectifs et 32% sont munis d'un abonnement ; pour la Grande Couronne, les chiffres continuent de décroître avec seulement 13% d'habitants utilisant les transports en commun et 23% d'abonnés. Enquête Globale Transport 2001-2002, *ibid.*

[275] Ce sont en effet les déplacements en transports collectifs de banlieue à banlieue qui croissent le plus, et non ceux effectués dans un sens radial : S. BERNARD, L. DEBRINCAT, *alli*, *Les déplacements en transports collectifs en Ile-de-France*, Les cahiers de l'Enquête Globale de Transport, juin 2005, n°5.

[276] J. COUREL, A. MEYERE, IAURIF, *L'impact des modes de vie sur les déplacements*, Les cahiers de l'Enquête Globale de Transport, avril 2005, n°4.

[277] IAURIF, *Exploitation particulière des Enquêtes Globales de Transport sur les déplacements ayant pour motif l'achat*, juillet 2005.

II - De l'exode rural à l'exode urbain : le mouvement centrifuge de la ville

La fuite des populations vers la banlieue n'est pas un phénomène contemporain : d'une part, la banlieue a toujours existé et nous avons déjà évoqué les raisons du débordement de la ville au-delà de ses murs ; d'autre part, les classes aisées ont de tout temps cherché à quitter le centre-ville surpeuplé pour s'établir dans la campagne environnante et améliorer ainsi leur qualité de vie. Même si ces migrations ont très tôt donné lieu à des mesures visant à contrôler ces excroissances urbaines ponctuelles, ce n'est qu'avec la révolution industrielle qu'elles deviennent véritablement problématiques et qu'elles affectent durablement le fonctionnement du centre, au point d'entraîner une modification de la répartition sociale de ses habitants et une ségrégation horizontale **(A)**. Les destructions résultant des deux conflits mondiaux plongeront le pays dans une grave crise du logement qui conduira l'Etat à mettre en œuvre une politique volontariste fondée sur un système d'aide à la pierre. Nous verrons qu'en favorisant l'essor de la construction neuve au détriment de la réhabilitation, les pouvoirs publics ont encouragé la délocalisation des ménages et ont contribué à aggraver l'étalement urbain et la paupérisation des centres-villes **(B)**.

A/ Le centre face au desserrement de la ville: des migrations socio-économiques à la ségrégation horizontale

A la différence des banlieues, les faubourgs évoqués au début de cette étude et dont certains sont devenus suffisamment importants pour concurrencer le centre des villes, se sont constitués de façon lente, discontinue et ponctuelle pour des raisons le plus souvent politiques, religieuses, commerciales ou hygiéniques. Leur distinction par rapport à la ville reposait sur la présence des murailles puisque le terme de faubourgs construit à partir de l'ancien français du XII^{ème} siècle signifie « bourg hors des murs ». Tout au long du Moyen Age, ces espaces constituent une réalité juridictionnelle sur lequel le seigneur, l'abbé, ou la municipalité, exerce le droit de « ban » auquel nous avons déjà fait référence : ainsi, les quelques habitants de cette zone sont assujettis à des servitudes, comme celle d'entretenir les remparts, en contrepartie de quoi ils sont exonérés de tout impôt sur les marchandises qu'ils vendent au marché de la ville[278]. La volonté de contenir le développement des faubourgs apparaît dès le XVI^{ème} siècle lorsque l'édit royal de 1548 interdit à la population parisienne d'y émigrer ou d'y construire : néanmoins, ces dispositions resteront le plus souvent formelles et n'empêcheront pas la ville

[278] Ce système permet également d'écarter les artisans qui auraient pu travailler pour la ville sans être soumis aux règlements des corporations qui s'affirment à cette époque au cœur de la cité médiévale.

d'annexer périodiquement les parties jouxtant les remparts, et ces dernières seront progressivement détruites du XVII^{ème} au XX^{ème} siècle pour être définitivement remplacées par une ceinture de boulevards. Mais c'est sans doute en raison de leur caractère essentiellement rural que ces faubourgs n'avaient rien de comparables avec les banlieues de la ville moderne : ils incarnaient une ouverture de la ville sur la campagne alors que les banlieues apparaissent aujourd'hui comme dévoreuses d'espaces ruraux et destructrices des milieux naturels et agricoles. Alors qu'ils se caractérisaient généralement par un ensemble de maisons de densité décroissante depuis les portes, les banlieues reflètent au contraire l'uniformité, qu'il s'agisse de grands ensembles ou de pavillons. Cette unité architecturale se justifie principalement par la recherche effrénée d'espaces disponibles qui s'est produite à partir du XIX^{ème} siècle, d'abord pour les besoins de l'industrie génératrice d'activités malodorantes ou dangereuses, ensuite pour loger les ouvriers à proximité de leur lieu de travail. L'accélération de la révolution industrielle a provoqué une vague d'exode rural sans précédent et, par là même, une urbanisation systématique, continue, et désordonnée[279], qui a paré au quantitatif sans se soucier du qualitatif. Les anciens faubourgs, sans disparaître complètement, ont été dans leur majorité noyés au milieu des usines, des entrepôts, et des logements ouvriers : ils constituent aujourd'hui les quartiers « péricentraux » des agglomérations sur lesquels nous reviendrons plus loin[280].

Ce débordement de la ville a entraîné une modification dans l'implantation des différentes catégories sociales de citadins. C'est sous le second empire, alors que le centre de Paris est investi par les spéculateurs qui tirent bénéfice des transformations haussmanniennes, que la ségrégation sociale verticale, qui existait entre les étages des immeubles du centre-ville, fait place à une ségrégation horizontale entre le centre et les quartiers populaires des anciens faubourgs et de la banlieue industrielle : ce phénomène, loin de concerner exclusivement la Capitale, se manifeste également mais avec moins de virulence dans d'autres grandes villes telles que Bordeaux, Lyon, Lille, ou Toulouse, dont le centre se dote de commerces, de grands magasins, d'hôtels, ou de théâtres, favorisant ainsi l'homogénéité sociale de la bourgeoisie et de l'aristocratie. On assiste alors, dans un contexte économique nouveau, à une forme

[279] Celle-ci prend la forme soit d'une urbanisation « en tâche d'huile », c'est-à-dire en continuité des zones déjà urbanisées (c'est le cas notamment des usines qui s'implantent sur des espaces proches de ceux pourvus d'équipements de proximité afin d'y loger leurs ouvriers) ; soit d'une urbanisation « en doigts de gant », c'est-à-dire à proximité des axes de transport (à Paris, c'est en grande partie le chemin de fer qui, de par son influence sur les localisations industrielles et sa desserte de secteurs relativement éloignés, a guidé l'urbanisation des banlieues).

[280] Voir titre II, chapitre II section II.

d'opposition, voire d'antagonisme, entre la ville dite « intra muros »[281] et ses banlieues. Ce phénomène peut également se produire dans le sens inverse et vider le centre des classes supérieures préférant la sérénité du pavillon individuel au stress généré par des densités humaines excessives. Cet engouement pour la banlieue se manifeste dès le Moyen Age : des bourgeois propriétaires de jardins et de vergers à proximité immédiate de la ville et dans lesquels ils se rendent régulièrement, aux gentilshommes anglais qui dès le XVII^{ème} siècle construisent des résidences d'été somptuaires entourées de jardins dans la périphérie de Londres, en passant par la crainte des épidémies, la formation de la banlieue s'est faite de façon épisodique. A cette époque, seules les familles aisées qui ont le privilège de « rouler carrosse » ou les moyens d'utiliser la diligence peuvent se permettre de s'éloigner des centres-villes : le fait de pouvoir se déplacer est déjà un signe de réussite sociale même s'il n'est pas encore question de mobilité[282]. Cette tendance se poursuit sous l'influence de Jean-Jacques Rousseau et du mouvement romantique qui s'élève, à partir du XIX^{ème} siècle, contre l'ordre, le formalisme, et la monotonie de la vie quotidienne : elle s'amplifie avec le début de l'ère industrielle, où afin de limiter les distances à parcourir, la plupart des fabriques s'installent dans les villes et contribuent ainsi à faire fuir les classes supérieures du centre[283]. Ainsi, dès les années 1820, de nombreux lotissements se développent sur les anciennes propriétés ecclésiastiques et nobiliaires expropriées et morcelées à la suite de la Révolution[284].

Néanmoins, faute d'espaces suffisants et compte tenu de l'édiction de servitudes administratives limitant les nuisances, nombreuses sont les manufactures qui investissent les zones périphériques jusqu'à former, à Paris notamment, une couronne industrielle quasi continue sur laquelle s'intercalent usines, entrepôts et logements ouvriers. L'essor de l'industrie suburbaine et la formation d'un habitat ouvrier composé uniquement de maisons locatives à étages de qualité médiocre[285] vont inciter les prolétaires à améliorer leurs conditions de vie. Souhaitant également devenir propriétaire de leur pavillon, un certain nombre d'entre eux s'associe au sein d'une société mutuelle d'épargne ou d'une société

[281] Bien que les enceintes aient été en grande partie détruites, cette expression est toujours consacrée et perpétue la distinction entre le point le plus intérieur de la ville et les espaces qui l'entourent.

[282] Sur ce point, nous renvoyons le lecteur au paragraphe précédent concernant l'évolution de la notion de mobilité.

[283] Cela a notamment été le cas du Marais, avant sa restauration qui a commencé dans les années 1970 à la suite de la loi Malraux de 1962, ou de la rive droite du Vieux Lyon. Ces quartiers, présentant un bâti de qualité mais peu confortable, ont été abandonnés à des couches à revenus modestes, voire à des marginaux et à des travailleurs immigrés.

[284] Ces lotissements ont été fondés suite à des spéculations pratiquées par des particuliers ou des sociétés privées : c'est le cas notamment de Maisons-Lafitte, à l'ouest de Paris, qui se transforme dès 1834 en un ensemble de pavillons, ou du Vésinet qui, quelques années plus tard, devient un lieu convoité par la bourgeoisie.

[285] Le plus souvent, ces immeubles ne disposent pas des éléments de confort minimum.

coopérative qui leur permettra d'accéder à la propriété d'un lot et de la maison qu'ils construisent : l'exemple de la cité-jardin de Draveil, déjà évoqué, témoigne de l'engouement au sein du milieu ouvrier pour ce nouveau type d'habitat. Après la première guerre mondiale, ce processus d'urbanisation se généralise parmi les différentes catégories de populations[286] pour constituer la forme dominante du développement des banlieues des villes françaises[287]. Les lotissements et leurs pavillons individuels succèdent aux immeubles à étages et deviennent le mode principal de construction jusqu'à la crise économique des années 1930[288]. Aux Etats-Unis, le départ des classes aisées vers la périphérie est encore plus marqué : certains quartiers centraux et péricentraux se transforment en quartiers populaires, voire marginaux[289] alors qu'en France les couches sociales plus aisées demeurent globalement plus nombreuses dans les centres-villes. Malgré tout, la « rurbanisation »[290] à la française a suffisamment pris d'importance pour entraîner une augmentation de la fréquence des déplacements : si les ouvriers sont souvent logés au plus près de leur usine[291] et ne se déplacent pas régulièrement dans le centre, la fuite des cadres vers la périphérie entraîne en revanche une dissociation du domicile et du lieu de travail. Alors que le centre se spécialise de plus en plus dans la production d'emplois relevant du secteur tertiaire, la multimotorisation des ménages néo-ruraux fait exploser les migrations pendulaires et asphyxie progressivement le centre. En ce sens, le départ des classes aisées vers la périphérie a sans doute été plus

[286] Après s'être répandu parmi les classes les plus aisées et les plus pauvres, il séduit également la nouvelle classe moyenne.

[287] Le mouvement des cités-jardins est relancé sous l'influence d'Henri SELLIER qui tente de résoudre les problèmes sociaux, d'hygiène publique, et d'urbanisme qui se posent à cette époque dans l'agglomération parisienne. S'appuyant sur les lois « Bonnevay » du 23 décembre 1912 et « Cornudet » du 14 mars 1919, il établit un programme de création de nouvelles zones d'habitation satellitaires de Paris reliées au centre par de grands axes de circulation. Nous ne reviendrons pas sur les facteurs à l'origine de leur abandon, ceux-ci ayant déjà été exposés dans la section II du chapitre I.

[288] Cette urbanisation pavillonnaire excessive a abouti à des lotissements défectueux, les travaux de viabilisation n'ayant, le plus souvent, pas été réalisés. Plusieurs lois se sont donc succédées, tentant d'en limiter les inconvénients : la loi « Cornudet » prescrit à certaine communes l'établissement d'un « plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension », et impose aux lotisseurs de déposer un plan de raccordement aux voiries. Faute de sanctions, elle demeurera largement inappliquée. La loi du 19 juillet 1924 remédie à cette carence en imposant aux lotisseurs, sous peine de sanctions, un plan de lotissement devant être approuvé par une commission départementale. Dépourvue d'effet rétroactif, elle fut en grande partie inefficace. Enfin, la loi « Sarraut » du 15 mars 1928 fait intervenir directement l'Etat qui subventionne 50% des travaux de viabilisation. Ce type de lotissement étant particulièrement répandu autour de la Capitale, la loi du 14 mai 1932 prescrit un « projet d'aménagement de la région parisienne » (appelé plan Prost du nom de son auteur) : particulièrement restrictif quant aux possibilités d'urbanisation, son approbation en 1939 intervient trop tard pour limiter les dégâts.

[289] Il en est ainsi du quartier d'Harlem à New York, ou de celui de South Central à Los Angeles, qui sont le reflet d'une ségrégation raciale plus que sociale.

[290] La notion de « rurbanisation » concerne essentiellement le logement : elle précède en général la « péri urbanisation » qui a un champ d'application beaucoup plus large puisqu'elle englobe à la fois l'habitat, les activités,et les équipements.

[291] On peut rappeler la réalisation du *Familistère de Guise* comme modèle de cité ouvrière déjà analysé dans la section II du chapitre I.

dommageable à la vitalité et au prestige des centres-villes que la constitution des banlieues industrielles : principale cause de leur paupérisation et de leur asphyxie par les automobiles, elle s'est le plus souvent réalisée sans enrichissement corrélatif du centre des communes rurales alentours. Les commerces de proximité n'ont jamais attiré les « rurbains » qui ont toujours conservé un mode de vie urbain, et continuent d'effectuer leurs achats en grande surface plutôt que dans les boutiques traditionnelles des villages.

Cette dissociation du domicile et du lieu de travail va s'amplifier durant la seconde partie du XX^{ème} siècle sous l'effet de l'augmentation exponentielle de la population urbaine qui se concentre principalement dans les banlieues[292]. Face à l'insuffisance de l'offre de logements, de vastes bidonvilles apparaissent autour des grandes agglomérations, notamment en banlieue parisienne, et alimentent les facteurs ségrégatifs à l'égard des nouvelles populations constituées pour la plupart de travailleurs immigrés. Néanmoins, le développement de l'habitat précaire et insalubre aux extrémités des villes ne constitue pas, à la fin du second conflit mondial, la priorité des pouvoirs publics davantage préoccupés par la reconstruction, la restructuration de l'appareil de production, le développement des industries lourdes et le règlement du problème des colonies. Ce n'est qu'à la fin des années 1950, sous la pression de l'opinion publique, que l'Etat lance un véritable programme de construction de logements. Celui-ci sera lourd de conséquences : de la politique de « rénovation urbaine » pratiquée dans les centres anciens à la mise en place des zones à urbaniser en priorité (ZUP), la volonté de créer une offre de logements se concrétisera essentiellement par le biais de nouvelles constructions implantées en fonction des disponibilités foncières. La réhabilitation des centres-villes n'est pas encore d'actualité.

B/ L'accompagnement de l'Etat dans l'engouement pour la construction neuve

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la France est confrontée à une crise du logement dont les causes ne sont pas seulement dues aux conséquences des bombardements, mais aussi à celles d'une politique qui n'a pas pris en compte l'exode rural massif. Cette situation a été aggravée par le blocage quasi-continu des loyers depuis 1919, décourageant l'investissement privé et entraînant une offre de logements insuffisante, inadaptée, vétuste, et inconfortable[293]. Les premières mesures prises en 1945 se traduisent par la reconstruction des

[292] En 1946, on dénombre 53,3% d'urbains contre 75% trente ans plus tard, sachant que les habitants des banlieues passe de 11,8 millions en 1962 à 15,9 millions en 1975 : voir J-M. STEBE, *« La crise des banlieues : sociologie des quartiers sensibles »*, Paris : PUF 2ème éd, coll Que sais-je ? 2002, p. 31.

[293] A la fin de la première guerre mondiale, l'offre de logements étant nettement insuffisante, les loyers s'envolent. Au mois de mars 1916, sous la pression des associations de locataires, le gouvernement est contraint

logements sinistrés au moyen de crédits budgétaires, par la mise en œuvre de la procédure de réquisition des locaux vacants, mais également par des incitations fiscales destinées à relancer l'investissement immobilier et à attirer les capitaux privés dans le financement de logements neufs[294]. Cependant, conscient des conséquences néfastes des mesures de blocage des loyers sur l'entretien des immeubles, le gouvernement décide par ordonnance du 28 juin 1945[295] d'instituer un prélèvement sur les loyers destiné à alimenter une Caisse nationale pour l'amélioration et l'entretien de l'habitat rural et urbain[296]. Parallèlement, afin de libérer des logements dans les centres-villes pour les ouvriers tout en permettant aux propriétaires d'améliorer leur patrimoine immobilier, la loi du 1er septembre 1948[297] complète ce système en assurant une hausse à la fois régulière et raisonnable des loyers des constructions anciennes qui soit compatible avec les ressources des occupants[298] : néanmoins, son champ d'application étant limité aux immeubles construits avant sa promulgation, elle aura pour effet, à terme, de créer un double marché locatif en gelant les loyers des immeubles concernés et en empêchant toute reprise du logement par son propriétaire.

La modernisation économique et la restructuration territoriale vont accentuer la nécessité de créer des logements, notamment pour les besoins de la main d'œuvre étrangère. Après une période de reconstruction, le début des années 1950 est marqué par une intervention massive de l'Etat visant à apporter une réponse quantitative par le développement de la construction neuve et l'institution des prêts spéciaux à la construction du Crédit Foncier. Ces derniers ont rencontré un vif succès et ont permis, à côté des HLM, de faciliter la construction privée soit par des accédants directs à la propriété construisant des maisons individuelles, soit par des

---

d'instaurer par décret un moratoire permettant aux familles des mobilisés, aux veuves et autres victimes de la guerre, de suspendre le paiement de leur loyer. Cette mesure ayant déclenchée un conflit sans précédent avec les propriétaires, une loi de mars 1918 exclut les loyers du Code Civil : largement contesté en juin 1919 lors la première grande manifestation de masse en faveur du logement, ce texte sera modifié par la loi Lauche – Levasseur qui optera pour un blocage des loyers à un niveau très inférieur à celui de la hausse générale des prix. La conséquence en sera le désintéressement des capitaux privés pour un secteur jugé non rentable et l'indifférence des propriétaires pour l'entretien de leurs biens.

[294] Il s'agit notamment de l'exonération des droits de première mutation à titre gratuit réservée aux logements affectés pour les trois quarts au moins à l'habitation à condition qu'ils soient achevés après le 31 décembre 1947. Les exonérations d'impôts fonciers décidées après la Libération ont également incité au placement immobilier que ce soit dans le locatif ou dans l'accession à la propriété. De même en ce qui concerne les possibilités de déduction des intérêts d'emprunt de l'assiette de l'impôt sur le revenu en cas d'accession à la propriété ou des revenus fonciers pour le locatif.

[295] Modifiée le 26 octobre suivant.

[296] Celle-ci sera par la suite transformée en « Fonds national d'amélioration de l'habitat » (FNAH) et sa gestion confiée au Crédit foncier de France. En 1971, le FNAH deviendra l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

[297] Loi n°48-1360 du 1er septembre 1948 dite « Grimaud » sur les baux et loyers, JO 2 septembre 1948, p. 8659.

[298] Le loyer peut être fixé soit d'après la surface corrigée (surface réelle modifiée selon la qualité des équipements), soit selon un système forfaitaire prenant pour base de calcul le loyer payé effectivement depuis le 1er juillet 1948.

promoteurs constituant des sociétés civiles destinées à se transformer en copropriétés. La volonté de favoriser l'édification rapide et massive de logements nouveaux et d'enrayer la crise conduit Pierre Courant, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, à proposer, dès 1953, une série de mesures dont l'originalité est de réunir les questions relatives au foncier et au mode de financement selon une programmation normalisée. Le logement devient alors un élément de la politique sociale[299] : on regrette aujourd'hui que celle-ci n'ait pas profité aux centres-villes qui ont été tacitement exclus des réflexions sur l'évolution des villes. En effet, la quasi-totalité des mesures qui sont prises le sont en faveur de la construction neuve et de l'accession à la propriété: elles ne concernent donc pas le centre-ville dans lequel il existe un parc locatif important et où les constructions entreprises le sont dans le cadre de la rénovation urbaine, procédure conduite par les pouvoirs publics. Il en est ainsi de la construction en 1954 des logements économiques et familiaux (Logecos)[300], de la création de la contribution obligatoire des entreprises à l'effort de construction[301], ou de l'institution d'une épargne construction à taux réduit. Le gouvernement ira même jusqu'à accorder des aides à ceux qui s'installent à la campagne pour libérer des logements dans les villes de plus de 10.000 habitants. L'ensemble de ces mesures a contribué, de façon indirecte, à aggraver la situation des centres-villes tant sur le plan du logement que sur celui de la circulation automobile, les deux, nous l'avons vu précédemment, étant liés en raison du mécanisme des migrations pendulaires. En dehors de la création d'un système d'épargne permettant aux propriétaires d'immeubles à faibles loyers de procéder à des réparations, tout semble être fait pour accentuer le départ des populations à l'extérieur de la ville, ce qui aggravera bien évidemment l'étalement urbain. Cette politique sociale sera renforcée en raison de l'impact sur l'opinion

[299] Il n'est pas inutile de rappeler que, durant la seconde partie du XIX^{ème} siècle, le logement social est resté le fruit d'initiatives de personnes privées indignées par le mauvais état du logement de la classe ouvrière. La loi « Siegfried » du 30 novembre 1894 autorisant les sociétés d'habitations à bon marché (HBM) à emprunter à taux réduit à des organismes publics et leur accordant des avantages fiscaux, ainsi que la création des offices municipaux, ont d'ailleurs eu pour finalité de donner un cadre juridique à des initiatives privées ou locales. C'est seulement en 1928, avec la loi « Loucheur », que l'Etat intervient pour la première fois directement dans le financement de 200.000 HBM et de 80.000 immeubles à loyer moyen (ILM).

[300] Ces logements destinés aux personnes de condition modeste pouvaient être financés par le Crédit Foncier à concurrence de 80% du prix de revient.

[301] Cette contribution impose aux entreprises de plus de 10 salariés de participer au logement de leurs employés en y consacrant 1% de la masse salariale (art L. 313-1 CCH). Le non respect de cette obligation est non pas « sanctionné » mais « encadré » par le 1 de l'article 235 bis CGI qui prévoit, dans ce cas, le versement d'une cotisation de 2% des rémunérations versées par les employeurs qui n'auraient pas procédé ou insuffisamment procédé à ces investissements. En effet, dans sa décision du 13 janvier 2011, le Conseil constitutionnel, saisi par le Conseil d'Etat le 14 octobre 2010 d'une question prioritaire de constitutionalité (QPC) posée par la *« SNC Eiffage Construction Val de Seine »*, a analysé la cotisation de 2% comme un dispositif fiscal à caractère incitatif, et non comme une sanction. Ce n'est, en effet, qu'en l'absence de paiement de cette cotisation que les sanctions applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires sont applicables : voir C. const n°2010-84 QPC, 13 janvier 2011, *« SNC Eiffage Construction Val de Seine »*, Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, cahier n°32.

publique de la campagne effectuée par l'abbé Pierre durant l'hiver 1954 et qui incitera le gouvernement à adopter un programme de 12.000 logements neufs en cité d'urgence pour accueillir les sans logis[302]. Destinées à répondre à des situations d'urgence, ces mesures ont été prises de façon spontanée, sans réflexion préalable sur les liens unissant le centre-ville et sa banlieue. Cinq ans après le Plan Courant, la loi cadre du 7 août 1957, à l'origine de la politique des ZUP, permettra d'organiser «définitivement» l'extension des agglomérations: elle se traduira principalement par l'édification de la plupart des « grands ensembles » à la périphérie des villes.

Jusqu'au début des années 1960, la logique de l'aide à la pierre est poussée à son maximum et 80% des logements construits le sont avec une aide de l'Etat. C'est en 1963, à la suite du boom immobilier entraîné en partie par l'arrivée des rapatriés et de capitaux venant d'outre mer, qu'un certain nombre de réformes est apparu nécessaire : les « logecos » sont supprimés en raison du coût trop important qu'ils représentent pour l'Etat en bonifications[303], et des plafonds de ressources sont désormais imposés aux bénéficiaires de prêts spéciaux. Le développement du pavillonnaire connaîtra une nouvelle relance sous Albin Chalandon, ministre de l'urbanisme, qui lance, en mars 1969, un vaste programme de construction de maisons individuelles. En facilitant l'accession à la propriété par la mise sur le marché de nouvelles formules d'épargnes et de prêts, cette politique a notamment pour objet de faciliter un certain désengagement de l'Etat à l'égard du financement du logement. Celui-ci se concrétisera avec la loi du 3 janvier 1977 portant réforme du financement du logement[304] qui aura pour objet de réviser le système des aides publiques en encourageant l'accession à la propriété, en réduisant et simplifiant le système d'aide à la pierre, et en augmentant les aides à la personne. Ainsi, la création en 1977 de l'aide personnalisée au logement (APL) rompt avec la logique des aides personnelles destinées à des catégories ciblées de personnes ou de ménages[305] : sa légitimité se fonde sur la suppression du ciblage, et sur la généralisation d'une

[302] Dès le début des années 1960, ce dispositif est complété par la création de cités de transit. Ces dernières seront définies par une circulaire du 19 avril 1972 comme *« des habitations affectées au logement provisoire des familles occupantes à titre précaire, dont l'accès à un habitat définitif ne peut être envisagé sans une action socio-éducative destinée à favoriser leur insertion sociale et leur promotion »*. Ces occupants, recrutés par le fichier des mal logés, versent une redevance et non un loyer.

[303] De plus, les prix de revient réglementaires insuffisamment réévalués sont mal respectés et ne correspondent plus aux conditions réelles du marché.

[304] Loi n°77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement, JO 4 janvier 1977, p. 68.

[305] En effet, l'allocation de logement sociale (ALS) avait été instituée par la loi du 16 juillet 1971 au profit des personnes âgées, des handicapés, et des jeunes travailleurs de moins de 25 ans. Parallèlement, l'accès à l'allocation logement à caractère familial créée par la loi du 1er septembre 1948 afin d'aider les familles à supporter l'augmentation des loyers postérieurs à la loi du 1er septembre, avait été étendu en 1972 aux jeunes ménages, ainsi qu'à ceux ayant certaines personnes à charge (ascendants ou descendants).

aide dont le montant dépend de la capacité à payer[306]. Ce changement de cap se justifie non seulement par le fait que l'offre de logements a atteint un niveau suffisant pour satisfaire la demande, mais aussi en raison du deuxième choc pétrolier qui a contraint l'Etat à soutenir les investissements productifs, et donc à se désengager de ceux concernant le logement. La crise du logement était effectivement terminée, mais pas la «crise des centres-villes ». Vidés de leurs habitants, ces derniers deviennent des « centres de travail » où il n'est plus possible de circuler aux heures de pointe. Privés de leurs habitants, les centres-villes vont amorcer un nouveau déclin : ainsi, comme nous allons le voir dans le titre suivant, la construction massive de logements en banlieue s'est accompagnée de la création des grandes surfaces périphériques ce qui, toujours de façon exogène, a contribué à la disparition du commerce de proximité dans les centres anciens.

[306] Celle-ci s'apprécie en fonction de la composition de la famille, de ses ressources et du montant du loyer.

Conclusion

Ce chapitre nous a permis de démontrer que les causes à l'origine de la paralysie des centres-villes dépassent largement la question de l'automobile. Son incrimination n'est pas totalement dénuée de sens et présente le mérite de la simplicité, mais elle est incomplète et ne permet pas à elle seule de justifier les contraintes de circulation qui ont contribué au déclin des centres. Le choix en faveur de l'automobile est le résultat d'un ensemble de facteurs historiques, politiques, juridiques, et sociologiques, qui ont fait l'objet de multiples études dont le principal défaut est de ne jamais avoir été prises en compte par les politiques publiques. Ce cloisonnement a été particulièrement préjudiciable pour les centres anciens dans la mesure où ces derniers souffraient depuis fort longtemps d'encombrements. Ainsi, la constance du phénomène de dépeuplement des centres et son aggravation au niveau français peuvent être interprétées par deux facteurs : d'une part, la particularité des centres français qui sont très petits, et de ce fait, très fragiles ; d'autre part, un habitat de plus en plus lointain, avec des politiques nationales qui ont été des politiques de périphéries. Dès lors, la politique de développement des transports en commun nous est apparue en contradiction avec les caractéristiques morphologiques des centres : on a surestimé la capacité d'absorption du trafic routier par la voirie de surface, et le choix en faveur de l'autobus s'est effectué sur le fondement de considérations économiques à court terme. Des concepteurs ou exploitants de réseaux favorisant une politique de marketing dont la finalité visait davantage à exploiter le trafic qu'à le réguler, au contexte technico-politique favorisant un éclatement des compétences relatives au transport, la question de la circulation « intra-muros » a été traitée par défaut, en dehors de tout projet urbain. Ce constat se vérifie également sur le plan juridique : en plus du fait que l'aménagement des voies publiques en centre-ville obéit aux mêmes règles que celui des routes nationales ou des autoroutes, la réglementation applicable se révèle soit dépassée, soit trop complexe à mettre en œuvre. Elle ne tient pas compte du fait que la voirie accompagne le bâti, et fait de la rue un élément de séparation entre ce qui relève du domaine public et du domaine privé. Il n'est donc pas étonnant que cette réglementation soit aujourd'hui remise en cause au regard du respect du droit de propriété, et il y a fort à parier que cette question se posera dans l'avenir avec de plus en plus d'acuité compte tenu de la multiplication des aménagements nécessaires aux transports en commun. Il pourrait alors être souhaitable d'engager une réflexion sur l'élaboration d'un statut juridique propre aux voies publiques du centre-ville : en effet, alors que le bâti ancien fait l'objet de procédures spécifiques, n'y-a-t-il pas une incohérence à ce que la voirie publique qui l'accompagne

demeure soumise à un régime général, qui se révèle par ailleurs peu malléable et en décalage avec l'évolution de la mobilité des citadins ? Celle-ci fait en effet l'objet de changements permanents dont l'importance et la rapidité engendrent inévitablement de profonds bouleversements sur le fonctionnement interne du centre-ville. Loin de se limiter aux déplacements, la mobilité reflète les modes de vie et les nouvelles exigences sociales auxquelles le centre-ville ne semble plus répondre. Il nous est donc apparu logique de nous interroger sur les contours de cette notion et sur les conséquences de son évolution à l'égard du centre-ville. La multiplicité des études sociologiques réalisées sur cette question témoigne de son importance : pour autant, juridiquement, la mobilité reste une affaire de déplacements, et l'absence d'approche « socio-juridique » entraîne nécessairement un décalage entre le droit et les faits. Ainsi, la politique de transports en commun a été élaborée indépendamment de l'évolution des modes de vie des usagers : non seulement elle n'a jamais permis de réduire les embouteillages du centre, mais pire, elle les a aggravés ! En peu de temps, la relation centre-périphérie s'est inversée et l'exode rural a fait place à l'exode urbain. Là encore, comme en matière de transports, les choix opérés par les pouvoirs publics ont été le fruit de décisions éparses, prises au coup par coup en dépit de toute vision d'ensemble. Ainsi, la politique de logement social n'a concerné que la banlieue et on peut aujourd'hui affirmer que l'incapacité du centre à satisfaire les besoins en logements a été traitée par défaut. Il faut reconnaître qu'une réhabilitation de centre ancien demande 20 à 30 ans, c'est-à-dire autant de temps qu'il a fallu pour qu'il se dégrade. Cela transcende le temps des procédures et le temps des mandats électifs. Intervenir sur les centres anciens oblige à considérer d'autres échelles d'intervention avec une pluralité de thématiques à prendre en compte, un cadre géographique strict à dépasser, et des aspects financiers qu'il convient de ne pas négliger[307]. Face à des procédures qui raisonnent en termes de délimitation de périmètres, la problématique posée interroge la pertinence des outils mobilisés. Les procédures utilisées permettent difficilement de revenir en arrière : le plus souvent, elles produisent des effets pervers sur un autre champ que celui que l'on traite ou sur un autre territoire, et nécessiteront la mise en place d'autres procédures pour en gérer les conséquences.

[307] Les interventions en centre ancien sont des opérations bien plus complexes et coûteuses que celles réalisées en site vierge : voir V. RENARD, *Finances locales et formes du développement urbain*, Revue d'Economie Financière, novembre 2006, n°86.

Conclusion titre I

L'analyse des politiques publiques qui ont eu pour objet de dédensifier le centre de nos villes pour y améliorer la qualité de vie et les conditions de circulation nous a conduit à envisager divers aspects de l'histoire politique, religieuse, économique et sociale des villes. Nous avons pu ainsi constater que la pratique de fortes densités est très ancienne et qu'elle constitue un élément essentiel dans le processus de formation des villes. Dès lors, dédensifier le centre présente inévitablement un risque : celui de priver la ville de son noyau dur ou d'en modifier tellement le fonctionnement qu'il devient impropre de parler encore de centre. Ces considérations nous obligeaient donc à rechercher, au travers de l'histoire urbaine, les éléments substantiels de la centralité, c'est-à-dire ceux qu'il faut impérativement préserver si on veut éviter qu'une politique de dédensification produise des effets pervers. Il s'agissait alors de comprendre comment était « né » le centre ou plutôt de savoir quels étaient les « ingrédients » à l'origine des premiers noyaux urbains autour desquels la ville s'est construite. Cette analyse nous a permis de constater que ce sont précisément ces éléments qui font aujourd'hui défaut dans les cœurs de villes. Il en est ainsi pour le pouvoir, la recherche de protection, et les échanges commerciaux et humains : à l'origine de la sédentarisation des individus, ces éléments ont aujourd'hui disparu de nos centres, sans doute parce que la sédentarisation a fait place à la mobilité. Le pouvoir a été largement « décentré » et, en dehors de l'hôtel de ville, la plupart des organismes représentatifs de celui-ci se situent aujourd'hui en périphérie. La recherche de protection, fort heureusement, n'est plus d'actualité : au contraire, certains centres-villes sont victimes d'une insécurité grandissante. Quant aux échanges, leur nature s'est profondément transformée : le commerce alimentaire a quasiment disparu et les échanges sont désormais des échanges d'information en raison notamment de la disparition de l'habitat en faveur des bureaux. Quant aux échanges humains, ils se sont nettement altérés sous l'effet des comportements individualistes, mais parviennent néanmoins à survivre dans les petites villes ou grands villages grâce à la tenue de marchés et de foires encore organisés dans le centre. C'est parce que la sédentarisation, à l'origine du rôle fédérateur du centre, a fait place à la mobilité, que la centralité s'est peu à peu étiolée. Le passage de la cité antique à la ville médiévale revêt, dans ce cadre, une importance capitale car il marque l'apparition des premières formes de « nouvelles centralités ». Ce phénomène n'a donc rien de nouveau : au contraire, il illustre le fait que la structure urbaine est bien le reflet des modes de vie qui n'ont pas attendu le XX^{ème} siècle pour évoluer. Pour autant, il faut reconnaître que c'est seulement au début de la seconde partie du XX^{ème} siècle que le

déséquilibre affectant le fonctionnement du centre et ses relations avec la périphérie atteint son paroxysme: les destructions entraînées par les guerres, la vague d'immigration massive qui leur a succédé, et le développement de la mobilité individuelle ont bouleversé les usages collectifs de la ville et ont donné naissance à des pratiques individualistes dont la meilleure illustration demeure le triomphe de l'idéologie pavillonnaire entre 1950 et 1965. Que ce soit en raison de l'extrême pénurie de logements locatifs ou de la diversité des prêts en accession à la propriété, le choix du logement s'est davantage porté sur la maison individuelle que sur l'immeuble collectif, ce qui a incité les pouvoirs publics à créer une offre de terrains suffisante afin d'éviter que le marché foncier s'enflamme : la création, en 1954, de zones d'habitation financées par le Fonds national d'aménagement du territoire, et en 1958, des ZUP, en constituent un excellent exemple[308]. En région parisienne, où les problèmes fonciers sont plus aigues qu'en province, la création de villes nouvelles et le lancement du RER en 1965 ont également permis de développer une offre de terrains constructibles. Cet effort financier de l'Etat a été complété par une politique très libérale d'octroi des permis de construire dans les zones équipées, ce qui a accentué la construction de maisons individuelles et la fuite des habitants vers la périphérie. Parallèlement, dans le centre-ville, la pénurie de logements s'est accrue sous l'effet de la loi de 1948 : le blocage des loyers a eu une conséquence directe sur l'entretien des logements par les propriétaires et les immeubles, peu à peu transformés en taudis, ont fait péricliter l'attrait de l'habitat ancien en faveur de la construction neuve. La maison individuelle plutôt que l'immeuble collectif, et la qualité de vie plutôt que le bruit et la pollution. Le développement de la banlieue résidentielle et de ses multiples équipements de proximité a entraîné la formation de nouvelles centralités qui, comme à l'époque de la ville médiévale, sont venues « concurrencer » pour les uns, « complémentariser » pour les autres, le rôle des centres-villes. Cette comparaison doit cependant être nuancée dans la mesure où l'éclatement de la ville médiévale n'a pas été aussi fatal pour le centre que celui de la métropole moderne : celui-ci avait en effet conservé une force d'attraction liée au maintien des fonctions relatives à l'habitat et au commerce, ce qui n'est pas le cas des centres du XX^{ème} siècle. Privés de ce qui autrefois faisait leur force, le

[308] Ces dernières ont d'ailleurs fait l'objet de nombreuses convoitises : réalisés selon des critères de la Charte d'Athènes, ces grands ensembles ont entraîné une rupture radicale dans l'évolution de la morphologie urbaine dans le sens de l'uniformité. Par ailleurs, les nombreuses nuisances créees par ce type d'habitat (bruit, difficultés d'appropriation des espaces, absence de lieux de rencontre…) font rapidement l'objet de nombreuses critiques, ce qui conduira le législateur à instituer, dans le cadre de la LOV du 30 décembre 1967, une nouvelle procédure d'urbanisme : la zone d'aménagement concertée (ZAC). La circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat, arrêtera définitivement la construction des grands ensembles et seuls des groupements ne dépassant pas 500 logements d'un seul tenant seront désormais tolérés (JO 5 avril 1973, p. 3864).

centre-ville ne s'est pas paupérisé : il s'est vidé de ses habitants, y compris des plus pauvres qui, grâce à une politique de logement social axée sur la périphérie, ont pu accéder au mythe de la maison individuelle.

Les différentes politiques visant à dédensifier le centre n'ont pas eu l'effet escompté parce qu'on a sous-estimé la relation centre-périphérie alors même qu'elle commande l'augmentation de la mobilité intra urbaine. Après avoir été conquis pour satisfaire les besoins en logement, l'espace périphérique a fait l'objet d'une multitude d'aménagements pour les nouveaux résidents : trop rapide, cette nouvelle forme d'urbanisation a provoqué une fragmentation de la ville alors même que la périphérie était appelée à devenir l'espace intermédiaire entre le centre et la banlieue. Il était alors plus aisé d'incriminer les fortes densités des centres-villes plutôt que de mener une réflexion sur les facteurs externes ayant contribué à « vider la centralité de son contenu »[309]. Cette réflexion aurait sans doute permis de comprendre que l'expansion urbaine est inévitable, mais qu'elle doit être pensée en cohérence avec le fonctionnement interne de la ville. Or bien que légitimes, les causes ayant milité en faveur de la dédensification des centres ont créé les conditions d'une rivalité entre les territoires : loin de former une unité, la ville s'est divisée et la hiérarchie des valeurs urbaines s'est inversée, privilégiant un système multicellulaire dans lequel la proximité est revisitée conformément aux exigences de la société moderne. Nous tenterons dans le titre suivant d'analyser comment ces exigences se sont traduites dans l'organisation de l'espace urbain, et quelles ont été leurs conséquences vis-à-vis des centres-villes.

[309] Nous reprenons ici l'expression consacrée par la CEDH à propos de l'atteinte à la substance du droit de propriété.

« …La solution « noyaux urbains » rencontre cette tendance très forte selon laquelle, dans notre société, on recherche volontiers une résidence à l'écart des centres urbains pourvu qu'on puisse facilement les atteindre quand le désir ou le besoin s'en font sentir »
Robert Auzelle[310]

Titre II

LA DENSIFICATION DES NOUVELLES CENTRALITES : LA RECHERCHE D'UNE ATTRACTIVITE FONDEE SUR LA MOBILITE

Si la création de nouvelles centralités n'a rien de contemporain puisqu'elle a illustré le passage de la cité antique à la ville médiévale, elle se pose aujourd'hui en des termes quelque peu différents. Alors que les nouveaux lieux de centralités de la ville médiévale se fondaient sur une multifonctionnalité, les nouvelles centralités de la ville moderne tendent vers une polarisation monofonctionelle. Cette version moderne de l'aménagement urbain témoigne de profonds changements dans l'usage qui est fait aujourd'hui de la ville : en effet, les évolutions qui ont marqué la société française depuis les années 1950 et plus généralement les sociétés occidentales, s'inscrivent dans un mouvement de modernisation des modes de vie, des relations sociales et des rapports à la ville. Durant cette période, l'évolution des valeurs individuelles, sociétales, et économiques, s'est faite au détriment de l'organisation monocentrique des villes qui accueillent désormais 90% de la population française. L'étalement urbain en résultant est rapidement devenu problématique : de l'augmentation de la mobilité individuelle et des émissions importantes de gaz à effet de serre, à la dégradation des paysages, en passant par l'inégalité des citadins devant les coûts de la centralité et de ses équipements, les conséquences sont alarmantes. Devant ce constat, et compte tenu de l'impossibilité d'empêcher la ville de s'étendre, les autorités publiques tentent désormais d'organiser de façon rationnelle et cohérente l'extension urbaine. Enjeu majeur de l'urbanisme en France comme à l'étranger, la maîtrise de l'étalement urbain passe par la constitution de métropoles polycentriques à même de produire de la centralité là où celle-ci fait défaut. Dans ce contexte, la création et la densification de nouvelles centralités constituent une alternative pour réduire les mobilités en général et favoriser les transports en commun : elle apparaît légitime au regard des objectifs de développement durable dont l'enjeu principal

[310] R. AUZELLE, *« Clefs pour l'urbanisme »*, Paris, éd. Seghers, 1971, 270 p.

est de concentrer autant que possible les activités urbaines et les déplacements. Elle permet en outre de désengorger le centre-ville, tout en assurant une égalité des citadins dans l'accès à la centralité. Ce nouveau mode d'aménagement urbain est issu d'une réflexion sur la polarisation des équipements commerciaux à la périphérie des villes, et sur l'intérêt de rassembler certaines activités à l'intérieur de pôles bien desservis par les transports en commun, et donc susceptibles de susciter des économies de déplacements. Nous verrons que cet aspect n'a pas échappé à la grande distribution qui a su tirer parti de localisations extra-urbaines pour exploiter un nouveau concept marchand nécessitant des surfaces importantes et introuvables en centre-ville. L'apparition des centralités commerciales annonce l'avènement de la ville multipolarisée à une époque où la planification intercommunale en est à ses balbutiements. L'échelle de la commune étant insuffisante pour répondre à des enjeux économiques qui la dépassent, il faudra attendre la grande réforme SRU pour que le schéma de cohérence territoriale (SCOT) soit consacré comme instrument fondamental de pilotage des politiques urbaines, et que l'activité économique soit érigée comme composante à part entière de tout projet global d'aménagement. Pour autant, nous verrons que la place du droit de l'urbanisme dans le dispositif d'octroi des autorisations d'implantation des grandes surfaces était, jusqu'à la réforme actuelle, très relative : son inefficacité a été soulignée à plusieurs reprises dans la mesure où il n'a pas arrêté le développement de la grande distribution en termes de surfaces nouvelles autorisées chaque année[311]. Au contraire, le mouvement a connu une accélération si l'on en juge au nombre de mètres carrés demandé chaque année aux anciennes commissions d'équipement commercial (CDEC). A cette tendance s'est ajouté le développement en centre-ville de formes nouvelles de distribution tel que le maxi-discount dont les surfaces, souvent inférieures au seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation, se sont multipliées en dehors de tout contrôle. Ce phénomène, observable dans de nombreuses villes européennes, a entraîné un processus de dévitalisation commerciale des centres : or si le commerce peut exister en dehors de la ville, le centre ne peut en revanche exister sans le commerce. Notre analyse nous conduira nécessairement à dépasser le cliché de l'opposition entre les formes commerciales du centre et de la périphérie : nous verrons en effet que ce schéma n'est plus représentatif ni de la structure, ni de l'organisation fonctionnelle des villes qui s'orientent invariablement vers un développement polycentrique. La concurrence se joue désormais à des échelles différentes, et concerne tous les secteurs d'activités susceptibles de créer de la centralité et d'acquérir une notoriété

[311] P. TERNEYRE, *Sur les incohérences, effets pervers et failles de certaines dispositions du droit de l'urbanisme commercial*, LPA 1996, n°68, p. 24.

suffisante pour prendre place au sein de la hiérarchie métropolitaine. Comme autrefois, la centralité est empreinte de prestige, si ce n'est que celui-ci s'apprécie à de nouvelles échelles et selon des logiques différentes sur lesquelles nous ne manquerons pas d'insister car elles annoncent la ville de demain. Ces développements nous conduiront à étudier les différents outils dont disposent les collectivités locales pour parvenir à un équilibre entre la densification des centralités urbaines et la qualité de vie. Aujourd'hui, si les exigences de renouvellement urbain et de développement durable apparaissent comme un compromis entre ces deux idéologies, nous verrons que les outils règlementaires sont soit inadaptés, soit mal utilisés. Conçus à une époque où les fortes densités avaient mauvaise presse, ils font actuellement l'objet de retouches visant à les rendre plus malléables dans la gestion des densités bâties. Pour autant, certains aspects demeurent étrangers au droit de l'urbanisme, ce qui nous conduira, comme dans le titre précédent, à nous interroger sur les rôles respectifs de la sociologie, de la géographie, de la géométrie et de l'économie dans ce domaine. Ces différentes disciplines nous aideront en effet d'une part, à comprendre les déséquilibres induits par les concentrations monofonctionnelles **(Chapitre I)** pour, d'autre part, analyser les différentes méthodes permettant de trouver un équilibre entre la densité et l'attractivité **(Chapitre II)**.

CHAPITRE I

LES DESEQUILIBRES INDUITS PAR LES CONCENTRATIONS MONO-FONCTIONNELLES : L'EXEMPLE DES CENTRALITES COMMERCIALES PERIPHERIQUES

Après avoir été convoité pour la construction de logements, l'espace périphérique s'est naturellement doté d'un appareil commercial à même de satisfaire les besoins des nouveaux résidents. Les opportunités foncières ont alors permis à la grande distribution de s'implanter et de s'étendre sans qu'aucune limite juridique, ou presque, n'encadre la progression de cette nouvelle forme de commerce. Des centres commerciaux éparpillés en périphérie, à l'organisation au sein de vastes concentrations de commerces, les centralités commerciales sont aujourd'hui devenues des polarités, cette notion étant entendue comme la volonté d'organiser localement des territoires afin qu'ils restent en relation avec le cœur de l'agglomération ou de la métropole. Néanmoins, ce phénomène est relativement récent, et nous devons aujourd'hui faire face aux échecs d'une politique qui a laissé les centres commerciaux périphériques s'implanter *de facto,* ne respectant aucune logique urbanistique, ni même économique, visant à maintenir un lien avec le centre-ville. Au contraire, ces entités se sont développées en autarcie, favorisant ainsi une rupture territoriale, sociale et fonctionnelle entre le centre et la périphérie. Parallèlement, l'exode rural, la croissance économique, le développement du travail féminin, les nouveaux modes de transport, et l'arrivée sur le marché d'une multitude de produits et services nouveaux ont créé les conditions d'une concurrence à laquelle le petit commerce de centre-ville pouvait difficilement faire face. Le développement effréné des grandes surfaces connaîtra cependant un ralentissement dans les années 1990 : victimes de leur monofonctionnalité, elles ont dû diversifier et adapter leurs prestations à une nouvelle forme de demande. Nous verrons que l'emploi de techniques de management importées des Etats-Unis, et dont la clé de réussite réside dans la capacité d'anticipation de besoins nouveaux, a entraîné une mutation de l'appareil commercial périphérique qui s'est « multifonctionnalisé ». Au départ spécialisées dans le secteur alimentaire, les grandes surfaces se sont organisées au sein de pôles d'activités dont la particularité réside à la fois dans la concentration et la spécialisation d'une fonction (le commerce), et dans la diversification opérée au sein de cette activité (commerce de produits de nature différente et commerce de loisirs). Nous verrons que c'est ici que la notion de centralité commerciale prend tout son sens et se détache de celle de centre-ville pour constituer un nouvel espace non pas multifonctionnel, mais multicommercial, qui s'inscrit

davantage dans une logique de complémentarité que d'opposition. Face à cette mutation générale de l'appareil commercial, la réglementation relative aux équipements commerciaux s'est cantonnée dans une vision dualiste des rapports entre le centre et la périphérie. Fondé sur un mécanisme de double autorisation, le dispositif d'encadrement des implantations commerciales avait pour objet de maintenir un équilibre illusoire entre certaines branches de petits commerces indépendants et le spectre de la grande distribution. Si l'échec de cette règlementation est unanimement reconnu, ses causes sont, en revanche, rarement dénoncées. La polarisation commerciale et ludique demeure l'emblème des nouvelles centralités **(Section I)**, et la lutte contre la perte d'attractivité commerciale du centre se joue désormais sur fond de libéralisation de la concurrence **(Section II)**.

Section I : La polarisation commerciale et ludique comme emblème des nouvelles centralités

Si durant les années 1950 la quasi-totalité des achats s'effectuait encore en centre-ville, la décennie suivante est marquée par l'installation de grandes surfaces possédant des atouts que le commerce traditionnel peut difficilement concurrencer. Face à l'exode rural et à l'arrivée massive de nouveaux consommateurs, ce dernier, confronté au manque d'espace, n'a pas été en mesure de rivaliser : l'exiguïté des magasins n'a pas permis d'offrir à la clientèle l'éventail des produits disponibles sur le marché, et la création de grandes centrales d'achats a entraîné une forte baisse des prix qui a eu pour effet de déstabiliser le commerce traditionnel. Parallèlement, le développement de l'automobile et du travail féminin a favorisé l'évolution des modes de vie vers une recherche constante de gain de temps : cet aspect, nous le verrons, ne manquera pas d'être largement exploité par la grande distribution. Pour autant, si la croissance de la vitesse a modifié les échelles de la ville et remis en cause la notion de densité, il est malgré tout inexact de faire de l'automobile et de la grande distribution les causes exclusives de la crise des centres. Cette vision caricaturale aurait pour effet de faire reposer l'entière responsabilité de la fragmentation urbaine sur les exploitants de concepts qui, somme toute, ne sont que les conséquences d'une mutation sociétale à laquelle les centres-villes, du fait de leur morphologie, ont eu plus de mal à s'adapter. Dans ce cadre, nous verrons que le contexte économique et social a joué un rôle prépondérant dans le développement et le succès de la grande distribution dont l'atout est d'avoir développé une « multifonctionnalité commerciale » adaptée aux rythmes de vie urbains **(I)**. Pour autant, ces derniers n'ont cessé d'évoluer et ont contraint les ensembles commerciaux à adopter de nouvelles stratégies de

consommation qui sont à l'origine de ce que nous avons désigné dans l'introduction par l'expression de « centralité commerciale » **(II)**.

I –L'atout de la grande distribution : une « polarisation commerciale » adaptée aux rythmes de vie urbains

Le succès de la grande distribution se justifie par la conjugaison de deux ensembles de facteurs. Le premier rassemble des éléments que nous qualifierons d'extérieurs, dans la mesure où ils sont directement liés à un contexte économique et social favorable à de nouvelles pratiques commerciales **(A)**. Le second a trait à des éléments purement internes qui tiennent au contenu d'un concept fondé sur la praticité, le gain de temps et d'argent, valeurs qui sont à l'origine de la dualité commerciale qui a opposé pendant longtemps le centre à la périphérie **(B)**.

A/ Un contexte économique et social favorable à de nouvelles pratiques commerciales

Nous avons analysé dans l'introduction l'impact de la fonction commerciale dans la constitution de lieux de centralité ; nous avons insisté sur le fait que le centre géométrique de la ville a fait l'objet, à plusieurs reprises, d'une concurrence accrue avec certains bourgs suburbains qui s'étaient dotés d'atouts similaires en cumulant les fonctions relatives au pouvoir et au commerce ; enfin, nous avons évoqué le cas des villes portuaires dans lesquelles l'économie générée par la présence du port suffisait pour constituer le lieu le plus dynamique et le plus important de la ville en bordure de mer. A la question de savoir si la centralité dépend de l'intensité de l'activité commerciale ou le contraire, nous apporterons une réponse nuancée : la centralité suppose une attractivité commerciale conséquente mais son intensité dépend directement du choix des territoires d'implantation des activités : il doit s'agir d'espaces dont la force d'attraction s'exerce sur le plus grand nombre possible de citadins, quelle que soit la situation de leur domicile dans la ville ou leur position dans la hiérarchie sociale. C'est exactement ce qu'ont réussi les centres commerciaux périphériques : l'abondance d'un foncier vierge et bien moins cher qu'en centre-ville leur a permis de s'implanter aux entrées de ville en créant une offre marchande fondée sur une nouvelle formule commerciale : le supermarché[312]. Largement décriés tant du point de vue de leur insertion dans un environnement semi rural que des répercussions sur le chiffre d'affaires des

[312] Le concept du libre service nous vient des Etats-Unis où il a été exploité durant l'entre deux guerres ; en revanche, il n'a été expérimenté en France qu'à partir des années cinquante par Edouard Leclerc : l'ouverture du premier hypermarché Carrefour date de 1963 à Sainte-Geneviève des Bois dans le département de l'Essonne.

commerces de centre-ville, ils se sont constitués « la part du lion » en exploitant au bon moment un nouveau concept marchand fondé sur la praticité et l'efficacité. Apparues à une époque où la logique fordienne bat son plein[313], ces grandes surfaces misent d'abord sur leur localisation : édifiées à proximité des réseaux routiers et autoroutiers qui entourent les villes, elles bénéficient d'une accessibilité incomparable aux centres traditionnels puisque situées le plus souvent sur l'itinéraire domicile-travail de nombreux citadins. Elles permettent en outre d'équiper les zones d'habitat édifiées en banlieue d'un appareil commercial indispensable. A la différence des centres-villes, la disponibilité foncière de ces territoires leur a permis de se doter d'immenses parkings, répondant ainsi aux exigences d'une société moderne dans laquelle le véhicule particulier est synonyme de liberté et de gain de temps. Elles s'inscrivent d'ailleurs dans la droite ligne du concept de « pérégrination » : décrite comme un mode de fonctionnement dominant, la pérégrination est « *le résultat du croisement entre les stratégies d'utilisation de l'espace urbain par les ménages, d'une part et d'autre part une offre en services en commerces de plus en plus éclatée sur l'ensemble de la région urbaine »*[314]. Outre les facilités d'accès, elles présentent l'avantage de concentrer au même endroit une offre diversifiée de produits à des prix particulièrement compétitifs : initialement ciblée sur la vente de produits alimentaires, la formule est rapidement étendue à d'autres types de produits, au point que le consommateur y trouve à peu près tout ce qu'il veut et n'a plus besoin de fréquenter d'autres commerces. Cette stratégie commerciale leur permettra d'acquérir des parts de marché au détriment du petit commerce indépendant. Le principal critère d'attraction de ces grandes surfaces se fonde initialement sur la pratique des bas prix afin de séduire les classes moyennes et populaires qui accèdent, à cette époque, à la motorisation et à la consommation moderne et de confort. A ce titre, elle constitue un accompagnement de la politique de logement social évoquée dans le titre précédent. Philippe Moati, auteur de « L'avenir de la grande distribution » résume fort bien les raisons du succès de cette nouvelle forme de commerce : *« Pourquoi la grande distribution a-t-elle fait son apparition en France au début des années 1960 ? Comment rendre compte de la vitesse extraordinaire avec laquelle ce concept de vente s'est imposé et étendu à la commercialisation de la plupart des familles de produit ? La réponse à ces questions se trouve fondamentalement dans la cohérence qui unit la grande distribution aux caractéristiques du système économique et*

[313] Les principes du fordisme et notamment l'exigence de rendement, la déqualification de la main d'œuvre, la séparation du travail de conception du travail d'exécution, ont été transposés au secteur du commerce.
[314] R-P. DESSE, *Les centres commerciaux français, futurs pôles de loisirs ?*, Flux n°50, octobre-décembre 2002, p. 7.

social qui se met en place à l'issue de la reconstruction : le fordisme »[315]. Caractérisé par l'importance qu'il accorde aux fonctions, le fordisme coïncide en effet avec l'émergence de ces nouvelles formes de concentrations commerciales qui s'inscrivent dans le prolongement du contexte économique de l'époque. Les théories corbuséennes fondées sur la requalification du territoire par la polarisation fonctionnelle se trouvent également pleinement satisfaites : après avoir constitués des espaces de prédilection pour résoudre la crise du logement qui sévissait après-guerre, les périphéries ne se cantonnent plus à une fonction « dortoir » et se spécialisent dans la fonction commerciale. Leur transformation accompagne l'essor spectaculaire de la société de consommation. Elle sera d'abord visible dans la région parisienne : dès 1965, le schéma d'aménagement et d'urbanisme attirait l'attention sur la nécessité de doter la périphérie d'un équipement commercial suffisant afin d'éviter l'engorgement de Paris où les habitants des banlieues effectuaient à peu près les deux tiers de leurs achats. Elle se généralisera rapidement à l'espace périphérique de l'ensemble des agglomérations françaises. Ce succès n'a rien de surprenant : à une époque ou le développement du salariat et du travail féminin bat son plein, ces nouveaux lieux commerciaux sont en parfaite adéquation avec l'évolution des modes de vie. Après la démocratisation de l'automobile et du logement, on assiste à une démocratisation de la consommation. Ces avancées sociales auront pour point commun de consolider la fracture urbaine qui s'était amorcée dès l'après-guerre. Le clivage centre-périphérie est alors à son comble.

B/ La dualité commerciale centre-périphérie : un débat dépassé

Le développement effréné de la grande distribution et les changements des modes de consommation qu'il a entraîné depuis plus de quarante ans ont mis à mal les formes traditionnelles de commerces sur lesquelles reposait en grande partie l'attractivité des centres-villes. Ce phénomène n'est pas propre à la France : avant d'atteindre l'Europe, il s'est d'abord manifesté aux Etats-Unis où la croissance exponentielle des villes fut un facteur déclenchant d'une urbanisation multipolaire : surnommé « syndrome du beignet », les galeries marchandes et les centres commerciaux périurbains forment un anneau autour des villes dont la puissance d'attraction a pour effet de dévitaliser les centres traditionnels. On observe une évolution comparable en Grande Bretagne où l'explosion du commerce périurbain au cours des années 1980 trouve son origine dans la politique volontariste du gouvernement qui, dans le but de

[315] P. MOATI, *« L'avenir de la grande distribution »*, Paris, Odile Jacob, 2001, p. 15.

favoriser un boom de la consommation, ouvre à l'urbanisation de nombreux espaces ruraux pour la construction d'hypermarchés. Les répercussions sur les centres-villes ne se sont pas faites attendre : magasins fermés, sites abandonnés, le développement d'immenses centres commerciaux a provoqué une diminution de plus de la moitié de l'activité commerciale des centres en dix ans. Ce déclin s'est naturellement accompagné d'une augmentation des prix et d'une offre de moins en moins diversifiée[316]. Dès lors, une vision manichéenne, opposant le centre à la périphérie ou plutôt le petit commerce indépendant à la grande distribution, s'est imposée. Plusieurs éléments ont effet milité en faveur de cette opposition : il existerait une forme commerciale de centre-ville (le petit commerce) et une forme commerciale de périphérie (la grande surface), chacune d'entre elle se différenciant par la nature de l'offre et de la clientèle. L'offre de centre-ville correspondrait à des produits plus coûteux appelant une clientèle plus aisée, alors que l'offre commerciale périphérique concernerait la vente de produits bas de gamme accessibles aux familles plus modestes. Dans le même registre, les valeurs sociales et l'effet de vitrine caractérisant le commerce de centre-ville seraient absentes de l'appareil commercial périphérique qui a privilégié pendant longtemps la recherche d'efficacité plus que de service à la clientèle. La substitution du terme de « client » par celui de « consommateur » et la médiocrité des constructions édifiées conformément à une politique des bas prix ont confirmé cet argument. Ces différences, qui ont trait à la technique de commercialisation, sont à la base de la législation relative aux équipements commerciaux : la dualité entre les formes commerciales du centre et de la périphérie s'est traduite par une dualité règlementaire qui a eu pour effet de renforcer le clivage entre ces deux territoires. Ce schéma binaire s'est imposé à la fois dans la législation, mais également dans l'esprit des consommateurs qui effectuent leurs achats en périphérie pour des raisons pratiques, et se rendent en centre-ville pour des motifs souvent ludiques. Ainsi, dans les grandes villes, le centre ne manque pas d'attractivité mais il est plutôt investi par les enseignes institutionnelles et le commerce indépendant peine à s'y installer ou à s'y maintenir compte tenu du coût de l'immobilier, des difficultés de circulation et de stationnement. Ce constat vaut également en matière de bureaux dans la mesure où seules les banques et les plus grandes entreprises peuvent se permettre d'installer leur siège social en centre-ville. Il est intéressant de constater qu'on y observe également un phénomène de polarisation commerciale dans la mesure où les commerces sont le plus souvent concentrés sur deux ou trois rues principales, généralement représentatives de l'hypercentre. La polarisation commerciale n'est donc pas seulement

[316] P. NEWMAN, M. SALTER, *Le retour au centre-ville*, Etudes Foncières, n°65, décembre 1994, p. 25.

périphérique et remet en question la vision qui consistait à opposer les territoires en fonction de leurs spécificités commerciales. Ce schéma avait sans doute le mérite de la simplicité : *« L'opposition d'un centre et d'une périphérie est un moyen de simplifier en attirant l'attention, dans un premier temps sur l'essentiel »*[317]. La constitution de centralités commerciales annonçait un bouleversement général des modes de vie : la grande distribution n'est qu'un faux coupable que chacun d'entre nous accuse de tous les maux tout en continuant à y effectuer la majorité de ses achats. C'est pour répondre aux exigences du consommateur que les surfaces commerciales se sont multipliées, favorisant ainsi une structure urbaine commerciale en archipels sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre suivant. Entre hypocrisie et fatalité, le consommateur s'est laissé instrumentaliser, emporté par une frénésie de « l'achat » facilitée par le contexte économique des Trente Glorieuses. Néanmoins, après trente ans de croissance exceptionnelle, la grande distribution connaîtra la première crise de son histoire: les principes introduits par le fordisme et relatifs à la production de masse, sans être totalement dépassés, sont remis en question sous l'effet de l'évolution des modes de vie et des comportements de consommation tendant vers l'individualisation. Dotée d'une capacité d'adaptation sans commune mesure avec les petits négociants, la grande distribution va mettre en œuvre de nouvelles stratégies de marketing qui, nous allons le voir, visent à recréer la symbolique commerciale caractéristique des centres-villes.

II - De nouvelles stratégies de consommation pour de nouveaux lieux d'attraction : de l'ensemble commercial à la centralité commerciale

Les années 1990 annoncent un retournement des valeurs, ou plutôt un changement dans la hiérarchie des priorités. La notion de proximité est revisitée et plaide en faveur d'un rétablissement de certains principes fondateurs de la centralité. Les grandes surfaces doivent s'adapter à une nouvelle demande fondée sur la personnalisation et le bien-être du client, ainsi que sur la diversification des services proposés. Cette adaptation s'est traduite par la nécessité d'humaniser un concept dont les origines sont directement liées au fordisme **(A)**, et par une technique de fidélisation de la clientèle fondée sur l'association de loisirs **(B)**.

A/ L'humanisation d'un concept issu du fordisme

Lorsque, dans le cadre du mouvement d'écologie urbaine, nous avons évoqué la question de l'évolution des comportements citadins, nous nous sommes attachés à démontrer le lien entre

[317] A. REYNAUD, *« Société, espace et justice : inégalités régionales et justice socio-spatiale »*, Paris, P.U.F, coll Espace et liberté, 1981, p. 31.

la surdensification des centres-villes et le développement d'attitudes individualistes. La concentration excessive et non planifiée de commerces a, semble t-il, produit le même type de comportement, au point que les consommateurs se sont lassés de ces usines « à distribuer » où l'anonymat est roi. Ils aspirent désormais à retrouver des entités à taille humaine où les courses ne seraient plus synonymes de corvée : la fonctionnalité fait enfin place à l'humanité et l'acte d'achat revêt, même en grande surface, une dimension symbolique. Cet impératif de concilier la distribution de masse et le traitement personnalisé d'une pluralité de profils de consommations appelle de nouvelles stratégies : certaines sont fondées sur la fidélisation de la clientèle et consistent à créer des concepts commerciaux pointus ciblant une catégorie de consommateur ou un profil de consommation bien précis[318] ; d'autres consistent à créer des simulations de ville au sein de l'espace commercial, avec des rues à ciel ouvert[319] bordées d'arbres et d'espaces végétaux, et parfois des aires de jeux pour les enfants à l'image des jardins publics. On réinvente les trottoirs et les enseignes lumineuses pour attirer le client, et on assiste aujourd'hui à une diversification du profil d'activités commerciales qui tend à intégrer des commerces de type centre-ville. L'humanisation des techniques de vente et de l'esthétique des lieux est liée à l'émergence d'une socio-culture de l'achat facilitée à la fois par l'éparpillement des surfaces de vente, le bouclage des périphéries par les rocades, et la motorisation généralisée des ménages. Dans un contexte d'hypermobilité, ces derniers tendent à présent à élargir leur champ de fréquentation commercial en fonction d'une part, de l'itinéraire de leurs déplacements professionnels et ludiques, et d'autre part, de la signification qu'ils accordent aux différentes formes de commerce. Le consommateur est devenu un client qui hiérarchise et planifie ses achats selon la configuration urbaine des lieux de chalandise et ses activités quotidiennes. Le type d'achat effectué en grande surface correspond généralement aux courses hebdomadaires ou mensuelles alors que les petits commerces du centre sont fréquentés de façon plus sporadique et inhabituelle[320]. La fréquentation des boutiques du centre est davantage associée à un achat plaisir, alors que le centre commercial véhicule l'image d'un achat pratique. Dans un contexte concurrentiel accru par le

[318] On peut citer l'exemple du concept du « Drive-in » qui consiste à effectuer préalablement une commande d'achats par Internet, à se rendre sur le parking de l'hypermarché, et à s'identifier avec un numéro de client sur une borne. Celle-ci délivre alors un ticket indiquant la piste de stationnement réservée au chargement du coffre de la voiture. Ce service est effectué par les employés de l'enseigne de distribution et permet au client de gagner du temps.

[319] Dans sa thèse *« Centralités urbaines et concentrations de commerces », op. cit.,* Nicolas Lebrun qualifie à juste titre la rue de « support d'urbanité » (p. 360).

[320] Cette affirmation doit cependant être nuancée compte tenu du phénomène de « gentrification »qui a abouti à limiter la population des centres aux personnes âgées et aux étudiants. Souvent dépourvus de véhicule individuel, ces derniers effectuent de façon plus régulière leurs achats dans les commerces de proximité.

développement des maxi-discomptes, la perception des lieux est devenue un argument de vente susceptible d'augmenter la part des achats impulsifs. Elle est donc à l'origine d'une transformation des espaces commerciaux en de nouveaux lieux de convivialité, ces derniers s'inspirant du modèle véhiculé par le centre-ville qui allie visibilité et esthétique. Or dans le contexte périphérique, la combinaison de ces deux éléments s'avère complexe : l'exigence de visibilité conditionne l'enveloppe extérieure des bâtiments dont la localisation, à proximité des voies routières et autoroutières, suppose de recourir à des procédés de lisibilité qui font davantage appel à l'agressivité visuelle qu'à l'harmonie. Cette architecture bas de gamme est à l'origine de la médiocrité du paysage urbain des entrées de villes qui a conduit le législateur à inciter les communes à promouvoir un urbanisme de qualité pour ces espaces soumis à une forte pression économique essentiellement d'ordre commercial[321]. Pour autant, elle a connu une application généralisée avec le modèle des parcs d'activités commerciales (PAC) : né dans les années 1970 dans le but d'accueillir les grandes et moyennes surfaces spécialisées, ce modèle représente aujourd'hui un tiers de la surface commerciale française avec une offre majoritaire pour le bricolage, la jardinerie et l'équipement de la maison. L'aspect social lié à ces activités a compensé le défaut d'esthétique et a permis aux périphéries d'acquérir un nouveau statut. Après avoir été longtemps considéré comme déstructurant, le commerce périphérique est actuellement redécouvert comme créateur de centralité. Bien plus qu'une simple concentration de commerce, la centralité commerciale tend à devenir une concentration ludo-commerciale de type satellitaire, se démarquant ainsi de la monofonctionnalité fordiste.

B/ La fidélisation de la clientèle par l'association de loisirs

Importé des Etats-Unis, le concept de *« fun shopping »*, fondé sur un magasinage ludique alliant commerces et loisirs, tend à s'implanter dans le paysage commercial français et séduit bon nombre de consommateurs qui trouvent ainsi un moyen de joindre l'utile à l'agréable[322].

[321] Art L. 111-1-4 CU issu de l'art 52 de la loi « Barnier » n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO 3 février 1995, p. 1840.

[322] Ainsi, en 1999, les nouveaux magasins de vêtements « NoBoys » de la chaîne Pimkie appartenant au groupe Auchan, séduisent une clientèle d'adolescentes en ouvrant, boulevard Saint-Germain à Paris, des magasins ressemblant à des boites de nuit agrémentés de musiques et de clips sans oublier l'indispensable accès au web. En 2001, Kiria mise sur la prise en compte des préoccupations féminines en mettant à disposition un espace enfants et en proposant un service personnalisé avec les vendeurs assorti de la possibilité de tester les produits. Cette nouvelle génération de commerces ne constitue pas une exception parisienne : on observe la même démarche pour Décathlon qui crée autour des magasins de Mulhouse, Villeneuve-d'Ascq et plus récemment Bouc-bel-Air, des parcs de la forme comprenant un panel d'activités sportives en mettant l'accent sur la découverte de nouveaux sports et allant jusqu'à se doter d'une piste de skate et de roller. Même chose pour les

La multiplication des dérogations à la réglementation relative au repos dominical[323] en constitue un parfait exemple, notamment lorsqu'elles sont demandées au motif que la fermeture crée « un préjudice au public » parce que, compte tenu de l'évolution des modes de vie, le service rendu ne peut être différé un autre jour de la semaine[324]. Ces dérogations temporaires, accordées par arrêté préfectoral, visent les unités urbaines de plus d'un million d'habitants[325] dans lesquelles des « zones d'attractivité commerciale exceptionnelle » ont été délimitées, cette délimitation prenant en compte deux critères : l'importance de la clientèle concernée et l'éloignement de celle-ci des zones commerciales concernées. Sur la proposition du rapport « Mallié »[326], la loi du 10 août 2009[327] a substitué à la notion de « zones d'attractivité commerciale exceptionnelle » celle de « périmètres d'usage de consommation exceptionnel » (PUCE), afin de prendre en compte un troisième critère : les usages de consommation de fin de semaine[328]. Ces usages ont en effet profondément changé et le temps de loisirs qui peut être consacré à la consommation est de plus en plus limité : dans ce contexte, 36% des Français déclarent manquer de temps pour faire ce qu'ils ont à faire[329], et 52% d'entre eux se déclarent favorables à l'ouverture des magasins le dimanche[330].

Sans généraliser l'ouverture dominicale des commerces, la prise en compte des évolutions sociétales et des modes de consommation semble constituer un nouvel argument de concurrence entre les différentes formes de commerce, le grand commerce étant plus à même de s'organiser par roulement que les indépendants, mais également entre les centres commerciaux eux-mêmes : aux Etats-Unis, les gigantesques pôles de loisirs qui ont vu le jour dans les années 1980 sont conçus pour des visites de longue durée et regroupent sur plusieurs

---

jardineries Delbart présentes sur l'ensemble du territoire qui proposent au sein de vastes jardins paysagers des formations et des animations.

[323] Cette réglementation est issue de la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire, dite loi « Sarrier ». Ce texte, qui ne comptait pas moins de 25.000 dérogations à la veille du premier conflit mondial, n'a jamais été appliqué de façon absolue. Nous reviendrons sur cette question dans le dernier chapitre de cette étude consacré aux politiques du temps.

[324] C'est dans ce cadre que l'ouverture du centre commercial de Plan de Campagne, situé entre Aix-en-Provence et Marseille, avait été demandée.

[325] Actuellement, il s'agit des agglomérations de Paris, Lyon, Aix-Marseille.

[326] R. MALLIE, Ass.nat, Rapport n°1296 au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la proposition de loi (n°1254) visant à définir les dérogations au repos dominical dans les grandes agglomérations, les zones touristiques et les commerces alimentaires, 3 décembre 2008, 115p ; Ass.nat, Rapport supplémentaire n°1333, sur la proposition de loi visant à définir les dérogations au repos dominical dans les grandes agglomérations, les zones touristiques et les commerces alimentaires, n°1254, 17 décembre 2008, 18p.

[327] Loi n°2009-274 du 10 août 2009 réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et les zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires, JO n°0184, 11 août 2009, p. 13313.

[328] Depuis 2009, 20 PUCE ont été crées, essentiellement sur Paris, Lyon et Marseille.

[329] Etude CREDOC, *« L'ouverture des commerces le dimanche : opinion des français »*, Paris, coll Cahier de recherche/CREDOC, 2008.

[330] Le Parisien, 9 novembre 2008.

dizaines d'hectares des magasins, des cinémas, des parcs aquatiques, des parcs d'attraction couverts, des services hôteliers et de restauration[331]. Difficilement réalisables en France compte tenu de l'exiguïté du territoire, des projets similaires de plus petite envergure ont malgré tout été reproduis : dès 1990, le complexe périphérique de la Toison d'Or à Dijon juxtapose sur un même site un hypermarché, une piscine et un parc d'attraction de douze hectares, mais ne parvient pas à créer une réelle synergie entre les activités commerciales et de loisirs. On observe le même phénomène dans les pôles commerciaux contenant des multiplexes : né également aux Etats-Unis, ce concept est arrivé en France dans les années 90 dans les périphéries de Toulon, Metz et Lille. Là encore, les synergies avec l'environnement commercial de la zone ne sont pas évidentes car si chaque salle attire un nombre important de spectateurs, il est en revanche plus rare que ces derniers effectuent les achats alimentaires de la semaine avant ou après la séance : l'alimentation reste perçue comme une corvée et n'est pas forcément associée à la pratique d'un loisir. En revanche, d'autres types d'achats, plus ludiques, sont réalisés auprès de grandes ou moyennes surfaces spécialisées dans le bricolage, la jardinerie, l'équipement de maison ou dans les boutiques des galeries marchandes ciblant l'équipement de la personne. A l'inverse, les synergies entre multiplexes et services de restauration sont beaucoup plus nettes et il n'est pas rare que l'une accompagne l'autre, le cinéma demeurant le motif principal du déplacement. Le succès de cette formule a d'ailleurs conduit le législateur, lors de la réforme de 1996, à instaurer un contrôle sur ce type de complexe en soumettant à l'autorisation d'urbanisme commercial les projets de constructions nouvelles ou de transformations d'immeubles existants entraînant la création d'un ensemble de salles cinématographiques comportant plus de 1.500 places[332]. L'introduction d'une telle disposition dans un texte règlementant le commerce peut être surprenante dans la mesure où le cinéma relève davantage de la police culturelle[333]. Elle a néanmoins prouvé son efficacité dans la préservation et le renforcement de la diversité de l'offre cinématographique ainsi que dans le développement équilibré de cette dernière sur l'ensemble du territoire. Après l'Espagne, la France occupe la deuxième place en termes de densité d'équipements et dispose de 175 multiplexes qui concentrent 2000 salles de cinémas sur un total de 5.500 écrans sur

[331] Les premiers « *megamalls* » ont été inaugurés au Canada dès 1981 à Edmonton dans l'Alberta, et aux Etats-Unis en 1992 à Minneapolis dans le Minnesota. « West Edmonton Mall » regroupe ainsi sur 50 hectares 800 magasins, 20 salles de cinéma, un parc aquatique doté d'une immense piscine à vagues assorti d'un parc d'attraction couvert de 40.000 m², 110 restaurants et un ensemble hôtelier de 400 chambres. La moitié de visiteurs proviennent de villes situées à plus de 100 km à la ronde.

[332] Art 36-1 loi n°96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, dite loi « Raffarin », JO 6 juillet 1996, p. 10199.

[333] La loi LME, sur laquelle nous reviendrons, a d'ailleurs de transposé cette disposition dans le code de l'industrie cinématographique.

l'ensemble du territoire[334]. Loin de brider le développement de l'industrie cinématographique, cette législation n'a, en revanche, rien apporté aux cinémas de centre-ville : dans les villes grandes et moyennes, ces derniers se sont largement maintenus en raison de la diversité de l'offre de films et du nombre de salles où ces films peuvent être diffusés simultanément ; à l'inverse, les petites communes ont vu leur cinéma de quartier disparaître en raison d'une offre souvent limitée à une seule salle et à un ou deux films par semaine.

Aux vues de ces exemples, force est de constater que le commerce et le loisir constituent sans aucun doute des facteurs forts susceptibles de créer de la centralité ; la qualification de « pôle de centralité » comme espace dédié à telle ou telle activité spécifique évolue dans le temps et des activités annexes viennent, tôt ou tard, s'y greffer et en accroître l'attractivité. Certes, la richesse du vocabulaire tend à une certaine confusion et on serait tenté de différencier le pôle commercial du pôle de loisirs en établissant une hiérarchie entre les activités afin de savoir quelle est celle qui sert de support à l'autre et qui produit un effet d'entraînement. Cette application de la théorie du principal et de l'accessoire n'est toutefois viable qu'en présence d'activités susceptibles d'être « mesurées » : elle peut, de ce fait, difficilement être appliquée en centre-ville compte tenu de la difficulté qu'il existe à évaluer la dimension symbolique qui le caractérise. Nous rejoignons sur ce point François Ascher lorsqu'il considère qu'il est plus facile de parler de polarité que de centralité, cette dernière ayant une connotation historique véhiculant des images et des valeurs qui tendent aujourd'hui à disparaître[335].

Section II : La lutte contre la perte d'attractivité commerciale du centre

C'est à la suite de la vague de construction entreprise pour résoudre la crise du logement qu'émergent les premières mesures d'un système de régulation de l'équipement commercial. La loi « Royer » du 27 décembre 1973[336] a créé un droit spécifique aux équipements commerciaux afin de favoriser l'expansion des entreprises de commerces, sans toutefois mettre en péril le commerce traditionnel et gaspiller les équipements existants. Ce texte a suscité de nombreux problèmes de mise en œuvre et d'interprétation, au point qu'il a été proposé à plusieurs reprises de l'abroger[337]. Toutefois, le législateur a préféré procéder par petite retouches, conservant ainsi l'armature générale définie en 1973, définitivement remise

[334] D. BRAYE, Sénat, Rapport n°180, au nom de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale relative à l'urbanisme commercial, 15 décembre 2010, p.52.
[335] F. ASCHER, *« Métapolis ou l'avenir des villes »*, Paris, Odile Jacob, 1995, 345p.
[336] Loi n°73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, JO 30 décembre 1973, p. 14139.
[337] J-B. AUBY, *Faut-il abroger la loi Royer ? Un point de vue de juriste*, RDI 1994, p. 559.

en cause en 2008. Nous verrons que, depuis 1973, la législation relative à l'équipement commercial n'a jamais permis de maîtriser le développement de la grande distribution : aujourd'hui, le rythme soutenu auquel elle s'est développée confirme les dysfonctionnements d'un système qui se voulait dès le départ protecteur des petits commerces, mais qui ne s'est pas donné véritablement les moyens de l'être. Nous tenterons dans un premier temps d'analyser quels ont pu être les dysfonctionnements à l'origine du déséquilibre entre les différentes formes de commerces. Nous verrons que l'échec de cette règlementation est en grande partie imputable à des pratiques arbitraires qui, dans un secteur économique opaque où les enjeux financiers sont considérables, ont abouti à vider de sa substance une législation qui s'est toujours voulue protectrice du petit commerce **(I)**. Ces développements nous conduiront dans un second temps, par le biais de l'analyse de l'évolution des critères de délivrance des autorisations d'exploitation, à évaluer les effets pervers de la liberté d'établissement à l'égard des petits commerces indépendants des centres-villes **(II)**.

I L'échec des mesures visant à contrôler la prolifération des grandes surfaces : une législation mise en péril par des pratiques arbitraires

Il faudra une dizaine d'années pour que se mette en place un véritable régime juridique censé canaliser le développement de la grande distribution. L'idée de soumettre à une autorisation d'exploitation commerciale l'implantation des magasins dépassant une certaine superficie se formalisera dans la loi « Royer » du 27 décembre 1973. L'esprit de ce texte n'est pas tant de brider l'expansion des grandes surfaces, mais de faire en sorte qu'elle n'entraîne pas un dépérissement du petit commerce et de l'artisanat en centre-ville et en milieu rural. Pendant 35 ans et malgré plusieurs retouches du dispositif, ses principes directeurs sont restés inchangés : il s'agit d'empêcher « l'écrasement de la petite entreprise » et d'éviter « le gaspillage des équipements commerciaux ». Néanmoins, la mise en place progressive de ce dispositif s'est traduite par une lourdeur et une complexité juridique qui, en définitive, se sont révélées néfastes au commerce de centre-ville **(A)**. De plus, nous verrons que, paradoxalement, l'extension du champ d'application des demandes d'autorisations d'exploitation résultant de la loi « Raffarin » en 1996 a eu pour effet d'accentuer son déclin **(B)**.

A/ La mise en place progressive d'un régime juridique lourd et complexe

Dès le début des années 1960, il est apparu nécessaire de remédier au sous-équipement commercial des nombreux ensembles d'habitations qui avaient été édifiés dans l'urgence en exigeant un minimum de surfaces réservées au commerce[338]. Néanmoins, l'essor extrêmement rapide de la grande distribution ayant entraîné la fermeture de nombreux petits commerces, de nouvelles priorités ont été rapidement définies : elles ont pour objet de prévenir les risques de dévitalisation des centres-villes et la désertification des zones rurales en imposant une prise en compte de l'équipement commercial lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Ce volet urbanistique sera rapidement complété par la loi du 31 décembre 1969[339] qui met en place une procédure d'examen préalable à la délivrance des permis de construire des commerces dépassant 3.000 m². Toutefois, le véritable texte fondateur d'un régime juridique de l'urbanisme commercial résulte de la loi du 27 décembre 1973 : avec pour objectif principal de protéger le petit commerce de la concurrence des grands distributeurs, ce texte réalise une innovation de taille en instituant une procédure à caractère essentiellement économique en parallèle du régime d'autorisation imposé par le droit de l'urbanisme. En plus de l'obtention du permis de construire, les créations de magasins dont la surface de vente dépasse 1.000 m² dans les communes de moins de 40.000 habitants ou 1.500 m² pour les autres, sont soumis à l'autorisation de commissions départementales d'urbanisme commercial (CDUC). Les extensions des commerces soumis au régime d'autorisation sont également contrôlées dès lors qu'elles dépassent 200 m² de surface de vente. En superposant une autorisation d'exploiter à un permis de construire conformément au principe de l'indépendance des législations, le législateur a souhaité introduire un double degré de sécurité en laissant jouer séparément chacune des réglementations. Pour autant, des points essentiels ont été négligés et ont largement altéré l'efficacité du dispositif.

- Tout d'abord, l'absence de définition de la notion de « centre commercial » a ouvert la voie à des montages juridiques permettant de contourner, en toute légalité, le seuil de déclenchement de l'autorisation. Ainsi, la technique du lotissement commercial, permettait de créer, sans autorisation, des ensembles commerciaux périphériques composés de plusieurs magasins dont la surface de vente était individuellement inférieure aux seuils fixés en 1973. Il a fallu attendre la loi « Doubin » du 31 décembre

[338] Cette priorité fera l'objet de la circulaire interministérielle n°61-43 du 24 août 1961 constituant la première directive générale en matière d'équipement commercial.
[339] Loi n°69-1263 du 31 décembre 1969 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, JO 4 janvier 1970, p. 132.

1990 pour que la définition de centre commercial soit consacrée[340], et que des dispositions spécifiques et rigoureuses soient prévues pour englober, dans l'appréciation du seuil de déclenchement de la procédure, la superficie de tous les magasins de détail faisant partie d'un même ensemble.

- Ensuite, l'autorisation d'exploiter reposant sur des commissions en partie composées de professionnels plus ou moins concernés par les projets contrôlés, cette procédure s'est avérée discriminatoire à l'égard de certaines enseignes pratiquant des prix plus attractifs. En 1992, la commission « Bouchery » insiste sur le fait que l'urbanisme commercial est devenu un haut lieu de la corruption et c'est dans cet esprit qu'intervient la réforme du 29 janvier 1993[341] : destinée à moraliser la procédure d'autorisation d'urbanisme commercial et à instituer davantage de transparence, la loi « Sapin » transforme la commission nationale d'urbanisme commercial (CNUC), jusque là simple instance consultative, en instance d'appel des décisions des CDUC. Cette mesure, loin d'endiguer les liens d'intérêts trop directs entre les décideurs et les représentants du commerce, sera complétée seulement treize ans plus tard avec l'ordonnance du 8 juin 2006[342] qui interdira aux membres de la commission départementale de délibérer dans une affaire où ils ont un intérêt personnel. Il faudra ensuite attendre la loi LME du 4 août 2008[343] pour que la composition des commissions départementales soit enfin modifiée dans le but d'éviter que les concurrents du demandeur n'aient à se prononcer sur son projet.

---

[340] Art 2 loi n°90-1260 du 31 décembre 1990 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales, dite loi « Doubin », JO 5 janvier 1991, p. 229 : *« Sont regardés comme faisant partie d'un même ensemble commercial, qu'ils soient ou non situés dans des bâtiments distincts et qu'une même personne en soit ou non le propriétaire ou l'exploitant, les magasins qui sont réunis sur un même site et qui :*

- *soit ont été conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier, que celle-ci soit réalisée en une ou plusieurs tranches,*
- *soit bénéficient d'aménagements conçus pour permettre à une même clientèle l'accès des divers établissements,*
- *soit font l'objet d'une gestion commune de certains éléments de leur exploitation, notamment par la création de services collectifs ou l'utilisation habituelle de pratiques et de publicités commerciales communes,*
- *soit sont réunis par une structure juridique commune, contrôlée directement ou indirectement par au moins un associé, exerçant sur elle une influence au sens de l'article 357-1 de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales ou ayant un dirigeant de droit ou de fait commun».*

[341] Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, JO 30 janvier 1993, p. 1588.

[342] Ordonnance n°2006-673 du 8 juin 2006 portant refonte du code de l'organisation judiciaire et modifiant le code de commerce, le code rural et le code de procédure pénale (partie législative), JO n°132 du 9 juin 2006, p. 8710.

[343] Loi n°2008-776 du 4 août 2008 sur la modernisation de l'économie et la modification des règles relatives à l'équipement commercial, JO n°0181 du 5 août 2008, p. 12471.

- Enfin, l'ajout de nombreux critères que les commissions devaient, théoriquement, prendre en compte dans l'examen des demandes d'autorisations, a entraîné une complexification croissante de la législation. Sur ce point, Fernand Bouyssou opposait d'ailleurs un certain scepticisme à l'idée de réformer en profondeur la loi en soulignant qu' *« il a fallu trente ans pour la comprendre et la stabiliser »*[344]. Ainsi, après avoir vérifié qu'il n'existait pas de risque d'écrasement de la petite entreprise et de gaspillage des équipements commerciaux, les commissions devaient apprécier, en se fondant sur la liberté d'entreprise dans le cadre d'une concurrence saine et loyale, si le projet concourait à l'amélioration de la qualité de vie, à l'animation de la vie sociale et à la compétitivité de l'économie nationale. A ces orientations, la loi « Sapin » a ajouté la prise en compte de l'offre et de la demande globale au sein de la zone de chalandise, de la densité d'équipements commerciaux en grandes et moyennes surfaces, des effets potentiels du projet sur l'appareil commercial existant et de la nécessité d'une concurrence suffisante au sein de chaque forme de commerce et d'artisanat. La liste a été encore élargie par la loi « Raffarin » qui a introduit l'amélioration des conditions de travail des salariés, la modernisation de l'équipement commercial, et la promotion de l'emploi, sans pour autant donner aux institutions chargées de collecter l'ensemble de ces informations les moyens de le faire. Il faut en effet rappeler que les observatoires départementaux d'équipement commercial créés en 1993[345] n'ont réellement été activés qu'en 2002, à l'occasion de la création des schémas de développement commercial pour lesquels ils avaient d'ailleurs été institués[346]. Jusque là, l'insuffisance de moyens logistiques et budgétaires conduisait souvent les chambres de commerce et d'industrie à se substituer à eux dans la délivrance d'études ou de données cartographiques. Pour autant, les schémas de développement commercial ont exclu de leur inventaire les équipements situés en

[344] GRIDAUH, *L'urbanisme commercial en débat*, Actes du colloque *« Pour un urbanisme commercial équilibré et performant »*, Paris, 27 janvier 2003, p. 19.

[345] Arrêté du 11 mars 1993 portant création des observatoires départementaux d'équipement commercial, JO n°67, 20 mars 1993, p. 4355.

[346] Décret n° 2002-1369, 20 novembre 2002, relatif aux schémas de développement commercial, JO 22 novembre 2002, p. 19296. Ce document, qui a pour objet de rassembler des informations sur l'activité commerciale et son environnement économique à l'échelle du département, comporte une analyse prospective à partir de laquelle il indique les orientations en matière de développement commercial et les secteurs d'activités à privilégier (Art R. 751-18 C. com). Il était initialement établi par l'observatoire départemental d'équipement commercial et devait, théoriquement, aider les commissions dans l'examen des demandes d'autorisation, sans pouvoir toutefois constituer le critère exclusif de la décision. Depuis la loi LME, son élaboration n'est qu'une faculté offerte à la commune, ou, s'il existe, à l'établissement public chargé du SCOT, ou à défaut à l'EPCI, ou encore au département (art R.751-19 C. com). N'ayant qu'une portée indicative et dépourvus de valeur règlementaire (CE 30 septembre 2005, « *Société AMOHEM* », req. n°265520), la réforme relative à l'urbanisme commercial, sur laquelle nous reviendrons, prévoit de les supprimer.

dessous du seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation alors même qu'il s'agit d'une donnée importante pour apprécier les évolutions commerciales. Dès lors, on comprend mal dans quelles mesures les commissions pouvaient valablement apprécier le risque d'écrasement de la petite entreprise, critère pourtant fondamental de la règlementation. En revanche, on comprend mieux pourquoi l'abaissement du seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation n'a pu, dans ces conditions, servir les intérêts du petit commerce de centre-ville.

B/ Les effets paradoxaux de la loi « Raffarin » à l'égard du petit commerce de centre-ville : une législation incomplète

Dans les années 1980 et début 1990, la France est dans un état d'hypersaturation : d'un côté, des centaines de centres commerciaux en périphérie, de l'autre des centres-villes qui se paupérisent. En 1996, la loi « Raffarin » reprend les objectifs fixés 23 ans plus tôt visant à protéger le petit commerce et à dynamiser le centre-ville, tout en élargissant le champ d'application des autorisations d'implantations : l'exigence de l'autorisation préalable est étendue à un nombre accru de projets, soit par l'abaissement des seuils au-delà desquels l'autorisation est exigible, soit par la définition de nouvelles opérations soumises à autorisation[347]. Ainsi, tous les projets de création de magasins de commerce de détail, d'extension de la surface de vente, ou de réutilisation à usage de commerce de détail suite à un transfert d'activités existantes ou changement de secteur d'activité[348], ont été assujettis à la procédure d'autorisation dès lors que la surface de vente dépassait 300 m² et que l'activité du magasin était principalement alimentaire[349]. Outre la suppression de la distinction auparavant faite entre les communes de plus ou moins 40.000 habitants, un des principaux apports de la

[347] Il s'agit notamment des ouvertures d'hôtels de plus de 50 chambres dans la région parisienne et 30 chambres en province, ou des agrandissements conduisant à dépasser ces seuils, ces dispositions se justifiant par le souci de remédier au déclin de l'hôtellerie traditionnelle de centre-ville au profit d'une hôtellerie de rocade. Dans le même esprit, la loi a mis en place un dispositif propre aux équipements cinématographiques calqué à peu de choses près sur le dispositif de droit commun des équipements commerciaux, retenant comme seuil d'autorisation le nombre de places de spectateurs plutôt que la surface de vente.

[348] La notion de secteur d'activité a été précisée par le décret n°96-1018 du 26 novembre 1996 relatif à l'autorisation d'exploitation de certains magasins de commerce de détail et de certains établissement hôteliers et modifiant le décret n°93-306 du 9 mars 1993, JO n°276, 27 novembre 1996, p. 17252. Par référence à la nomenclature d'activité française, ils sont découpés en trois secteurs : commerce de détail à prédominance alimentaire, commerces de véhicules automobiles, motocycles, carburants, équipement du foyer et aménagement de l'habitat, et autres produits et activités à caractère artisanal. La réforme de l'urbanisme commercial prévoit de créer une nouvelle classification propre aux équipements commerciaux de détail en distinguant les commerces alimentaires, les commerces d'équipements de la personne, les commerces d'équipement de la maison et les commerces de loisirs et de culture. Cette innovation est d'ailleurs très contestée.

[349] Le seuil étant de 1.500 m² lorsque le magasin créé à la suite d'un changement de secteur d'activité n'est pas à dominante alimentaire.

loi fut l'institution d'un seuil unique de 300 m² pour les activités à dominante alimentaire se calculant en fonction de la seule surface de vente. Cette disposition avait principalement pour but de freiner la multiplication des magasins de maxi-discounts : à l'origine d'une profonde modification de la carte de la distribution en France[350], ce type de magasin opère en effet sur des surfaces restreintes, avec une gamme de produits limités privilégiant l'alimentaire, et pratique une politique de prix agressive aggravant la situation des petits commerces de centre-ville ou de quartier. C'est d'ailleurs dans le but de favoriser ces derniers que le législateur a prévu une dispense d'autorisation dans la limite maximale de 1000 m² en cas de regroupement de la surface de vente de magasins voisins, à condition que l'activité nouvelle ne soit pas à prédominance alimentaire. Cette dérogation a été étendue aux commerces de gares, et pour éviter un cumul de procédures, aux activités étant par ailleurs soumises à un régime spécifique, telles que l'implantation ou l'extension de halles de marchés, couverts ou non couverts, établis sur les dépendances du domaine public et dont la création est décidée par le conseil municipal[351], ainsi que les pharmacies. En facilitant l'exercice de ce type d'activité, le législateur a entendu améliorer l'animation des centres-villes en restaurant la convivialité et la proximité commerciale. Les nouveaux centres urbains conçus dans le cadre du développement des agglomérations nouvelles n'ont pas été omis du dispositif dérogatoire : en effet, si les ensembles commerciaux conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier sont soumis au nouveau régime d'autorisation[352], les zones d'aménagement concerté (ZAC) créées dans les centres urbains de communes de plus de 40.000 habitants demeurent soumises au régime antérieur à la loi de 1996. Par cette mesure, qui rappelait l'esprit dérogatoire antérieur à la loi SRU, le législateur a voulu éviter de compromettre l'équipement commercial d'opérations d'aménagement par ailleurs difficiles à financer et à réaliser.

Par le biais du développement d'activités en centre-ville, la loi « Raffarin » avait donc pour ambition d'encadrer l'essor de la grande distribution afin de garantir une croissance harmonieuse entre les différentes formes de commerces, et d'effectuer un rééquilibrage entre

[350] Cette forme de commerce représente actuellement 13% de la distribution en France et atteindra prochainement 17 à 20%. Il occupe d'ores et déjà une place prépondérante en Allemagne (40% de la distribution) : voir A. FOUCHE, Rapport d'information au Premier Ministre, *« L'évaluation du dispositif législatif et réglementaire garantissant l'équilibre entre les différentes formes de commerces »*, Paris, la Documentation française, coll des rapports officiels, octobre 2004, 96p.

[351] Art L. 752-2 code de commerce (C. com).

[352] Précision étant ici faite que si la réforme relative à l'urbanisme commercial, sur laquelle nous reviendrons, est adoptée, ce type d'opération disparaît de la nouvelle définition qui est donnée par ce texte de l'ensemble commercial soumis à autorisation d'exploitation. Il en résulte que les commerces situés dans les ZAC seront appréciés unité par unité, comme c'est d'ailleurs actuellement le cas pour les ZAC créées dans un centre urbain (art L. 752-3 II C. com).

le centre et la périphérie. Or la partialité des commissions délivrant les autorisations, la timidité du juge administratif, et l'absence d'anticipation sur la capacité de la grande distribution à s'adapter au seuil de 300 m² ont largement contribué à limiter la portée de ce texte dont le bilan fut effectivement décevant. D'une part, le développement du petit commerce alimentaire a été freiné par l'augmentation du nombre de supérettes qui ont réalisé plus du tiers de leur chiffre d'affaires dans la vente de produits alimentaires. Cette augmentation est d'autant plus grave lorsqu'on sait que 85 % de ce type de magasin appartient à des grands groupes français de distribution[353] qui, du fait du seuil d'autorisation de 300 m², ont davantage investi dans des réseaux de petites surfaces. De plus, le législateur a sous estimé la capacité d'adaptation des maxi-discounts qui sont parvenus à ajuster leur stratégie commerciale à des surfaces inférieures à 300 m². D'une façon générale, cette loi n'a pas été à la hauteur de ses ambitions : entre 1996 et 2003, le nombre de petits libres-services alimentaires a diminué de 7% alors que celui des grandes surfaces (400 m² et plus) a augmenté de 45,3% entre 1992 et 2004[354]. Ces chiffres rejoignent les conclusions de Philippe Moati pour qui l'équilibre entre la grande distribution et le petit commerce est une utopie en raison d'un fait très simple et économiquement peu discutable : 80% des actes d'achats sont effectués en dehors de la ville[355]. Les enjeux financiers liés à la création ou à l'extension de la grande distribution à l'extérieur des villes sont donc considérables et doivent être maîtrisés pour ne pas accentuer le déséquilibre avec les formes de commerces de centre-ville. Pourtant, l'évolution récente de la loi va dans le sens d'une libéralisation des conditions d'octroi de l'autorisation d'exploitation, et les conséquences économiques à l'égard du petit commerce ne peuvent plus figurer au nombre des critères d'octroi ou de refus de celle-ci. Dès lors, le contrôle du juge administratif sur l'équilibre entre les différentes formes de commerces et fondé, notamment, sur une analyse de l'offre et de la demande pour chaque secteur d'activité, a été appelé à évoluer.

[353] Chiffres de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution, cités dans le Rapport G. CANIVET au Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, *« Restaurer la concurrence par les prix. Les produits de grande consommation et les relations entre industrie et commerce »*, Paris, La Documentation Française, coll des rapports officiels, 2005, 263p.

[354] Cons. Conc, Avis n°07-A-12 du 11 octobre 2007 concernant la législation relative à l'équipement commercial, 27p.

[355] P. MOATI, *Les mutations économiques du secteur du commerce*, *in L'urbanisme commercial en débat*, *op. cit.*, p. 10.

II – L'évolution des critères de délivrance des autorisations d'exploitation ou les effets pervers de la liberté d'établissement

Depuis la loi « Royer », le contrôle du juge administratif en matière d'équipement commercial a évolué pour devenir plus rigoureux. D'un contrôle relativement restreint, caractérisé par des décisions courtes et peu motivées, le Conseil d'Etat a peu à peu mis en place une grille d'analyse des différents critères à prendre en compte dans la délivrance des autorisations. Même si les décisions d'annulation pour des motifs de fond sont restées relativement rares, on constate néanmoins que le souci de préserver les centres-villes, au titre de l'aménagement du territoire, a été de façon constante prise en compte par le juge[356]. Nous verrons que si le contenu du contrôle de légalité des autorisations d'implantation s'est progressivement étoffé **(A)**, il est aujourd'hui entièrement remis en cause sous l'effet d'un accroissement effréné du libéralisme en matière d'implantations commerciales **(B)**.

A/ Le contenu du contrôle de légalité des autorisations d'implantation

C'est pour répondre à la volonté de protéger les petits commerces que le Conseil d'Etat a établi, dans le cadre de son contrôle de la légalité interne des décisions de la CNAC, une hiérarchisation des principes conditionnant la délivrance des autorisations d'implantations **(1°)**. Les difficultés auxquelles s'est heurtée cette méthode tiennent au fait qu'elle faisait du critère de la densité en équipements commerciaux la principale source d'évaluation des effets du projet sur les autres formes de commerces : après avoir tiré les conséquences de l'insuffisance de ce critère, nous envisagerons celles de sa suppression, le juge ayant récemment adapté le contenu de son contrôle de légalité aux nouvelles dispositions issues de la loi LME **(2°)**.

1°La hiérarchisation des principes conditionnant la délivrance de l'autorisation

L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'équipement commercial se rapproche de celle qui est la sienne en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique : dans ces deux types de contentieux, le juge est dans une position délicate et doit éviter de se substituer aux décisions de l'administration. Il se montre d'autant plus réticent à analyser l'opportunité de la décision compte tenu de l'importance des enjeux économiques et

[356] CE 19 décembre 1980, *« Ministre du Commerce et de l'Artisanat c/ Sté Au Printemps »*, AJDA 1981, p. 252, chron. M-A. FEFFER et M. PINAULT ; CE 17 avril 1989, *« Association des commerçants de Limoges »*, req. n°80925 ; CE 9 avril 1999, *« Fédération des commerçants du Roannais et M. Jorge »*, req. n°180877 ; CE 12 novembre 1997, *« Commune de Coudekerque-Branche »*, req. n°151821.

politiques qui caractérisent l'équipement commercial. Sous la pression de la doctrine qui qualifie le contenu du contrôle « d'illusoire »[357], les arrêts du Conseil d'Etat se sont peu à peu étoffés, le juge se livrant de façon plus fréquente à un véritable examen du travail des commissions. La communication de documents techniques, tels que l'étude d'impact, lui a permis de s'aventurer dans un domaine où la maîtrise de connaissances spécifiques s'avère indispensable pour apprécier les critères mis en œuvre par la commission. A ce titre et conformément à l'esprit de la loi « Royer » dont le but était d'assurer le maintien du commerce et de l'artisanat en centre-ville, il a fait prévaloir le critère de la préservation de l'équilibre entre les différentes formes de commerce sur tous les autres : ainsi, en premier lieu, le juge vérifiait qu'il n'existait pas de risque d'écrasement de la petite entreprise et de gaspillage des équipements commerciaux, ces critères étant suffisants pour accorder l'autorisation. C'est seulement dans le cas où il constatait que ce risque existait qu'il se livrait à l'observation des autres principes afin de déceler s'ils pouvaient éventuellement compenser les effets négatifs au regard du petit commerce. Le contrôle s'effectuait donc en deux temps. L'appréciation de l'équilibre entre les différentes formes de commerces reposait principalement sur l'analyse de la densité d'équipement en moyennes et grandes surfaces dans la zone de chalandise, l'offre et de la demande pour chaque secteur d'activité dans cette zone et l'effet potentiel du projet sur l'appareil commercial. Dans l'arrêt *« Guimatho »* du 27 mai 2002[358], le Conseil d'Etat a précisé que l'effet de l'opération sur les densités d'équipement commercial et leur comparaison avec les densités moyennes départementales et régionales constituaient les principaux éléments à prendre en compte pour la mise en œuvre pratique du critère d'équilibre entre les différentes formes de commerce. La rigueur de ce principe de hiérarchisation a été appliquée non seulement dans le domaine alimentaire mais également en matière d'équipement hôtelier[359]. Seul outil à la disposition du juge pour évaluer le risque d'écrasement de la petite entreprise et le déséquilibre qui pouvait en résulter entre les différentes formes de commerce, le mécanisme de calcul de la densité en équipement commercial souffrait malgré tout de nombreuses lacunes.

[357] Obs. F. BOUYSSOU, sous CE 21 juin 1995, *« SCI Aménagement Ajaccio-Mezzavia »*, AJDA 1995, p.950.
[358] CE 27 mai 2002, « *SA Guimatho, SA Dijori et Chambre de commerce et d'industrie de Touraine et autres* », req. n°229187, AJDA 2002, p. 702, ccl. R. SCHWARTZ.
[359] CE 5 mars 2003, *« Syndicat de l'industrie hôtelière de Saône-et-Loire et autres »*, req. n°229920, Rec. Lebon 2004.

2°De l'insuffisance du critère relatif à la densité d'équipement commercial à sa suppression

Ce mécanisme de calcul reposait en effet sur une logique mathématique essentiellement basée sur la comparaison entre la densité commerciale locale et le nombre d'habitants de la zone de chalandise d'une part, et la moyennes nationale et départementale de densité commerciale d'autre part. Rappelons que la densité commerciale locale comprenait la superficie des commerces existants, celle des projets autorisés, et celle du projet objet de la demande, et qu'il y avait déséquilibre toutes les fois que la densité commerciale locale était supérieure à la densité commerciale départementale et/ou nationale[360]. Si cette comparaison permettait effectivement d'apprécier le risque de fuite de la clientèle à partir des grandes et moyennes surfaces existantes vers le projet concerné, elle était en revanche inopérante à l'égard des petites surfaces, puisque ces dernières ne rentraient pas dans le calcul de la densité estimée lorsqu'elles étaient inférieures aux seuils fixés par la loi. De plus, l'échelon départemental ne permettait pas d'apprécier correctement l'impact des projets lorsque les zones de chalandise se situaient à cheval sur plusieurs départements. Le procédé consistant à comparer les densités commerciales s'avérait donc incomplet. Il constituait pourtant le premier et parfois l'unique volet de l'examen pratiqué par le juge administratif. En effet, le contrôle de proportionnalité issu de la jurisprudence *« Guimatho »* ne s'exerçait que dans un second temps, dans l'hypothèse où la comparaison des densités commerciales avait révélé un risque d'écrasement de la petite entreprise. Dans ce cas, le juge devait rechercher, à partir de données concrètes, si *« cet inconvénient peut être compensé par les effets positifs que le projet peut présenter au regard notamment de l'emploi, de l'aménagement du territoire, de la concurrence de la modernisation des équipements commerciaux et, plus généralement, de la satisfaction des intérêts des consommateurs »* [361]. Cette transposition de la jurisprudence dite du « bilan » du contentieux de l'expropriation[362] à celui des équipements commerciaux a conduit le juge à exercer une appréciation *in concreto* fondée sur une mise en balance des avantages et des inconvénients de l'opération d'aménagement, à partir d'une appréciation concrète des circonstances particulières de l'affaire. La technique du bilan a fait ses preuves et a déjà été étendue à d'autres contentieux[363] : fiable, pertinente et réaliste, elle permet d'apprécier un

[360] CE 4 avril 2001, *« SARL SAAG »*, Gazette du Palais, 22 juin 2002, n°173, p. 9 ; CE 24 avril 2008, *« Ville de Paris »*, Gazette du Palais, 29 septembre 2009, n°272, p. 24.
[361] CE 27 mai 2002, *« SA Guimatho », op. cit.*
[362] La technique du bilan a été initiée dans un arrêt d'assemblée du 28 mai 1971, *« Ministre de l'Equipement et du Logement c / Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé Ville nouvelle-Est »*, Rec. Lebon. p. 409.
[363] Tels que le tracé d'une ligne électrique (CE 24 janvier 1975, *« Sieurs Voulier et Bonifay »*, Rec. Lebon .p. 354), l'institution d'une zone de protection autour d'un site classé (CE Sect.8 juillet 1977, *« Dame Rié et*

projet dans sa globalité et il est regrettable que le juge administratif l'ait appliqué si tardivement en matière d'équipements commerciaux. Cela est d'autant plus fâcheux que, suite aux modifications opérées par la loi LME, le Conseil d'Etat a récemment écarté la jurisprudence *« Guimatho »* : dans un arrêt du 4 octobre 2010[364], il affirme en effet que la CNAC n'a pas en prendre en compte le critère du risque d'écrasement de la petite entreprise et exclut de façon explicite toute référence au critère de densité commerciale. Alors qu'il a mis plus de 30 ans pour se construire et acquérir une certaine cohérence, le contrôle du juge administratif en matière d'équipements commerciaux revient à ses débuts. Ce revirement était prévisible : le recentrage du travail des commissions sur des considérations exclusives d'aménagement du territoire et de développement durable, ainsi que la suppression de toute référence à des critères d'ordre économique imposait au juge de modifier sa grille d'analyse de la légalité des décisions des commissions. Reste à savoir comment celui-ci hiérarchisera la prise en compte des objectifs fixés par l'article L. 750-1 C. com : ainsi, les projets doivent *« répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme (...) au rééquilibrage des agglomérations par de développement d'activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine (...) Dans le cadre d'une concurrence loyale, ils doivent également contribuer à la modernisation des équipements commerciaux, à leur adaptation à l'évolution des modes de consommation et des techniques de commercialisation, au confort d'achat du consommateur et à l'amélioration des conditions de travail des salariés »*. Face à la multiplicité de ces objectifs, le juge administratif vient récemment de transposer la jurisprudence *« Guimatho »* en substituant au risque d'écrasement de la petite entreprise et de gaspillage des équipements commerciaux les critères fixés par l'article L. 752-6 C. com[365]. Ainsi, dans un arrêt du 27 juin 2011, le Conseil d'Etat a procédé à un contrôle étendu de la décision d'autorisation de la CNAC pour constater que le projet ne présentait pas d'intérêt au regard de la protection du consommateur, qu'il portait une atteinte substantielle au milieu naturel et au paysage, et qu'il ne satisfaisait pas au

---

autres », Rec. Lebon. p. 317 ccl. GENTOT), ou l'inscription d'un programme d'intérêt général dans un POS (CE 30 octobre 1992, *« Ministre des Affaires étrangères et secrétaire d'Etat aux Grands Travaux »*, Rec. Lebon. p. 384).

[364] CE 4 octobre 2010, *« Syndicat commercial et artisanal de l'agglomération sénonaise et autres c/ Sté Sens Distribution »*, JurisData n° 2010-017777, Droit Administratif n°1, janvier 2011, comm. 14, AJDA 2010 p.1852 comm. R. GRAND.

[365] L'effet du projet sur l'animation de la vie urbaine, rurale, ou de montagne, les flux de transports et les effets découlant des procédures prévues aux articles L. 303-1 CCH et L. 123-11 CU, pour l'appréciation relative à l'aménagement du territoire ; la qualité environnementale du projet ainsi que son insertion dans les réseaux de transports en commun pour l'appréciation relative à la qualité environnementale.

critère d'insertion dans le réseau de transports collectifs[366]. Cette décision apparaît rassurante dans la mesure où l'analyse se rapproche de la théorie du bilan et laisse penser que le juge administratif exercera un contrôle normal sur les nouveaux critères de délivrance des autorisations. En revanche, l'inscription du principe de « concurrence loyale » aux termes de l'article L. 750-1 C. com nous laisse sceptiques dans la mesure où la loi LME condamne toute appréciation fondée sur l'offre et la demande dans le secteur de chalandise concerné.

B/ Les risques d'un accroissement effréné du libéralisme à l'égard du petit commerce de centre-ville

Le bilan des législations relatives aux lois « Royer » et « Raffarin » ainsi que la pression exercée par la commission européenne ont conduit le gouvernement à réformer profondément l'ensemble du système. Cette réforme a été en partie réalisée par la loi LME : empreinte de libéralisme, cette loi vise principalement à favoriser l'essor de nouvelles entreprises et, par là même, la concurrence afin de redonner du pouvoir d'achat aux ménages. Elle se traduit donc par des mesures à caractère essentiellement économique **(1°)**, celles-ci étant complétées dans le second volet de la réforme qui ose enfin mettre un terme à la dualité du régime d'autorisation en vigueur depuis la loi « Royer » en intégrant la police spéciale des équipements commerciaux dans l'urbanisme de droit commun **(2°)**.

1° Le premier volet de la réforme : des mesures à caractère essentiellement économique

Votée dans l'urgence, la loi LME se révèle incomplète. Dans un contexte de crise économique, le texte se limite en effet à supprimer l'analyse économique du projet et à faire reposer sur l'aménagement du territoire l'opportunité ou pas de l'implantation des équipements commerciaux. Parallèlement à l'abandon de la régulation économique **(a)**, nous verrons qu'elle opère une modification du champ d'application des équipements commerciaux qui ne va pas dans le sens d'une protection des petits commerces de centre-ville **(b)**.

a)L'abandon de la régulation économique des implantations commerciales

La position de la Commission européenne à l'égard de la compatibilité de la procédure française avec le principe de la liberté d'établissement énoncé dans l'article 43 du Traité de

[366] CE 27 juin 2011, *« GIE Centre commercial des Longs Champs »*, AJDA 2011 p. 1352 comm. R. GRAND, RDI 2011 p. 520 comm. P. SOLER-COUTEAUX.

Rome[367] a abouti à remettre en cause le principe même d'une recherche d'équilibre entre les différentes formes de commerces. En 1997, le Conseil de la concurrence avait estimé que le fait de subordonner à une autorisation l'ouverture de toute nouvelle surface de vente au dessus de 300 m² pouvait constituer une barrière à l'entrée de nouveaux concurrents[368], position confirmée en 2001 par la Commission européenne qui interroge la France sur la compatibilité au droit communautaire, et notamment à la liberté d'établissement et la libre prestation de services, de certaines dispositions des lois « Royer » et « Raffarin ». Or dans l'arrêt *« Immaldi »* de 2003, le Conseil d'Etat avait justifié les limitations à la liberté d'établissement par des motifs d'intérêt général liés notamment à la préservation des petites entreprises, à l'emploi et à l'aménagement du territoire[369]. La procédure d'autorisation reposait donc sur des critères objectifs, et avait pour objet d'éviter les effets destructeurs des grandes surfaces commerciales pour les autres formes de commerce. Cet argument n'a pas convaincu la Commission qui a confirmé l'incompatibilité de certaines dispositions du dispositif avec l'article 43 du Traité de Rome[370]. Dans un avis motivé du 13 décembre 2006, elle a demandé à la France de modifier sa réglementation concernant l'implantation des surfaces commerciales, et notamment de supprimer toute analyse économique dans la délivrance des autorisations pour ne tenir compte que du respect de règles d'esthétique et d'aménagement du territoire. Si la Commission reconnaît que les objectifs de protection de l'environnement et de l'urbanisme, ou l'aménagement du territoire constituent des motifs d'intérêt général de nature à justifier des restrictions aux libertés fondamentales garanties par le traité de Rome, *« elle estime que la procédure d'autorisation repose sur des critères insuffisamment objectifs et précis, dont la plupart visent à évaluer l'impact économique potentiel de l'ouverture d'un nouveau commerce, et qu'elle est lourde et injuste dans la mesure où elle donne un rôle*

[367] En droit communautaire, la liberté d'établissement est une liberté fondamentale jugée essentielle au bon fonctionnement du marché intérieur européen. Elle permet à un opérateur économique de mener une activité économique non salariée de manière stable et continue dans un ou plusieurs Etats membres. Son champ d'application est très large puisqu'il comprend non seulement l'accès du ressortissant d'un autre Etat membre à une activité professionnelle indépendante, mais aussi le droit de constituer et de gérer une entreprises, de créer des agences, des succursales ou des filiales dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants.

[368] Cons. Conc, Avis n°97-A-04 du 21 janvier 1997 relatif à diverses questions portant sur la concentration de la distribution, 40p.

[369] CE 5 mars 2003, *« Sté Immaldi et Cie »*, req. n°225470.

[370] Lettre de mise en demeure du 5 juillet 2005, Rép. min. n°1137S : JO Sénat Q, 20 décembre 2005, p. 10515. Dans le même sens, la commission a obtenu de la CJUE le constat de l'incompatibilité avec la liberté d'établissement de la législation applicable en Catalogne qui prévoyait, pour les grands établissements commerciaux, des plafonds d'implantation exprimés en surface et en parts de dépenses : voir CJUE, 24 mars 2011, « *Commission c/ Espagne »*, C-400/08, AJDA 2011, p. 1007, chron. jpdc. CJUE. M. AUBERT.

décisionnel à des représentants des opérateurs économiques existants »[371]. C'est dans cette optique que la loi LME est venue assouplir les conditions d'implantation des grandes surfaces en supprimant les critères de test économique : les commissions d'équipement sont devenues des commissions d'aménagement, dont le contrôle s'exerce exclusivement sur le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et de développement durable[372]. Ce raisonnement s'applique également en matière de délivrance des autorisations d'ouverture de salles de cinéma puisque les commissions d'aménagement commercial se prononcent désormais sur deux critères : l'effet potentiel du projet sur la diversité cinématographique offerte aux spectateurs dans la zone d'influence concernée, et l'effet du projet sur l'aménagement culturel du territoire, la protection de l'environnement, et la qualité de l'urbanisme[373]. Alors que le Conseil d'Etat avait également recours, comme en matière commerciale, à la méthode du bilan coût-avantages pour apprécier l'équilibre entre les différentes formes d'exploitation cinématographique[374], le législateur n'a pas fait apparaître de hiérarchie entre ces deux critères. Dès lors, on ne peut qu'espérer qu'il appliquera, comme dans l'arrêt du 27 juin 2011 rendu en matière d'équipement commercial, un contrôle normal sur les autorisations dispensées en matière d'équipements cinématographiques. Par ailleurs, le contrôle de la CDAC se limitant à la compatibilité du projet avec les documents d'urbanisme, on peut s'interroger sur le rôle du permis de construire et sur le sens qu'il y a à maintenir une procédure dont l'objet est identique, si ce n'est qu'elle permet de contrôler, par ailleurs, une partie des projets dont la surface est inférieure au seuil de déclenchement de l'autorisation ou qui ont été exclus de la procédure. Le permis de construire a, fort heureusement, un champ d'application plus large que celui de l'autorisation d'urbanisme commercial dont l'étendue a été, comme nous allons le voir, particulièrement restreinte par la loi LME.

[371] Avis du 13 décembre 2006, IP/06/1794, JCP-A 2006, act. 1106. Il faut indiquer que la jurisprudence communautaire prohibe depuis fort longtemps l'invocation de motifs strictement économiques, tels que la protection du petit commerce, pour justifier des atteintes portées à la liberté d'établissement : voir CJCE, 12 juillet 1962, 7/61, *« Commission c/ République italienne »*, Rec. CJCE 1962 p. 635.

[372] Les critères d'évaluation sur lesquels doivent se fonder les CDAC sont fixés à l'article L752-6 C. com et concernent notamment l'effet du projet sur l'animation de la vie urbaine et les flux de transport, la qualité environnementale du projet et son insertion dans les réseaux de transports collectifs

[373] Art L. 212-9 CCIA.

[374] CE 9 avril 2010, *« SARL Immociné »*, req. n°325321 ; CE 23 juillet 2010 *« SA Forum Kinépolis et SARL le Sémaphore c/ Société Espace Vox »*, req. n°324107 : voir M. LE ROY, *Autorisation d'ouverture de salles de cinéma. Le Conseil d'Etat entre culture et zone de chalandise,* JCP E n°8, février 2011, p. 1157.

b)La modification du champ d'application des autorisations d'exploitation

La suppression de l'analyse économique du projet s'est accompagnée d'une augmentation du seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation de 300 m² à 1000 m²[375]. Le principe d'un seuil d'autorisation est donc maintenu, mais son champ d'application est considérablement réduit et vise notamment à exclure les maxi-discounts de la procédure d'autorisation. Qu'il s'agisse de favoriser la concurrence ou de répondre à une demande sociale, l'esprit de la loi LME est avant tout d'apporter des solutions à la crise économique en augmentant le pouvoir d'achat des ménages. Cette intention, aussi louable soit elle, ne va pas dans le sens d'une protection des petits commerces indépendants.

En effet, et comme c'était déjà le cas sous l'empire de la législation antérieure, le nouveau régime ne prévoit aucun moyen de contrôler l'évolution des formes commerciales dont la surface est inférieure au seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation. Cette carence a pour effet de laisser en suspens la question du changement dans la nature des petits commerces du centre-ville puisque les exigences actuelles du code de l'urbanisme se limitent à une déclaration pour les seuls changements de destination[376]. A ce titre, il serait intéressant d'établir, sur le modèle de l'Allemagne, une liste des produits considérés comme typiques de ces magasins : ce travail permettrait de faire ressortir un déséquilibre entre les secteurs commerciaux relatifs au prêt-à-porter et aux services tels que les banques, la téléphonie, les agences immobilières et ceux relatifs aux boulangeries, boucheries, drogueries, merceries…[377]. C'est pour lutter contre cette « discrimination commerciale » dans les centres-bourgs et dans les centres-villes que le législateur a institué, en 2005[378], un droit de préemption sur les fonds de commerces, les fonds artisanaux, et les baux commerciaux. Néanmoins, son efficacité demeure très limitée en raison de son coût, des obligations qu'il implique à la charge de la commune[379], et du risque de cumul avec le droit de préemption

[375] Art L. 752-1 C. com. Il est ici précisé que ce seuil est exprimé en SHON et qu'il convient désormais de substituer cette dernière par la surface de plancher de la construction définie par l'ordonnance n°2011-1539 du 16 novembre 2011 sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre suivant.

[376] Art R. 123-9 et R. 421-17 CU. Il est ici précisé que la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial remédie à ce problème dans les secteurs hors centralités puisqu'elle prévoit l'exigence de la déclaration préalable sans condition de seuil en cas de changement de secteur d'activité. Concernant les centres-villes, nous analyserons plus loin les conditions dans lesquelles le PLU peut, malgré tout, interdire, ou au contraire inciter, l'exercice de certaines activités commerciales.

[377] L. SALTO, « *Consommation, commerce et mutations de la société* », Rapport au Conseil économique et social, Paris, Direction des journaux officiels, 15 février 2007, 243p.

[378] Art 58 loi n°2005-882du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, JO n°179, 3 août 2005 p. 12639.

[379] En plus du prix et pendant l'année précédant la rétrocession, la commune doit en effet assurer l'intégralité des charges liées au commerce (loyers, frais de gestion des stocks, charges salariales…). C'est également sur elle

urbain. En étendant son champ d'application aux cessions de terrains portant ou destinés à porter des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1000 m², la loi LME n'atténue en rien les faiblesses du dispositif.

La nécessité d'équilibrer le développement des différentes formes de commerces en fonction du secteur d'activité n'est pas davantage envisagée pour les projets qui demeurent soumis à autorisation. En effet, le législateur n'a introduit aucune distinction entre les différents groupes de commerces de détail[380], ce qui a pour effet d'accentuer la disparition de certains secteurs d'activités en centre-ville, mais également de limiter la prise en compte de l'envergure des projets, c'est-à-dire des flux de personnes et de marchandises qu'ils vont générer et qui seront très différents selon qu'il s'agit d'équipement de la personne, de la maison ou de loisirs. Le fait générateur de la procédure d'autorisation est limité au critère de la surface, et le seuil de saisine s'applique indifféremment à la création[381], l'extension ou la réouverture[382] «d'un magasin de commerce de détail » sans plus de précision. Seul le commerce alimentaire fait l'objet d'un contrôle renforcé puisque les changements de secteur d'activité réalisés dans la limite de 2000 m² et les regroupements de surface de vente de magasins voisins ne dépassant pas 2500 m² sont exclus de la procédure d'autorisation à condition que leur activité ne soit pas à prédominance alimentaire[383]. Dans ce dernier cas, le seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale est ramené à 1000 m².

Ensuite, on comprend mal l'exclusion de certaines activités du régime d'autorisation. D'une part, à l'heure où tout est mis en œuvre pour encourager les citadins à utiliser les transports en commun, les commerces de véhicules automobiles ou de motocycles ainsi que les stations services sont désormais exclus de la procédure d'autorisation. Ils pourront donc se développer librement, en dehors de tout contrôle (si ce n'est celui du permis de construire), mais cette disposition vise sans doute à servir des intérêts autres que ceux relatifs à l'aménagement du territoire. D'autre part, les équipements hôteliers, qui avaient été inclus dans le régime d'autorisation par la loi « Raffarin » afin de protéger l'hôtellerie traditionnelle de centre-ville,

---

que repose la responsabilité de trouver un acquéreur dans l'année de la préemption, le législateur n'ayant pas envisagé l'éventualité où elle serait dans l'impossibilité de satisfaire à cette obligation.

[380] Nous verrons plus loin que cette distinction, introduite dans la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial, constitue le principal facteur de blocage de ce texte.

[381] Celle-ci pouvant résulter d'une construction nouvelle ou de la transformation d'un immeuble existant.

[382] Le champ d'application du contrôle a également été restreint puisque le délai de cessation d'activité obligeant à demander une nouvelle autorisation a été porté de 2 à 3 ans.

[383] Art L. 752-1 3° et L. 752-2 I C. com.

en sont également exclus[384] : ainsi, dans les villes à fort potentiel touristique, il sera difficile d'évaluer les effets du projet sur les flux de transports et d'apprécier son insertion dans les réseaux de transports en commun. Cette donnée est pourtant déterminante de la qualité de l'activité touristique et de la qualité de vie des habitants, et aurait pu être prise en compte par l'institution de seuils différenciés en fonction des contextes locaux.

Enfin, le régime d'exemption des commerces situés dans les gares ferroviaires voit son champ d'application limité aux gares *« situées en centre-ville »*, la surface maximale initiale de 1000 m² ayant été relevée à 2.500 m². Cette disposition ne tient pas compte du fait que les villes tendent à devenir polycentriques, et que leur structure en réseaux suppose de prévoir des pôles de transports à des endroits stratégiques tels que les centralités urbaines. Or nous avons vu dans l'introduction que la définition de ces dernières est bien plus vaste que celle des centres-villes, et nous verrons dans le chapitre suivant qu'elles sont pourtant indispensables à la constitution d'une métropole équilibrée sur le plan de la densité et de la mobilité. Dès lors, il nous semble que si les gares ferroviaires sont appelées à devenir de nouveaux lieux de centralité pour des raisons aussi rationnelles que la diminution des déplacements automobiles, il y a une incohérence à exclure les commerces de gares situées dans des centralités autres que le centre-ville de l'exemption du régime d'autorisation. C'est en tout cas ce qui ressort de la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial qui, si elle est adoptée, prévoit que l'implantation des commerces situés dans les centralités urbaines, centres-villes, et centres de quartier sera régie par le PLU, sans contrainte de seuil.

Les effets bénéfiques attendus de la loi LME ne sont manifestement pas au rendez-vous : ainsi, un an après la promulgation de la loi, le hard-discount avait déjà doublé ses projets de surfaces commerciales alimentaires en France, notamment dans les centres, ce qui, pour l'instant, n'a pas levé le monopole des grandes enseignes qui, au contraire, ouvrent leur propre discompteur. Par ailleurs, depuis le 1er janvier 2009, les 98 CDAC constituées ont émis un avis favorable pour 90% des 568 demandes d'autorisation qui leur ont été soumises, contre 86% en 2008[385]. Il faut reconnaître que plusieurs dispositions ont simplifié le régime d'autorisation : la disparition de l'enquête publique pour les projets portant sur une surface de vente supérieure à 6000 m² et la réduction des délais relatifs à l'instruction des demandes et

[384] On remarque que si les commerces de véhicules automobiles et de motocycles ont été transposés à l'article L. 752-2 C. com fixant la liste des opérations non assujetties à l'autorisation, les stations services ainsi que les équipements hôteliers ont simplement disparus du champ d'application de l'article L. 752-1 sans pour autant figurer parmi les opérations exclues.

[385] M. PIRON, Ass.nat, Rapport n°2566, au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi n°2490 relative à l'urbanisme commercial, 1er juin 2010, 134p.

au recours devant la CNAC[386] sont autant de mesures permettant d'accélérer la délivrance des autorisations. Ainsi, en décembre 2008, on observait déjà que les extensions de la surface de vente de magasins excédant le seuil de 1000 m² dépassaient 400.000 m² contre environ 270.000 m² en 2006[387]. Néanmoins, aussi imparfaite qu'elle soit, cette réforme a le mérite d'être globale en ce qu'elle affecte la plupart des éléments de la législation antérieure : outre la suppression de l'analyse économique et le relèvement du seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation, elle réalise, dans son second volet, une fusion entre l'urbanisme commercial et l'urbanisme de droit commun.

2° Le second volet de la réforme : l'intégration du droit de l'équipement commercial dans le droit de l'urbanisme

A l'occasion des discussions relatives à la loi LME, le gouvernement avait pris l'engagement de déposer, dans les six mois, un texte destiné à intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun. Avec un peu de retard, c'est chose faite, le second volet de la réforme de l'équipement commercial ayant été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 15 juin 2010 et par le Sénat le 31 mars dernier. Ce texte s'inscrit dans l'esprit des objectifs de densification fixés par la loi Grenelle 2 et nous verrons que si le SCOT constitue désormais le document d'urbanisme adéquat de la planification commerciale **(a)**, c'est avant tout parce qu'il constitue l'échelon le plus pertinent pour appréhender la relation entre le centre et la périphérie **(b)**.

a)La consécration du SCOT comme document d'urbanisme adéquat de la planification commerciale

Avec pour objectif d'intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun, l'accent est mis sur le SCOT qui devient le document principal en matière d'urbanisme commercial. Le périmètre du SCOT constitue en effet l'échelon pertinent pour définir une politique d'urbanisme cohérente permettant de prendre en considération l'ensemble des enjeux de la ville et notamment l'organisation générale du commerce : l'idée n'est pas nouvelle mais elle aura mis dix ans à se concrétiser. Déjà, la loi SRU avait imposé au SCOT de définir, dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des

[386] Art L. 752-14 et 17 C. com.
[387] Rapport n°2566 *op. cit.*

commerces et à la mise en valeur des entrées de villes[388]. Le commerce ne figurait donc plus « en annexe mais dans le corps du schéma »[389], ce qui constituait une condition de la légalité de celui-ci. La loi LME est venue assortir cette obligation de la faculté de délimiter des zones d'aménagement commercial (ZACOM) par le biais d'un document d'aménagement commercial (DAC), cette délimitation reposant, conformément aux exigences communautaires[390], sur des considérations d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, et de qualité de l'urbanisme[391]. Par la suite, la loi du 12 juillet 2010[392] a créé l'article L. 122-1-9 CU aux termes duquel les compétences du SCOT en matière de régulation des implantations commerciales ont encore été étendues : d'une part, le document d'orientation et d'objectifs (DOO)[393] doit énoncer les *« objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti »* ; d'autre part, le DAC, désormais obligatoire, peut prévoir, à l'intérieur des ZACOM, que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe, et qui portent notamment sur *« la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire »*[394]. Parallèlement, lorsque le Préfet envisage une dérogation à l'interdiction de délivrer des autorisations

[388] Art L. 122-1 CU dans sa rédaction issue de l'art 3 de la loi SRU.
[389] D. MORENO, *Le commerce dans la nouvelle planification*, *in* GRIDAUH, *« Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat »*, Paris, Dalloz, n°5/2001, p. 97.
[390] Directive *« Service »* 2006/123/CE relative aux libertés d'établissement des prestataires de services et libre circulation des services dans le marché intérieur.
[391] Art L. 752-1 II C. com.
[392] Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, *op. cit*. Il est ici précisé que si cette loi est applicable depuis le 13 janvier 2011, l'article 20 de la loi n°2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union Européenne (JO n°0004, 6 janvier 2011, p. 369), a opéré certaines modifications des conditions d'application dans le temps de ce texte. En effet, en raison de la complexité de cette réforme, et de la longueur des délais inhérents à certaines procédures du droit de l'urbanisme, le régime juridique antérieur des SCOT et des PLU continue de s'appliquer dans deux hypothèses : d'une part, pour les SCOT et les PLU approuvés avant le 13 janvier 2011 ; d'autre part, pour ces mêmes documents en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1er juillet 2013 et dont le projet de plan a été arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal avant le 1er juillet 2012. Dans ces deux cas, le nouveau régime juridique issu du Grenelle 2 ne devra être intégré à ces documents que lors de leur prochaine révision, et au plus tard le 1er janvier 2016.
[393] Ce document remplace le document d'orientations générales des SCOT antérieurs, et comporte le document d'aménagement commercial (DAC) défini par l'article L. 752-1 II C. com.
[394] Cette possibilité suppose que le DOO détermine quels types de commerces doivent être regardés comme de nature à avoir un effet significatif sur l'organisation territoriale afin de justifier les exigences particulières.

d'exploitation commerciale à l'intérieur d'une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 dans les communes non couvertes par un SCOT applicable, la loi du 12 juillet 2010 impose de vérifier que le projet d'équipement commercial ne risque pas de porter atteinte aux équilibres d'un SCOT limitrophe en raison des flux de déplacements de personnes et de marchandises qu'il est susceptible d'entraîner[395]. L'autorisation d'exploitation commerciale doit donc être compatible avec le SCOT et, à défaut de SCOT, ne pas porter atteinte aux équilibres d'un SCOT limitrophe. Cette disposition, qui s'inscrit dans l'objectif de lutte contre l'étalement urbain, vise en réalité à atténuer la dissociation traditionnelle entre *« les approches administratives et économiques des territoires, ce qui permet en particulier de prendre la mesure de l'impact environnemental d'une zone de chalandise d'un équipement proche d'un territoire couvert par un SCOT et répondant déjà à certains grands équilibres propres »*[396]. Avec la réforme de 2010, le SCOT devient un véritable instrument stratégique et déterminant de l'aménagement durable du territoire. La proposition de loi renforce à nouveau le rôle de ce document : elle confère au DAC une force prescriptive importante puisqu'il lui incombera de procéder à la « délimitation »[397] précise de deux types de secteurs.

b)La relation centre-périphérie au cœur du dispositif : la distinction de secteurs hors centralité et de secteurs de centralité

En dehors des centralités urbaines, centres-villes, et centres de quartier, le DAC devra délimiter les secteurs où les implantations de plus de 1000 m² seront possibles, sous réserve de respecter certaines conditions d'implantation. Ces dernières sont destinées à répondre aux exigences de l'aménagement du territoire et peuvent porter, notamment, sur la localisation préférentielle des commerces selon la destination des équipements commerciaux. Les conditions d'implantation pourront donc être différentes au sein d'un même secteur en fonction d'une typologie des commerces, ce qui constitue une innovation en droit de l'urbanisme. Celle-ci est d'ailleurs contestée par le Gouvernement et constitue le principal facteur de blocage de la proposition de loi. Celui-ci considère en effet que l'introduction d'une typologie des commerces dans le SCOT dépasse les objectifs des documents d'urbanisme en leur laissant la possibilité d'agir sur la destination des commerces appelés à s'ouvrir, et qu'elle se révèle incompatible avec le principe de la liberté d'établissement du

[395] Art L. 122-2 al 4 CU.
[396] J-M. TALAU, *L'impact du SCOT sur l'urbanisme commercial,* JCP. A., n°41, octobre 2011, p. 2315.
[397] Il existe actuellement une discussion sur l'emploi du terme « délimiter » ou « localiser » : le premier fait du SCOT un « super PLU », alors qu'en principe, sa vocation stratégique et son horizon à 20 ans n'en font pas l'outil adapté pour effectuer des délimitations à la parcelle ; le second suppose une traduction dans le PLU, ce qui posera problème en cas d'absence d'un tel document d'une part, et risque de se révéler trop long à réaliser d'autre part (2 à 3 ans pour que le DAC localise, auxquels s'ajoutent 2 à 3 ans pour que le PLU traduise).

traité de Rome[398] ainsi qu'avec la liberté d'entreprendre reconnue par notre Constitution. Pourtant, et c'est l'esprit de cette réforme, l'urbanisme régit le commerce, et non le contraire ! On comprend donc mal qu'il ne puisse pas contrôler la destination commerciale, alors que celle-ci constitue un outil indispensable pour maintenir ou développer un commerce de proximité diversifié. De plus, cette typologie distingue, au sein des équipements commerciaux de détail, les commerces alimentaires, d'équipement de la personne, de la maison, ainsi que les commerces de loisirs et de culture : elle n'exclut donc pas les commerces dont la fréquentation est plus ponctuelle, mais qui doivent être maintenus dans les centralités urbaines, centres-villes ou centres de quartier parce qu'ils jouent un rôle de « locomotive commerciale », provoquant ainsi un effet d'entrainement sur les autres commerces. Leur départ en périphérie affecte généralement l'ensemble de l'appareil commercial du centre, et une distinction entre les différentes natures de commerce en dehors des centralités urbaines, centres-villes, et centres de quartier, permettrait au DAC de décourager ce type de délocalisation. Indirectement, on voit bien que la relation centre-périphérie est au cœur du dispositif : il est donc bien question de complémentarité et non pas d'opposition. Pour l'heure, et parce que cette localisation conditionnelle constitue une mine de contentieux susceptible d'entraîner des difficultés d'application[399] et qu'elle présente le risque de figer l'évolution de l'aménagement commercial[400], le gouvernement préfèrerait que le DAC procède par voie d'interdiction de telle ou telle activité dans des secteurs « préalablement délimités ». Cette position ne va pas sans rappeler la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de POS en vertu de laquelle ce même document peut, pour des motifs d'urbanisme, interdire l'exercice de certaines activités commerciales dans une zone sans porter une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie ou au droit de propriété, à condition que l'interdiction ne soit ni générale ni absolue[401]. Elle apparaît également conforme à la jurisprudence du Conseil

[398] Cet argument est discutable puisque la CJUE a précisé, à l'occasion de l'affaire *« Commission c/ Espagne »*, que les critères restreignant la localisation et la taille des grands établissements commerciaux peuvent être justifiés au regard des objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement : voir CJUE, 24 mars 2011, *op. cit.*

[399] Notamment en cas revente ou en raison du statut des baux commerciaux.

[400] Ce risque doit être relativisé dans la mesure où le texte voté par le Sénat prévoit de créer une procédure de modification simplifiée du SCOT applicable en cas de rectification d'une erreur matérielle ou portant uniquement sur des éléments mineurs. Cette nouvelle procédure, déjà prévue dans le projet d'ordonnance sur l'évolution des documents d'urbanisme, mais uniquement pour des erreurs matérielles, est transposée de celle déjà prévue pour le PLU. Elle permettra d'atténuer les éventuelles rigidités liées à la planification détaillée des activités et aux conditions de délimitation de secteurs de centralité et de secteurs hors centralité, en substituant à l'enquête publique une mise à disposition du public d'une durée d'un mois. Reste à savoir si le juge administratif admettra qu'une modification de la typologie commerciale en termes de localisation préférentielle constitue, de façon systématique, un élément mineur.

[401] En effet, le Conseil d'Etat admet les restrictions en termes de zonage en vue de favoriser les petites boutiques en centre-ville à condition qu'elles soient limitées géographiquement, et qu'elles répondent à un motif

constitutionnel qui avait censuré la disposition de la loi SRU qui donnait au PLU la faculté de subordonner, de façon systématique, dans les villes de Paris, Lyon, et Marseille, tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal à l'autorisation du maire[402]. Enfin, si la légalité de telles interdictions n'a, en matière de SCOT, pas encore été posée au juge administratif, il semble que la typologie des commerces soit, dans les faits, déjà d'actualité : en effet, les conclusions du rapporteur public, Rémi Keller, à propos de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 27 juin 2011 *« GIE centre commercial des longs champs et autres »*[403], révèlent que le SCOT de Rennes Métropole, qui attribue au centre-ville de Rennes un rôle premier dans l'armature commerciale du pays, n'autorise le développement du pôle commercial dans lequel s'inscrit le projet, jusqu'en 2012, que sous réserve de ne pas y implanter de commerce alimentaire.

Parallèlement aux espaces où il sera possible de réaliser des implantations supérieures à 1000 m², le DAC devra délimiter, les centralités urbaines, centres-villes et centres de quartier où les implantations commerciales ne seront règlementées que par le PLU, sans contrainte de seuil. La règlementation des implantations commerciales dans des zones à « vocation centrale » par le PLU apparaît comme la contrepartie de la disparition programmée du dernier organe où les maires peuvent encore se faire entendre en matière commerciale : les CDAC. Ainsi, depuis la loi LME, le règlement du PLU peut identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies, dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions correspondantes[404]. Dans le même esprit, la proposition de loi permet au PLU de délimiter, dans les zones U ou AU, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction, ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations sera destiné à la réalisation de commerces et à l'implantation d'entreprises artisanales. Néanmoins,

---

d'urbanisme (CE 7 mai 1986, «*Société Guyenne et Gascogne »*, AJDA 1986, p. 523, note F. BOUYSSOU ; CE 8 juin 2010, *« SARL Immo Concept c/ Commune Maisons-Laffitte »*, JurisData n°2010-009113, BJDU 1/2011, p. 23, obs. J. TREMEAU).

[402] C. const., n°2000-436 DC, 7 décembre 2000, *« Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains »*, Rec. p. 176, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, cahier n°10.

[403] *Op. cit.*

[404] Art 104 loi LME, *op. cit.*, modifiant l'article L. 123-1 CU, cette faculté figurant, depuis la loi Grenelle 2, à l'art L. 123-1-5, 7°bis CU. Il est précisé que les normes de gabarit et le coefficient d'occupation des sols (COS), sur lesquels nous reviendrons dans le chapitre suivant, présentent ici une importance considérable selon que la commune choisit de privilégier telle ou telle activité dans une zone donnée: en effet, des COS ou gabarits incitatifs ou restrictifs peuvent être déterminants pour l'accueil de petites, moyennes, ou grandes surfaces commerciales, et la majoration de l'emprise au sol pour le commerce avec affectation principale en rez-de-chaussée aura pour effet de favoriser le commerce de proximité. Néanmoins, il faut rappeler que cette faculté d'édicter des règles différenciées ne doit pas aller à l'encontre de la liberté d'entreprendre : voir CE 7 mai 1986, «*Société Guyenne et Gascogne », op. cit.*

cette marge de liberté doit être relativisée dans la mesure où la délimitation des centralités urbaines, centres-villes, et centres de quartier relève du SCOT, ce qui retient toute notre attention, d'autant plus que le texte initial de la proposition de loi faisait seulement référence à des « zones de centre-ville »: d'une part, la terminologie retenue par l'Assemblée nationale nous semble plus appropriée et vise à tenir compte des quartiers denses qui ne sont pas situés dans le centre-ville à proprement parler[405] ; d'autre part, c'est la première fois que la délimitation de la centralité devient juridiquement opérationnelle. Reste à savoir sur quels critères se fondera le SCOT pour justifier ces délimitations sachant que la notion de centralité urbaine a été définie comme pouvant inclure « *tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines et qui comprennent, en particulier, des logements, des commerces, des équipements publics et collectifs* »[406]. Si cette définition présente l'avantage d'éviter des délimitations trop larges ou trop restrictives, il est à craindre que ces dernières obéissent davantage à un enjeu politique qu'à la planification commerciale. En revanche, elle est réaliste dans la mesure où elle érige la centralité urbaine à un niveau supérieur de celui de centre-ville ou centre de quartier, ces derniers apparaissant comme des secteurs réunissant les attributs de la centralité. Pour autant, l'introduction de l'adverbe « notamment » témoigne que le centre-ville ou le centre de quartier ne sont pas les seuls secteurs à pouvoir produire de la centralité. Comme nous allons le voir, cette conception révèle une hiérarchisation de la centralité qui correspond à l'évolution structurelle de la ville moderne dite « polynucléaire ».

[405] Ass. nat, rapport n°2566, *op. cit.*
[406] Proposition de Loi Urbanisme commercial, *op. cit.*, amendement n°COM-1, art 1er, M. BRAYE.

Conclusion

Aussi évidente soit elle, la relation entre le dynamisme du centre-ville et l'activité économique n'en est pas moins complexe : si, comme nous l'avons démontré dans l'introduction, le commerce a largement contribué à la sédentarisation des populations et à la création des premiers noyaux urbains, son évolution a, dans un premier temps, accentué une fracture déjà sous jacente entre le centre et la périphérie. Autrefois facteur de réunions et d'échanges sociaux, il reflète aujourd'hui l'individualisme et la pluralité des modes de vie. L'évolution des pratiques de mobilités conjuguées à la construction massive de logements à l'extérieur des villes ont rendu nécessaire la formation d'un appareil commercial équipant ces nouvelles zones. Pour autant, il n'était pas prévu que les habitants des centres se détournent de leurs commerces de quartier pour effectuer leurs achats dans les grandes surfaces périphériques. Cet engouement était cependant prévisible : les prix pratiqués par la grande distribution et l'adéquation de la formule commerciale avec l'évolution des modes de vie laissaient présager une rupture de l'équilibre entre les différentes formes de commerces. Déjà, en 1852, la création du premier grand magasin urbain, « Le Bon Marché »[407], avait entraîné une révolution commerciale qui n'a fait que se reproduire un siècle et demi plus tard hors de la ville. Dans les deux cas, la conjoncture économique fut largement favorable au succès de ces grands magasins, qu'il s'agisse du boom économique du Second Empire ou de celui qui caractérisa les Trente Glorieuses. Dès lors, nous avons vu que le mécanisme de double contrôle, l'un au titre de la législation des équipements commerciaux, l'autre au titre du droit de l'urbanisme, n'était pas en mesure de gérer cet essor spectaculaire de la société de consommation. Outre les différentes raisons évoquées au cours de ce chapitre, cet échec se justifie également par la technique législative consistant essentiellement à contrôler par le biais d'interdictions plutôt que d'incitations, et à n'accorder aux procédés contractuels qu'une valeur secondaire. En effet, qu'il s'agisse de chartes d'urbanisme commercial, de programmes d'actions commerciales, ou de conventions de développement et d'orientation du commerce et de l'artisanat, ces documents ont en commun de ne procéder que d'une collaboration à l'échelle intercommunale. Il serait bon de s'inspirer, sur ce point, d'exemples étrangers. Ainsi, en Allemagne, où il n'existe pas de dualité de régime, l'autorisation est délivrée par les communes sur le fondement du code de l'urbanisme qui prévoit, depuis 1990, la possibilité de régler par contrat les conditions d'implantation d'un équipement commercial. De même, au

[407] Créé par Aristide BOUCICAUT, ce concept fut repris par Emile ZOLA dans son roman « Au bonheur des Dames ».

Royaume-Uni, où les collectivités peuvent signer des contrats avec les promoteurs afin de limiter, ou de régler, l'aménagement ou l'utilisation des sols. Ainsi, les ambitions de la LME relatives au libre jeu du marché apparaissent en décalage avec l'exigence de flexibilité qui caractérise les relations concurrentielles. Le système demeure centralisé, et l'absence de pouvoir de négociation des collectivités avec les investisseurs privés les cantonnent dans un rôle passif et négatif se résumant à l'édiction de prescriptions identiques pour tous les opérateurs commerciaux. De plus, force est de constater que l'ensemble de la réforme relative à l'urbanisme commercial ne pose pas les vrais problèmes : on ambitionne de sauvegarder l'attractivité commerciale des centres-villes, et en particulier les petits commerçants, en facilitant l'implantation des grandes surfaces dans ces secteurs ! S'il n'est pas contestable que l'utilisation de la grande distribution comme locomotive commerciale dans les centres permettra sans aucun doute de renforcer leur attractivité, nous avons peine à croire que la situation des petits commerces indépendants s'en trouvera améliorée. Cette aberration aboutit à contourner le vrai problème : celui du prix du foncier. On déplore en effet qu'il n'existe pas, comme c'est le cas en matière de logement avec les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, de dispositif juridique fort et d'outil financier adapté au foncier commercial. Ainsi, il est peu probable que le renforcement du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce[408] et du droit de préemption en matière commerciale opéré par la loi LME soit suffisant pour leur permettre de faire face à cette nouvelle concurrence. Au déséquilibre entre les formes de commerces de centre-ville et celles de périphérie risque de s'ajouter un déséquilibre entre les formes de commerces de centre-ville. Il convient donc de rester prudent dans l'application de l'objectif de diversité commerciale qui, à défaut d'être tempérée, sera susceptible de produire de nouveaux effets pervers à l'égard du petit commerce indépendant. Néanmoins, nous verrons dans le chapitre suivant que le bouleversement général du paysage commercial des centres-villes n'est pas entièrement imputable à la grande distribution : en effet, la centralité est aujourd'hui représentative d'une économie qui se fonde de moins en moins sur la proximité physique pour s'inscrire dans un contexte de mondialisation.

[408] Le FISAC a été crée par l'article 4 de la loi n°89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, JO n°1, 2 janvier 1990, p. 9.

CHAPITRE II

DE NOUVELLES CENTRALITES POUR DE NOUVEAUX TERRITOIRES : LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE DENSITE ET ATTRACTIVITE

Les nouvelles formes urbaines résultant de l'éclatement de la ville conduisent à se prononcer en faveur de nouveaux modes d'organisation spatiale : parce qu'il se caractérise par une répartition des hommes et des activités et par une organisation de leurs relations, l'espace urbain a fait l'objet de nombreuses approches modélisées tant en géographie qu'en économie. Ces dernières tendent à expliquer l'occupation de l'espace au moyen de principes organisateurs tenant compte de l'évolution ou des caractéristiques de celui-ci, chacune de ces disciplines se fondant sur des logiques, des stratégies, et des paramètres différents. Pour les géographes, l'espace urbain est constitué de *« l'ensemble des populations, de leurs œuvres, de leurs relations localisées, c'est-à-dire considérées dans leur étendue et dans leurs lieux »*[409] : le centre est le point autour duquel s'exercent ces différents phénomènes et ne correspond pas au centre géométrique. A l'inverse, les économistes étudient l'espace urbain sous l'angle du marché, c'est-à-dire du choix effectué par les agents qui, par un arbitrage entre l'attractivité du centre et les forces centrifuges qui en émanent, déterminent les meilleurs lieux de localisation : dans ce modèle, l'espace est organisé autour des lieux de production, et le centre correspond au maximum de la rente urbaine, c'est-à-dire qu'il constitue le plus souvent le centre géométrique. L'étude de ces modèles urbains s'avère essentielle si on veut comprendre l'articulation des logiques spatiales qui structurent le territoire urbain autour d'un ou plusieurs centres : pour cela, il est indispensable de « modéliser » la façon dont les centres se positionnent et s'organisent à l'échelle du territoire urbain pour, dans un second temps, optimiser leur fonctionnement interne afin de limiter les effets néfastes de la croissance urbaine. Dans ce contexte, la création de nouvelles centralités et la revitalisation des centres-villes apparaissent comme une « reconnaissance du fait métropolitain ». Cette reconnaissance s'accompagne d'une nouvelle approche dans la gestion des densités bâties, la réglementation en vigueur n'ayant quasiment pas évolué depuis plus de 40 ans. Ainsi, il est paradoxal de constater que si la densité est une condition de la centralité, son principal outil opérationnel demeure absent de la plupart des centres-villes : l'institution d'un coefficient d'occupation des sols (COS) étant facultative, la densité bâtie y est le plus souvent règlementée par la combinaison des règles d'implantation, de hauteur, ou de prospect, plus adaptées aux particularités physiques des tissus centraux. L'évolution législative récente revenant sur

[409] R. BRUNET, Le Territoire dans les turbulences, Montpellier, Reclus, coll. Géographiques, 1990, 224p.

l'utilisation de ces outils, nous pousserons la réflexion sur l'intérêt d'y associer en amont des systèmes géométriques permettant d'appréhender avec plus de précision les dimensions morphologiques et structurelles des tissus centraux. Ces dernières sont en effet déterminantes de la perception qu'auront les citadins de leur environnement urbain. Pour autant, à l'heure où les exigences en matière de qualité de vie sont devenues unes des préoccupations principales des pouvoirs publics, la majorité des discours sur l'organisation des densités urbaines et la recherche de formes urbaines compactes laisse en suspens une question difficile mais néanmoins cruciale : jusqu'à quel point peut on densifier la centralité et métropoliser les villes ? Le droit à la ville implique t-il une limite, ou sommes-nous condamnés à élaborer des systèmes de plus en plus complexes pour que les centres demeurent attractifs en dépit du gigantisme métropolitain ? Ces réflexions nous conduiront à analyser les raisons pour lesquelles nombre d'aménageurs considèrent que, face à la dilatation du centre, la forme la plus appropriée pour limiter l'étalement urbain réside d'une part dans la mise en réseaux des centralités[410] **(Section I)**, d'autre part dans une approche multidisciplinaire des densités urbaines **(Section II)**.

Section I : De la dilatation du centre à la mise en réseaux des centralités

Si le contenu et les lieux de centralité varient selon les époques, cette notion se fonde toujours sur deux éléments substantiels : le pouvoir et la concentration. En fait, il semblerait plutôt que ce soit les modalités d'exercice de ces deux derniers éléments qui ait changé : tout d'abord, le pouvoir des villes ne s'exerce plus selon les mêmes formes et on parle aujourd'hui de gouvernance urbaine ; ensuite la concentration désigne davantage l'intensité et la qualité des services alors qu'elle fut pendant longtemps synonyme d'entassement désordonné des hommes et/ou des activités. La mise en réseaux des centralités est devenue un objectif de planification urbaine permettant notamment de produire un effet de levier, et tirer vers le haut des territoires à fort potentiel jusque là laissés pour compte. Elle s'inscrit dans un contexte de mondialisation qui a entraîné une redéfinition du rôle des métropoles les plus importantes : leur notoriété s'apprécie au plan international en fonction de leur capacité à créer des espaces attractifs sur un plan économique plus que social. Que ces espaces soient qualifiés de nouvelles centralités, de nouveaux centres urbains, ou de nouvelles polarités, ils constituent tous des lieux d'opportunités à même de peser dans la hiérarchie urbaine polycentrique. Si cette compétition a été accentuée par la mondialisation, elle n'est pas pour autant un

[410] C'est-à-dire la création de centres urbains secondaires par le renforcement de l'urbanisation autour des points forts d'accessibilité.

phénomène nouveau : de tout temps, les plus grandes villes ont entretenu des relations concurrentielles plus que partenariales, cette concurrence se matérialisant par le niveau d'attractivité de leur(s) centralité(s). Les critères d'attractivité ayant évolué avec le temps, nous verrons que la notion de centralité est nécessairement instable **(I)**, et que cette instabilité s'est renforcée sous l'effet de l'organisation polycentrique des métropoles **(II)**.

I - L'instabilité spatio-temporelle de la notion de centralité

En tant que principe directeur d'organisation de la ville, la notion de centralité évolue dans le temps et dans l'espace et renvoie à la question plus générale des fonctions de la ville, à leur localisation et à leur coexistence. A ce titre, différents modèles urbains ont été élaborés par les géographes, tentant ainsi de canaliser les flux qui relient des lieux considérés comme centraux compte tenu du rôle qu'ils sont appelés à jouer à l'échelle de la ville et du territoire urbain. Si l'ensemble de ces modèles concluent à la nécessaire coexistence de plusieurs centralités, la tendance à décomposer les attributs de ces dernières afin de les distinguer entre elles conduit souvent à voir des centres là où il n'y en a pas. Nous verrons que les schémas urbains polarisant la centralité sont pourtant loin d'être dénués de sens **(A)**, mais qu'ils doivent être appréhendés avec prudence afin de ne pas accentuer un usage abusif de la notion de la centralité **(B)**.

A/ Les schémas urbains polarisant la centralité

S'il est traditionnellement admis que la France est un des pays où les politiques de développement polycentrique ont été initiées le plus précocement, l'origine de ce concept prend ses sources dans le schéma christallérien qui a tenté, dès les années 1920, de modéliser le développement de la ville en réseaux en établissant une hiérarchie entre plusieurs lieux centraux **(1°)**. Ce principe de hiérarchisation des centralités a été repris dès le début des années 1960 pour constituer le principal instrument de planification de la région parisienne **(2°)**.

1° Les apports du schéma christallérien dans la hiérarchisation des centralités

Outre la rivalité opposant à une époque le centre à la périphérie, la multiplication des nouvelles centralités a eu pour conséquence de modifier la forme radioconcentrique de nombreuses villes anciennes. Ce modèle ne correspond plus aux formes de développement de la ville moderne : si celle-ci s'étendait jusqu'au début de l'époque industrielle de manière

régulière par zones concentriques homogènes, elle glisse désormais vers un regroupement des fonctions par secteurs radiaux, selon les voies de communications[411] afin de favoriser une bonne accessibilité indispensable à l'essor des activités. Ce phénomène va à l'encontre de la théorie des « lieux centraux »[412] élaborée par le géographe Walter Christaller qui a fortement contribué à la mise au point du concept de « centralité » et inspiré nombre de politiques d'aménagement en Europe. Selon cette théorie qui analyse la centralité d'une ville par rapport à son emprise régionale, chaque pôle rayonne sur un périmètre plus ou moins étendu, l'importance du rayonnement ayant pour effet d'établir une hiérarchie entre petits, moyens et grands centres. Regroupant un ensemble de fonctions et de services utiles à leurs espaces environnants[413], les centres les plus puissants recouvrent l'influence des autres selon un principe de hiérarchie emboîtée : chaque lieu central est situé au centre d'un hexagone et dessert six lieux centraux situés sur les côtés ; inversement, chaque lieu central situé sur l'un des six côtés d'un hexagone est desservi pour moitié par les deux lieux centraux localisés dans les hexagones adjacents au côté où il se trouve. Cette logique, qui était motivée par la recherche d'économies de déplacements entre les lieux centraux, est complétée par une vision homogène de l'espace censée optimiser le jeu de l'offre et de la demande, et faire en sorte que l'aire d'influence du lieu central soit le plus étendue possible. Un troisième principe d'ordre administratif vient compléter le fonctionnement de cette organisation spatiale pyramidale : chaque lieu central situé au centre de l'hexagone principal exerce son pouvoir administratif et politique sur six lieux centraux secondaires, ces derniers se trouvant à égale distance du lieu central principal. On aboutit ainsi à un schéma triangulo-hexagonal formant un espace à la fois isotrope puisqu'il a les mêmes propriétés dans toutes les directions, et isomorphe car la construction géométrique permet de déduire une figure de la précédente selon la succession triangle équilatéral, hexagone régulier, nouveau triangle équilatéral de niveau supérieur et hexagone régulier de niveau supérieur. L'élégance et la pureté graphique de ce schéma donne l'image d'une ville unipolaire, bien délimitée et séparée des autres, ce qui était le cas à

[411] C'est notamment le cas des pôles commerciaux qui, nous l'avons vu, s'implantent à proximité des voies routières et autoroutières entourant les villes.

[412] W. CHRISTALLER, Die Zentrallen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Iena, Gustav Fischer, 1933, 332p (traduit par C.W BASKIN, Places in Southern Germany, Englewood, Prentice Hall, 1966). Appelée également théorie des places centrales, elle trouve son origine dans une observation du système des villes de l'Allemagne du sud dans les années 1920. En fait, Christaller a repris les principes théoriques dégagés en 1925 par le sociologue américain Edward Burgess dans sa théorie des zones concentriques, *The Growth of the City : an introduction to a research project, in* R. E. PARK, E. W BURGESS, *« The City »*, *op. cit.*

[413] On y trouve des fonctions décisionnelles ou de commandement, des activités économiques, des commerces, des services publics…

l'époque où les transports étaient peu développés et que les fonctions entre le monde rural et urbain étaient encore distinctes : en effet, Christaller lui-même n'a pas réussi à valider cette représentation géométrique dans ses recherches sur l'Allemagne du sud et après lui, aucun géographe n'a pu trouver un réseau de lieux centraux disposés en hexagones réguliers. August Lösch, qui travaillait à la même époque sur l'ordre spatial de l'économie[414], a démontré que la démarche de Christaller était construite à partir d'un modèle géométrique faux[415]. Malgré tout, cette vision très hiérarchisée d'un centre polyfonctionnel entouré de périphéries moins bien équipées, mais reliées à ce centre par un réseau dense et étoilé de communications, a connu une certaine notoriété : elle a en effet constitué la base des politiques françaises d'aménagement du territoire entre 1950 et 1970 et fut notamment à l'origine de la politique des « métropoles d'équilibre » mise en place en 1963 par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Avec pour objectif de répartir l'influence de certaines villes françaises pour remédier aux déséquilibres du développement du territoire[416], elle a également servi de fondement dans l'organisation des centres urbains des villes nouvelles dont l'objectif visait à désengorger le centre de Paris.

2° Le schéma polycentrique de la région Ile-de-France : la centralité intermédiaire

Les villes nouvelles que souhaitait mettre en place l'équipe de Paul Delouvrier[417] en Ile-de-France ne devaient pas ressembler aux villes nouvelles anglaises auxquelles il était reproché d'être trop éloignées et mal reliées à Londres. L'originalité du projet de Delouvrier résidait dans le fait qu'il militait pour la création de centres urbains nouveaux, afin d'orienter le développement de la région parisienne et de lutter contre le monocentrisme des fonctions urbaines. Elles ont donc été conçues comme parties d'un ensemble régional et non comme une opération ponctuelle ville par ville, avec pour vocation de soulager, sans le concurrencer, le centre de Paris. Leur rôle dans l'aménagement de la région parisienne était de constituer les

[414] A. LOESCH, Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, 1940, Iena.
[415] Cette critique ne fera l'objet que d'une note de bas de page en 1943 en raison de l'appartenance nazie de Christaller, qui participait à l'époque à la planification spatiale des conquêtes d'Hitler à l'est, alors que LOESCH avait refusé de prêter serment au Führer.
[416] C'est ainsi que 8 sites furent désignés par la DATAR comme « métropoles d'équilibre » (Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Lyon-Grenoble-Saint-Etienne, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire, suivies plus tard de Rennes, Clermont-Ferrand, Dijon et Nice). Ces métropoles bénéficièrent d'une politique volontariste destinée à équilibrer le poids de Paris et à impulser des processus de développement régional plus autonomes et harmonieux. A ce titre, elles furent dotées d'équipements et d'investissements publics renforcés, mais dès les années 1970, le bilan était mitigé voire décevant : le poids de ces métropoles a eu pour effet de gêner le développement des villes moyennes, et la croissance de l'Ile de France ne s'est pas ralentie pour autant.
[417] Ce haut fonctionnaire, qui avait été chargé en 1958 par le Général de Gaulle de réaliser le plan de Constantine, sera appelé, en 1961, à étudier les problèmes posés par le développement de la Capitale, et à proposer une politique d'aménagement et d'équipement.

points forts des axes devant canaliser dans un futur proche l'extension spatiale de la Capitale. Cette ambition sera formalisée dès 1965 dans le Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région Parisienne (SDAURP) qui, au lieu de tenter de le contenir, prend en compte le développement démographique et économique inéluctable de la région et propose un parti d'aménagement cohérent avec cette perspective : un schéma polycentrique interne à l'Ile de France. Ce dernier s'organise selon trois grands principes d'aménagement indissociables : la création de centres urbains nouveaux, la délimitation de zones d'extension, l'organisation de l'unité de l'ensemble de la région. Conçues comme un réseau de centralités intermédiaires[418], les villes nouvelles sont donc localisées en continuité directe avec la banlieue existante[419], leur centre devant contribuer à résoudre le sous-équipement de celle-ci. Elles incarnent donc un double objectif en participant à la restructuration du tissu urbain de la banlieue d'une part, et en créant un pôle d'activités et d'équipements pour les nouveaux habitants d'autre part. Leur centralité, composée des fonctions habituelles des centres-villes, est renforcée par la présence d'un certain nombre de très grands équipements, uniques ou presque uniques pour toute l'agglomération, et qui faute de place ne peuvent pas s'implanter dans le centre de Paris. Ainsi, conformément aux principes posés par Christaller, de tels équipements doivent permettre à chaque centre urbain d'acquérir une personnalité suffisante pour assumer un rôle à la fois au niveau régional, tout en répondant aux besoins spécifiques concernant son environnement : ce fut particulièrement vrai en matière d'emploi où le fait de se démarquer par une spécialisation fonctionnelle économique différente a permis à certaines villes de produire un rayonnement sur l'ensemble de la région parisienne[420].

Le principe du polycentrisme a été maintenu dans les schémas d'aménagement suivants dans lesquels « l'organisation urbaine polycentrique » sera présentée comme parti général d'aménagement. Néanmoins, les données ont changé : les villes nouvelles ont progressivement perdu leur statut privilégié de polarités secondaires de la région Ile-de-France en raison de l'émergence d'autres centres urbains. Le schéma polycentrique de Christaller est devenu un schéma multicentrique qui comporte, aux termes du SDRIF, quatre

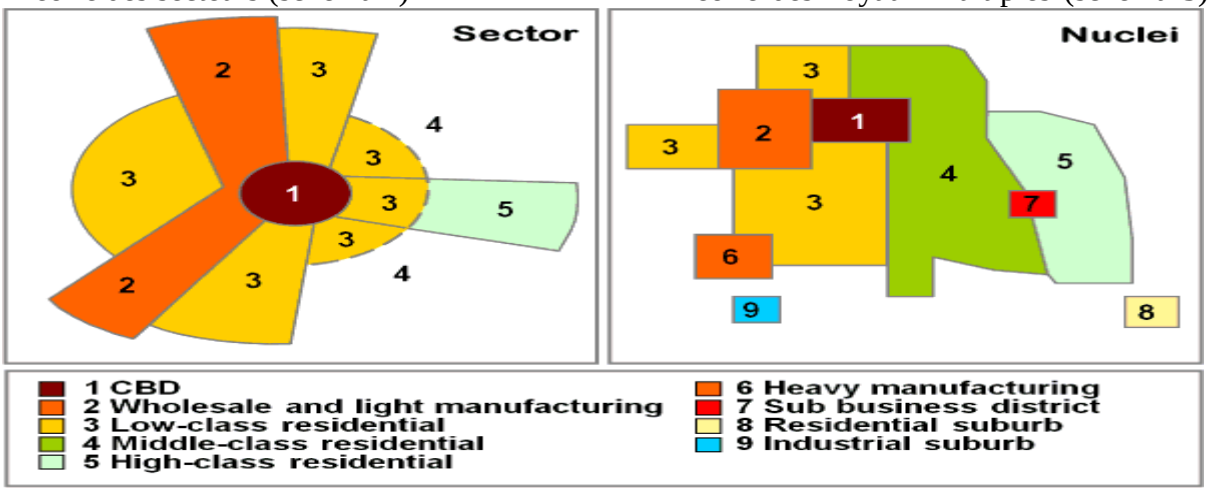
[418] Le SDAURP de 1965 indiquait à ce titre qu' *« entre le centre de Paris et le centre de quartier ou de commune, c'est le niveau intermédiaire qui manque »*. Ce niveau intermédiaire fut fixé à l'intérieur d'une fourchette de 300.000 à un million d'habitants.

[419] Ce qui va à l'encontre du Plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) de 1960 qui, afin de contenir l'urbanisation périphérique, favorisait un polycentrisme discontinu en misant sur la densification des banlieues pavillonnaires et le report de la croissance sur les villes périphériques.

[420] C'est surtout dans les années 1990 que le rôle des villes nouvelles dans l'accueil des entreprises bat son plein : en offrant une structure d'accueil bien adaptée aux activités nouvelles industrielles et tertiaires supérieures, elles ont acquis un véritable rôle dans le renouveau de l'industrie de l'Ile-de-France. On peut citer l'exemple d'Evry qui apparaît comme le centre de développement économique du sud parisien et qui a attiré de nombreux ménages du fait des opportunités d'emplois.

types de pôles : celui des villes nouvelles existantes pour lesquelles il est prévu à la fois de renforcer l'attractivité et d'ouvrir de nouveaux sites à l'urbanisation afin de faire face à de nouveaux besoins ; des centres d'envergure européenne destinés à accueillir des entreprises internationales ; des secteurs de redéploiement de la proche couronne afin de limiter la consommation de nouveaux espaces agricoles ; et des secteurs plus éloignés dans la couronne rurale devant contribuer à l'ouverture de la région Ile-de-France sur les régions voisines. En proposant une hiérarchie des centralités sur l'ensemble du territoire métropolitain, le SDRIF a eu pour effet de réduire l'impact des villes nouvelles qui sont devenues des pôles parmi d'autres, et de condamner la production d'une centralité forte à l'échelle de l'agglomération. Ce multicentrisme tend à se rapprocher de la « théorie des secteurs » établie par l'économiste Homer Hoyt en 1933 : ce modèle sectoriel de distribution et de croissance des zones résidentielles fait apparaître la ville comme une juxtaposition de secteurs dont le peuplement est directement lié au niveau social des résidents (schéma n°2)[421]. Cette théorie a été en partie reprise en 1945 par les géographes américains Harris et Ullmann pour illustrer leur « théorie des noyaux multiples » : la ville est ici représentée par une structure cellulaire reposant sur l'existence de sous-centres (*suburban downtowns*), dans lesquels les activités semblables se regroupent pour bénéficier d'économies d'agglomération (schéma n°3)[422].

Théorie des secteurs (schéma 2) Théorie des noyaux multiples (schéma 3)



Source : H. CARTER, *« The study of urban geography"*, Londres, Arnold, 4ème éd, 1995, p.126.

[421] En voulant expliquer la distribution de la rente urbaine, cet économiste foncier montre que l'élément moteur des dynamiques résulte du choix résidentiel des classes aisées : celles-ci, étant susceptibles de payer les rentes les plus élevées, s'installent dans les secteurs les plus agréables et les plus accessibles. Appliquée à Chicago, cette théorie explique pourquoi les axes routiers donnant un accès direct au centre-ville sont largement empruntés, ce qui favorise la création de secteurs résidentiels à niveau élevé dans le voisinage des échangeurs, et de secteurs moins attrayants en voie de ghettoïsation pour les plus pauvres. Voir H. HOYT, *The Structure and Growth of Residential Neighborhood in American Cities, 1939,* Washington, DC: Federal Housing Administration, Progress in Human Geography, juin 2005, 29, 3, p. 321.

[422] Il s'agit des avantages qu'ont les entreprises à se regrouper au même endroit et qui engendrent des externalités positives d'agglomération : il peut s'agir d'externalités technologiques, d'information, liées à la présence d'un réseau de fournisseurs, d'un marché du travail adapté aux besoinx d'un groupe d'entreprises…

Dans ce modèle, la logique d'organisation de la ville ne se réalise plus par cercles concentriques mais selon un modèle polynucléaire : son développement se fait alors à partir de l'assemblage de ces secteurs dans un contexte d'hypermobilité, ce qui correspond parfaitement à une partie des schémas métropolitains que nous connaissons actuellement[423]. Ces derniers se caractérisent avant tout par une spécialisation sectorielle excluant les autres formes d'activités. Qualifiés abusivement de « centralités urbaines », il est apparu nécessaire de les hiérarchiser.

B/ Un usage théorique abusif de la notion de centralité

Cette vision de la ville comme juxtaposition de secteurs à tendance monofonctionnelle a donné lieu, lors d'un séminaire de l'Université d'été du CFDU[424], à une réflexion sur la nécessité d'établir une classification des différents types de centralités. Cet exercice, qui a le mérite de tenter de définir des concepts évolutifs dans le temps et l'espace, fait ressortir trois types de centralités, chacune fondée principalement sur l'un des critères suivants : le mouvement **(1°)**, l'histoire **(2°)** et la proximité **(3°)**.

1° Le mouvement : la centralité de flux

Le mouvement constitue un des principaux fondements de l'attractivité : en effet, une fréquentation importante entraîne naturellement une animation qui, si elle est constante, constitue un facteur augmentant la capacité à « fabriquer de la centralité ». Pour autant, la validité de ce schéma est soumise à une condition substantielle tenant à la desserte du lieu : sa situation et son accessibilité sont des éléments déterminants dans la cristallisation des échanges entre les personnes, les biens, les services, les pratiques, les transactions… Les flux qui en résultent permettent à l'espace concerné d'acquérir une certaine importance qui peut le faire basculer du simple statut de quartier passant à celui de véritable centralité. Cette centralité de flux résulte donc des effets de masse provoqués par une multitude de mouvements : elle correspond notamment aux « centres d'intermodalité » ou « pôles

[423] Ce n'est pas très étonnant puisque cette théorie a été élaborée en fonction de l'évolution des villes par suite de l'utilisation généralisée de l'automobile : on y retrouve donc des zones commerciales secondaires, des villages anciens intégrés dans le tissu urbain, des concentrations industrielles qui constituent des noyaux de croissance potentiels, donc une structure fragmentée sur laquelle nous reviendrons lorsque nous aborderons la géométrie fractale. Voir C.S. HARRIS and E. ULLMANN, *"The Nature of Cities"*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1945, vol. 242, pp.7-17.

[424] Ce séminaire de prospective urbaine qui s'est inspiré d'enquêtes réalisées par le CERTU a donné lieu à un ouvrage rassemblant les contributions écrites et orales des participants et une synthèse des débats : voir CERTU, « *Centralités dans la ville en mutation : quelles perspectives d'action pour les pouvoirs publics ?* », éd TEC et DOC, coll du Certu, 2003, 214p.

d'échanges » qui sont des espaces exclusivement dédiés au transit des voyageurs. Les gares en constituent un excellent exemple dans la mesure où certaines d'entre elles ont acquis au fil du temps une importance considérable au regard des critères de centralité : c'est notamment le cas des gares à fort trafic desservant la banlieue qui se sont transformées en lieux de correspondance entre les différents modes de transport, depuis l'automobile avec les parcs-relais, jusqu'au TGV, en passant par le RER, les autobus, et parfois le vélo. Outre l'intensité de leur fréquentation, qui n'a fait que croître compte tenu de l'explosion des mobilités, ce type de gare est peu à peu devenu un lieu où l'on cherche à valoriser l'attente du voyageur en intégrant, au sein de la structure, des activités ludiques de type magasinage, et en soignant l'architecture, le design, et les matériaux, afin de créer un cadre chaleureux. C'est ainsi qu'ont émergés de véritables centres multiservices permettant au voyageur de rentabiliser son temps d'attente en faisant ses courses[425]. Cette optimisation du temps consacré au transport a d'abord été expérimenté en Italie où le concept de *« cronopoto »* traduit l'adaptation des lieux dédiés au transport à l'évolution des rythmes urbains : le pôle d'échange est désormais un lieu d'économie du temps où l'on peut réaliser les tâches quotidiennes et, par là même, éviter d'effectuer les micro-déplacements qui leur sont liés[426]. Ces gares, aux allures de galerie marchande où le voyageur est également consommateur, ont bien évidemment encouragé l'implantation de bureaux à proximité, ce qui confère au quartier un véritable rôle de catalyseur.

Cette connexion avec les principaux réseaux de transports a effectivement facilité la concentration d'activités tertiaires et le développement des Central Business District (CBD) : la nécessité de regrouper les centres directionnels des grandes entreprises durant les trente Glorieuses a entraîné la construction de vastes zones de bureaux caractérisées par une architecture de tours modernistes. Comme les gares, ces centres d'affaires ont attiré l'implantation de services annexes, en l'occurrence des commerces et restaurants, qui vivent de ces activités tertiaires. A Lyon, le quartier de la Part Dieu, constituant le deuxième quartier d'affaires de France après la Défense, est considéré comme le second centre-ville de Lyon après la Presqu'île : cette hiérarchisation s'appuie sur la conjugaison de deux types de flux résultant d'une part, des activités tertiaires (flux immatériels), d'autre part, de la présence

[425] On peut citer l'exemple de la gare de la Part-Dieu à Lyon où l'on se situe à mi-chemin entre la galerie marchande et l'hypermarché. Lors de sa construction, en 1983, les commerces qui s'y installent sont des boutiques classiques de gare (marchands de journaux et cafés). Aujourd'hui, son hall central est devenu une véritable rue commerçante où l'on trouve des boutiques de vêtements, de chaussures, de produits régionaux… On peut y voir un lieu de vie tant son contenu ressemble à celui des centres-villes par l'agencement de l'espace public, la nature des magasins, et des services proposés.

[426] S. BONFIGLIOLI, *Les politiques du temps urbain en Italie*, Les annales de la recherche urbaine, n°77, 1997, p. 26

d'une gare multimodale (flux physiques) dont l'importance en termes de transit n'a fait qu'accélérer la fréquentation du quartier.

Si ce type de concentration relève principalement d'une centralité de flux, il faut cependant préciser la particularité des mouvements qui l'anime : Jacqueline Beaujeu-Garnier les définit comme *« la zone (...) où dominent les transactions verbales et financières par rapport aux transferts de marchandises »*[427]. Il ne s'agit pas à proprement parler de déplacements physiques, mais plutôt de la mise en œuvre des nouvelles technologies de l'informatique et de la communication (NTIC) qui ont à leur tour colonisé, non pas la périphérie, mais les centres-villes. Néanmoins, cette centralité de flux n'est pas exclusive d'un autre type de centralité, plus visible, qui tient à la recherche esthétique caractérisant les *skylines* et dont nous avons fait état précédemment [428]: leur architecture futuriste et la hauteur des tours attirent des visiteurs du monde entier et sont révélatrices d'une centralité symbolique liée à la puissance qu'incarnent de tels édifices. Dans les villes anciennes, cette centralité de scène résulte de facteurs historiques.

2° L'histoire : la centralité de scène

Le caractère historique attaché à certains quartiers est en effet générateur de centralité car il participe à la construction de l'identité urbaine. L'attrait résulte le plus souvent de la qualité de l'architecture et de l'espace public, donc de ce que l'on voit, et se distingue de ce que Jean Remy nomme « la ville invisible » qui est celle du mouvement[429]. L'image est donc ici fondamentale et justifie l'appellation de « centralité de scène » pour illustrer le rôle substantiel de l'esthétique patrimoniale dans l'intensité de la fréquentation du lieu. Cette catégorie de centralité englobe bien évidemment les centres-villes qui disposent, pour la plupart, de quartiers anciens et de monuments historiques véhiculant un sentiment identitaire et symbolique : leur capacité d'attraction résulte en grande partie de ces facteurs mais également de la relation qu'ils entretiennent avec les autres fonctions du centre. Il convient en effet de ne pas focaliser sur l'aspect historico-culturel des centres afin d'éviter leur muséification : en France, un des effets pervers des politiques de protection du patrimoine a été de « sacraliser »[430] les centres historiques, contribuant ainsi à accentuer leur dépeuplement

[427] J. BEAUJEU-GARNIER, *« Géographie Urbaine »*, Paris, éd A. Colin, coll U. Géographie, 5ème éd, 1997, 349p.
[428] Voir Titre I, chapitre I, section II, § II.
[429] J. REMY, *Ville visible, ville invisible, un réseau aérolaire, in* J-P. LEVY, F. DUREAU, *« L'accès à la ville, les mobilités spatiales en question »*, Paris, l'Harmattan, coll Habitat et Société, 2002, pp.299-328.
[430] Terme consacré par J. MONNET, *Les dimensions symboliques de la centralité*, les Cahiers de Géographie du Québec, décembre 2000, volume 44, n°123, p. 409.

en raison des contraintes que ces procédures représentent dans l'aménagement urbain. La préservation d'une diversité fonctionnelle est donc indispensable si on veut distinguer le centre-ville d'un lieu à simple attrait touristique. C'est par exemple le cas des espaces où la centralité de scène est exclusive de toute autre fonction, comme un château fortement visité, un site classé au patrimoine mondial de l'Unesco, ou un lieu de pèlerinage. Bien que ce type de lieu possède un fort potentiel symbolique, la qualification de « centralité symbolique » ou de « pôle touristique » nous semble erronée : la première de ces notions suppose, à notre sens, une pluralité de symboles comme c'est le cas dans les centres historiques classiques ; quant à la seconde, elle fait référence à un espace suffisamment important pour attirer des activités commerciales annexes relatives à la restauration, voire à l'hôtellerie.

A côté du registre touristique, on trouve également des lieux qui suscitent une très forte attraction à un moment donné en raison d'un évènement particulier et éphémère : l'importance de cet évènement suffit à déclencher un processus de réunification sociale favorisant le rapprochement des individus par la construction d'une dynamique collective. Le caractère évènementiel peut se traduire de différentes façons : il peut s'agir de manifestations culturelles d'importance, comme les festivals et les expositions, ou de manifestations sportives, comme l'organisation d'une coupe mondiale de football, de jeux olympiques, de célébrations festives, coutumières ou religieuses, de foires d'ampleur nationale comme la foire agricole de Paris… Ces lieux sont également constitutifs d'une centralité symbolique dans la mesure où ils sont le support d'une cristallisation de l'identité sociale alors même que la ville contemporaine favorise au contraire l'individualisation. En revanche, le caractère épisodique et très ciblé de l'évènement empêche de les hisser au rang de centralité, à moins que la manifestation se tienne dans un lieu réunissant déjà d'autres critères de centralité : dans ce dernier cas, elle aura pour effet de renforcer une attractivité existante.

3° La proximité : la microcentralité

La mobilité a contribué à relativiser la notion de proximité. Celle-ci peut désormais être envisagée à différentes échelles et revêt pour chacune d'entre elle une définition différente. Comme nous l'avons vu précédemment, les centralités de flux reposent sur le mouvement et remettent en cause la proximité physique ; de même, l'émergence des NTIC substitue à la proximité physique une proximité virtuelle qui peut par ailleurs, mais nous y reviendrons, être exploitée afin de fluidifier la circulation en centre-ville. A l'inverse, la proximité de services et de commerces peut également créer un contexte du type centralité mais à des échelles réduites, permettant ainsi à la proximité physique de retrouver une raison d'être malgré

l'abolition des distances. Ces microcentralités répondent le plus souvent aux besoins des populations résidant dans les quartiers périphériques qui, par ailleurs, sont totalement dépourvus de valeur identitaire. Elles se distinguent donc des centralités de flux dans le sens où elles résultent d'une demande des habitants désireux d'améliorer certains aspects pratiques de leurs conditions de vie, et non d'une logique impulsée par les acteurs économiques de la ville. Elles se distinguent également des centralités commerciales étudiées précédemment dans la mesure où elles reposent soit sur un commerce de proximité auquel il incombe de créer un lien social, soit sur des services relativement rares. Les centres de communes périphériques et les centres de quartiers sont souvent constitutifs d'une microcentralité : on y retrouve en effet des commerces et des services de proximité accessibles pour les résidents indépendamment de tout moyen de transport. Dans le contexte métropolitain, la microcentralité est souvent représentative d'un centre secondaire par rapport à la ville centre.

Ce classement n'est bien sûr pas exhaustif et on peut faire appel à des critères plus précis illustrant la diversité et l'évolution des centralités selon les pays. C'est ainsi que la centralité politique relève à la fois de la centralité de flux et de scène en raison des mouvements immatériels qu'elle génère et de la symbolique dégagée par les bâtiments où cette fonction s'exerce. Habituellement située au cœur des villes, elle fait l'objet à Mexico d'une localisation extérieure dès le milieu du XX^{ème} siècle. En revanche, alors qu'elle reflétait l'image d'une non ville parce que dépourvue de centre, Los Angeles a fait l'objet d'une centralisation politique dans le quartier du Civil Center[431] qui constituerait aujourd'hui « l'un des plus grands complexes gouvernementaux du monde »[432] alors même que la ville ne bénéficie pas du rang de capitale. De même, si Broadway symbolisait jusqu'à la fin des années 1980 le quartier des affaires de Los Angeles, le nouveau CBD érigé dans le centre vient renforcer une centralité qui avait décliné à partir des années 1950 en raison du développement du réseau autoroutier. Il existe donc une vraie difficulté à établir une typologie des centralités : qu'il s'agisse de centralité de scène, de flux, ou de microcentralité, aucune d'entre elles ne réunit l'ensemble des atouts du centre-ville. La preuve en est que le pôle ou la polarité suppose nécessairement l'emploi de l'adjectif correspondant (commercial, de loisirs, d'affaires…), alors que la référence au centre-ville n'appelle aucune précision supplémentaire puisqu'il incarne à lui seul tous les types de centralité. Pour autant, si on constate une dispersion des fonctions auparavant réservées au centre, ce n'est pas pour autant que ce dernier est forcément

[431] Il serait plus juste de parler de « recentralisation » dans la mesure où la structuration monocentrique de la ville autour du Civic Center et de Broadway s'est réalisée durant la première moitié du XX^{ème} siècle.
[432] J. MONNET, *Les dimensions symboliques de la centralité, op. cit.*

vidé de sa substance : au contraire, il demeure parfois le seul endroit de la ville où l'on trouve simultanément l'habitat, le commerce, les bureaux, le loisir, la culture, le lien social, la représentation du pouvoir politique et religieux… Les différentes activités colonisent progressivement ce qui constituait naguère la banlieue, mais ce phénomène n'annonce pas, selon nous, la fin des centres-villes : leurs fonctions se sont adaptées à l'évolution de la géographie urbaine et ils demeurent des lieux à forts enjeux. En ce sens, les termes d'étalement ou d'éclatement, qui semblent sous-entendre une disparition du noyau initial et une dissémination incontrôlée de son contenu, sont remis en cause par l'amplification de la concentration spatiale des activités : celle-ci conduit en effet au processus de métropolisation qui, comme nous allons le voir, peut participer au renforcement des centres-villes tout en s'inscrivant dans un schéma polycentrique.

II - La métropolisation : facteur de polycentrisme maillé

Les centralités se sont multipliées, diversifiées, et spécialisées, à tel point qu'il semble parfois préférable de parler de polarités ou de concentrations spécialisées. Cette « ville émergente », expression consacrée pour désigner la nouvelle organisation urbaine, peut être considérée comme une version européenne de l'*edge city*, ville étalée et diffuse qui s'impose dans l'urbanisation nord-américaine. Néanmoins, en Europe, la volonté de faire vivre le modèle de la ville compacte est plus affirmée, sans doute parce que la sensibilité au regard des principes du développement durable y est plus accrue. Cette sensibilité se traduit par la volonté de faire du polycentrisme un mode d'organisation du territoire métropolitain **(A)**, et par le souci d'y associer une recherche d'urbanité **(B)**.

A/ Le polycentrisme comme mode d'organisation du territoire métropolitain

Phénomène mondial, la métropolisation désigne un processus, souvent spontané, de croissance urbaine sélective et polarisée liée à la globalisation de l'économie et aux mutations des systèmes productifs. A l'échelle métropolitaine, le polycentrisme désigne l'existence de plusieurs noyaux urbains qui exercent chacun une attraction forte sur l'ensemble ou sur une partie de la ville[433]. Si aucun instrument ne permet de déterminer la combinaison idéale des

[433] Le polycentrisme que nous envisageons ici concerne le polycentrisme interne des grandes aires métropolitaines, notre analyse concernant avant tout les centres-villes et les nouvelles centralités périphériques. Néanmoins, il convient d'indiquer qu'il existe plusieurs types de polycentrisme en fonction de l'échelle considérée : il peut s'agir de la coexistence sur le territoire européen de plusieurs régions économiques d'envergure internationale, d'un réseau de métropoles ou de villes capitales fonctionnellement imbriquées, ou d'un réseau urbain de type corridor comprenant des points de connexion entre les mailles intermédiaires.

facteurs participant à la formation d'une métropole polycentrique, la progression des théories de l'économie urbaine nous permet aujourd'hui d'affirmer que seules les agglomérations les plus grandes parviennent à concentrer un nombre suffisant de ces facteurs pour produire les dynamiques de métropolisation[434]. Concernant les villes moyennes, la diversité urbaine s'avère plus difficile à maintenir du fait qu'elles attirent dans une moindre mesure les capitaux privés : en renforçant les niveaux de la hiérarchie urbaine, la métropolisation s'opère à leur détriment, ces dernières offrant généralement une diversité de biens et de services moindre que les grandes villes. Comme dans le reste de l'Europe, les villes moyennes connaissent en France un déclin relatif, sauf si elles sont insérées dans l'aire d'urbanisation d'une grande métropole : dans ce cas, leur développement est conditionné par l'environnement socio-économique et le maillage urbain dans lesquels elles s'insèrent, ce qui revient à dire qu'elles existent principalement au travers de l'image d'une ville plus grande dont elles constituent la banlieue. La différence de degré qui distinguait la ville moyenne de la métropole tend à devenir une différence de nature dans la mesure où la plus grande diversité des métropoles est due au fait qu'elles concentrent un nombre important de pôles spécialisés. Ainsi, la création de technopoles est un facteur permettant d'accéder à une certaine notoriété mais elle reste le privilège des villes les plus grandes ou de celles qui peuvent se grouper en réseau afin de développer des complémentarités ou des synergies[435]. Ces dernières ont en effet pour conséquence de renforcer la centralité des pôles urbains concernés vis-à-vis de leur espace de rayonnement. Dans ce nouveau système urbain, la référence à la ville comme espace délimité et identifié semble disparaître au profit de la notion de réseau : le maillage multipolaire a pour effet de brouiller les frontières en absorbant les espaces périphériques et en les englobant dans un espace métropolitain régional. A ce titre, la définition donnée par Christaller en 1933 selon laquelle la centralité est *« la propriété conférée à une ville d'offrir*

[434] Dans son analyse de la métropole lilloise, Charles Gachelin, professeur de géographie à l'Université de Lille 1, ne totalise pas moins de dix dynamiques simultanées à l'œuvre dans les processus de métropolisation : les effets de seuil, le choix de la qualité, la création d'une nouvelle image urbaine, l'investissement d'accessibilité, la mise en place d'une nouvelle structure spatiale, la capacité à gérer le grand événementiel, l'émergence d'un pouvoir métropolitain, la présence de fonctions internationales, la recherche des dynamiques produites par le partenariat public-privé et le développement de l'Université, et enfin la gestion de la métropolisation au moyen de schémas évolutifs. C. GACHELIN, *« Dynamique de Métropolisation : hypothèses pour la Métropole Lilloise »*, rapport pour l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille, 1992, 16 p.

[435] Un technopôle réunit sur un site le plus souvent suburbain des activités qui ont en commun de recourir à des technologies innovantes. D'abord expérimenté aux Etats-Unis (Silicon Valley au sud de San Francisco), puis en France (Sophia Antipolis), ce concept a connu un grand succès au point que sa définition s'est élargie. En effet, à partir des années 1980, la technopole désigne une ville ou une agglomération qui aurait une vocation à rassembler des activités innovantes : elle pourrait donc réunir plusieurs technopôles qui auraient des liens entre eux.

des biens et des services à une population extérieure »[436] ne correspond plus à la réalité urbaine : d'une part, nous l'avons vu, l'offre de biens et de services n'est plus le monopole du centre géométrique et unique de la ville ; d'autre part, nous aurions bien du mal à identifier la population concernée dans la mesure où le rayonnement du territoire métropolitain fait fi des frontières administratives. La centralité, dans ce nouveau système urbain, désigne tout lieu d'offre de services polarisant une clientèle, sachant que ces différents lieux doivent être interconnectés par des réseaux de transports et de télécommunications.

Toutefois, la géographie urbaine engendrée par la métropolisation ne débouche pas dans tous les cas sur un schéma polycentrique : ce dernier, nous l'avons vu pour l'Ile-de-France, doit parfois être programmé et relève de logiques d'anticipation à long terme. Or lorsque le développement de la ville n'est pas organisé, l'étalement urbain qui en résulte est plus diffus et pénalise les forces d'agglomération[437] qui seraient susceptibles à leur tour de générer des forces centrifuges. L'étalement urbain et la multipolarisation constituent donc deux types d'organisation urbaine qui ne concernent pas les mêmes espaces et n'ont pas le même contenu d'activités : alors que la polarisation est définie par les économistes comme *« le processus par lequel des flux convergents, entrants et sortants, de biens ou de personnes, contribuent à concentrer en un lieu des activités spécifiques »*[438], l'étalement urbain aboutit au contraire à une dispersion des activités et des personnes qui compromet le système de vases communicants induit par les réseaux de ville. Ainsi, lorsque les forces centrifuges s'exercent uniquement dans le cadre du rapport au centre, on sera plutôt dans une logique d'étalement ; en revanche, si elles sont couplées à des forces d'agglomération, on sera plutôt dans un schéma multipolaire. Le fait que les forces d'agglomération bénéficient du mouvement centrifuge de la ville génère des dynamiques urbaines constitutives d'un polycentrisme maillé : les ressources sont mobilisées autour des pôles de concurrence, l'ensemble formant une unité structurée et maillée par un puissant réseau de transports comme c'est le cas en Ile de France. Le polycentrisme suppose donc l'organisation d'une structure existante ou projetée sur plusieurs centres, d'une importance plus ou moins équivalente : cette pluralité de centres doit être dotée d'un fort pourcentage de fonctions métropolitaines, d'infrastructures, de

[436] W. CHRISTALLER, *op. cit.*

[437] Il s'agit des économies d'échelles, des coûts de transport, de la proximité de grands marchés, de l'abondance de main d'œuvre, de la présence de grands équipements, de la possibilité pour les bi-actifs de trouver deux emplois, et surtout de la circulation rapide et informelle de l'information devenue indispensable pour l'innovation.

[438] F. GILLI, *« Choix de localisation des entreprises et périurbanisation des emplois »*, thèse économie, Lille 1, 2004, p. 23.

capacité économique, de surfaces à vocation artisanale ou industrielle ainsi qu'un niveau élevé d'urbanité.

Les enjeux de l'organisation polycentrique métropolitaine sont donc considérables : dès 1999, la mise en place d'un système urbain polycentrique et équilibré constituera l'un des trois grands objectifs du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). On regrettera toutefois qu'aucun instrument d'évaluation n'ait accompagné ce dispositif, de sorte qu'on mesure difficilement son impact dans les politiques nationales. Toutefois, c'est sans doute en France que ce modèle a eu le plus de mal à s'imposer pour des raisons liées au système politico-administratif et à l'héritage de la centralisation : le schéma polycentrique est reconnu, mais aucune structure juridique adéquate ne permet de l'envisager à la bonne échelle : celle de la métropole. En 2002, dans une étude prospective, Jean-Louis Guigou, alors délégué à l'aménagement du territoire, rappellera la nécessité de dépasser l'opposition centre-périphérie et plus généralement l'opposition tout aussi classique Paris-Province[439] : à ce titre, il préconise de combiner une série d'espaces-projets potentiels[440] afin de mettre en œuvre les politiques publiques découlant du polycentrisme maillé, et ainsi mettre fin au monocentrisme parisien. Plus récemment, le législateur a reconnu implicitement l'existence juridique d'une structure urbaine polycentrique à laquelle il a affecté une nouvelle catégorie d'établissement public : la métropole[441]. Celle-ci regroupera, sur la base du volontariat, plusieurs communes formant un ensemble d'un seul tenant et sans enclave de plus de 500.000 habitants afin de conduire un projet d'aménagement et de développement cohérent. La présence d'une autre structure, le pôle métropolitain, ayant vocation à regrouper des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) formant un ensemble de plus de 300.000 habitants s'ajoutera à ce dispositif dont la mise en œuvre risque de s'avérer longue et complexe[442]. Si on peut regretter que la métropole n'accède pas au statut de collectivité territoriale, elle est malgré tout dotée de compétences plus importantes et plus adaptées que les actuelles communautés urbaines, ce qui devrait faciliter son développement économique, social, et culturel, et ainsi améliorer son attractivité et sa compétitivité. Cette ambition, aussi réaliste et

[439] Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, J-L. GUIGOU, *« Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement »*, Paris, la Documentation française, 2ème éd, 2002, 112p.

[440] Agglomérations, réseaux de villes, grands bassins appelés à devenir des ensembles interrégionaux de coopération, espaces sensibles…

[441] Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JO n°0292, 17 décembre 2010, p. 22146.

[442] V. DONIER, *Les clairs-obscurs de la nouvelle répartition des compétences*, AJDA 3/2011, p. 92 ; S. BRACONNIER, *Le fantôme de la métropole*, AJDA 5/2011, p. 65 ; P. MOZOL, *Les compétences métropolitaines, une remise en question du rôle joué par les collectivités territoriales dans la conduite de l'action publique locale ?*, JCP Administrations et collectivités territoriales, n°2, 10 janvier 2011, 2013.

nécessaire soit elle, ne doit pas faire disparaître les liens qui unissent les différentes centralités entre elles : ces derniers reposent en effet sur des « valeurs urbaines » parfois difficiles à maintenir compte tenu des objectifs économiques affichés par la métropole.

B/ La recherche d'urbanité dans le polycentrisme métropolitain

Même si certains lieux semblent s'attribuer une dimension plus centrale que d'autres, ces espaces privilégiés n'ont de raison d'être que par les relations qu'ils entretiennent avec le reste de la ville. Il s'agit de faire en sorte que ces espaces ne fonctionnent pas en tant qu'entités autonomes, et qu'ils assurent une véritable complémentarité afin de préserver une certaine hétérogénéité. La complémentarité des espaces ne se réduit pas au simple aspect fonctionnel qui consiste à juxtaposer les quartiers selon leur destination ; elle s'apprécie également au regard des relations symboliques qui unissent les espaces « ayant une fonction de centralité ». La force des métropoles réside dans l'articulation entre la spécialisation et la diversité, entre le local et l'international, entre la modernité et le symbolique. Aussi, il convient de ne pas oublier qu'*« un territoire est fait de lieux qui sont liés »*[443] et que l'interdépendance entre les composants urbains est indispensable pour que les différentes parties de la ville soient en osmose. L'urbanité découle des relations entre les fonctions et les individus. A ce titre, l'exemple de Vancouver est révélateur d'une véritable recherche d'urbanité : *« Dans le cadre exceptionnel de Vancouver, l'impression de « vivabilité » se confirme. Parcs, promenades, marinas, espaces récréatifs, ludiques et conviviaux à profusion ; quartiers centraux (Gastown) et industriels (False Creek) conservés, réhabilités, réutilisés et voués à l'artisanat, à l'art, à la culture et au commerce (Granville Island), patrimoine rehaussé et coloré : l'objectif explicite de la renaissance de l'urbanité perdue est immédiatement perceptible dans cette ville riche et moderne qui semble avoir compris que la centralité est d'abord culturelle et symbolique avant d'être fonctionnelle et économique »*[444].

La relation entre les nouveaux espaces dotés d'une ou plusieurs fonctions de centralité avec le reste de la ville s'organise le plus souvent grâce à l'implantation d'activités commerciales : celles-ci permettent de « meubler » les vides, de leur donner un sens, de créer une animation qui va au-delà de la simple fréquentation marchande puisqu'elle vise à souder des espaces en apparente opposition sur le plan fonctionnel et esthétique. Néanmoins, la présence exclusive d'activités commerciales demeure insuffisante lorsqu'il s'agit de créer un sentiment

[443] R. BRUNET, *« Le territoire dans les turbulences »*, *op. cit.*, pp. 23-24.
[444] J-B. RACINE, *« La ville entre Dieu et les hommes »*, Paris, Anthropos, 1993, pp. 305-306.

d'appartenance auprès des populations qui s'installent dans ces nouveaux centres urbains. En effet, la prégnance d'un paysage contemporain ne facilite pas toujours son appréhension en tant que patrimoine par ses habitants : ce patrimoine en devenir ne bénéficie pas encore de la légitimité conférée par le temps et le recours à un aménagement porteur de symbole(s) aide à créer une cohésion urbaine entre passé et présent. De plus, avec la métropolisation, les centres urbains dépendent de plusieurs communes qui n'ont pas d'histoire en commun : dès lors, la recherche d'une identité urbaine cohérente et forte s'avère indispensable pour que la métropolisation ne constitue pas un agrégat d'activités dépourvu d'urbanité.

Parallèlement, la recherche d'urbanité se heurte à une autre difficulté tenant à l'urbanisme vertical qui caractérise les nouvelles centralités métropolitaines : alors qu'à New-York ou Chicago, le rapport au sol des immeubles est donné par un socle qui assure la continuité de la rue et crée une transition avec l'espace public traditionnel, en Europe, le rapport à l'espace urbain résultant des plans modernistes a du être totalement réinventé en raison de la suppression d'un élément déterminant de la vie urbaine : la rue. En effet, devant l'absence de modèle pour aménager les espaces urbains remplaçant la rue, les architectes des Trente Glorieuses ont développé deux types de solutions : la première, directement liée à la ville verte, consiste à poser une tour dans un parc ; la seconde, inspirée par la métropole verticale, consiste à créer une dalle piétonnière sur laquelle s'ouvre le rez-de-chaussée de la tour. Dans les deux cas, le rapport de l'immeuble au sol n'a plus rien à voir avec celui de la ville traditionnelle. Pour les urbanistes de la ville verte, il faut substituer un parc collectif à la rue et écarter l'immeuble de la voie de circulation, mais cette solution pose des problèmes au regard de l'utilisation et du traitement des rez-de-chaussée[445]. Les implantations sur dalles comportent également de nombreux aspects négatifs : tout d'abord, du point de vue fonctionnel, la séparation piéton-voiture prônée par les urbanistes modernes demeure artificielle car les espaces créés sous la dalle pour recevoir les voitures sont aussi fréquentés par les piétons qui les conduisent ; ensuite, du point de vue financier, les dalles coûtent très cher puisqu'en superposant les circulations, on multiplie du même coup la surface de l'espace public augmentant ainsi son prix de construction et d'entretien[446]. Enfin, d'un point de vue

[445] C'est le cas lorsque les appartements sont dotés de balcons à quelques centimètres du sol, ce qui crée forcément des vis-à-vis avec les cheminements du parc, ou lorsque les caves semi-enterrées au rez-de-chaussée aboutissent à créer des murs aveugles à la hauteur des piétons. Pour éviter ces problèmes, Le Corbusier proposait de décoller les unités d'habitations afin de prolonger le jardin dessous, mais ce dispositif a conduit à la création d'espaces minéraux de médiocre qualité.

[446] Lors du colloque des ateliers d'été de Cergy-Pontoise, Francois Menneret soulignait que, du point de vue de l'exploitation, le surcoût d'une dalle est de l'ordre de 30% pour les espaces minéraux et de 300% pour les espaces végétaux : voir Actes du colloque des ateliers d'été de Cergy-Pontoise, *« L'urbanisme de dalles »*, Paris, Presse de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 1993, p. 114.

écologique, la dalle conduit à imperméabiliser l'ensemble de la zone, obligeant ainsi à récolter et à traiter les eaux de pluies.

Face à ces constations, il convient de revenir à des solutions plus classiques qui respectent la trame viaire et intègrent des socles ménageant l'espace public : l'insertion de l'immeuble haut dans le tissu urbain est déterminant de la qualité de l'espace public, et l'aménagement d'espaces de transition adaptés permet de créer une relation harmonieuse entre des éléments urbains issus de différentes époques. Cette osmose, indispensable si on veut éviter une rupture visuelle entre le centre ancien et la modernité des constructions péricentrales, n'obéit pas seulement à une recherche d'unité urbaine : elle favorise également la construction d'un lien social entre des populations dont la diversité reflète l'hétérogénéité de la ville contemporaine. Dans ce contexte en perpétuelle mouvance, la notion d'urbanité semble également avoir fait son chemin : d'un centre-ville représentatif d'une urbanité traditionnelle fondée sur la proximité des services et des individus, ces nouveaux lieux d'opportunités, auxquels on attribue un potentiel « économiquement viable » au regard des critères de concurrence entre métropoles, génèrent une nouvelle urbanité fondée sur la fluidité des flux et la mobilité des individus. Cette nouvelle urbanité nous impose d'abandonner la vision désormais dépassée d'une ville monocentrique aux contours nets et à la forme cartésienne : cela suppose au préalable d'introduire une réflexion multidisciplinaire sur les instruments de lecture de la ville.

Section II : Des densités bâties aux densités urbaines : l'absence d'approche multidisciplinaire

L'organisation de la centralité est largement dépendante de celle des densités urbaines. Néanmoins, si la centralité est à l'origine de la naissance des villes et si la densité préfigure le droit l'urbanisme, il n'existe aucune définition juridique de ces notions : on ne peut d'ailleurs que s'en féliciter dans la mesure où il s'agit là de concepts qui évoluent dans le temps et dans l'espace, alors que le droit a une tendance naturelle à figer les situations. La preuve en est que, pendant longtemps, la densité a eu une connotation négative alors qu'on vante aujourd'hui ses mérites en termes de consommation d'espaces, de développement durable, de coûts… Reflétant la concentration et le surpeuplement, nous avons vu qu'elle a d'abord été associée aux phénomènes de contagion pour devenir ensuite synonyme d'une mauvaise qualité de vie et d'un cadre urbain médiocre. Lorsqu'on évoquait les densités urbaines, en particulier dans les centres-villes, c'était pour parler de surdensité, c'est-à-dire pour désigner une situation

dépassant un certain seuil d'acceptabilité, seuil qui, nous y reviendrons, reste à déterminer. Aujourd'hui, les spécialistes abordent la notion différemment et certains y voient l'unique possibilité pour contenir le développement des villes dans l'espace, préserver les territoires ruraux naturels et agricoles de l'urbanisation[447], agir sur la réduction des distances parcourues et des temps de déplacements, lutter contre la pollution de l'air, et améliorer la qualité de vie. Autant de vertus qui témoignent du caractère multidisciplinaire des densités urbaines : il n'existe pas une seule densité, mais une multitude de densités (densité bâtie, de population, d'emplois, d'équipements, commerciale, résidentielle, sociale…) qui interagissent selon le principe des vases communicants. C'est pour cette raison que nous avons choisi de ne pas nous limiter à l'approche urbanistique de la densité dans la mesure où celle-ci ne peut suffire à décrire, et encore moins à gérer les densités urbaines. En effet, nous verrons que si la densité est indiscutablement une condition de la centralité **(I)**, la détermination d'une densité urbaine acceptable suppose de savoir de quelle densité parle t-on, à quelle échelle est-elle calculée, selon quels critères, et dans quel but ? **(II)**

I - La densité comme condition de la centralité

Renvoyant l'origine du mot au XIII^{ème} siècle, issu du latin *densitas* qui signifie épaisseur, la liste des définitions thématiques que donne le dictionnaire de la densité confirme les multiples utilisations du terme dans des domaines particulièrement variés allant de la physique à l'électricité en passant par l'économie. Fréquemment utilisée, la densité n'est pas clairement définie, sauf en physique-chimie où elle exprime le rapport de la masse d'un certain volume d'un corps homogène à la masse du même volume d'eau. Dans ce cas, la notion de forte ou faible densité prend sens puisqu'elle renvoie à une référence commune : l'eau. En revanche, en urbanisme, les densités urbaines n'ont pas de référence commune : elles sont le résultat de la combinaison de plusieurs indicateurs (population, activités, emplois, constructions, logements…) qui sont mis en rapport avec une surface ou un volume donné. Ainsi, Vincent Fouchier, urbaniste, définit la densité comme « *…un rapport théorique entre une quantité ou un indicateur statistique (nombre d'habitants, d'emplois, d'entreprises, de mètres carrés de plancher etc…) et l'espace occupé (surface de terrain brute ou nette, surface de terrain*

[447] L'article 73 de la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, dite loi DTR, JO n°46, 24 février 2005 p. 3073, poursuit cet objectif en introduisant dans le CU (art L. 143-1 à L. 143-6) de nouvelles règles destinées à renforcer la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains de plus en plus menacés par l'étalement urbain.

cessible ou d'autres indicateurs de superficie à différentes échelles géographiques) »[448]. En centre-ville, la mise en œuvre de cette définition présente une difficulté majeure: la surface à étudier se heurte en effet à un problème de délimitation, et il convient dans un premier temps de rechercher des indices de centralité permettant de déterminer une échelle d'analyse pertinente **(A)**. De plus, nous verrons que le coefficient d'occupation des sols (COS), qui constitue le principal outil juridique de gestion des densités bâties, présente en centre-ville un champ d'application très limité **(B)**. Ce constat nous conduira à évaluer la portée du renforcement des prérogatives municipales dans la gestion des densités bâties et des formes urbaines récemment opéré par le gouvernement **(C)**.

A/ La détermination d'une échelle d'analyse pertinente des centres-villes : l'utilisation d'indices de centralité

Si le centre ancien est aisément identifiable grâce aux murailles et/ou à l'architecture des bâtiments, il n'en va pas de même du reste du centre-ville : les limites de la partie la plus récente sont, en effet, plus floues en raison notamment d'un processus de recomposition permanente qui rend toute tentative de délimitation inutile[449]. Néanmoins, s'il demeure impossible de délimiter précisément les frontières du centre-ville, certaines méthodes peuvent malgré tout permettre de s'en approcher. C'est du moins ce que nous tenterons de démontrer en distinguant le péricentre au moyen d'indices sociogéographiques **(1°)** et en évaluant l'aire d'influence des centres au moyen de critères issus de l'économétrie[450] **(2°)**.

1° L'identification socio-géographique du péricentre

Les difficultés de délimitation du centre-ville peuvent en partie être résolues en identifiant la zone qui l'entoure communément nommée le péricentre. Le plus souvent, celui-ci englobe les vieux bourgs édifiés autrefois au pied des murailles et se distingue du centre par une ceinture de boulevards. En revanche, lorsqu'il n'existe pas de coupure physique aussi visible, seuls les critères fonctionnels permettent de les différencier : les limites du centre sont en principe fixées par une forte présence d'activités rares et de commandement et l'intensité commerciale s'atténue au fur et à mesure qu'on s'en éloigne. Qu'il s'agisse de villes moyennes ou plus

[448] V. FOUCHIER, *« Les densités urbaines et le développement durable : le cas de l'Ile de France et des villes nouvelles »*, Paris, éd du Secrétariat Général du groupe central des villes nouvelles, la Documentation française, 1998, p. 20.

[449] Sur ce point, nous renvoyons le lecteur à l'introduction générale dans laquelle nous avons analysé ce processus de recomposition permanente.

[450] Il s'agit de l'application des méthodes mathématiques aux sciences économiques.

grandes, on trouve en général une zone de transition où certaines activités centrales se prolongent le long des principaux axes, se mêlant avec un habitat autrefois socialement contrasté : des demeures bourgeoises caractérisées par un coefficient d'emprise au sol (CES) et une densité relativement faible, aux logements ou maisonnettes populaires venus remplacer les anciens ateliers, petites usines et entrepôts implantés aujourd'hui en périphérie, les quartiers péricentraux présentaient une certaine hétérogénéité. Malgré certaines nuances tenant au dynamisme de l'économie locale et à l'image de marque de la ville au passé ouvrier ou bourgeois, l'amélioration du confort des logements anciens, la construction d'immeubles neufs et la désindustrialisation ont eu pour effet d'atténuer les contrastes sociaux entre quartiers : on constate en effet une certaine uniformisation des structures sociales et une progression des classes moyennes avec une forte prédominance des petits ménages (couples ou propriétaires occupants âgés) et des locataires jeunes souvent célibataires.

Concernant les limites externes du péricentre, la distinction avec les quartiers périphériques est plus aisée en raison d'une part du paysage urbain hérité des Trente Glorieuses et, d'autre part, des effets du zonage sur la mixité fonctionnelle. Le plus souvent, les limites des anciennes lignes de tramways dessinent relativement bien les frontières externes mais c'est avant tout l'éloignement par rapport au centre, la disparition de la multifonctionnalité, la déshomogénéisation et la fragmentation des tissus qui marquent le passage dans la zone périphérique. Pour autant, si certains géographes, comme Philippe Violier, définissent le péricentre par ce qui n'est plus le centre sans être la périphérie, il nous semble abusif de considérer comme péricentrale toute la zone intermédiaire entre le centre-ville et la périphérie[451] : un quartier n'est péricentral qu'en raison de sa proximité avec le centre et de la diffusion qui s'y produit de la centralité. Il est évident que cette diffusion est difficilement mesurable, mais il existe tout de même des indices de centralité concrets, comme la pression foncière ou la diminution de la fonction résidentielle liée à la présence de nombreuses activités qui s'exercent au détriment de l'habitat (tertiarisation, commerces de luxe). La tendance générale au desserrement des activités est particulièrement visible sur les limites internes des péricentres : les surfaces ainsi libérées sont recyclées dans l'immobilier de bureaux et l'extension des CBD métropolitains, alors que les limites externes cherchent à répondre à la demande, toujours croissante, de logements.

[451] P. VIOLIER, *Action municipale et recyclage des espaces péricentraux, in* J. CHEVALIER, J-P. PEYON (dir), *« Au centre des villes, dynamique et recomposition »*, Paris, l'Harmattan, coll géographie sociale, 1994, p. 63.

Le péricentre est donc la zone où les transformations urbaines impulsées par le mouvement centrifuge ont atteint un tel stade que l'absorption par le centre est pratiquement finalisée. A défaut de pouvoir se baser exclusivement sur l'âge du tissu urbain[452], la détermination d'une échelle d'analyse pertinente doit s'appuyer sur un ensemble d'éléments qui relèvent de disciplines différentes. Il convient donc d'élaborer une méthode rendant compte de l'évolution physique, économique et sociale des espaces centraux et péricentraux afin de délimiter plus précisément la surface d'étude. A ce titre, les méthodes d'analyse de l'occupation de l'espace urbain utilisées par les économistes ouvrent de nouvelles perspectives.

2° L'identification économétrique des centres et l'évaluation de leur aire d'influence dans les villes multicentriques

En économie urbaine, *« un centre est un lieu de concentration d'activités productives, dont la formation résulte de l'équilibre entre les forces centrifuges poussant à la dispersion des activités et des forces centripètes allant au contraire dans le sens de leur regroupement géographique»*[453] : cette définition corrobore notre propos sur la formation historique des centres si ce n'est que la morphologie urbaine et la nature des activités économiques ont profondément changé. Les tentatives d'identification des centres expérimentées en économie urbaine mettent en œuvre différentes méthodes fondées sur l'organisation spatiale des activités économiques. Celle-ci est en effet liée au nombre de centres existants, à leur localisation, et à leur contenu :

- le nombre de centres dépend généralement de l'importance de la ville, cette dernière étant le plus souvent appréciée en fonction de la quantité d'industries et de populations présentes ;
- la localisation suppose d'évaluer la distance séparant le centre de la périphérie dans l'hypothèse d'une ville monocentrique, et celle séparant les centres entre eux dans l'hypothèse d'une ville multicentrique, sachant qu'il convient de fixer une distance minimale correspondant à l'aire d'influence ou au rayonnement produit par chaque centre ;

[452] Nous avons vu dans l'introduction que les limites du centre-ville ont largement dépassé celles du centre ancien.
[453] C. BAUMONT, J. LE GALLO, *« Les tests empiriques des modèles urbains multicentriques »*, LATEC, Université de Bourgogne, document de travail-éco, 1999, p. 4, disponible sur le site http://www.u-bourgogne.fr/leg/documents-de-travail/e9913.pdf

- enfin, le contenu d'un centre dépend de la quantité et de la nature des activités qu'il contient. Ces activités doivent être productives, c'est-à-dire avoir un effet de diffusion et d'entraînement créant une dynamique suffisamment importante pour que les forces centrifuges et centripètes puissent s'exercer entre le centre et la périphérie ou entre les centres entre eux.

Cette relation entre plusieurs centres nous renvoie aux travaux établis par les géographes Christaller, Harris et Ullmann : soit il existe une organisation hiérarchique entre les centres ce qui suppose, selon la théorie des lieux centraux, que les plus importants d'entre eux offrent à la fois les activités présentes dans les centres de niveau inférieur mais également d'autres activités qui font défaut dans ces derniers ; soit il n'y a pas de hiérarchie, et on s'oriente alors vers un schéma polynucléaire avec des centres contenant des activités semblables. Pour les économistes, l'identification d'un ou plusieurs centres et la répartition de la population qu'il(s) engendre(nt) dépendent de la nature des activités qui s'y exercent : l'étude du contenu permet d'identifier le lieu, la taille, et les limites du ou des centres. A ce titre, le principal indicateur pour connaître ces activités productives et mesurer leur aire d'influence demeure celui des concentrations d'emplois : l'évaluation de leur densité, brute ou nette selon le cas, permettra de qualifier les activités et d'évaluer leur aire influence. Ainsi, l'identification d'un CBD suppose d'étudier une densité nette, puisque seuls les emplois tertiaires sont concernés, alors qu'un centre-ville traditionnel, c'est-à-dire multifonctionnel, imposera de travailler sur des densités brutes pour tenir compte de la diversité des emplois. On notera toutefois que cette méthode peut conduire à retenir un grand nombre de centres compte tenu de la généralisation des pôles technologiques et scientifiques[454]. On peut par ailleurs considérer que toutes les unités spatiales qui possèdent une densité d'emplois d'au moins le double de la densité moyenne de l'aire urbaine observée constituent des centres[455], ou identifier le centre comme une zone ou un ensemble de zones contiguës dont la densité brute d'emplois est supérieure à celle des zones voisines[456] : cela suppose de posséder une carte des unités spatiales de façon à identifier les zones contiguës et éventuellement leur degré de contiguïté[457]. On notera ici que cette approche peut conduire à retenir comme centre une zone isolée ayant une faible densité

[454] D.E. DOWALL, P.A TREFFEISEN, *Spatial Transformation in Cities of the Developing World : Multinucleation and Land-Capital Substitution in Bogota, Columbia*, Regional Science and Urban Economics, 21, 1991, pp 201-224.
[455] D. GREENE, *Recent Trends in Urban Spatial Structure*, Growth and change, 11, 1980, pp 29-40.
[456] J.F. McDONALD, *The Identification of Urban Subcenters*, Journal of Urban Economics, 21, 1987, pp 242-258.
[457] C'est notamment possible à Chicago où 44 unités spatiales définies par le *« Chicago Area Transportation Study »* sont réparties sur 8 couronnes semi-concentriques à partir du CBD, chaque zone possédant une frontière commune avec 4 voisins.

d'emplois, mais qui serait entourée de zones contenant encore moins, ou pas du tout, d'emplois : pour corriger ce problème, il est alors possible de considérer des seuils d'emplois et de catégories d'emplois[458].

Ces différentes méthodes aboutissent à considérer plusieurs centres et sont adaptées aux villes multicentriques : néanmoins, nous avons vu qu'elles ne sont pas parfaites et peuvent conduire à identifier des centres qui n'en sont pas en raison de leur taille, de leur proximité avec d'autres centres, ou de leur aire d'influence. Il convient alors de procéder par regroupement ou élimination : les centres trop proches les uns des autres peuvent être regroupés, alors que les centres de taille insuffisante seront éliminés lorsqu'ils sont trop isolés pour avoir une aire d'influence conséquente ou lorsqu'ils sont à proximité de centres plus importants car leur aire d'influence est alors absorbée. L'estimation de l'aire d'influence des centres, donc de leur attractivité, a pour but de nous informer sur la nature des interactions se produisant entre les centres. Ces interactions déterminent la complémentarité, la rivalité, ou l'indépendance des centres entre eux. Ainsi :

- soit l'influence d'un centre est liée à celle des autres, ce qui a pour effet d'affaiblir les relations de domination d'un centre sur les autres, mais suppose également que certaines activités ne soient présentes que dans certains centres. Cette complémentarité fait que les individus fréquentent tous les centres.
- soit les centres sont rivaux, c'est-à-dire qu'ils offrent le même type de biens et de services : dans ce cas, les relations de domination l'emportent et les individus fréquentent exclusivement le centre le plus proche ;
- soit les centres sont indépendants, mais dans ce cas, l'espace urbain est segmenté et aboutit à une juxtaposition d'espaces monocentriques.

Le résultat de l'application de ces différentes méthodes permet d'apprécier l'influence que ces centres d'emplois exercent sur la répartition spatiale des activités et des ménages : ainsi, un centre économique doit avoir une influence significativement décroissante sur les gradients de densité de population, de valeurs foncières, et immobilières. En revanche, il est utile de souligner que la croissance des densités d'emplois dans les zones centrales de type CBD peut s'avérer artificielle : elle s'explique le plus souvent par le fait que la surface attribuée aux emplois est plus forte en raison notamment de la rénovation d'immeubles anciens, mais elle ne traduit pas forcément une augmentation du nombre d'emplois. De plus, compte tenu de la

[458] G. GIULIANO, K.A. SMALL, *Subcenters in the Los Angeles Region*, Regional Science and Urban Economics, 21, 1991, pp 163-182.

diversité et de l'hétérogénéité des données d'emplois, des mouvements affectant ce secteur dans un contexte de réformes économiques, et des différences de structure des villes, il convient de rester prudent quant à l'emploi exclusif d'une seule méthode. Pas plus qu'il n'existe de structure unique des aires métropolitaines, il n'existe de méthode universelle, et il est préférable d'associer plusieurs procédés sur différentes données afin de maximiser la significativité des résultats. Les questions relatives aux densités urbaines préoccupent donc autant les économistes que les géographes ; concernant les juristes, leur rôle apparaît limité dans la mesure où le droit définit la densité comme simple unité de mesure physique contrôlant les modes d'occupation du sol.

B/ Les limites du COS dans la gestion des densités bâties

Le contrôle de la densité d'occupation des sols prend ses origines dans le décret du 13 avril 1962[459] qui institue deux coefficients : d'une part, le coefficient d'emprise (CES) au sol qui est égal au rapport de la surface de terrain occupée par la construction à la surface de la parcelle ; d'autre part, le coefficient d'utilisation du sol (CUS) qui est défini soit par le rapport de la surface cumulée des planchers hors œuvre à la surface de la parcelle, soit par le rapport du volume des bâtiments à la surface de la parcelle, et qui deviendra avec la LOF du 30 décembre 1967 coefficient d'occupation des sols (COS). On estime que la densité bâtie est égale au CES multiplié par le nombre de niveaux, et que le CES est le résultat de la division de l'emprise au sol du bâti par la surface de l'îlot concerné. La fixation d'un COS est donc sans influence sur la qualité de l'urbanisme et la forme des bâtiments. Ses limites tiennent à deux facteurs principaux : d'une part, il n'envisage que la densité physique **(1°)**; d'autre part, il s'inscrit dans la logique d'un urbanisme règlementaire de conception négative qui tend, malgré tout, à s'inverser compte tenu des objectifs de densification **(2°)**.

1° Une approche qui se limite à la densité physique

Généralement, la densité urbaine exprime un rapport entre une population résidente et une superficie urbanisée sans tenir compte de l'affectation particulière des espaces : aucune distinction n'est faite entre les surfaces respectivement affectées aux logements, aux équipements publics, à la voirie, aux espaces verts... Les caractéristiques physiques du terrain, c'est-à-dire les surfaces pentues, les plans d'eau, les cours d'eau…sont également retenues dans le calcul. La densité urbaine est donc une densité brute, globale, puisqu'elle considère

[459] Art 4 décret n°62-460 du 13 avril 1962 modifiant le décret n°58-1463 du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme, JO 17 avril 1962, p. 3982.

l'intégralité de l'espace concerné : à ce titre, lorsqu'il s'agit de répartir les fonctions urbaines entre les différents quartiers, les documents de planification urbaine font état de densités brutes, plus adaptées pour rendre compte de la réalité physique du secteur. A l'inverse, la densité nette est conditionnée par l'affectation particulière des espaces et ne tient compte que des surfaces concernées par ce que l'on veut mesurer, c'est-à-dire le logement, le commerce, l'équipement…Les surfaces utilisées à d'autres affectations que celle étudiée sont donc exclues du calcul.

Le droit de l'urbanisme nous livre une approche partielle des densités urbaines puisqu'elle concerne exclusivement le bâti, donc le contenant, sans tenir compte de la densité humaine. Or les densités urbaines se composent d'une densité brute de construction et d'une densité humaine, relative au contenu, et il n'est pas rare que cette dernière diffère malgré une densité bâtie identique. La comparaison du contenant et du contenu est donc complémentaire dans la mesure où elle permet de dépasser les effets du zonage. L'article R. 123-10 CU permet d'organiser la densité des constructions au moyen d'un calcul mettant en rapport le nombre de mètres carrés de plancher hors œuvre nette ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol. Il s'agit d'une densité qui s'exprime par une mesure physique calculée à l'échelle de la parcelle. En revanche, en centre-ville, lorsqu'il existe un COS, celui-ci se calcule à l'échelle de l'îlot ou du quartier : néanmoins, le COS n'étant pas un outil de gestion de la forme urbaine, il se révèle souvent inadapté aux centres anciens dans lesquels on préfère appliquer les règles relatives au gabarit et à l'emprise au sol. Dans les nouvelles centralités ou les centres urbains de villes nouvelles où l'on retrouve une certaine hétérogénéité du bâti et des fonctions, l'échelle prise en compte est souvent celle de la ZAC. Dans tous les cas, il s'agit d'une densité qui règlemente l'emprise du contenant en surface ou en volume afin de déterminer le droit à bâtir : elle ne fournit aucune indication sur la densité humaine et n'intervient pas sur la forme urbaine.

Or pour un même COS, les formes urbaines correspondantes peuvent être variées : si on reprend l'exemple donné par Vincent Fouchier, un COS brut de 0,5 sur un terrain de 0,5 hectare se matérialisera soit par une seule tour de 11 étages avec un coefficient d'emprise au sol (CES) de 10%, soit par 2 immeubles collectifs sur deux étages avec un CES de 17%, soit par 24 maisons individuelles, parfois accolées, avec un CES de 33%[460]. Ainsi, la relation IGH et forte densité de contenant est loin d'être évidente, ce qui relativise grandement l'usage du COS comme critère de comparaison. De plus, le calcul du COS règlementaire utilisé pour le

[460] V. FOUCHIER, *« Les densités urbaines et le développement durable : le cas de l'Ile de France et des villes nouvelles », op. cit.*, p. 43.

permis de construire s'effectue à partir d'une densité de construction hors œuvre nette qui ne rend pas compte de la volumétrie externe du bâtiment puisqu'elle n'intègre pas les prolongements extérieurs tels que les balcons, les aires de stationnement, ou les surfaces de plancher supplémentaires créées pour les logements destinés aux personnes handicapées. La suppression de la distinction entre densité hors œuvre nette et densité hors œuvre brute et l'instauration d'une surface de plancher opérées par l'ordonnance du 16 novembre 2011 prise en application de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010[461], ne change rien à cet aspect[462]. En effet, à compter du 1er mars 2012, « *…la surface de plancher de la construction s'entend de la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 m, calculée à partir un nu intérieur des façades du bâtiment. Un décret en Conseil d'Etat précise notamment les conditions dans lesquelles peuvent être déduites les surfaces des vides et des trémies, des aires de stationnement, des caves ou celliers, des combles et des locaux techniques, ainsi que, dans les immeubles collectifs, une part forfaitaire des surfaces de plancher affectées à l'habitation »*[463]. L'instauration de la surface de plancher répond à trois objectifs : tout d'abord, simplifier le dispositif complexe issu de la LOF de 1967 dans lequel la SHON était obtenue en déduisant de la SHOB un certain nombre d'éléments qui ont donné lieu à plusieurs circulaires et à une jurisprudence abondante[464]; ensuite favoriser les constructions sur un plan énergétique (question sur laquelle nous reviendrons lors de l'étude des bonus de densité) ; enfin, encourager la densification, notamment en matière de logements, puisqu'il est attendu de cette mesure un gain de constructibilité de 5 à 10%. Pour autant, la densité fait toujours l'objet d'une approche limitée à la densité physique et ne permet pas davantage de rendre compte de la volumétrie externe du bâtiment. Ainsi, en présence de tissus mixtes, la SHOB apparaissait être un critère pertinent pour rendre compte de l'emprise du bâti puisque l'article R. 112-2 al 1 CU disposait

[461] Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, *op. cit.*

[462] Art 1 ordonnance n°2011-1539 du 16 novembre 2011. Cette définition s'inspire très largement de celle donnée par l'article L. 331-10 CU à propos de la surface de plancher fiscale applicable pour le calcul de la taxe d'aménagement.

[463] Art L. 112-1 CU applicable à compter du 1er mars 2012.

[464] L'article R. 112-2 CU (dont le contenu est appelé à être modifié d'ici le 13 janvier prochain, date limite de l'habilitation donnée au gouvernement pour réformer le code de l'urbanisme par l'article 25 de la loi Grenelle 2) donnait une définition très précise de la SHON d'une construction : celle-ci s'obtenait en déduisant de la SHOB un certain nombre de surfaces comme que les combles et les sous-sols non aménageables pour l'habitation ou pour les activités à caractère professionnel, artisanal, industriel, ou commercial, les toitures terrasses, balcons, loggias, caves, chaufferies, ascenseurs... Outre le fait que ces éléments n'étaient pas toujours faciles à déterminer, la SHON ne correspondait pas à la surface réellement utilisée. C'est la raison pour laquelle l'emploi de la SHON dans le calcul de la densité a été contesté, d'autant plus que la prise en compte de l'épaisseur des murs s'inscrivait en contradiction avec les objectifs d'économie d'énergie (ce qui n'est d'ailleurs plus le cas, les surfaces correspondant à l'épaisseur des murs entourant les embrasures des portes et fenêtres donnant sur l'extérieur faisant partie des éléments déductibles de la surface de plancher). Voir C. DEVILLERS, P. MADEC, *La SHON s'oppose à la construction durable*, MTP 2 novembre 2007, p. 490.

qu'elle était égale à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction (y compris les sous-sols) : elle offrait ainsi la possibilité non négligeable d'être facile à évaluer selon une méthode reproductible partout quel que soit le tissu urbain. La réglementation de la densité bâtie aurait donc pu se fonder sur un COS brut, plus adapté pour rendre compte de la volumétrie des bâtiments, donc de la forme urbaine. Selon Vincent Fouchier, ce COS aurait pu être obtenu en croisant la SHOB de la construction avec la surface brute du terrain[465] : dans cette hypothèse, la densité physique du centre-ville pouvait alors être mesurée à l'aide d'une SHOB hors sol, c'est-à-dire n'intégrant pas les surfaces en sous-sol dans la mesure où ces dernières n'ont pas d'incidence sur le volume visuel bâti, ce point de vue nous semblant aujourd'hui discutable dans la mesure où le sous-sol offre de nombreuses perspectives pour accompagner le mouvement lancé en faveur de la densification. Outre le fait que le COS nous livre une approche exclusivement physique de la densité, celle-ci est envisagée de façon négative, c'est-à-dire par la détermination de seuils maximaux qu'il est interdit de dépasser. Cette logique « maximaliste » n'a été remise en cause que très récemment.

2° La remise en cause d'une approche qui envisage la densité de façon négative

L'image négative des densités urbaines est sans doute à l'origine de la conception juridique de la gestion de la densité bâtie. En effet, depuis 1958, les possibilités de construction sont règlementées sur le fondement d'un seuil maximal qu'il convient de ne pas dépasser. Nous verrons que cette conception négative de la densité bâtie s'est traduite par un mécanisme de taxation **(a)** qui, compte tenu des objectifs de renouvellement urbain et de développement durable, a fait place à une vision strictement inverse : celle de fixer une densité minimale **(b)**.

a)De la taxation de la densité…

Jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle, la densité n'a fait l'objet que d'un contrôle indirect par le biais de la réglementation de la forme : les premières règles de mitoyenneté, d'alignement, de profil et de hauteur du bâti dans les centres-villes qui apparaissent à partir du XVII^{ème} siècle se justifient alors par des préoccupations de sécurité, de relation de voisinage et de rapport de l'espace privé à l'espace public. A partir des années 1920, les tenants du Mouvement Moderne cherchent à concilier densité rentable et acquis hygiénistes et remettent en question la forme architecturale et urbaine héritée de la ville du XIX^{ème} siècle : dans cette optique, ils proposent un système circulation-unités bâties verticales dont l'emprise au sol est réduite au

[465] V. FOUCHIER, *« Les densités urbaines et le développement durable : le cas de l'Ile de France et des villes nouvelles », op. cit.*, p. 29.

maximum mais se trouve compensée par le nombre de niveaux. Rappelons pour l'anecdote qu'afin de libérer l'espace au sol, le Plan Voisin dessiné par Le Corbusier pour le centre de Paris en 1929 proposait d'obtenir une densité de population de 3200 habitants par hectare au moyen d'une limitation à 5% de l'emprise au sol des immeubles. Cette vision ordonnée par un zonage associant coefficients de densité, fonctions, et localisations, constitue les bases de l'urbanisme règlementaire : ces dernières se traduiront dans un premier temps dans le décret du 13 avril 1962[466] instituant le coefficient d'utilisation des sols (CUS), puis en 1967 dans la LOF avec le COS. Désormais, la quantité de surface de plancher constructible est fixée par rapport à la surface du terrain selon la zone dans laquelle il se trouve. Conçu pour éviter une densification excessive et pour des raisons liées au taux d'équipement ou à la saturation automobile, le COS ne raisonne alors qu'en terme de densité maximale : les dérogations à l'interdiction de construire au-delà d'un certain seuil reflètent une conception négative de la densification, en particulier dans les centres-villes. Cette conception était déjà présente en 1967 puisque lorsque l'application des règles *« concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination, leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords »* permettait la réalisation d'une construction dépassant le COS, ou imposait le respect de servitudes entraînant un dépassement de COS, le constructeur était tenu de verser une participation[467]. Cette dernière n'était toutefois pas due lorsque le dépassement était justifié par des prescriptions d'urbanisme ou d'architecture, et que les propriétaires des parcelles voisines acceptaient de réduire leurs possibilités de construction d'une quantité équivalente au dépassement en cause[468]. En d'autres termes, la gratuité du dépassement supposait que celui-ci n'ait pas pour effet de densifier. Si l'avantage de ce mécanisme résidait dans le fait que son champ d'application était modulable dans l'espace selon les catégories de constructions, et dans le temps par une simple modification du POS, force est de constater que son usage est teinté d'échec. La tentation d'utiliser le dépassement comme instrument financier a entraîné la fixation de COS trop faibles empêchant la réalisation de projets à effet de levier en centre-ville. De plus, rien ne permettant d'identifier précisément les prescriptions d'urbanisme et d'architecture des normes générales de construction, ce motif de dépassement fut réservé au cas où l'application du COS conduirait à remettre en cause les objectifs du POS en matière de forme urbaine. Enfin, l'interprétation

[466] Décret n°62-460 du 13 avril 1962 modifiant le décret n°581463 du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme, JO 17 avril 1962, p. 3982.
[467] Art 13 al 7 et 21 CUH issus de l'article 1er de la LOF de 1967.
[468] A titre d'exemple, on cite souvent le traitement des parcelles d'angle en vue de prolonger le front bâti d'un îlot, et qui suppose de disposer d'une SHON plus importante que celle permise par le COS.

restrictive du juge à l'égard de la rédaction de l'article 15 du POS a conduit à imposer la fixation d'un plafond aux dépassements des COS autorisés[469], ce qui a constitué un obstacle supplémentaire à la densification. La volonté de combattre la densification des centres-villes s'est renforcée avec la loi « Galley » du 31 décembre 1975[470] qui a permis aux communes de monnayer l'exercice du droit de construire en instaurant un plafond légal de densité (PLD) au-delà duquel une taxe supplémentaire était exigée du constructeur[471]. Cette mesure a été cantonnée dans un rôle purement fiscal et on sait aujourd'hui qu'elle n'a pas eu l'effet escompté : d'une part, elle n'a apporté aucune solution au problème de la surdensification des centres-villes ; d'autre part, elle a entraîné un phénomène de rétention foncière, notamment sur les friches ; enfin, elle a favorisé l'étalement urbain[472]. Cette conception négative dans la gestion des densités a perduré jusqu'à la loi SRU qui, en abrogeant le PLD[473] et l'article L. 332-1 CU, a condamné toute fiscalité assise sur la densification. L'usage de la densité est redéfini par le biais de nouveaux principes qui annoncent une vision radicalement différente de l'aménagement urbain : la densité est considérée comme un facteur d'urbanité, de centralité, et de mixité, concourant à la réalisation de la ville « compacte » réduisant les distances et économe d'espace et d'énergie. D'un instrument d'interdiction, le COS devient progressivement un outil de planification positive au service du renouvellement urbain et du développement durable. Ce changement de conception entraîne de profonds bouleversements dans la gestion de la densité bâtie.

---

[469] CE, 30 janvier 1991, *« Commune de Moulins »*, Rec. CE, tables, p. 1251 ; CE 2 décembre 1991, *« Epoux Souillé c/ ville de Paris »*, Rec. CE, p. 418, AJDA 1992 p. 170, note C. MAUGUE et R. SCHWARTZ, RFDA 1992, n°6, p. 1041. Cette jurisprudence, constante jusqu'à la loi SRU, imposait au POS qui autorisait un dépassement du COS pour des raisons d'urbanisme ou d'architecture, de prévoir une limite audit dépassement. En pratique, elle a suscité de nombreuses difficultés d'interprétation : en ce sens, voir B. LAMORLETTE, *Les avatars juridiques du dépassement de COS*, Etudes Foncières, 1992, n°54, p. 35, et G. BERTRAND, *Comment rédiger les articles 15 des POS ?*, Etudes Foncières, 1993, n°58, p. 19.

[470] Loi n°75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière, dite loi « Galley », JO 3 janvier 1976, p. 132.

[471] Auparavant, la surdensité avait été formalisée par la LOV de 1967 sous la forme d'autorisation de dépassement du COS. Néanmoins, elle resta d'une application limitée en raison des délais nécessaires à la mise en place des POS et l'institution du PLD fut un moyen d'étendre ce mécanisme aux communes dépourvues de POS. Limitée à des motifs d'architecture et d'urbanisme ou par la volonté de renforcer les équipements collectifs, elle a donné lieu à un abondant contentieux (voir notamment CE 30 janvier 1991, *« Commune de Moulins »*, *op. cit.*).

[472] Pour une analyse détaillée des conséquences du PLD en matière de politique foncière, voir J. COMBY, V. RENARD, *« Les politiques foncières »*, Paris, PUF, coll Que sais-je ?, 1996, 126p.

[473] Il a toutefois été maintenu dans les communes où il avait été institué avant le 31 décembre 1999, sachant que la collectivité peut à tout moment décider de sa suppression, ainsi que dans les cas prévus aux articles R. 123-11 et L. 127-1 CU sur lesquels nous reviendrons.

b)…à la fixation d'une densité minimale

Dès la fin des années 1990, certaines études proposaient déjà d'inverser le système de gestion de la densité bâtie en créant un COS minimal, une sorte de « plancher légal de densité »[474], sur le modèle de la Grande-Bretagne et de Hong-Kong où il existait une fourchette combinant densité minimale et maximale. En France, ce système a été expérimenté dans les ZAC créées en villes nouvelles, si ce n'est qu'il ne résultait pas des documents d'urbanisme mais des cahiers des charges de cession : la fixation d'une densité minimale constituait en effet une obligation de faire, qui n'était donc envisageable que par l'intermédiaire d'actes de droit privé et non de documents d'urbanisme règlementaires. En établissant une SHON minimale ou un nombre de logements minimal à construire, le cahier des charges permettait de fixer le prix de vente par rapport à ce qui sera effectivement construit : ce prix était alors déterminé de façon forfaitaire par mètre carré de SHON, et non par mètre carré de terrain, ce qui devait inciter les promoteurs à pratiquer de fortes densités. De plus, le cahier des charges présentait une souplesse qu'aucun document d'urbanisme ne pouvait offrir : à la différence du plan d'aménagement de zone (PAZ) et malgré les nombreuses dérogations que celui-ci permettait par rapport au POS, il pouvait faire l'objet de négociations, proposer une marge de flexibilité lors de la commercialisation, ou contenir des clauses obligatoires concernant le programme de construction ou le délai de réalisation. Autant d'opportunités qui ont effectivement permis de suivre l'évolution des densités construites, mais qui n'ont été rendues possibles qu'en raison du contexte juridique particulier des villes nouvelles caractérisé par une maîtrise publique du foncier : la présence d'un établissement public aménageur intervenant depuis la phase de planification jusqu'à la commercialisation du projet, la combinaison ZAC, cahier des charges et instruction des permis de construire, sont autant d'éléments spécifiques qui ont fourni à l'aménageur tous les éléments pour une gestion complète des densités.

[474] V. FOUCHIER, *Vers des planchers de densité ?* Etudes Foncières, n°81, 1998, p. 24. A Hong-Kong, une densité minimale et maximale avait été fixée dans les baux emphytéotiques conclus entre la Grande-Bretagne et le gouvernement chinois : en pratique, la constructibilité minimale est fixée à 60% de la constructibilité totale du site. Si cette densité minimale offre une marge de sécurité en cas de comportement irrationnel d'un promoteur, elle se justifie également d'un point de vue financier par les recettes de primes dont bénéficie le gouvernement et dont le montant dépend directement du COS fixé dans les baux. Par conséquent, établir des COS trop bas entraînerait une perte importante de revenus pour le gouvernement. Parallèlement, le schéma d'aménagement stratégique pour la principale zone urbaine de Hong-Kong propose de nouvelles bandes de densité basées sur la distance aux principaux équipements de transport : au plus la zone est proche d'un réseau de transport, au plus le COS est élevé. En Grande-Bretagne, la fourchette de densité est fixée dans des directives nationales : elle peut être majorée ou minorée dans les directives régionales selon le caractère de la zone ou l'accessibilité de sa localisation : c'est notamment le cas dans le centre de Londres ou près des stations d'interconnexion des transports en commun où l'on retrouve, comme à Hong-Kong, des COS plus élevés. Il faut également préciser que les arrondissements londoniens disposent d'une certaine autonomie puisqu'ils ont spontanément fixé une densité minimale plus importante que celle recommandée dans le *London Planning Advisory Committee*. En revanche, la fourchette de densité s'exprime par un nombre de pièces à l'hectare en fonction du type de projet, et non par un pourcentage de constructibilité.

Ces expériences, tirées de la pratique du droit privé, n'ont semble-t-il pas inspiré le législateur : il faudra attendre la loi du 3 août 2009, dite Grenelle I, pour que l'idée de remplacer, dans certaines zones, les seuils maximaux de densité par des seuils minimaux soit explicitement consacrée[475]. On remarquera que cette avancée est issue de préoccupations environnementales de sorte que le droit de l'urbanisme se trouve en quelque sorte « rattrapé » par le droit de l'environnement. En effet, c'est pour limiter la consommation énergétique et les surcoûts en matière d'équipements collectifs générés par l'étalement urbain que la loi du 12 juillet 2010[476] a donné la possibilité aux communes et aux EPCI compétents en matière de PLU ou de POS d'instituer dans les zones U et AU, par délibération et pour une durée minimale de trois ans, un seuil minimal de densité (SMD)[477]. Cette disposition a été complétée dans le cadre de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme opérée par la loi de finances rectificative pour 2010[478] par la création d'une nouvelle taxe exigible pour les constructions nouvelles dont la surface de plancher est inférieure au SMD, à l'exception des extensions et des constructions annexes à un bâtiment existant : le versement pour sous-densité (VSD)[479]. Simple faculté à la disposition des communes et des EPCI qui souhaitent densifier certains secteurs situés en zone U ou AU, ce nouvel outil fiscal est strictement encadré afin d'éviter, comme cela s'était produit avec le PLD, la poursuite d'un intérêt financier plutôt que d'un objectif de maîtrise de la densité. D'une part, le seuil minimal de densité ne peut être inférieur à la moitié, ou supérieur aux trois quarts, de la densité maximale autorisée dans le PLU[480] ; d'autre part, le versement de la taxe est égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal et la surface de construction résultant de l'application de ce seuil ; enfin, et en tout état de cause, le versement de la taxe ne peut excéder 25% de la valeur du terrain[481]. Le système s'est donc inversé : les taxes assises sur la surdensité laissent place à une taxation pour sous-densification. Dans les centres et les secteurs de centralité, ces dispositions risquent d'avoir une efficacité limitée : en effet, les projets d'extension ou de construction de locaux annexes aux bâtiments existants n'étant pas considérés comme des

[475] Art 7 loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JO n°0179, 5 août 2009, p. 1303.
[476] *Op. cit.*
[477] Art L. 331-36 CU.
[478] Art 28 loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, JO n°0302, 30 décembre 2010, p. 23127.
[479] Art L. 331-38 CU.
[480] Cette densité maximale est celle qui résulte à la fois du COS, lorsqu'il en existe un, mais également des règles de hauteur ou de prospect sur lesquelles nous reviendrons plus loin.
[481] Art L. 331-37 al 1 et L. 331-38 al 2 et 3 CU.

constructions nouvelles, ils ne pourront être assujettis au paiement de cette taxe qui a vocation à s'appliquer à compter du 1er mars 2012.

Parallèlement, et comme en matière d'urbanisme commercial, le législateur a renforcé le rôle prescriptif du SCOT puisque le DOO peut désormais fixer, dans des secteurs délimités en fonction de leur desserte par les transports en commun, l'existence d'équipements collectifs… une *« valeur au dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le PLU ou du document en tenant lieu »*[482]. Cette disposition a été assortie de la disparition automatique, à l'issue d'un délai de 24 mois à compter de la publication du schéma, de sa révision, ou de sa modification, des dispositions du PLU *« qui seraient contraires aux normes minimales de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs »*[483]. Le législateur a donc préféré l'inopposabilité des normes du PLU à l'annulation de ce document sur le fondement de son incompatibilité avec le SCOT : en effet, ce mécanisme, peu efficace du point de vue de la planification stratégique, conduisait à remettre en vigueur le document immédiatement antérieur, et imposait au pétitionnaire de prouver la compatibilité de son projet avec les dispositions d'urbanisme redevenues applicables à la suite de l'annulation du plan[484]. Par ailleurs, on remarquera que le législateur a laissé au PLU la possibilité de fixer des densités minimales de construction *« dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés qu'il délimite »* [485], tout en prévoyant que le SCOT pourra *« sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale »*[486]. Ces secteurs apparaissent donc prioritaires au regard des objectifs de densification, et le SCOT se positionne ici comme un « super PLU », cette qualification étant d'autant plus justifiée qu'il incombe désormais au DOO de fixer des objectifs chiffrés de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain susceptibles d'être ventilés par secteur géographique[487]. Si on ne peut que se féliciter de ce changement de perspective des politiques d'urbanisme, le caractère répressif de l'ensemble de ces mesures a toutefois pour conséquence de cantonner le dispositif de gestion des densités bâties dans une logique d'obligation (SMD), ou d'interdiction (COS). En effet, l'article 14 du règlement du PLU conserve une architecture fondée sur le principe de la

[482] Art L. 122-1-5 VIII CU.
[483] *Idem*.
[484] CE 12 décembre 1986, *« Gepro »*, AJDA 1987, p. 275, ccl. C. VIGOUROUX.
[485] Art L. 123-1-5 13° bis CU.
[486] Art L. 122-1-5 IX CU.
[487] Art L. 122-1-5 II CU.

prescription de « seuils plafonds » ou de « seuils planchers », réservant l'augmentation des possibilités de densification à titre d'exception.

C/ Un renforcement ciblé des prérogatives municipales dans la gestion des densités bâties et des formes urbaines : de la coercition à l'incitation

L'objectif de densification des espaces bâtis a conduit le législateur à étendre les possibilités de majoration des seuils maximaux de densité. Compte tenu de l'insuffisance de l'offre en logements et des impératifs de protection de l'environnement, ces mesures ont également pour objet de favoriser la diversité de l'habitat **(1°)** et la performance énergétique des constructions **(2°)**.

1° La volonté de favoriser la diversité de l'habitat à l'origine de la bonification des droits à construire

Depuis une quinzaine d'années, l'approche législative de la gestion de la densité a profondément évolué. Si l'usage de COS différenciés, c'est-à-dire de COS différents en fonction de la destination des bâtiments[488], aurait pu permettre de maintenir ou de créer une certaine mixité dans les centres, la plupart des métropoles font néanmoins le choix de privilégier l'implantation de bureaux. De nombreux centres-villes sont ainsi « tertiarisés » au détriment des logements qui, du même coup, sont survalorisés et profitent exclusivement aux classes les plus aisées. Pour inverser ce processus, la loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat[489] a introduit dans le code de l'urbanisme un article L. 127-1 permettant à la commune d'instituer, par simple délibération du conseil municipal, la possibilité de dépasser le COS sans versement de taxe supplémentaire et dans la limite de 20%, pour la construction de logements sociaux à usage locatif[490]. Il restera d'application exceptionnelle en centre-ville et la loi SRU, tout en maintenant ce motif de dépassement alors qu'elle supprime les autres, imposera aux communes de disposer d'au moins 20% de logements sociaux sur l'ensemble de leur territoire. Par la suite, la loi ENL du 13 juillet 2006[491] mettra en place un dispositif provisoire applicable aux permis de construire délivrés jusqu'au 1er janvier 2010

[488] Art R. 123-9 et R. 123-10 CU.
[489] Art 10, loi n°95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat, JO 24 janvier 1995, p. 1263.
[490] Les conditions imposées sont, d'une part, que la partie de la construction en dépassement ait la destination de logement à usage locatif bénéficiant d'un concours financier de l'Etat, et d'autre part, que le coût foncier imputé à ces logements locatifs sociaux n'excède pas un montant fixé par décret en Conseil d'Etat selon les zones géographiques (art R. 127-2 et 3 CU).
[491] Art 4-IX, loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, JO n°163 du 16 juillet 2006, p. 10662.

permettant à certaines communes d'instituer des secteurs où la majoration de COS pouvait atteindre 50% pour la réalisation de programmes de logements comportant au moins une moitié de logement locatifs sociaux. La faiblesse de ces dispositions résidait dans le fait qu'elles n'étaient applicables que lorsqu'un COS avait été fixé, ce qui n'est pas le cas dans de nombreux centres-villes, et visaient l'hypothèse dans laquelle un COS trop faible empêchait de réaliser le volume constructible tel qu'il découlait des autres règles d'urbanisme, et notamment des règles volumétriques sur lesquelles nous reviendrons ci-après à propos des formes urbaines. Dans la droite ligne des lois de 1995 et 2006, la loi du 25 mars 2009[492] marque une nouvelle étape dans le souci de relancer la construction de logements locatifs sociaux dans les secteurs à forte densité. Prenant acte de l'insuffisance des textes antérieurs, le législateur augmente la majoration du volume constructible jusqu'à 50%, et étend la possibilité d'en bénéficier lorsque le dépassement concerne soit le COS, soit les règles de gabarit, de hauteur ou d'emprise au sol. De plus, l'obtention de la majoration n'est plus réservée aux programmes de logements comportant au minimum une moitié de logements locatifs sociaux : désormais, le taux de la majoration dépend du taux de logements locatifs sociaux réalisés pour chaque opération, ce qui permettra à des programmes de logements comportant moins de la moitié de logements sociaux de bénéficier malgré tout d'une majoration. Ainsi, un programme ne comportant que 30% de logements sociaux aura droit à une majoration maximale de 30% du volume constructible, même si le taux maximal de celle-ci sur l'ensemble du secteur a été fixé à 50%. Dans le même esprit, le dispositif de bonification des règles volumétriques du PLU (gabarit, hauteur, emprise au sol, et COS) peut également être appliqué, dans la limite de 20% seulement et en zones U uniquement, aux agrandissements ou constructions de bâtiments à usage d'habitation[493]. Cette faculté, respectueuse de la diversité sociale, a été reprise par l'article 19 de la loi Grenelle 2[494] qui, paradoxalement, a introduit des exigences supplémentaires au bonus de COS applicable afin de favoriser la performance énergétique et les énergies renouvelables dans les constructions.

[492] Art 40-II, loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, *op. cit.*
[493] Art L. 123-1-11 al 6 CU. Il est ici précisé que la surface habitable susceptible d'être créée en l'absence de COS et qui est limitée à 20% de la surface habitable existante s'apprécie, à compter du 1er mars 2012, en fonction de la nouvelle surface de plancher créée par l'ordonnance du 16 novembre 2011.
[494] Art L. 123-1-11 al 6 CU.

2° La majoration des seuils maximaux de densité afin de favoriser la performance énergétique et les énergies renouvelables dans les constructions

Les bonifications de densité ont également été appliquées en matière de politique énergétique dans le cadre de la loi POPE du 13 juillet 2005[495]. A l'origine de l'article L. 128-1 CU, ce texte a en effet prévu la possibilité de dépasser le COS dans la limite de 20% pour les constructions remplissant les critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable. Ces dispositions concernent à la fois les constructions neuves quel qu'en soit l'usage, mais également l'extension de bâtiments existants à usage d'habitation. Comme pour les logements sociaux, le dépassement résulte d'une simple délibération du conseil municipal accordé au moment de l'instruction du permis de construire[496], ce qui a le mérite d'instaurer une certaine souplesse. Néanmoins, le dispositif institué en 2005 ne répondait pas nécessairement à toutes les situations du fait qu'il ne ciblait que le COS, ce qui excluait par voie de conséquence les communes qui n'en avait pas fixé, mais également la plupart des centres-villes où la densité est régie par les autres règles d'urbanisme relatives à la forme des constructions. Afin de remédier à ces lacunes, l'article 11 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, tout en portant la limite maximale du dépassement à 30%, l'a étendu au dépassement des règles relatives au gabarit[497] : le dépassement admis s'applique donc à l'ensemble des règles de gabarit et de densité, sachant qu'il peut être modulé *« sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'établissement intercommunal »*, voire supprimé dans *« des secteurs limités, sous réserve d'une justification spéciale motivée par la protection du patrimoine bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines »*[498]. En contrepartie, le législateur a fixé de nouvelles exigences aux conditions éligibles au dispositif de bonification : d'une part, la performance énergétique doit désormais être « élevée » ; d'autre part, les équipements de production alimentant la construction en énergie doivent être « performants » et englobent l'énergie renouvelable « ou de récupération ». De plus, il a automatiquement exclu du système certains

[495] Art 30, loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programmation et d'orientation de la politique énergétique, JO n°163, 14 juillet 2005, p. 11570.
[496] Le dossier de demande de permis de construire devra comporter la preuve du droit à dépassement. Cette preuve résulte soit d'une attestation établie par un organisme habilité à délivrer les labels « THPE EnR 2005 » ou « BBC 2005 », soit pour les maisons individuelles en construction neuve ou les extensions de bâtiments existants d'une attestation établie par une personne répondant aux conditions des articles R. 271-1 à R. 271-4 CCH en possession d'une certification pour réaliser un diagnostic de performance énergétique.
[497] Le gabarit se définit comme correspondant à *« la hauteur autorisée en fonction de la largeur de la rue »* : voir D. BRAYE, Sénat, Rapport n°8 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, 8 octobre 2008, p. 120.
[498] Art L. 128-2 CU.

secteurs faisant l'objet d'une protection particulière (ZPPAUP[499], secteurs sauvegardés, périmètre de protection d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques) : en pratique, cette série d'exceptions rendra très difficile l'application du bonus de COS dans les grandes agglomérations et en particulier dans les centres anciens[500], alors que parallèlement, la loi a assoupli les procédures d'autorisation de travaux dans ces zones[501]. Une solution moins radicale aurait été souhaitable sachant que le choix des paramètres en centre ancien se tournera le plus souvent vers un bonus de hauteur du fait des caractéristiques du tissu urbain, et qu'il impliquera d'évaluer les marges de manœuvre disponibles respectant la règle du prospect sur rue. Il serait également intéressant d'élargir l'application de la bonification des droits à construire à d'autres objectifs, environnementaux ou non, selon les priorités définies dans le PADD et les spécificités de chaque règlement. Dans ce cas, il conviendrait de réfléchir aux paramètres adaptés à une bonification en pourcentage (comme le CES) et à ceux auxquels une dérogation conditionnelle serait plus adéquate. Ainsi, la bonification par dérogation pourrait être envisagée pour les paramètres relatifs à la taille des locaux des ordures ménagères (article 4)[502], à la distance d'implantation par rapport à l'emprise publique (article 6)[503], à la pente des toitures (article 11)[504], au nombre de places de stationnement (article 12)[505] ou à la quantité d'espaces verts (article 13)[506]. La fixation de COS végétaux différenciés serait également envisageable afin d'assurer une répartition équilibrée et justifiée des espaces verts. Si la bonification des droits à construire reste un outil encore peu utilisé au plan international, les contraintes environnementales sont en train de changer la donne. Parmi les précurseurs, on trouve les Etats-Unis[507], le Japon[508], mais

[499] Ces dernières disparaissant au profit des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.
[500] Ainsi, la quasi-totalité du territoire communal de Paris étant classé, ce dispositif ne pourra pratiquement jamais être mis en œuvre.
[501] Art 28 de la loi dite « Grenelle 2 », *op. cit.*
[502] La bonification consisterait à tenir compte des bacs à ordures économisés dans le calcul de la taille de ces locaux lorsqu'un projet de construction intègre, par exemple, un espace dédié au compostage des déchets organiques.
[503] Lorsqu'une marge de recul d'implantation des constructions par rapport à l'emprise publique a été prévue, la bonification consisterait à autoriser l'implantation de certaines constructions (comme un local à vélo) dans cette bande de recul.
[504] La bonification consisterait à déroger à la règle sous conditions environnementales, par exemple en cas de projets d'architecture de type bioclimatique (végétalisation des toits et/ou des façades…)
[505] La bonification consisterait à réduire le nombre de places de stationnement obligatoire en cas de mise en place d'un local facilitant le stationnement des vélos.
[506] Ici, il s'agirait de comptabiliser, au titre des surfaces d'espaces verts, les surfaces d'une épaisseur de 80 cm de terre végétale ainsi que les toitures et les murs végétalisés en leur affectant des coefficients de pondération.
[507] Arlington Country dans l'Etat de Washington, Ashland dans l'Oregon, Minneapolis et Seattle ont adopté à la fin des années 1990 un *« density bonus »* pour les constructions labellisées *« Leadership in Energy and Environmental Design »* (LEED).

également la Nouvelle-Zélande[509]. En Europe, un bonus de CUS a été instauré en 1999 en Suisse afin d'encourager la construction de bâtiments répondant au standard « Minergie ». En France, les expérimentations menées dans un certain nombre de communes pilotes ont sans doute encouragé une véritable réflexion en vue d'une législation complémentaire à la loi POPE[510]. Néanmoins, si l'application des principes du développement durable dans la gestion des densités est incontournable pour faire face à l'augmentation effrénée de la population urbaine, il n'est en revanche pas certain qu'elle suffise à garantir la qualité de vie des citadins, cette notion n'ayant d'ailleurs aucune signification dans certaines régions du monde. De plus, si la question des énergies renouvelables est séduisante, il convient de s'interroger sur ses conséquences esthétiques: la généralisation de panneaux solaires, photovoltaïques et de toits végétalisés ne risque t-elle pas de conduire à une uniformisation des formes urbaines ? Cette question mérite d'être soulevée lorsqu'on sait que la perception de la densité par les habitants est largement dépendante des formes urbaines.

II - Les conditions d'une densité urbaine acceptable

Si le rapport de la surface bâtie au terrain est mathématique, la perception de la densité de construction sur le terrain est en revanche très relative : cette perception de la densité non sociale[511] dépend largement de la culture des individus, de leurs attentes sociales en matière d'habitat, de la répartition et de la forme du bâti, de la qualité des espaces publics et privés, autant d'éléments qui influent sur notre manière d'appréhender l'espace. Les français ont spontanément une perception négative de la densité bâtie : cette image résulte d'une part, du désir majoritaire d'habiter une maison individuelle, et d'autre part, de l'expérience des grands ensembles des années 1960 où la densité urbaine a été associée à l'entassement humain, au

[508] C'est au début du second millénaire que les villes d'Osaka, Nagoya et Tokyo ont mis en place des *« Bonus floor area schemes »* pour les constructions labellisées *« Comprehensive Assessment System for Building Environmental Efficiency »* (CASBEE).

[509] Les villes d'Auckland et Wellington ont mis en place depuis quelques années des bonus d'emprise au sol en contrepartie de la réalisation d'espaces publics de qualité, et des bonus de densité en contrepartie de l'adoption de dispositions à « caractères écologiques » telles que des plantations d'arbres, des locaux à vélos…

[510] Dans le cadre du premier appel à projet PREBAT, l'ARENE Ile-de-France et le Département Bâtiment et urbanisme de l'ADEME ont lancé une recherche ayant pour objet d'initier une réflexion nationale fondée des expériences locales de mise en œuvre de la bonification des droits à construire. A ce titre, sept communes volontaires ont été retenues : Aubervilliers, Boulogne-Billancourt, Bry-sur-Marne, Combs-la-Ville, Issy-les-Moulinaux, Juvisy-sur-Orge et Vitry-sur-Seine. Cette étude a donné lieu à une note de synthèse : voir D. DROUET, J. GARNOT, RDI-Recherche Développement International, *Bonus de COS : quelles perspectives d'application à la rénovation et à la construction durable ?*, mai 2007, 25p, disponible sur le site www.areneidf.fr/site/rdi_bonusCos-synthesepdpdf-fr-8-2.html

[511] V. FOUCHIER distingue en effet la perception de la densité sociale ou non sociale : la première est liée à la présence d'un grand nombre de personnes dans un espace donné, alors que la seconde faire référence à la perception du cadre de vie sans tenir compte de la présence humaine : voir *« Les densités urbaines et le développement durable : le cas de l'Ile de France et des villes nouvelles »*, *op. cit.*, p. 45.

logement social, à l'insécurité…Cependant, de nombreuses analyses montrent que les quartiers ressentis comme denses le sont souvent bien moins que les quartiers centraux des grandes villes dont le cadre de vie est plutôt apprécié. Les fortes densités bâties n'incluent donc pas toujours le mal-être des citadins : ce sentiment n'apparaît en effet que lorsque cette densité altère l'environnement urbain et qu'elle est synonyme d'un cadre urbain médiocre. La perception de la densité sociale et non sociale dépend donc très largement de la qualité du bâti, et pas nécessairement de sa densité. Nous verrons qu'il convient donc d'agir sur cette perception en soignant le plus possible les formes urbaines, qu'il s'agisse de l'implantation et de la hauteur des constructions, de la forme des rues et des espaces libres, ou de la disposition du mobilier urbain **(A)**. Néanmoins, qu'il s'agisse du centre-ville ou de la conception de nouveaux lieux de centralité, l'attention à porter aux formes urbaines doit s'accompagner d'une réflexion plus générale, plus délicate, mais néanmoins indispensable : celle de la définition de seuils de tolérance **(B)**.

A/ Les formes urbaines : élément déterminant dans la perception des densités bâties

Alors que les nouveaux lieux de centralité sont le reflet d'une uniformisation mondiale des formes urbaines, les centres-villes sont, à l'inverse, riches de formes très hétéroclites selon les villes et les pays. Les formes urbaines des centres-villes sont en effet révélatrices de l'histoire du pays et leur perception dépend en grande partie de la culture des individus **(1°)**. En France, elles sont largement conditionnées par la règlementation résultant du PLU qui, si elle offre de nombreuses possibilités pour limiter la perception négative de la densité, constitue parfois un frein à l'innovation urbanistique dans la mesure où elle s'exprime essentiellement par des règles métriques et des contraintes numériques fondées davantage sur une logique quantitative que qualitative[512] **(2°)**. L'innovation urbanistique suppose en effet de croiser de multiples paramètres qui, compte tenu de l'irrégularité morphologique des tissus urbains impossible à décrire dans le cadre d'un système de références géométriques euclidien, mériterait d'être abordée au préalable sous l'angle de la géométrie fractale **(3°)**.

1° L'influence des facteurs culturels dans la perception des fortes densités

L'influence de la hauteur des immeubles sur le bien-être des habitants et les relations de voisinage ont fait l'objet de nombreuses recherches en sociologie : plus les immeubles sont hauts, plus leurs habitants ont tendance à considérer non seulement que la hauteur est

[512] Cette logique s'inscrit dans la continuité des polices de l'esthétique, de la circulation, de la sécurité et de la salubrité publiques, analysées dans le premier chapitre de cette thèse.

oppressante, mais également qu'il y a trop de constructions dans leur quartier. Paradoxalement, on constate que le tissu continu et serré des quartiers anciens ou la hauteur quasi-identique (R + 7) des bâtiments haussmanniens et néo-haussmanniens du centre de Paris procurent davantage de sentiments d'intimité et de bien-être que d'oppression. Les échanges entre habitants se réalisent plus facilement dans les petits immeubles, alors que les immeubles comprenant un grand nombre de logements favorisent le sentiment d'anonymat et complexifient le contrôle des interactions sociales. Les espaces communs des immeubles collectifs génèrent en effet un grand nombre de contacts informels, imprévisibles, et non choisis qui provoquent un sentiment d'entassement et un manque d'intimité. Face à une surcharge d'interactions sociales, les habitants adoptent des comportements de repli sur soi, voire d'évitement des contacts, qui rendent plus difficiles l'établissement de relations de solidarité. Il ne s'agit pas véritablement d'une réaction à l'entassement, mais à une modalité de l'entassement fondée sur l'appréciation subjective d'un confort qui dépend en grande partie de la façon d'agréger et de disposer les diverses formes d'occupation du sol. Ces dernières découlent bien évidemment de la qualité urbaine, c'est-à-dire de la forme et de l'homogénéité architecturale des constructions, de leur insertion dans leur environnement, mais également de l'agencement des espaces publics et privés. On constate en effet que la satisfaction liée à la taille du logement (nombre et/ou surface des pièces) est associée non seulement à la perception de l'immeuble, mais aussi à la perception de la densité du quartier : plus les habitants considèrent l'espace de leur appartement trop exigu, plus ils jugent les espaces extérieurs surpeuplés. Il existe donc un lien entre la perception de la densité interne, c'est-à-dire le besoin d'espace dans l'habitat, et celle de la densité externe : la qualité des relations sociales est en relation avec le sentiment d'une trop grande promiscuité. Pour autant, jusqu'à la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, aucune disposition législative ou règlementaire ne permettait au PLU de fixer une surface minimale par logement, de telles prescriptions étant, selon une jurisprudence constante, considérées comme illégales[513] . C'est afin d'éviter la multiplication des petits logements construits dans le cadre de mécanisme de défiscalisation sans référence à la réalité de la demande de logements ou des besoins locaux, que le législateur a mis un terme à cette jurisprudence : le PLU peut désormais *« délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de*

[513] CE 9 juillet 1997, *« Commune de Megève »*, req. n°146061, BJDU 5/97, p. 331, ccl. TOUVET ; Defresnois 9/1998, art 36805 ; Dr. adm 1997 n°395 ; RDI 1997 p. 578 ; RDP 1998 p. 311.

logements d'une taille minimale qu'il fixe »[514]. Toutefois, la fixation d'une taille minimale ainsi que d'un pourcentage suscite des difficultés d'interprétation, et il y a fort à craindre que les maires aient des visions très différentes de ce concept.

Le respect d'un espace personnel minimum par individu est d'autant plus difficile à évaluer qu'il varie selon les circonstances : sur ce point, l'anthropologue américain Edward Twitchell. Hall avait tenté de chiffrer une distance optimale garantissant à chaque individu un espace personnel suffisamment confortable pour ne pas se sentir gêné par la présence de l'autre. En faisant implicitement référence à la notion de surpeuplement[515], il évaluait ainsi l'espace personnel en fonction de l'objectif à atteindre, et distinguait une distance intime de 0 à 45 centimètres permettant l'épanouissement des fonctions sensorielles individuelles (ouie, odorat, toucher); une distance personnelle de 45 centimètres à 1,25 mètre délimitant une zone protectrice entre soi et les autres ; une distance sociale de 1,25 mètre à 3,50 mètres pour permettre une conversation à voix normale ; et une distance publique au-delà de 3,50 mètres pour les rapports formels de type conférence[516]. Il faut préciser que ce chiffrage de la densité sensorielle liée à la présence de l'autre est censé correspondre aux comportements des américains, et ne serait sans doute pas valable dans d'autres pays : la perception des fortes densités est en effet très relative et dépend étroitement de la culture des individus. Pour reprendre l'exemple de Vincent Fouchier, les habitants de Hong-Kong étant habitués à de très fortes densités compte tenu de l'espace restreint dont ils disposent, auront tendance à ressentir Paris comme une ville peu dense et condamneront le gaspillage d'espace ; inversement, les européens, particulièrement sensibles à la concentration d'IGH, auront un sentiment d'oppression et d'écrasement en visitant des villes comme Hong-Kong, New York ou Toronto. De même, si la cohabitation de plusieurs familles dans un même appartement ne semble poser aucun problème à Tokyo, elle reste une pratique peu étendue en Europe : les co-locations de logements situés dans les quartiers centraux des plus grandes villes françaises se justifient essentiellement par des raisons financières et non par manque d'espace. De plus, la pratique de fortes densités bâties n'entraîne pas automatiquement un état de surpeuplement : cet amalgame a longtemps été utilisé comme argument contre un développement urbain de densité élevée et a influencé la planification des villes occidentales. En France, au milieu des

[514] Art 31 loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions, *op. cit.*, codifié à l'article L. 123-1-5 15°CU.

[515] Le surpeuplement entraîne un manque de confort physique, et par voie de conséquences des perturbations psychologiques. Il peut affecter le partage du logement ou des équipements, publics ou privés : il a donc une incidence indirecte sur la quantité et le type de contact social entre les habitants, et peut être source de conflits sociaux.

[516] E. T. HALL, *« La dimension cachée »*, Paris, Paris, éd du Seuil, coll Points : civilisation, 1978, 254 p.

années 1970, alors que l'art de vivre devient marketing, la construction des villes nouvelles représente une opportunité pour tenter de créer de toutes pièces des centres compatibles avec une certaine qualité de vie. Tirant les leçons de la surconcentration des centres anciens, on a misé sur une faible densité bâtie et de nombreux espaces verts : cette « sous-densification » conjuguée au déficit identitaire des villes n'a pas permis de créer l'attractivité escomptée. La densité bâtie est donc indispensable pour créer un centre vivant : à ce titre, un maniement subtil des règles régissant l'implantation et la hauteur des constructions ainsi que la quantité d'espaces verts constitue un moyen, parmi d'autres, d'enrayer le sentiment d'écrasement engendré par de trop fortes densités bâties, tout en favorisant une certaine densification.

2° Les possibilités offertes par le PLU dans la règlementation des formes urbaines

Comme nous l'avons souligné précédemment, la perception est, en grande partie, influencée par ce que l'on voit, donc par la forme et la disposition des bâtiments. Nous verrons que ces questions relèvent principalement des articles 6, 7, 8, 10 et 13 du règlement du PLU qui régissent respectivement les prescriptions relatives à l'implantation des constructions **(a)**, à leur hauteur et aux espaces libres **(b)**[517].

a)Des règles d'implantation des constructions…

L'article R. 123-9 CU envisage trois situations dans lesquelles l'implantation des constructions pourra faire l'objet de prescriptions particulières : ces dernières seront fixées dans les articles 6, 7, et 8 du règlement du PLU régissant respectivement l'implantation des constructions par rapports aux voies et emprises publiques, aux limites séparatives, et les unes par rapport aux autres sur une même propriété. A la différence du COS, les deux premières catégories de règles sont obligatoires, puisqu'à défaut d'avoir été fixées dans le règlement, elles devront figurer dans les documents graphiques. Les développements qui suivent ont pour objet de mettre en évidence l'importance de celles-ci, tant au regard des objectifs de densification, que du souci de modeler la forme, et non l'architecture, du tissu urbain. L'apparence du tissu urbain, c'est-à-dire la vision que le public en a, à partir d'endroits accessibles et notamment des rues, est fortement conditionnée par l'implantation des constructions à l'alignement ou en retrait de celui-ci. Ainsi, lorsque l'article 6 impose une implantation « à l'alignement », les constructions doivent être implantées en limite de la voie

[517] Nous n'envisagerons pas ici les règles d'emprise au sol prévues par l'article 9 dans la mesure où ces dernières ne sont pas d'une grande utilité en centre-ville : la superficie restreinte des terrains disponibles en zone urbaine justifie d'ailleurs le fait qu'elles ne sont obligatoires que dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées.

ou de l'emprise publique, l'objectif recherché étant de créer un front bâti continu le long de la voie. Par contre, l'implantation en retrait favorisera la création d'espaces verts entre les rues et les constructions, et pourra s'accompagner, dans l'article 13 du règlement, de prescriptions en matière de plantations. Un tel recul peut également permettre d'obtenir une hiérarchie dans l'aspect des rues afin de renforcer la différenciation des tissus en fonction de leur vocation générale. Ce retrait, calculé soit à partir de l'alignement, soit à partir de l'axe de la voie, soit en combinant les deux, peut être conçu de trois façons : soit il est imposé, et la construction doit respecter une distance de recul déterminée par rapport à l'alignement ou à l'axe de la voie ; soit il est minimum, et la construction doit s'implanter sur la ligne de recul ou au-delà de cette dernière ; soit il est relatif, et dépend de la hauteur de la construction. Dans ce dernier cas, le point de référence du calcul de la distance est l'alignement opposé de la voie : néanmoins, si la formule « Hauteur = Largeur » est celle qui est le plus souvent retenue, elle présente malgré tout le risque, sauf à s'en prémunir à l'article 10, d'avoir une incidence sur la hauteur des bâtiments. Or plus le terrain est profond, plus le bâtiment peut être reculé et avoir une hauteur élevée. Par ailleurs, la fixation des règles d'implantation par rapport aux emprises publiques peut susciter des difficultés du fait des caractéristiques particulières de ces dernières[518] : il sera donc nécessaire de prévoir des règles tenant compte de la nature, des dimensions, de la configuration, et de la destination de ces emprises. De même, concernant les limites par rapport aux voies publiques, il conviendra de préciser que les prescriptions édictées à l'article 6 sont également applicables à l'implantation des constructions par rapport aux voies privées. A défaut, elles seront régies par l'article 7 du règlement relatif à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives, la voie privée devant être regardée comme telle.

Destinées à limiter les troubles de voisinage susceptibles d'être provoqués par les conditions d'implantation d'un bâtiment sur deux terrains contigus, les prescriptions de l'article 7 ont également une incidence sur la constitution du tissu urbain puisqu'elles fixent les limites séparatives. Le droit de l'urbanisme reconnaît deux sortes de limites séparatives : les limites latérales, c'est-à-dire celles qui donnent sur la voie publique ou qui sont en contact avec une emprise publique, et celles qui constituent les fonds de parcelles non riveraines d'une voie ou d'une emprise publique. On notera que la finalité urbanistique des règles d'implantation par rapport aux limites séparatives n'est pas exclusive de la poursuite d'objectifs relevant en principe du code civil : c'est du moins ce qui a été jugé à propos des questions de vues sur les

[518] Il s'agit notamment des voies ferrées, lignes de métro et tramway, cours d'eau domaniaux, canaux, jardins et parcs publics...

propriétés voisines[519]. Outre le fait que son champ d'application est appelé à dépasser le cadre strictement urbanistique, l'article 7 permet de fixer soit, des règles différenciées selon le type de limite, soit, une règle commune à l'ensemble des limites. Imposer un retrait par rapport à l'une et/ou l'autre des deux limites latérales contribuera nécessairement à aérer le tissu urbain[520] ; en revanche, imposer une implantation sur les deux limites latérales créera un effet de « rue » et constituera un facteur de densification[521]. En ce qui concerne les cœurs d'îlots, il est conseillé, dans un souci de simplification, d'instituer une règle commune à l'ensemble des limites, latérales ou de fonds de parcelles. On notera que la configuration de certaines parcelles nécessite de prévoir des dispositions particulières : c'est notamment le cas des parcelles d'angle qui, situées à l'angle de deux voies publiques, n'ont pas de fonds de parcelle. Toutes leurs limites étant riveraines de la voirie, seules les prescriptions relatives aux limites latérales peuvent leur être appliquées. En pareil cas, si l'article 7 impose l'implantation des constructions sur les limites séparatives, qui sont dans ce cas latérales, le bâtiment projeté sur la parcelle d'angle devra être édifié sur la totalité du terrain, ce qui peut aller à l'encontre des autres prescriptions du règlement, notamment de celles limitant l'emprise, et entraîner une inconstructibilité. Par ailleurs, le fait que le terrain soit situé à l'angle de deux ou même trois voies publiques a conduit la CAA de Lyon à considérer, qu'à défaut de règle spéciale prévue dans le règlement, il convient d'appliquer les règles de reculement prévues à l'article 6 pour chaque voie, et non seulement pour la voie sur laquelle donne la façade principale du projet[522]. Néanmoins, dans ce cas précis, il semble que le juge administratif applique le plus souvent, dans le silence du PLU, les règles de recul par rapport à « l'une ou l'autre voie », ce qui a pour conséquence d'accorder une plus grande marge de manœuvre aux pétitionnaires et aux services instructeurs[523]. Compte tenu de ces divergences, il est donc fortement conseillé aux auteurs du PLU de prévoir des règles spécifiques concernant les parcelles d'angle.

La conception de ces deux types de prescriptions (articles 6 et 7) s'avère donc complexe et conditionne la cohérence de l'ensemble du règlement. Elles peuvent, à titre facultatif, être complétées dans l'article 8 par des règles de distance régissant l'implantation des constructions *« les unes par rapport aux autres »*, sachant que, depuis la loi du 17 février

[519] CAA Paris 31 octobre 2007, *« SCI Paris Heine Source c/ M. et Mme Lenain »*, RDI 2008, p.115, obs. P. S; CE 10 février 2006, *« M. et Mme Esteban »*, req. n°259837, BJDU 3/2006, p.170.

[520] Le choix est ici laissé au constructeur d'implanter le bâtiment soit d'une limite à l'autre, soit sur une seule de ces limites, en ménageant un retrait par rapport à l'autre.

[521] On parle alors d'implantation des constructions en ordre continu : dans ce cas, les constructions doivent être implantées d'une limite à l'autre.

[522] CAA Lyon, 24 octobre 2006, *« M. Christophe Bornet »*, req. n°04LY01611.

[523] CE 22 novembre 1993, *« Ville de Toulouse »*, req. n°137836.

2009[524], la diminution des obligations de recul des constructions par rapport aux limites de leur terrain d'assiette ou par rapport aux autres constructions situées sur un même terrain est considérée comme un élément mineur et peut, à ce titre, faire l'objet d'une procédure de modification simplifiée[525]. Cette disposition, qui vise à favoriser la densification, a le mérite d'introduire une certaine souplesse dans le maniement de ces différentes règles. Néanmoins, en qualifiant la diminution des obligations de recul d'élément mineur, le législateur considère que le maniement de ces règles n'a qu'un impact modeste sur la forme et le fonctionnement urbain, ce qui est loin d'être le cas. De plus, si ces prescriptions trouvent leurs origines dans les exigences en matière de salubrité (éclairement, ensoleillement) et de sécurité publique (incendie), les règles de distance fixées par l'article 8 visent également à garantir aux occupants de deux ou plusieurs bâtiments, édifiés sur une même propriété ou sur deux propriétés distinctes mais liées par une servitude de « cour commune », certaines conditions d'habitabilité. A ce titre, le recul à observer est constitué par une distance horizontale comptée soit entre tous les points, soit entre certains éléments des constructions[526] : cette distance minimale peut être constante[527], ou variable en fonction de la hauteur des bâtiments. Dans ce dernier cas, la distance minimale à respecter sera calculée au cas par cas en prenant en compte la hauteur de la construction la plus élevée : il s'agit alors d'un prospect. Les règles de prospect ont pour objet d'assurer un éclairement minimal et de réduire les vues entre voisins : comme l'alignement, elles figurent parmi les plus anciennes du droit de l'urbanisme puisque les premières limitations de la hauteur des bâtiments en fonction de la largeur des voies datent d'avant la Révolution.

b)…aux prescriptions relatives à la hauteur et aux espaces libres

D'une importance cruciale dans la forme urbaine, *« La règle définissant la hauteur maximale des constructions est sans doute l'une des plus importantes du règlement (…). Elle constitue pour l'auteur du PLU un outil indispensable pour moduler le paysage de la ville, sa silhouette, son aspect général, maintenir le type d'urbanisation existant, susciter un type*

[524] Loi n°2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, JO n°0041, 18 février 2009, p. 2841.
[525] Art R. 123-20-1 c) CU créé par le décret n°2009-722 du 18 juin 2009 pris pour l'application des articles 1 et 2 de la loi du 17 février 2009, *op. cit.*, JO n°0141, 20 juin 2009, p. 10057, modifié par le décret n°2009-1414 du 19 novembre 2009 relatif aux procédures administratives applicables à certains ouvrages de production d'électricité, JO n°0269, 20 novembre 2009, p. 20004.
[526] On rappellera que la distance fixée ne doit pas l'être en fonction de la destination des pièces : cette possibilité qui permettait de fixer une distance plus importante pour les pièces principales n'est plus applicable depuis le 1er octobre 2007, date de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du règlement national d'urbanisme (RNU).
[527] L'article R. 111-16 CU propose une distance minimale de 3 mètres.

d'urbanisation homogène, protéger la vue de certains monuments ou sites »[528]. Elle peut être conditionnée par l'application des règles relatives à l'implantation des constructions ou de celles prévues en matière de COS, et il sera nécessaire, au risque d'aboutir à un objectif inverse de celui initialement poursuivi, d'assurer une cohérence entre l'ensemble de ces règles. S'il est aujourd'hui possible, comme nous l'avons vu précédemment, de déterminer des COS minimaux, la hauteur continue en revanche à s'exprimer sous la forme d'un plafond qui pourra être bonifié dans certains cas limitativement énumérés. Cette hauteur maximale est mesurée à compter du sol existant avant travaux jusqu'au point le plus haut de la construction, non compris les ouvrages tels que les souches de cheminées et de ventilation, les antennes, locaux techniques…[529]. Elle peut être exprimée en mètres, en niveaux, par référence à la longueur des façades, à la hauteur des bâtiments voisins, à la largeur de la voie…Néanmoins, les points de référence utilisés font l'objet d'une jurisprudence abondante et il importe aux rédacteurs du PLU d'être le plus précis possible[530]. Dans les centres anciens, la hauteur est souvent définie par référence à celle des bâtiments voisins alors que dans les nouveaux centres urbains où l'on trouve une forte proportion d'IGH, elle sera plutôt déterminée en fonction de la largeur de la voie. Les conséquences physiques et visuelles de la hauteur des constructions doivent inciter à travailler à une densité bâtie acceptable du point de vue de la perception et du fonctionnement urbain. L'extension du mécanisme des bonifications des droits à construire, auparavant réservé au COS, devrait faciliter ce maniement dans la mesure où de nombreux PLU ont fait le choix en centre-ville de préserver le paysage urbain en combinant les règles d'implantation, de hauteur et de prospect. De plus, dans le contexte d'une réflexion globale sur la densification et sur la simplification des procédures permettant d'atteindre cet objectif, la loi du 17 février 2009[531] a créé une procédure de modification simplifiée du PLU[532] applicable à l'augmentation dans la limite de 20%, du CES, du COS ou

[528] P. HOCREITERE, *« Le plan local d'urbanisme »*, Paris, Berger-Levrault, coll Les indispensables, 2004, p. 511.

[529] Il est admis que ces ouvrages dépassent la hauteur plafond dans la limite maximale de un mètre, portée à 2 mètres pour les dispositifs nécessaires à une économie d'énergie ou à la production d'une énergie renouvelable.

[530] A défaut de règle plus précise dans l'article 10, le juge retiendra, comme point de référence bas, le sol naturel, alors même qu'il pose des difficultés en zone urbaine du fait qu'il a été recouvert à plusieurs reprises. Il est toutefois possible de fixer le point bas par référence au niveau de la rue. Concernant la partie supérieure, les points de référence (faîtage, égout du toit, sommet de l'acrotère, plancher le plus élevé…) sont beaucoup plus nombreux et imposent un degré de précision plus important. Selon une jurisprudence constante (CE 5 janvier 1979, *« Dame Bizette »*, Rec. Lebon, p.13 ; CE 6 mai 1981, *« Bergeron »*, Rec. Lebon tables, p.974 ; CE 29 novembre 1996, *« Mme Huas et Association pour la sauvegarde de la pointe de Malouine »*, BJDU 6/96, p.418, ccl. D. PIVETEAU), et à défaut de règle plus précise, le point de référence haut retenu par le juge sera l'égout du toit.

[531] Loi n°2009-179 *op. cit.*

[532] Art L. 123-13 CU. L'enquête publique est remplacée par une mise à disposition du public d'une durée d'un mois.

de la hauteur maximale des constructions, ainsi que des plafonds dans lesquels peut être autorisée l'extension limitée des constructions existantes[533]. Afin que cette augmentation ne s'accompagne pas d'un sentiment d'entassement, il sera conseillé aux auteurs du PLU de prévoir suffisamment d'espaces libres, et notamment d'espaces verts : ces derniers sont d'ailleurs appelés à jouer un rôle croissant dans la préservation du cadre et de la qualité de vie en centre-ville, que ce soit en matière d'absorption des gaz toxiques ou de réduction du bruit. Mais avant tout, ces espaces contribuent à façonner la forme et la densité bâtie ainsi qu'à mettre en valeur le paysage urbain.

A la différence de la hauteur, la règlementation des espaces libres s'exprime sous la forme d'un pourcentage ou d'un coefficient fixant une surface minimale à conserver à l'occasion de construction de bâtiments ou d'opérations d'aménagement. La notion d'espace libre n'a pas de définition juridique : il incombe donc aux auteurs du PLU de la préciser, à défaut de quoi elle correspondra à la superficie du terrain non occupée par l'emprise au sol des constructions. La surface minimale d'espaces libres est déterminée par rapport à une surface de référence qui peut être la totalité du terrain, le terrain hors « bande de constructibilité renforcée », ou s'il existe un COS, la surface de plancher de la construction. Toutefois, la fixation d'une surface minimale n'est pas obligatoire : les dispositions de l'article 13 étant facultatives, ces espaces peuvent être considérés comme espaces résiduels, en particulier dans les zones où une emprise maximale a été imposée. En revanche, en centre-ville où le tissu urbain est particulièrement dense, la fixation d'une surface minimale et de prescriptions concernant la protection, la création, l'utilisation, ou la mise en valeur des espaces sera préférable. Le champ d'application de l'article 13 est relativement vaste : il se traduit le plus souvent par des obligations de faire[534] et peut par ailleurs permettre de combler certaines lacunes des articles 11 et 12 du règlement. Ainsi, dans les centres anciens, certains espaces libres peuvent être protégés en tant qu'« élément de paysage » lorsqu'ils présentent des caractéristiques patrimoniales, historiques, ou esthétiques, bien que ce rôle incombe en principe à l'article 11 du PLU. En revanche, certaines prescriptions relèvent exclusivement de l'article 13 : c'est notamment le cas de la création d'espaces verts[535], ou de la plantation d'arbres qui peut être exigée sur une partie des espaces libres. Dans les centres où la demande sociale est la plus forte, la réalisation d'un aménagement de voirie peut être l'occasion de délimiter les espaces

[533] Art R. 123-20-1 CU.

[534] L'article R. 123-9 13° CU prévoit que le règlement du PLU peut imposer aux constructeurs des obligations *« en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs et de plantations ».*

[535] Il convient d'indiquer que la procédure d'emplacement réservé analysée dans le titre précédent peut être appliquée à la création d'espace vert.

libres à végétaliser aux abords de la voie ou de l'aire de stationnement. De même, la possibilité de déterminer un pourcentage en pleine terre permettra d'augmenter les surfaces perméables, rares en centre-ville, tout en incitant à la réalisation d'aménagements paysagers en pied d'immeubles lors de la réalisation d'opérations immobilières. Lorsqu'elles ne se traduisent pas sous la forme d'une obligation de faire, les prescriptions de l'article 13 peuvent édicter des interdictions de faire qui s'appliquent de façon constante, indépendamment de la réalisation d'une construction ou d'une opération d'aménagement : on trouvera par exemple l'interdiction de supprimer des arbres ou d'altérer un espace vert, sachant que le respect de cette règle sera difficilement contrôlable du fait qu'il n'existe pas de permis de construire. De même, certains espaces verts existants, tels que les squares ou les parcs, peuvent être classés en espace boisé et ainsi bénéficier, de façon continue, de la protection prévue par l'article L. 130-1 CU. Il est bien évident que plus le tissu urbain sera dense, plus les prescriptions seront détaillées. Il importe alors aux auteurs du PLU de veiller à la cohérence des règles au sein de l'article 13, mais également avec les autres articles du règlement. En centre-ville, l'exercice ne sera pas aisé et il peut être intéressant de visualiser à l'avance la morphologie urbaine en tenant compte des espaces bâtis et non bâtis. Le recours à une représentation graphique volumétrique en trois dimensions est alors indispensable : elle se traduit le plus souvent dans les documents graphiques du PLU par un plan de masse, notamment en centre ancien où les parcelles sont nombreuses et petites. Si ce plan permet d'exprimer, sous forme graphique ou littérale, une règle spéciale dérogeant à la règle générale applicable à la zone, celle-ci doit néanmoins être justifiée par la nécessité de prescriptions architecturales particulières. Dès lors, il peut être intéressant d'élargir la représentation graphique en associant à ce plan d'autres techniques de visualisation. A ce titre, la géométrie fractale permet de visualiser la forme spatiale des tissus urbains, et donc d'anticiper la répartition des surfaces bâties : elle offre de nombreuses opportunités dont nous allons tenter brièvement de faire état.

3° Les apports de la géométrie fractale dans l'étude des formes urbaines

La complexité de l'analyse morphologie urbaine des villes réside dans le fait que la nature des formes correspond rarement à des formes géométriques simples telles que le cercle, le rectangle… L'impossibilité de décrire ces formes, compte tenu de l'absence de vocabulaire et de modèle géométrique appropriés, a poussé les scientifiques à développer d'autres références permettant de les appréhender : il s'agit de la géométrie fractale utilisée depuis longtemps dans d'autres disciplines, telles que la météorologie, la biologie, ou la physique des matériaux.

En géographie urbaine, elle fut d'abord cantonnée à des études d'ensemble assez générales[536], mais la multiplication de systèmes d'informations géographiques (SIG) dans les domaines de la gestion urbaine et du cadastre au cours des années 1990 a permis d'utiliser des mesures physiques beaucoup plus précises dans le but d'analyser les détails morphologiques de la ville à grande échelle. Cette approche géométrique présente l'avantage de pouvoir s'appliquer à des tissus urbains très variés, ce qui permet d'appréhender la ville en tant que système global et hiérarchisé. Les thématiques d'application des fractales sont nombreuses, et nous nous contenterons d'aborder ici celles qui sont le plus utilisées par les géographes dans certaines études prospectives sur la ville particulièrement enrichissantes du point de vue de la connaissance fonctionnelle et sociale de celle-ci.[537].

Dans la géométrie fractale, l'analyse de la ville repose sur une vision théorique de celle-ci en tant que système social et spatial complexe, c'est-à-dire se caractérisant par un emboîtement de plusieurs échelles allant de l'immeuble à l'îlot, de l'îlot au quartier, du quartier à la ville, de la ville à l'agglomération, de l'agglomération à la métropole[538]. L'intérêt de ce type d'étude dans le domaine de l'urbanisme coïncide avec la prise de conscience du phénomène de croissance urbaine, la multiplication des réseaux conduisant inévitablement à une fragmentation des espaces bâtis et non bâtis. Ce processus, dit de « dilution », n'a pas été clairement défini, mais les géographes s'accordent à dire qu'il correspond à l'inverse de la compacité[539] : en fait, la dilution est associée aux faibles densités et consiste à étudier la variation de pourcentage de surface bâtie au fur et à mesure que l'on s'éloigne du « point d'échauffement », c'est-à-dire du centre[540]. La perte de la forme compacte des tissus urbains est souvent associée à l'allongement de la « bordure » des villes dont les limites sont difficilement identifiables compte tenu de la disparition des enceintes[541] . Adaptée pour étudier le phénomène d'étalement et de fragmentation urbaine, la dilution n'envisage pas la dimension verticale et ne tient pas compte des données relatives à la population ou à l'emploi : c'est une des raisons pour laquelle elle nécessite d'être étudiée selon une logique fractale, sachant que, la ville se caractérisant par un emboîtement de différentes échelles, il

[536] Notamment pour décrire l'organisation du peuplement sur un territoire.
[537] M. BATY, P. LONGLEY, *The fractal simulation of urban structure*, Environment and Planning A, vol 18, n°9, 1986, pp. 1143-1179. Pour une synthèse plus générale, voir: P. FRANKHAUSER, *Aspects fractals des structures urbaines*, l'Espace Géographique, n°1, 1991, pp. 45-70.
[538] P. FRANKHAUSER, *« La fractalité des structures urbaines »*, Paris, Anthropos, coll Villes, 1994, 291p.
[539] C. ENAULT, *La dilution : note méthodologique pour l'analyse de l'étalement urbain*, Espace géographique, 2004 - 3.
[540] Ici encore, on utilise des méthodes de type SIG.
[541] Pour l'INSEE, une bande de 200 mètres entre les bâtiments serait constitutive d'un bâti non continu : toutefois, cette distance fixe se prête mal à l'irrégularité des tissus existants.

n'existe pas une seule et unique loi fractale, mais bel et bien un ensemble de lois fractales différentes selon les quartiers, les tissus urbains, les fonctions, ou les époques…Ainsi, la fragmentation et l'aspect irrégulier des espaces métropolitains s'opposent au caractère homogène du centre dont la surface bâtie est répartie uniformément et de façon très dense : il s'agit du modèle de ville le plus répandu dans lequel on distingue un centre compact et homogène, un péricentre liant le cœur historique à la périphérie, la périphérie, et une dernière zone formée d'agrégats urbains dispersés. Pour de nombreux géographes, cette structuration obéit à certains principes d'organisation liés à des phénomènes hiérarchiques basés sur un emboîtement d'échelles[542]. Pour comprendre ce processus, il est nécessaire de faire un bref rappel sur les deux principales stratégies de structuration des systèmes de villes : soit la ville s'est développée de façon lente et ordonnée, ce qui a favorisé un système compact de type « cristal » en cohérence avec nos formes géométriques euclidiennes[543] ; soit le développement de la ville n'a pas bénéficié d'une pérennité temporelle suffisante et s'est faite de façon accélérée, ce qui favorisé un système tentaculaire de type « fractal »[544]. On remarque également que de nombreuses villes cumulent les deux modes de développement, et que les processus urbains suivent la plupart du temps une logique à la fois fractale et cristal en raison de l'irrégularité de leur parcours évolutif : les bouleversements dont ils peuvent faire l'objet ont pour effet de modifier la logique de développement de la ville. Cette théorie « des bifurcations » a été initiée par Ilya Prigogine vers la fin des années 1970 et part du principe selon lequel certains évènements extérieurs ont pour effet de modifier l'évolution normale d'un système. Ces évènements, qu'ils soient volontaires ou naturels, peuvent entraîner des bifurcations d'ordre culturel, morphologique, socio-économique, géographique, ou politique. Ainsi, la politique urbanistique, les plans d'aménagement, les objectifs sociaux, économiques, environnementaux, les baisses ou augmentations brutales de natalité, les vagues d'immigration massives … sont autant de facteurs qui se superposent aux particularités topographiques et climatiques du site et qui orientent le développement urbain vers une logique fractale ou cristal. Ces bifurcations peuvent, selon leur importance, avoir une incidence sur l'ensemble du système et changer radicalement la logique urbanistique et géométrique : lorsque c'est le cas, on parle de dynamique urbaine. La ville est donc une

[542] P. FRANKHAUSER, *« Morphologie des villes émergentes en Europe à travers les analyses fractales »*, rapport de recherche, PUCA, 2003, 242p, disponible sur le site http://thema.univ-fcomte.fr/article67.html.

[543] C'est le cas de la ville médiévale, ville refuge, enfermée à l'intérieur de ses remparts : ce système se fonde sur une organisation intra-muros obéissant le plus souvent à un cercle pour obtenir une compacité maximale destinée à se protéger de l'ennemi. De même, le modèle proposé par Walter Christaller reposait sur une vision euclidienne de la centralité.

[544] C'est le cas des villes émergentes qui se sont formées à la suite d'une forte accélération démographique et qui ont atteint une surface bien plus importante que les villes d'antan en un délai bien plus court.

superposition de processus « fractal » et « cristal » en interférence réciproque qui font qu'on ne peut se limiter à une approche uni-dimensionnelle des formes qui nous entourent : celles-ci doivent être appréhendées par différents indicateurs afin de se rapprocher le plus possible de la réalité urbaine. Or les outils urbanistiques dont nous disposons pour calculer l'intensité d'occupation des sols sont basés sur des modèles de références dont l'homogénéité ne permet pas de s'adapter à la discontinuité du paysage urbain : en effet, la densité, au sens du droit de l'urbanisme, se limite à décrire la répartition d'une masse bâtie de façon homogène sans tenir compte des logiques hiérarchiques agissant sur la répartition de la surface bâtie[545]. A l'inverse, la géométrie fractale utilise des modèles dans lesquels la masse est répartie de façon non homogène, ce qui permet une description beaucoup plus précise des formes modernes de l'aménagement urbain.

Les formules des indices classiques d'étude des formes utilisés ont pour base commune la surface de la forme (S), le périmètre de la forme (P), et l'étalement de la forme (T), c'est-à-dire la longueur maximale dans toutes ses directions[546]. Les indices les plus utilisés dans les calculs d'optimisation des formes et connus sous les noms de « Miller », « Morton » et « Gravelius », permettent par exemple de renseigner sur la compacité urbaine[547] en calculant la plus grande surface qu'il est possible d'obtenir avec un périmètre extrêmement petit. En milieu urbain, l'utilisation de certains indices se révèle particulièrement utile pour rendre compte de la complexité tridimensionelle de la morphologie urbaine :

- l'indice de « Landsberg », qui met en rapport la hauteur du bâti et la largeur de la rue, permet d'informer sur la morphologie des artères en soulignant l'écartement entre deux bâtiments situés de part et d'autre de l'artère. Cet indice est indispensable à la compréhension des phénomènes de pollution : il est donc particulièrement utile dans les centres anciens où la forme des rues ne permet pas une circulation optimale de l'air.
- l'indice de forme urbaine est un indicateur morphologique directement lié à la construction et qui permet de rendre compte de l'espacement entre les bâtiments. Défini comme le rapport entre la hauteur du bâti et la surface au sol, c'est-à-dire l'emprise, cet indice représente une valeur absolue, calculable pour un immeuble, mais

[545] Il en est de même lorsqu'il s'agit de calculer la densité d'habitants : on parvient à une moyenne générale homogène qui ne tient pas compte des disparités de concentration humaine selon les espaces concernés.

[546] Par définition, un indicateur est une donnée qui n'est pas forcément quantitative. L'indice exprime le rapport entre différentes données : logiquement, si ces données sont de même dimension, l'indice sera sans dimension et sa valeur représente alors une donnée absolue permettant d'établir des comparaisons quelles que soient les formes retenues.

[547] De façon très schématique, on peut dire qu'une forme compacte doit être entendue comme constituée d'un seul morceau et sans trou, alors qu'une forme connexe sera constituée d'un seul morceau mais avec des trous.

également pour un quartier ou une ville entière en donnant une information sur chaque bâtiment indépendamment des autres. Plus l'indice de forme urbaine est grand et plus la ville est dense verticalement.

A l'heure où la compacité des formes urbaines est présentée comme l'objectif prioritaire des politiques d'aménagement, la géométrie fractale est encore peu utilisée: elle pourrait pourtant servir à développer des modèles de référence en matière d'urbanisme et à en déduire des mesures utiles pour l'aménagement. Cela supposerait, bien entendu, d'effectuer un certain nombre d'études urbaines en amont de la conception d'opérations complexes, ce qui induit une augmentation des coûts. Néanmoins, une telle augmentation n'est pas à la portée de tous les aménageurs, que ce soit pour des raisons financières ou temporelles et la bonne étude, celle qui coûte cher, est souvent celle que l'on ne fait pas ! C'est fort décevant lorsqu'on sait, par expérience, que les actions vont s'inscrire dans l'espace pour des siècles et que certaines peuvent générer des zones de crise durable au bout de quelques décennies. L'étude des formes urbaines doit alors être complétée par une approche psycho-sociale des fortes densités afin de définir un seuil au-delà duquel elles deviennent nocives pour les habitants et risquent de compromettre l'équilibre de l'organisation polycentrique de la ville.

B/ Vers la définition de seuils de tolérance ?

L'approche psychologique à l'égard des fortes densités ne saurait se limiter à rendre compte des formes urbaines en centre-ville. Les densités urbaines exprimant un rapport entre une population résidente et une superficie urbanisée, il convient à présent de s'interroger sur la perception relative au nombre d'individus, c'est-à-dire la perception des fortes densités humaines par les habitants **(1°)**. Nous verrons que, dans un contexte où les villes ne cessent de s'étendre et d'augmenter leur population, la limitation des effets négatifs des fortes densités humaines n'est envisagée par les pouvoirs publics que dans le cadre des politiques de renouvellement urbain et de développement durable **(2°)**.

1° Fortes densités humaines et surpeuplement : la perception des habitants

Face à la crainte de l'explosion démographique à l'échelle mondiale, de nombreuses études ont été réalisées tentant de démontrer les risques potentiels liés à la rapidité d'accroissement des populations urbaines sur le comportement humain. Accusées initialement d'aggraver les conditions de propagation des maladies, elles ont ensuite été rendues responsables de

l'augmentation du stress et de la criminalité[548]. Dès 1920, les premières recherches sociologiques cherchent à mesurer le rapport entre la concentration humaine et le développement de certaines pathologies sociales comme les maladies mentales, les suicides ou les crimes : abordées dans un premier temps comme des problèmes de société au détriment d'une approche socio-économique individuelle ou par ménage, l'évaluation des fortes densités reçoit une interprétation plus large à partir des années 1960 avec la prise en compte de critères plus diversifiés. De plus, à côté des sociologues, les psychologues s'intéressent également à l'aspect social des densités mais leur approche, limitée à des expériences en laboratoire sur des animaux, s'avère insuffisante pour rendre compte de la réalité quotidienne de populations exposées depuis plusieurs années à des densités humaines proches du surpeuplement. Néanmoins, qu'il s'agisse d'études sociologiques ou psychologiques, toutes convergent dans le même sens : celui d'un rejet de la densité. Les théories d' Edward.T Hall sur l'évaluation d'une distance minimale préservant un espace personnel vital seront complétées par celles de Baum et Valins[549] qui associent le sentiment de surpeuplement à un « syndrome de l'interaction sociale non voulue ». Le fait de ne pas pouvoir réguler ce sentiment de surpeuplement a des conséquences négatives d'ordre physique, psychologique et physiologique entraînant fatigue intellectuelle, stress et autres. Ces diverses pathologies se justifient principalement par la perte de contrôle de l'individu qui n'est plus en mesure de réguler ses émotions négatives.

Toutefois, l'hostilité générale à l'égard des fortes densités n'est pas toujours fondée : elle sera d'ailleurs remise en question par Baldassare[550] et Freedman[551] qui réfutent l'exclusivité des effets négatifs des densités et tentent de démontrer l'existence de facteurs positifs engendrés par des situations de surpeuplement. Baldassare estime que l'individu dispose d'une capacité d'apprentissage lui permettant, dans une situation de surpeuplement, de mettre en œuvre une

[548] L'association systématique de la densité humaine et de la violence a été infirmée depuis à plusieurs reprises: on peut citer l'exemple de New-York qui, à l'occasion d'une étude réalisée en 1973, figurait parmi les villes au taux de criminalité le plus bas, alors que Los Angeles, Denver ou Détroit ayant des densités bien plus faibles étaient classées parmi les villes les plus violentes. Il convient cependant de préciser que ces études ont été réalisées à l'échelle des villes, et non des quartiers ou des centres-villes : voir P. NEWMAN, J. KENWORTHY, *Cities and automobile dependence : an international sourcebook*, Gower Technical, Sidney, 1989. En revanche, Françoise CHOAY citait l'exemple du quartier nord de Boston : considéré comme insalubre *« à cause de sa très forte densité, de ses rues étroites de son désordre (intrication de toutes les fonctions urbaines) »*, il constituait le quartier ayant « la plus faible mortalité infantile et l'indice de délinquance le moins élevé de toute la ville » : voir F.CHOAY, *« L'urbanisme, utopies et réalités : une anthologie »*, éd du Seuil, coll Points, Sciences humaines, 1979, p. 66.

[549] A. BAUM and S. VALINS, *"Architecture and social behavior : psychological studies of social densities"*, éd Hillsdale N.J, Laurence Erlbaum Associates, New York, 1977, 112p.

[550] M. BALDASSARE, *Human spatial behavior*, Annual Review of Sociology, n°4, 1978, pp. 29-56.

[551] J. L. FREEDMAN, "*Crowding and behavior"*, San Francisco, W.H Freeman and co Ltd, coll A series of books in psychology, 1975, 177p.

stratégie de « retrait spécialisé » consistant à privilégier ses relations les plus proches (amis, famille…) et à réduire son implication dans le milieu social secondaire (voisins, étrangers…). Quant à Freedman, à l'origine de la théorie de la densité-intensité, il considère que le surpeuplement ne provoque ni bons ou mauvais effets mais simplement qu'il intensifie les réactions. Cette théorie est effectivement vérifiable en centre-ville où l'on constate que l'association de la densité et de l'intensité est à l'origine d'un mouvement centrifuge dont nous avons fait état dans le titre précédent : le centre est le point névralgique de la ville où tout est amplifié, les relations humaines comme les dysfonctionnements urbains, sociaux, ou politiques. Tout semble partir toujours du centre pour s'estomper progressivement au fur et mesure qu'on s'en éloigne, sachant que cela concerne les inconvénients, mais également les avantages liés aux fortes densités humaines. En effet, non seulement celles-ci ne génèrent pas exclusivement des désagréments, mais elles sont même indispensables pour qu'un quartier soit assimilé par la population à un centre ou une centralité. A ce titre, la densité humaine dans les quartiers centraux doit être constante, c'est-à-dire qu'il doit y avoir un équilibre entre le nombre de résidents et le nombre d'emplois. Ainsi, la tertiarisation des centres-villes modifie inévitablement la perception de la densité humaine : si on ne prend pas garde à maintenir une véritable multifonctionnalité, le centre est condamné à ne vivre qu'aux jours et heures ouvrables. Il en résultera sans doute une amélioration de la qualité de vie des résidents qui ne subiront que de façon ponctuelle de fortes densités humaines ; pour autant, il sera reproché au centre de manquer d'animation le soir ou le week-end ! Il convient donc de distinguer la densité d'habitants de la densité de fréquentation, appelée également densité d'activités humaines. Vincent Fouchier soulignait à ce propos que *« la combinaison des habitants et des emplois dans les calculs de densités nous paraît essentielle, notamment quand on croise les densités de contenant et les densités de contenu et dans le cas de tissus mixtes »*. Concernant plus précisément les villes nouvelles, il estimait que *« la réduction des densités au seul critère de la population amputerait la description des villes nouvelles d'une dimension essentielle de leur planification, à savoir les zones d'emplois »*. La densité humaine est donc égale au nombre d'habitants et au nombre d'emplois rapportés à une surface donnée : ainsi, en présence de tissus mixtes et multifonctionnels, comme c'est le cas en centre-ville, le croisement de ces critères permet de mesurer l'intensité de différentes fonctions du centre. La densité physique se compose donc de densités mesurables (comme les densités bâties et humaines), mais sa perception sera différente selon le cadre de vie, l'intensité de la fréquentation, et le contexte urbain. Nombre de ces critères échappent au droit qui n'organise la densité qu'au travers de l'occupation du sol. En dehors du fait qu'il devra s'assurer que

l'opération répond aux objectifs de re-densification, le rôle du juriste apparaît sur ce point relativement limité puisque les critères de densité du bâti sont les seuls qui peuvent aisément être contrôlés par les réglementations. Dans un contexte politique mondial dominé par le principe de développement durable, ces dernières vont toutes dans le même sens : favoriser la densification (bâtie et humaine), et réhabiliter la notion de proximité physique des individus et des fonctions. Reste à savoir dans quelles limites raisonnables ces objectifs seront considérés comme atteints !

2° Polycentralité et renouvellement urbain durable : des « garde-fous » au gigantisme des villes

L'argument écologique est à l'origine d'un retour de la densification dans les objectifs de la planification : de nombreuses villes souhaitent en effet concentrer leur croissance urbaine pour des motifs liés au principe de développement durable. Cette notion, définie comme un développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité de répondre aux besoins des générations futures, souffre, selon nous, de graves incohérences : elle reconnaît l'inévitabilité de la croissance urbaine significative du progrès de l'humanité. Or si la comparaison de la ville à un organisme vivant est utilisée depuis fort longtemps, c'est sans doute parce qu'il existe, comme pour le corps humain, un équilibre fragile entre la taille de l'agglomération et la qualité de son fonctionnement. Jusqu'à présent, cet aspect n'a pas été officiellement reconnu comme faisant partie d'une démarche de développement durable et les pouvoirs publics se concentrent sur la préservation des ressources non renouvelables sans jamais aborder la difficile question d'une taille optimale. Néanmoins, il existe des limites qui permettent d'affirmer que *« Arrivée à un certain seuil de tolérance fonctionnelle ou physique, la structure spatiale, sociale et économique de la ville se disloque (…). Le jeu d'attractivité centripète cesse d'être efficace dès qu'un changement quantitatif provoque des changements qualitatifs néfastes – commence alors le jeu de répulsion centrifuge »*[552]. Reste à savoir selon quels indicateurs ce seuil peut être fixé : on peut par exemple considérer que le dépassement simultané de plusieurs types seuils dans un périmètre déterminé constitue un indice sérieux de dysfonctionnement du système urbain[553]. Dans ce contexte, la densification est concernée à un double titre : d'une part, dans sa relation

[552] E. BEREZOWSKA-AZZAG, *La notion de seuils de croissance urbaine comme enjeu stratégique du projet urbain,* Actes du colloque *« Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance »*, atelier A1 *Densité, mixité, centralités : quels enjeux pour la structure des villes ?*, 21, 22 et 23 septembre 2005, Université de Lausanne, p. 25, disponible sur le site www.unil.ch/webdav/site/ouvdd/shared/.../Programme%20complet.p

[553] Il peut s'agir de seuils de tolérance au bruit, à la pollution atmosphérique, de saturation foncière ou démographique…

aux problèmes énergétiques, d'autre part, comme facteur influant sur la fréquence et la longueur des déplacements motorisés. Depuis la conférence mondiale de Rio en 1992, les objectifs avancés par la communauté européenne sur ce point sont clairs : la densification et la mixité (fonctionnelle et sociale) sont des préalables indispensables si on veut réduire l'usage de l'automobile et lutter contre les pollutions dites globales (effet de serre, pluies acides). Le défi est de taille : comme l'avaient prévu les démographes dès les années 1960, sur 6 êtres humains, 3 vivent aujourd'hui en ville, 80% des européens sont des citadins et 50% des métropolitains[554]. Le taux de croissance annuel de la population urbaine étant d'environ 1,9%, ce qui représente l'équivalent d'une ville de 160.000 habitants par jour, les urbains pourraient passer, d'après les dernières prévisions de l'ONU, de 3,1 milliards aujourd'hui à 4 milliards d'ici 2020 et 5 milliards en 2030[555]. Dans ce contexte, même si elle n'a pas encore fait ses preuves dans la mesure où aucune étude n'a mis en lumière les coûts directs et indirects qu'elle génère, la notion de compacité urbaine a acquis dans les pays développés une dimension normative et s'est substituée à l'urbanisme d'extension périphérique. Néanmoins, si elle fait l'unanimité au sein des discours politiques et urbanistiques, la volonté de refaire la ville sur la ville se heurte à des exigences contradictoires de la société civile. Après une période au cours de laquelle les citadins ont quitté la ville pour la campagne ou la banlieue pavillonnaire, on observe aujourd'hui un comportement inverse concernant certaines couches sociales de la population : le retour en ville est assorti de nouvelles exigences qui révèlent une opposition entre l'écologie individuelle, consistant à voir une amélioration de l'environnement dès lors qu'on plante un arbre en ville, et l'écologie globale qui tente de conjuguer explosion urbaine, croissance démographique, et qualité de vie en fabriquant des villes durables pour sauvegarder la planète. Force est de constater que les efforts de l'urbanisme sur ce point n'ont été que superficiels dans la mesure où on s'est contenté de répondre aux attentes immédiates des électeurs : la limitation de l'usage de l'automobile et la création d'espaces verts en centre-ville n'ont été motivées jusqu'à présent que par l'amélioration de la qualité de vie à court terme sans véritablement se préoccuper des sources du problème. Aujourd'hui la question se pose en d'autres termes : il s'agit bien-sûr de savoir comment densifier sans altérer le cadre et la qualité de vie (les formes urbaines, le recours à la hauteur et le design architectural ont déjà été évoqués), mais la problématique qui se pose

[554] Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement (ISTED), *« Villes en devenir, des clés pour comprendre et agir »*, La Défense, ISTED, 2007, 79p.
[555] Contre un milliard en 1960 et 2 milliards en 1985, voir Nations Unies, Division de la population, *World Urbanization Prospects : the 2005 Revision*, New-York, mars 2006.

tient davantage aux choix des espaces à densifier puisqu'on sait, qu'à terme, le principe de maximisation foncière et la reconversion des friches ne suffiront pas pour enrayer l'étalement urbain. A ce titre, les centres-villes et les nouvelles centralités représentent une opportunité de densification par la possibilité qu'ils offrent de cristalliser en un seul point une multitude de fonctions, services, et équipements. Cette diversité, qui répond à une logique de proximité fonctionnelle, tend à réduire les déplacements motorisés, et se trouve en parfaite adéquation avec les exigences relatives au renouvellement urbain et au développement durable. Depuis leur apparition en France au début des années 1990, ces notions ont connu un succès grandissant et ont intégré le champ des politiques publiques en plaçant les questions de densité et de centralité au cœur du débat. On observe le même phénomène en Grande Bretagne où l'on assiste à une approche territoriale dite « séquentielle » des politiques destinées à combler la pénurie de logements affectant les *inner cities*[556]. Ainsi, le gouvernement a demandé que la recherche des friches *(brownfields*) destinées à accueillir 60% des 4 millions de logements prévus d'ici 2021 s'effectue en partant du centre vers la périphérie. Le renouvellement doit partir du cœur de la ville pour se propager progressivement aux autres quartiers, conformément au mouvement centrifuge. Si les approches franco-britanniques de renouvellement urbain durable convergent autour des principes de polycentralité et de polyfonctionnalité, les réponses concrètes apportées et les outils mis au service du renouvellement divergent. En Grande-Bretagne, le foisonnement des projets urbains cherche à rompre avec l'idée selon laquelle une forte densité est synonyme de mauvais cadre de vie. Le modèle pavillonnaire, ancré dans les esprits, semble progressivement s'estomper au profit de projets souvent plus denses que les exemples français actuels. Grâce à une mise en concurrence des acteurs privés, l'obtention d'un contrat repose le plus souvent sur la capacité du promoteur à exceller en matière de composition urbaine : la densité des nouveaux projets est atténuée par leur esthétique et leur contribution à créer de nouveaux types d'espaces à taille humaine. De plus, la densité, longtemps perçue comme pression sociale, est aujourd'hui synonyme de concentration d'activités, ces dernières concernant le plus souvent les domaines de l'innovation scientifique ou culturelle : de grands projets culturels ont ainsi vu le jour dans les années 1990, la stratégie consistant à s'appuyer sur un projet phare qui produit un effet d'entraînement. A Newcastle, le nouveau centre urbain réalisé sur une ancienne friche industrielle située sur les quais de la ville (*Quayside*) s'est appuyé sur la création d'un pôle d'activité scientifique et culturel : *l'International Center*

[556] Ce phénomène baptisé « household growth » serait lié à des facteurs démographiques comme l'augmentation du nombre de divorces et donc de personnes vivant seules.

for Life a permis de répondre à une nécessaire diversification des activités originaires de cette métropole, autrefois haut lieu de la construction navale, tout en suscitant une nouvelle dynamique au sein de cette ville devenue polycentrique[557]. En France, cette prise de conscience s'est manifestée progressivement : on mise désormais sur l'association de la densité et de la qualité urbanistique et architecturale, à la différence que les projets de programmation et d'affectation des sols sont majoritairement pilotés par des intervenants publics qui ont tendance à privilégier une bonne gestion de l'occupation des sols plutôt qu'un recours systématique à des immeubles très hauts (notamment en matière de logement). En effet, la logique urbaine condensée de certains programmes peut parfois laisser douter de leur pertinence sociale, mais cet aspect est loin de faire l'objet à l'étranger d'une attention aussi scrupuleuse qu'en France.

[557] On y retrouve les principes à la base de l'organisation des métropoles polycentriques : en effet, la liaison entre ce nouveau centre urbain et le quartier historique du Grainger Town a été assurée par la technique du « corridor urbain » sur laquelle nous ne reviendrons pas pour l'avoir déjà évoquée dans la section précédente (voir La métropolisation : facteur de polycentrisme maillé).

Conclusion

Le modèle de la centralité unique et multifonctionnelle s'est transformé : nous avons vu au début de ce chapitre que la notion de centralité n'est plus forcément attachée au patrimoine ancien ni au centre géométrique de la ville. Cette notion a évolué en même temps que les pratiques urbaines : en se cristallisant sur des lieux souvent situés à proximité des réseaux de transports en commun, leur concentration a généré des attentes sociales, notamment en matière commerciale, qui ont progressivement donné naissance à de nouvelles centralités. Ce processus, nous l'avons vu, est fort ancien si ce n'est qu'il opère aujourd'hui avec beaucoup plus de rapidité que par le passé et sur des distances de plus en plus longues. Le passage de la ville monocentrique à la ville polycentrique obéit à des règles économiques, sociales, démographiques et culturelles qui rendent toute tentative de modélisation particulièrement complexe : c'est parce que les formes de la croissance urbaine sont la résultante des modes de vie que le croisement de différentes disciplines s'imposent préalablement à l'édiction de la norme. L'instabilité temporelle et spatiale de la notion de centralité empêche le droit de l'appréhender par le biais d'une règle fixe et uniforme : l'adaptation permanente de la règle à l'évolution des modes de vie suppose de savoir détecter les phénomènes émergents afin d'anticiper les mutations sociétales qui vont nécessairement modifier la structure de la ville. Comme nous l'avons vu, celle-ci est étroitement liée à l'emplacement et au rôle des centralités émergentes qui, comme le centre-ville, sont amenées à jouer un rôle déterminant dans la structuration et le fonctionnement de l'espace urbain. Comme le plan en damier, le polycentrisme maillé caractérisant la métropole est constitué d'une trame qui, du fait qu'elle peut se répéter à l'infini, permet de mieux contrôler l'extension de la ville et l'émergence de formes de centralité multiples. Ces dernières doivent, dans le respect des principes de renouvellement urbain et de développement durable, obéir à des objectifs de densification raisonnables afin d'assurer une certaine qualité de vie aux habitants mais également aux usagers[558]. Pour cela, nous avons souligné l'intérêt de distinguer entre densité et formes urbaines, la densité n'étant qu'un élément d'appréhension de l'espace urbain ne correspondant à aucune forme urbaine spécifique, et la forme urbaine ne conditionnant pas forcément la densité d'un espace. De même, il conviendra d'établir des parallèles entre densité d'habitants, de logements, de bureaux, d'emplois…ou de surfaces bâties afin que la recherche de densités

[558] L'idée d'une densification « raisonnée » a été notamment soutenue dès 2004 par le Conseil économique et social régional d'Ile-de-France dans le cadre de la révision du SDRIF et du rééquilibrage géographique du parc de logements sociaux : voir L. DUMONT-FOUYA, *« La densification pour un urbanisme à échelle humaine »*, Avis n° 2007-05, au nom de la Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie, Paris, Conseil économique et social, région Ile-de-France, 22 mars 2007, 101p.

urbaines acceptables ait un sens. Quel que soit le mode d'organisation spatial de la ville, les densités urbaines n'altèrent la qualité de vie que lorsque le désordre urbain et social prend le pas sur l'organisation rationnelle de certains éléments socio-économiques. Ainsi, on constate que les effets négatifs entraînés par de fortes densités urbaines s'atténuent, voire disparaissent, quand d'autres variables augmentent comme les transports ou l'accessibilité : en effet, nous verrons dans la partie suivante que la construction d'une infrastructure de transport complémentaire (train et/ou métro), le développement de transports collectifs en site propre (autobus et/ou tramway), l'incitation au co-voiturage ou à l'utilisation du vélo quand c'est possible, et les plans de déplacements entreprises constituent autant de possibilités de limiter l'émission de polluants, le bruit, de fluidifier la circulation, et donc d'améliorer la qualité de vie. La qualité de l'environnement immédiat est donc déterminante, et on comprend aisément que la perception de la densité humaine et bâtie varie selon que cet environnement est composé d'espaces verts ou d'échangeurs autoroutiers. Il est donc nécessaire de trouver un juste milieu entre la recherche de formes urbaines compactes et l'intégration d'éléments naturels au cœur des villes. La traduction d'une politique de renouvellement urbain durable passe nécessairement par la recherche d'un équilibre entre le développement urbain et l'utilisation économe du sol : il semblerait que celui-ci ait été trouvé dans le modèle polycentrique en réseau avec diversification de sous-centres desservis par des transports publics performants. La diffusion de sous-systèmes de centralité polyfonctionnels a, certes, permis de mettre fin à la dualité centre/périphérie et de développer des relations de complémentarité, mais il semble évident qu'elle n'empêchera pas les villes de s'étendre. Qu'il s'agisse de modèle unipolaire, polycentrique ou linéaire, la recherche d'une organisation spatiale durable suppose de maîtriser ce qui ne peut pas l'être : la croissance démographique. Sur ce point, l'institution de seuils de tolérance semble, d'un point de vue éthique, difficilement envisageable.

Conclusion Titre II

Fondé sur une organisation rationnelle de l'utilisation de l'espace, le polycentrisme combine centralité, mobilité, et densité : ces maîtres mots commandent en effet le mouvement législatif qui s'est amorcé depuis la loi SRU et qui se traduit par une redéfinition de l'urbanisme par la reconstruction de la ville sur la ville. Dès lors, nous nous devions d'informer le lecteur sur l'usage de l'expression désormais couramment consacrée de « nouvelle centralité ». Celle-ci n'est en effet pas nouvelle : ce qui est nouveau, c'est l'utilisation qui en est faite dans la planification urbaine dans la mesure où elle tend à devenir un outil au service de l'aménagement urbain. Longtemps considérées sous l'angle de la concurrence avec le centre-ville, les nouvelles centralités sont d'abord vécues comme un danger pour l'équilibre des métropoles[559] : elles véhiculent en effet l'image des concentrations commerciales et ludiques édifiées en périphérie sur lesquelles pèse la responsabilité du déclin des commerces du centre-ville. Quarante ans après l'apparition des premières grandes surfaces, la conception s'est inversée : le commerce périphérique est perçu comme élément structurant de la ville et est appelé à jouer un rôle créateur de nouvelles centralités. Néanmoins, leur attractivité est largement tributaire de leur capacité à répondre aux besoins des citadins en matière de mobilité : or en contrôlant uniquement la superficie d'implantation des grandes surfaces, la législation sur l'équipement commercial n'était pas en mesure de gérer cet aspect. Ce n'était d'ailleurs pas son rôle, celui-ci se limitant à l'exercice d'une police de la concurrence qui vient d'ailleurs d'être supprimée au nom de la liberté d'établissement. Dès lors, le droit de l'urbanisme se retrouve, par le biais de l'intercommunalité, sur le devant de la scène : les conditions de desserte en transports sont devenues une condition de la localisation des équipements commerciaux par le SCOT auquel il est reconnu un vrai pouvoir prescriptif. Mais l'avancée qui nous paraît la plus importante dans le cadre de notre analyse a trait au pouvoir conféré au SCOT de délimiter les centralités urbaines qui relèveront exclusivement de la gestion de la commune par l'intermédiaire de son PLU. Ces centralités étant définies par une forte densité bâtie et une diversité fonctionnelle, il en résulte que les secteurs monofonctionnels continueront à relever du SCOT, ces derniers étant placés sous « contrôle renforcé » par l'intermédiaire du DAC, l'esprit du texte étant de réguler le développement des centralités commerciales aux franges de la ville et non dans les centralités urbaines.

[559] Le recours à un vocabulaire à la fois percutant et mélancolique traduit l'inquiétude de la communauté scientifique sur ce point. N'a-t-on pas qualifié à plusieurs reprises la ville de « tentaculaire » pour illustrer le phénomène d'étalement urbain. On peut également souligner l'utilisation du terme d' «éclatement » qui laisse penser que ce qui a éclaté est perdu à tout jamais !

D'un document prospectif, le SCOT est devenu l'instrument privilégié de l'organisation de la ville polycentrique, même si ce dernier accuse encore, onze ans après la loi SRU, de sérieuses faiblesses, que ce soit en raison du faible nombre de documents en vigueur que de leur contenu en matière de planification commerciale. Il n'en demeure pas moins que la réforme de l'urbanisme commercial devrait contribuer, par l'intermédiaire de la délimitation de centralités urbaines, à assurer une cohérence entre la politique menée en matière de protection de l'environnement, et les exigences en matière d'aménagement du territoire, et plus particulièrement de mobilité. Le polycentrisme comme mode d'aménagement du territoire métropolitain acquiert, par l'intermédiaire du SCOT, un cadre opérationnel dont il était jusqu'à présent dépourvu, excepté le cas de la région Ile-de-France. Des questions restent posées, notamment quant à la coordination des politiques lorsque les communes décideront de rejoindre l'établissement public métropolitain récemment créé par la loi de réforme des collectivités locales: celui-ci pourrait en effet constituer le lieu idéal pour mettre en parallèle les différents SCOT, établir une cohérence dans l'organisation des territoires intercommunaux, comparer les critères de délimitation des centralités urbaines, et réfléchir à leurs connexions dans le schéma polycentrique. Le SCOT est devenu l'instrument de la mise en réseaux des centralités urbaines, alors que le PLU a vocation à règlementer leur contenu : sur ce point, ces documents ne se juxtaposent plus, mais se complémentarisent. Ce mécanisme devrait permettre de limiter l'étalement urbain et d'enrayer la dilatation de la centralité, celle-ci étant désormais « enfermée » dans un territoire dont la délimitation se fonde sur deux critères cumulatifs : la densité bâtie et la diversité fonctionnelle. Toutefois, certaines zones d'ombres subsistent. Tout d'abord, si le législateur a pris la peine de préciser le contenu de la diversité fonctionnelle par la présence simultanée de logements, de commerces et d'équipements publics et privés, il n'a en revanche pas envisagé le caractère évolutif de cette diversité : en matière commerciale, celle-ci peut rapidement disparaître pour laisser place, comme c'est d'ailleurs le cas en centre-ville, à certains types de commerces seulement. Ce qui constitue une centralité aujourd'hui ne le sera peut être plus demain : quel sera alors le statut de ce secteur qui, tout en continuant à relever du PLU, ne présentera plus les caractéristiques de la centralité urbaine ? Cette question est d'autant plus vivace à l'heure où la politique de régulation des implantations commerciales ne semble concerner que la périphérie, le centre-ville étant laissé au libre jeu du marché et de la liberté d'établissement. Le contenu de la diversité fonctionnelle a été fixé *a minima* : pas plus qu'il n'est tenu compte de la diversité commerciale au risque de contrarier les ambitions économiques des grandes enseignes, le texte n'envisage la présence de bureaux : or la densité d'emplois générée par la centralité

compte parmi les facteurs d'attractivité, même si celle-ci doit être contrôlée pour éviter le risque de tertiarisation. La seconde zone d'ombre est relative à l'absence de précision quant à l'appréciation de la densité bâtie, alors même que les variations de perception dont nous avons fait état démontrent que ce qui paraît dense pour certains ne le sera pas pour d'autres. Le SCOT devra t-il fixer un seuil au-delà duquel le secteur sera considéré comme suffisamment dense pour être qualifié de centralité urbaine ? Dans cette hypothèse, quels seront les critères utilisés sachant que la prise en compte du COS ou du CES aboutira à des situations radicalement différentes ? Ne sera t-il pas préférable de faire reposer cette appréciation sur des équipes pluridisciplinaires chargées d'apprécier le niveau de densité bâtie en tenant compte d'autres critères tels que la forme et la disposition des bâtiments, la composition sociale de la population, le nombre d'habitants… ? Autant d'éléments dont nous avons souligné l'importance au regard de la perception des densités urbaines et de la qualité de vie, notions qui demeurent pour l'instant étrangères au droit de l'urbanisme.

Conclusion Partie I

Cette première partie avait pour objet de rechercher les moyens de trouver un équilibre entre deux notions *a priori* contradictoires mais essentielles au fonctionnement du centre-ville : la densité et la mobilité. Alors qu'en centre-ville, la mise en œuvre du droit à la mobilité se heurte à la pratique de fortes densités, nous avons constaté qu'elle constitue au contraire en périphérie le fondement de l'attractivité des nouveaux lieux de centralité. L'association de la densité et de la mobilité apparaît donc comme un moyen de « fabriquer »de la centralité, si ce n'est que les formes de densité et de mobilité sont différentes selon qu'on se situe en centre-ville ou dans un nouveau lieu de centralité. En centre-ville, les formes de mobilité doivent s'adapter à la densité ; dans les nouveaux lieux de centralité, c'est au contraire la mobilité qui détermine les formes de densité. Le caractère transversal de cette recherche nous a permis de démontrer à quel point le maniement de ces notions se révèle subtil et complexe : tantôt la densité se révèle être un facteur d'attractivité ; tantôt elle constitue un obstacle à l'évolution des modes de vie et des usages du centre-ville. C'est précisément ce qui explique cette alternance entre la densification et la dédensification qui caractérise l'histoire des centres-villes et qui se révèle, finalement, être un facteur d'autorégulation entre la densité et le développement de la mobilité. Par ailleurs, la pluridisciplinarité de cette étude nous a permis de démontrer qu'un certain nombre de points échappent au droit de l'urbanisme, en particulier en ce qui concerne la perception des fortes densités et la détermination de seuils de tolérance compatibles avec la qualité de vie. Cette question, pourtant cruciale, est désespérément absente des politiques d'aménagement qui, ainsi que nous l'avons démontré, restent profondément marquées par une logique fonctionnaliste, rationnelle et sectorielle, en décalage avec l'évolution de la société urbaine.

Ainsi, il est apparu, au fur et à mesure de l'avancée des recherches constitutives de cette Première Partie un véritable paradoxe des politiques d'aménagement. En particulier, ces politiques, qu'elles visent le « centre-ville », disons traditionnel ou classique ou ce que nous avons appelé « nouvelles centralités » consistent, en définitive, à planifier et à règlementer la répartition des activités dans l'espace en fonction de logiques qui, de façon générale et récurrente, les dépassent. Il en va ainsi surtout parce que ces lieux, dont l'attractivité est largement tributaire de leur densité, ont été envisagés indépendamment du lien d'interdépendance qui unit depuis toujours centre et périphérie, lien oscillant sans cesse autour de la densité d'occupation et d'activités du centre, qu'il s'agisse de densifier ou, au contraire, de « dédensifier ». Les politiques d'aménagement ont abordé la question de la

dédensification du centre sans réflexion préalable sur l'organisation de la périphérie, et elles ont abordé celle de la densification des nouvelles centralités dans le seul souci de limiter l'étalement urbain sans pour autant chercher à optimiser les flux qui les relient au centre-ville. Or le centre-ville étant le réceptacle des dynamiques et des tensions de la société civile, son aménagement suppose d'être en harmonie avec un ensemble de facteurs que nous avons qualifié d'extérieurs dans la mesure où ils sont le fruit des relations économiques et sociales. Toutefois, il convient de ne pas se tromper sur le sens et sur la portée du qualificatif « extérieurs » utilisé ici ; en aucune façon il ne saurait être pris pour synonyme de secondaire ou d'élément simplement collatéral. Au contraire, le mot « extérieurs » invite à porter le regard le plus large possible à la fois territorialement et fonctionnellement sur centre et périphérie pris ensemble car c'est la condition *sine qua non* pour obtenir une certaine harmonie dans les solutions arrêtées et mises en œuvre. La recherche de cette harmonie frappe par sa complexité : outre le fait qu'elle touche à des domaines très variés, elle implique d'effectuer des choix qui, s'ils sont valables d'un point de vue urbanistique, ne le sont pas forcément d'un point de vue économique ou social.

L'étude menée dans cette première partie nous a permis de vérifier que l'aménagement des centres-villes intervient au terme d'un processus de globalisation économique dont les conséquences sur le plan urbanistique et environnemental n'ont, le plus souvent, pas été mesurées. Tout d'abord, ces deux disciplines n'ont été mises en parallèle que très tardivement : la période des Trente Glorieuses et la logique productiviste qui a suivi la vague de dédensification des centres dans les années soixante ont abouti à une diabolisation des villes et de leur mode de fonctionnement. Ensuite, cette diabolisation est aujourd'hui d'autant plus vivace que les individus n'ont plus d'autres choix que de la subir : alors qu'ils pouvaient auparavant fuir les effets négatifs des fortes densités urbaines en choisissant de s'installer en périphérie, en banlieue ou même à la campagne, la concentration des activités, et en particulier des emplois, ainsi que les contraintes législatives ou règlementaires liées au souci de la protection de l'environnement les oblige désormais à s'installer à proximité de lieux dont le suréquipement n'est plus forcément synonyme de qualité de vie. Dès lors, inévitablement notre recherche nous a conduit à affirmer que si la question de la centralité dans la ville de demain interroge de nombreux spécialistes, revêtant par là-même un caractère très pluridisciplinaire, cependant, derrière cette notion, c'est avant tout l'incertitude vis-à-vis du futur et l'interrogation sur le devenir de nos sociétés artificielles et hyperurbaines qui se profile.

C'est donc dans un contexte quelque peu inquiétant que la densification est désormais préconisée, pour ne pas dire idéalisée, tant les pouvoirs publics ont l'illusion qu'elle permettra de contenir l'étalement urbain et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, *« la densification peut être un moyen de réduire les mobilités en général, et de favoriser les transports collectifs. Elle peut donc être écologiquement légitime. Mais elle se heurte par ailleurs à la demande de maisons individuelles et d'espace. Elle n'est pas non plus une formule magique car l'optimisation des déplacements dans une agglomération est complexe et passe avant tout par des formes urbaines polarisées et axialisées, compatibles à la limite avec des zones à faible densité. Par ailleurs, la densification a aussi des coûts qu'il ne faut pas négliger »*[560]. En fait, il apparaît que seule la prise en compte des conséquences de la dédensification des centres-villes est à l'origine du tournant des politiques d'aménagement : les causes de la dédensification semblent avoir été éludées des discours politiques au point que l'on assiste aujourd'hui à un mouvement strictement inverse et excessif qui consiste à densifier, coûte que coûte, les centres-villes et les nouveaux lieux de centralité. Cette frénésie de densification ne risque t-elle pas de provoquer une nouvelle vague d'exode urbain ? La réponse à cette question ne peut, en l'état actuel des choses et du droit positif, qu'être négative : les espaces naturels sont désormais inaccessibles, du moins en théorie, verrouillés par des procédures qui les protègent de toute construction et donc de toute dégradation. Le citadin n'a donc finalement plus d'autre choix que d'être citadin et de vivre dans un environnement où les habitations, les emplois, les équipements et les loisirs sont « centralisés et densifiés ». A ce titre, il convient de rester prudent quant à l'application des « bonus de densité » : ces derniers doivent en effet s'inscrire dans la continuité d'un projet urbain, accepté par la société civile, et la volonté de simplifier et d'assouplir les règles locales d'urbanisme résultant de la loi du 17 février 2011 ne doit pas éluder cet aspect[561].

Par ailleurs, il résulte de nos recherches que cette instrumentalisation de la centralité ouvre la voie à une nouvelle génération de politiques urbaines, moins sectorielles mais nécessairement plus contraignantes :

- Ces nouvelles politiques urbaines sont, en premier lieu, moins sectorielles parce qu'elles reposent sur une densification favorisant la mixité fonctionnelle au sein des constructions et des nouveaux lieux de centralité. Cette vision n'est pas sans rappeler

[560] F. ASCHER, *« Les nouveaux compromis urbains : lexique de la ville plurielle »*, La Tour-d'Aigues, éd de l'Aube, coll Monde en cours, 2008, p. 70.
[561] Cette question est en effet au centre de la démarche *Urbanisme de projet* lancée en juin 2010 par le secrétaire d'Etat en charge de l'urbanisme : voir Min Ecologie, *« Pour un urbanisme de projet »*, Dossier de presse 23 juin 2010, disponible sur le site www.développement.durable.gouv.fr

« la maison du fada » imaginée par le Corbusier et dans laquelle la superposition de plusieurs fonctions au sein d'un même immeuble fait encore l'objet de la curiosité des touristes. Néanmoins, il faut se garder d'assimiler ces nouvelles politiques urbaines à un retour de l'urbanisme fonctionnaliste dans la mesure où le principe de mixité fonctionnelle des espaces sur lequel elles reposent s'inscrit en opposition avec le principe du zonage préconisé par la Charte d'Athènes (1933) et qui a constitué le fondement des politiques publiques menées depuis un demi-siècle.

- Ces nouvelles politiques urbaines sont, en second lieu, plus contraignantes parce que la pérennité de cette mixité fonctionnelle implique une valorisation et une adaptation du patrimoine bâti consistant à répartir les activités en faisant coïncider le mieux possible les besoins en mobilité de celles-ci et le degré d'accessibilité de leur site d'implantation. La densification des centres urbains et des nouveaux lieux de centralité s'inscrit, ne l'oublions pas, dans une perspective de développement durable : l'objectif n'est donc pas tant de réduire systématiquement les distances parcourues au moyen de la proximité des fonctions que de garantir une accessibilité suffisante et écologiquement viable aux activités ainsi densifiées.

Toutefois, pour reprendre les propos de François Ascher, il faut se garder de voir dans la densification une formule magique. On sait par expérience que les politiques d'aménagement des centres ont entraîné une ségrégation sociale à l'origine d'un processus d'embourgeoisement. La mixité fonctionnelle est une chose ; la mixité sociale en est une autre. Elle implique pour la collectivité de « peser » sur le marché foncier et d'utiliser les outils que le droit met à sa disposition. Mais elle implique également une adhésion des populations, adhésion qui peut être obtenue dans le cadre de la procédure de concertation mais à la condition impérieuse que les administrés soient réellement en mesure de se prononcer. De plus, les objectifs de densification s'inscrivant dans une perspective de développement durable, les « agendas 21 locaux » peuvent également être mobilisés et faciliter l'instauration d'un dialogue entre l'ensemble des acteurs et les citoyens[562]. Il nous semble en effet important, pour éviter un nouveau rejet des densités, à la fois d'informer le public sur les

[562] L'agenda 21 local est un projet territorial de développement durable qui prend en compte, à l'échelle locale, les préoccupations planétaires affirmées depuis la Déclaration de Rio en 1992. Il comporte un diagnostic, une stratégie et un plan d'action pluriannuel et couvre l'ensemble des champs de compétence des collectivités de façon transversale (santé, habitat, gestion des ressources, transports, culture…). Il repose sur une démarche volontaire, portée par une ou plusieurs collectivités, et se caractérise par le souci d'engager le territoire et ses habitants dans une démarche d'amélioration continue qui implique des changements de comportements : à ce titre, il constitue l'instrument politique pour conduire, à long terme, le territoire vers la « durabilité » sur la base d'une démocratie participative.

enjeux de la densification, mais également d'informer la collectivité sur les conditions auxquelles les administrés sont prêts à accepter les fortes densités. Le sentiment d'injustice et d'instrumentalisation sociales est le talon d'Achille des politiques urbaines : le centre-ville et les nouvelles centralités ne doivent pas en faire les frais à défaut de quoi ils produiront, comme par le passé, une déstructuration de l'organisation urbaine. Ainsi, *« Les notions de division sociale et fonctionnelle, d'une part, de centralité, d'autre part, sont à l'opposé l'une et l'autre mais s'appellent mutuellement »*[563].

Les développements de cette Première Partie ont permis d'établir la relation entre le processus de densification-dédensification du centre-ville et les formes d'urbanisation périphérique. Grâce à une approche transversale, nous avons pu mettre en évidence les conséquences du développement de la mobilité sur l'organisation et la gestion des densités urbaines en centre-ville, et ainsi démontrer l'intérêt d'engager une réflexion sur l'évolution du rôle du centre dans l'organisation polycentrique des métropoles. Un certain nombre de points reste en suspens dans la mesure où l'approche juridique de la notion de mobilité demeure insuffisante pour maîtriser l'ensemble des mouvements qui convergent vers le centre-ville. Par ailleurs, la notion de densité étant, comme nous l'avons vu, appelée à évoluer, le législateur se trouve contraint d'anticiper pour règlementer et de règlementer sans imposer. Les techniques d'incitation à la densification dont nous avons fait état participent à cet objectif et constituent un moyen d'équilibrer densité et développement de la mobilité. La Seconde Partie de notre recherche nous permettra de démontrer que des méthodes similaires peuvent être utilisées pour faciliter la recherche d'un équilibre entre l'accessibilité des centres-villes et la maîtrise de la mobilité.

[563] M. RONCAYOLO, *« La ville et ses territoires »*, Paris, Gallimard, coll Folio, 1990, p. 105.

Partie II

LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE L'ACCESSIBILITE ET LA MAITRISE DE LA MOBILITE

Depuis une vingtaine d'années, la question de l'accessibilité est au cœur des politiques d'aménagement des centres-villes. Soucieux d'inverser le processus de dévalorisation dont ils sont victimes depuis les années 1970 et compte tenu des enjeux de développement durable, les élus attachent désormais le plus grand intérêt à l'amélioration de leurs conditions d'accès. Au premier plan figure bien évidemment la problématique de la circulation automobile et de son corollaire, le stationnement, toujours aussi vivace malgré les efforts réalisés en matière de transports collectifs. Ce constat trouve, selon nous, deux justifications principales : d'une part, le poids électoral, attaché aux décisions prises en la matière, a longtemps constitué un frein dans la mise en place par les élus de politiques de stationnement ; d'autre part, il s'agit d'un domaine qui revêt, nous le verrons, un haut degré de complexité en raison de la diversité des fonctions du centre, de la diversité des usagers du stationnement, de compétences partagées entre plusieurs décideurs ou encore des incertitudes juridiques quant à la légalité de certaines mesures ou contrats pourtant pratiqués de longue date. Aujourd'hui, les enjeux relatifs à la maîtrise de la circulation et du stationnement automobile en centre-ville se déclinent en termes de santé publique, de politiques d'habitat et de valorisation des espaces publics ou encore de développement du potentiel économique attaché à la centralité. Toute la complexité d'une politique de stationnement est de parvenir à un équilibre entre de multiples intérêts souvent en opposition et reflétant des pratiques en perpétuelle évolution. Car c'est bien là qu'apparaissent les limites du droit : trouver un compromis entre les différentes catégories d'usagers n'est déjà pas chose simple ; mais faire en sorte que ce compromis soit encore valable 10 ou 15 ans plus tard fait appel à des compétences qui dépassent largement celles du législateur et des élus. La diversité des besoins en stationnement traduit celle des modes de vie : la distinction résidents/pendulaires/visiteurs, à l'origine du triptyque stationnement payant sur voirie/ tarifs préférentiels/ stationnement en ouvrage, apparaît de plus en plus en décalage avec les pratiques des citadins. L'accessibilité des centres-villes « modernes » ne s'apprécie plus seulement en termes de desserte spatiale : les nouveaux rythmes de vie impliquent de pouvoir accéder à la centralité 24 heures sur 24, ce qui génère de nouveaux conflits d'appropriation de l'espace. Or le concept d'accessibilité, en termes d'urbanisme et

d'aménagement, se limite à la « possibilité d'accès d'un lieu ou à partir d'un lieu »[564] : il est donc nécessairement restrictif et se situe dans le prolongement du déplacement physique d'un individu. Ce caractère restrictif est particulièrement visible en centre-ville où, malgré de multiples limitations et interdictions, le stationnement demeure problématique. Il y a donc fort à penser qu'une politique de stationnement, et plus généralement de déplacements, ne suffise pas à enrayer ces difficultés. La multifonctionnalité des centres-villes est aujourd'hui multi temporelle : l'uniformité des modes de vie qui prévalait encore dans les années 1990 et qui dictait l'organisation temporelle des activités dans la ville s'est estompée au profit de la désynchronisation des temps de travail et de loisirs. On assiste à l'émergence d'un « droit à la centralité » qui garantirait un accès spatial et temporel en continu aux fonctions de services, commerciales ou de loisirs : d'abord visible dans les métropoles, ce phénomène gagne peu à peu les villes moyennes et constitue une opportunité de rééquilibrage entre le centre et la périphérie. Si la mise en parallèle du temps et de l'espace est une étape indispensable dans l'aménagement des centres-villes de demain, c'est avant tout parce qu'il est illusoire de tenter d'y supprimer l'usage de l'automobile. Ainsi, l'expérience montre qu'une piétonisation excessive ou mal délimitée nuit autant à l'attractivité du centre que s'il est envahi par les voitures : dans certaines rues piétonnes, l'activité commerciale est quasiment morte, malgré un environnement efficacement protégé par l'automobile, alors que d'autres rues demeurent très fréquentées malgré le manque d'espaces réservés aux piétons[565]. De même, si un début de solution semble avoir été trouvé avec les véhicules électriques pour limiter la pollution de l'air, la question de leur stockage reste entière. Enfin, l'intermodalité, principe qui consiste à juxtaposer ou à connecter plusieurs modes de transports, connaît également des limites : dans les plus grandes villes, les réseaux de transports en commun les plus performants ne parviennent plus à absorber l'afflux d'usagers aux heures de pointe et les conditions de transports sur certaines lignes de métro ou d'autobus sont catastrophiques. Dans ce contexte, et compte tenu de l'augmentation continue de la population urbaine, il y a fort à craindre que les politiques de stationnement demeurent insuffisantes pour satisfaire des intérêts toujours plus nombreux et contradictoires. Les politiques spatiales présentent donc des limites et nous verrons que les contraintes de gestion de l'espace public en centre-ville peuvent être considérablement réduites par l'intégration de certains aspects temporels qui tiennent au fonctionnement des institutions, des entreprises, des commerces ou des loisirs. Les premières

[564][564] P. MERLIN, F. CHOAY, « *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* », *op. cit.*, p. 4.

[565] C'est notamment le cas de la rue de Rivoli et de la rue de Rennes à Paris où les clients sont toujours aussi nombreux.

expériences intégrant le facteur temps dans la régulation du stationnement ont appréhendé la durée de façon restrictive et répressive, sans véritablement se préoccuper de l'horizon temporel des usagers. Aujourd'hui, la gestion de la durée du stationnement en centre-ville se heurte à une problématique d'organisation des temps sociaux dont les origines sont directement liées au développement de la mobilité professionnelle et à la flexibilité des horaires de travail. En effet, si la durée consacrée au travail n'a cessé de diminuer, celui-ci demeure le grand ordonnateur des temps urbains. Nous verrons que les tentatives d'harmonisation des temps urbains ont permis de tirer parti de la désynchronisation des temps de travail pour améliorer les conditions d'accès aux différentes fonctions du centre-ville, et par là même, la qualité de vie des citadins. En jouant sur l'amplitude des horaires et des jours d'ouverture des services publics, des commerces et des loisirs, le centre-ville devient un évènement permanent accessible par tous, et retrouve par là même sa suprématie d'antan. De nombreux pays se sont engagés dans cette démarche et l'expression de « ville à la carte » n'est plus réservée aux hypercentres des capitales : synonyme de dynamisme économique, elle annonce également une ville virtuelle dans laquelle le déplacement physique, consommateur de temps et d'espace, sera de moins en moins un préalable indispensable. Si la prise en compte des temporalités urbaines dans l'aménagement des centres-villes est relativement récente, nous verrons que, plus que de nouveaux textes législatifs, elle impose une approche transversale des pratiques urbaines, c'est-à-dire une réflexion commune intégrant les aspects sociologiques, historiques et géographiques influençant les modes de vie et donc la planification urbaine. Les points d'interaction entre la gestion de l'espace et celle du temps étant nombreux, l'intérêt d'agir simultanément dans ces deux domaines n'est plus à démontrer et nous conduira à envisager l'accessibilité des centres-villes sur un double plan : celui de l'élaboration d'une politique de stationnement d'une part **(titre I)**, et celui de l'élaboration d'une politique de gestion des temps d'autre part **(titre II)**.

Titre I
L'ACCESSIBILITE DU CENTRE-VILLE PAR L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE DE STATIONNEMENT

« La coexistence et la concurrence des moyens de déplacement sont le propre de la ville, avec son accompagnement éventuel d'encombrement et de conflits d'usage. La civilité résulte à la fois de la coexistence des usages et de l'existence de ces conflits, et de l'intelligence et de la capacité d'une société urbaine à les résoudre ».
Jean-Loup Gourdon[566].

Facteur d'attraction et de maintien des activités économiques, le stationnement constitue une des principales préoccupations des municipalités qui n'hésitent pas à vanter, à l'entrée de leur territoire, le nombre de places disponibles à proximité du centre. La mise en place d'une politique de stationnement en centre-ville se heurte à de nombreuses difficultés dans la mesure où il faut tenir compte de la diversité des autorités publiques intervenantes et des usagers. Au niveau de l'Etat, on ne compte plus le nombre de ministères directement concernés par ces problématiques : du ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement pour les questions relatives à l'urbanisme, aux transports et à la lutte contre la pollution atmosphérique, au ministère de l'Intérieur, de l'Outre Mer, des collectivités locales et de l'immigration pour tout ce qui concerne le pouvoir de police du maire, au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie pour la perception du produit des amendes, les politiques de stationnement souffrent d'un manque de coordination qui altère leur efficacité. Au niveau local, les responsabilités sont également partagées puisque les communes ont autorité sur la voirie, les communautés urbaines ont compétence de plein droit sur les parcs de stationnement, et les autorités organisatrices de transport sont le plus souvent gestionnaires des parcs relais. La diversité des autorités publiques intervenantes est le plus souvent source d'incohérences et de lenteur : elle s'accommode mal au centre-ville, territoire par essence multifonctionnel où le stationnement représente un enjeu en matière d'habitat, d'emploi, de tourisme… Cette complexité institutionnelle entraîne un manque de lisibilité et de continuité des politiques publiques qui n'encourage pas au respect de la

[566] J-L. GOURDON, *« La rue, essai sur l'économie de la forme urbaine »*, La Tour-d'Aigues, éd de l'Aube, coll Monde en cours, série Essai, 2001, p. 113.

réglementation. Avec pour objectif de concilier les besoins locaux particuliers avec l'intérêt général, les politiques de stationnement arbitrent des intérêts souvent divergents qui sont rarement en phase avec une politique d'agglomération visant à promouvoir l'intermodalité, c'est-à-dire l'utilisation d'au moins deux modes de transports entre le lieu de départ et la destination finale. Ce concept a conduit le législateur, lors des lois SRU et Grenelle 2, à limiter les incohérences résultant de ce partage de compétences en favorisant, par le biais des PDU et des SCOT, l'émergence d'un pouvoir d'agglomération à même d'appréhender, au sein d'une même problématique, la diversité des modes de transports et la diversité des motifs de stationnement. Ces derniers diffèrent en effet selon les activités pratiquées, les moments de la journée, et les études sur le stationnement ont pour habitude de distinguer trois grandes catégories d'usagers : les résidents, les actifs (appelés également pendulaires ou migrants), et les visiteurs. Mais en réalité, la demande en stationnement est beaucoup plus variée et certaines catégories d'usagers peinent à être reconnues : il en est ainsi des livreurs qui, du fait qu'ils n'entrent pas dans la catégorie des pendulaires (leur activité ne s'exerce pas dans un lieu fixe), ne sont répertoriés nulle part. La question est alors de savoir si le principe d'égalité des usagers du domaine public doit s'appliquer à la lettre, ou si la liberté de circuler, et donc de stationner, trouve sa limite dans le respect des autres libertés et droits fondamentaux. Il s'agit de trouver un équilibre entre les droits des différents usagers, ce qui pose le problème de la tarification du stationnement payant sur voirie, et de son adéquation avec les politiques locales d'habitat et les politiques d'aide au commerce de proximité.

A la diversité des institutions et des usagers correspond une diversité d'outils juridiques qui ont en commun de constituer des outils d'aménagement non spécifiques au stationnement. Les normes de stationnement instituées par le biais de ces outils ont eu, pendant longtemps, pour objet d'accompagner l'augmentation de la motorisation et de pallier l'insuffisance des capacités de stationnement en tissu urbain ancien. Il s'agissait notamment d'imposer des obligations minimales de réalisation de stationnements relativement élevées afin de garantir une production adéquate. La loi SRU a modifié cette approche purement quantitative : les documents d'urbanisme doivent désormais viser la maîtrise des besoins de déplacements et celle de la circulation automobile. Ces objectifs apparaissent clairement dans les SCOT et les PDU dans la mesure où les déplacements quotidiens couvrent généralement un champ beaucoup plus vaste que le seul territoire communal. En revanche, on constate une prise en compte encore limitée de la problématique des déplacements dans les PLU et les anciens POS en raison du fait que la commune, et *a fortiori* le centre-ville, ne constitue pas une échelle pertinente pour mettre en place une politique globale de déplacements urbains : celle-ci doit

avant tout être définie à un niveau intercommunal afin de pouvoir limiter, à chaque fois que c'est possible, le recours à l'automobile dans l'accès au centre-ville. Cette tâche est loin d'être simple : d'une part, le centre-ville étant par essence multifonctionnel, la limitation du stationnement doit nécessairement s'accompagner de mesures complémentaires afin de faire face aux diversités de situations **(chapitre I)**; d'autre part, si la maîtrise des déplacements fait désormais l'objet d'une approche globale dans le cadre des SCOT et des PDU, nous verrons que les outils de régulation et de gestion du stationnement souffrent d'un manque de coordination qui affecte leur efficacité (**chapitre II)**.

CHAPITRE I
STATIONNEMENT ET DIVERSITE DES SITUATIONS

La multifonctionnalité des centres-villes est à l'origine de nombreux conflits d'usages qui ne sont pas nouveaux mais qui se sont exacerbés avec l'augmentation de la mobilité individuelle. Cette concurrence entre différents usages est à la base de notre réflexion dans la mesure où elle est particulièrement visible en matière de stationnement : élément perçu comme jouant un rôle fondamental dans leur qualité de vie par de nombreux citadins, le stationnement illustre la diversité des besoins et exerce, à ce titre, une influence considérable en matière d'économie, d'habitat ou de loisir. Depuis quarante ans, la demande de stationnement sur voirie n'ayant cessé de s'accroître dans les centres-villes, les principales mesures règlementaires ont eu pour objet de limiter sa durée par l'institution de zones bleues, puis du stationnement payant. Largement décrié à ses débuts, ce dernier s'est finalement généralisé à tous les centres d'agglomérations et de villes moyennes. Ces restrictions se sont accompagnées de la réalisation de parkings souterrains, solution intéressante du point de vue du stockage des véhicules mais contraignante dans la mesure où elle ne réduit pas l'usage de la voiture pour accéder au centre et où elle nécessite des investissements très lourds[567]. Pour autant, si ces mesures ont dans un premier temps contribuées à désengorger la voirie publique, elles se sont rapidement révélées insuffisantes : l'obligation de payer pour stationner n'a pas permis de limiter l'usage de la voiture et a engendré une injustice sociale à l'égard de certains usagers. Face à cette situation, la jurisprudence, puis le législateur, ont validé des pratiques consistant à accorder des privilèges à certaines catégories d'usagers. Compte tenu de la nécessité de rétablir l'attractivité résidentielle des centres-villes, ces privilèges se sont principalement traduits par la légalisation d'une tarification préférentielle et de créneaux d'horaires gratuits afin que les habitants ne disposant pas d'emplacements de stationnement privés ne soient pas contraints de s'exiler en périphérie. Cette hiérarchisation dans les usages du stationnement s'est accompagnée d'une hiérarchisation dans les modes de déplacement. L'idée de mettre en place une offre complémentaire de transports par le biais du transport intermodal[568], marque une nouvelle étape dans la gestion du stationnement: elle illustre un changement dans la façon d'envisager l'accessibilité aux centres-villes dans la mesure où elle englobe la question du stationnement dans la problématique beaucoup plus large des déplacements urbains. La mise

[567] Le même constat s'impose en matière de création et d'entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques ou hybrides rechargeables dont la compétence vient d'être récemment reconnue aux communes par la loi Grenelle 2.
[568] Celui était à l'origine utilisé pour assurer la continuation terrestre du fret maritime.

en œuvre de ce concept s'est traduit, dans les agglomérations disposant de lignes fortes[569], par une sollicitation de l'espace périphérique pour créer des parcs relais : cet élément, complémentaire du réseau de transports en commun et localisé en amont du point de congestion, doit inciter les automobilistes, et notamment les pendulaires, à y laisser leur véhicule pour se rabattre sur d'autres modes de transport. Si elle vise en premier lieu à réduire l'usage de l'automobile en milieu urbain, cette hiérarchisation des modes de déplacements s'inscrit également dans une logique de réduction des coûts liés à la multiplication des lignes des réseaux de transports modernes : en superposant sur un même réseau plusieurs types de transports, l'intermodalité participe directement à cette réduction et permet dans le même temps de limiter, de façon incitative et non coercitive, l'afflux d'automobiles dans les centres. Le principe de la limitation du stationnement sur voirie repose donc sur un équilibre fragile entre coercition et incitation **(section I).** Néanmoins, la diversité des situations des usagers face au stationnement implique d'effectuer des arbitrages en faveur des principales fonctions du centre-ville que sont la fonction résidentielle et la fonction commerciale **(section II)**.

Section I : Les limitations au stationnement sur voirie : entre coercition et incitation

Si l'institution du stationnement payant sur voirie a, dans un premier temps, permis de décongestionner les centres-villes, l'augmentation de la population urbaine et du phénomène de motorisation ont contribué à réduire considérablement ses bénéfices. Afin de permettre aux automobilistes de gagner du temps pour accéder au centre en évitant les difficultés de stationnement, certaines agglomérations se sont orientées vers une diversification de l'offre de transports. Désormais, le stationnement sur voirie fait l'objet d'une double limitation que l'on peut qualifier de stratégique dans la mesure où elle consiste d'une part, à mettre en place le stationnement payant **(I)**, et d'autre part, à développer une offre de transport complémentaire et intermodale **(II)**.

[569] Expression désignant un ensemble de projets de nouvelles lignes de transports en commun reliant les principaux pôles de la périphérie au centre de l'agglomération. Les lignes fortes offrent un haut niveau de service : amplitude horaire large, fréquence élevée, régularité des temps de parcours, système d'information des voyageurs sur les temps d'attente réels…

I - La mise en place du stationnement payant sur voirie

Le stationnement payant sur voirie constitue le premier outil utilisé par les municipalités pour réguler le stationnement en centre-ville. En France, l'usage du domaine public étant fondé sur le principe originaire de gratuité **(A)**, le principe moderne de taxation du service public du stationnement a suscité de vives polémiques et force est de constater qu'il demeure encore aujourd'hui mal accepté **(B)**.

A/ Le principe originaire de gratuité de l'usage du domaine public

Les difficultés de circulation sont très anciennes et l'avènement de l'automobile n'a fait que changer la nature des conflits d'usage sur voirie. Sous Henri IV, l'Edit du 16 novembre 1607 faisait déjà état de difficultés de stationnement et imposait de laisser les voies libres de *« coches, charrettes, chariots, troncs, pièces de bois et autres choses qui ne peuvent empescher ou encombrer ledit libre passage desdictes rues »* : aucune tolérance n'était admise et le stationnement quel qu'il soit était interdit. Cette interdiction absolue va durer jusqu'au milieu du XIX^{ème} siècle où la première réglementation sur le stationnement apparaît avec la loi sur la police de circulation du 30 mai 1851[570] et le règlement d'administration publique du 19 août 1852 : ce dernier est à l'origine de la première entorse à l'interdiction générale de stationner sur la voie publique au profit des véhicules ne servant pas au transport de personnes, et prévoit qu' *« il est interdit de laisser stationner sans nécessité sur la voie publique, aucune voiture attelée ou non attelée »*. L'esprit de la réglementation ne sera assoupli qu'avec les décrets du 21 août 1928 et du 20 août 1959[571] qui ont substitué à l'expression « sans nécessité » celle de « sans motif légitime » : auparavant considéré comme un encombrement de la voie, le stationnement sur la voie publique est désormais envisagé comme mesure d'accompagnement de l'industrie automobile émergente[572]. Il constitue alors un véritable enjeu économique et devient une condition nécessaire à la motorisation des ménages. La même année, un arrêt du Conseil d'Etat légalise le paiement du stationnement sur les parcs publics en surface[573] tout en accordant des dispositions particulières aux riverains

[570] Loi 30 mai 1851 relative à la police de la circulation et du roulage, JO 20 août 1944, p. 184.
[571] Décret du 20 août 1939 relatif à la police de la circulation et du roulage, JO 13 août 1939, p. 10554.
[572] L'article 11 du décret du 27 mai 1921 a supprimé la référence à l'attelage pour la remplacer par celle de véhicule et interdisait de laisser un véhicule stationner sans nécessité sur la voie publique. C'est à l'occasion de l'affaire Laurens en 1928 que le commissaire du gouvernement Rivet invite le Conseil d'Etat à adopter la formule de « sans motif légitime » : plus libérale, cette expression renforce la conception que le stationnement est attaché au droit de propriété et qu'il doit être envisagé comme une aisance de voirie.
[573] Chronologiquement sont apparus d'abord les parcs sur voirie situés sur des dépendances autres que la voie publique (places, contre-allées…) non surveillés et délimités par arrêté municipal. Puis, dans les années 1920 les

pour la jouissance des emplacements payants desdits parcs[574]. Néanmoins, face à l'ampleur de la demande et à l'insuffisance de l'offre de garages par le secteur privé[575], ces mesures se révèlent insuffisantes et, en 1948, le Préfet de Paris supprime l'obligation qui était faite aux automobilistes en stationnement ou à l'arrêt sur la voie publique, d'allumer les feux de positions de leur véhicule. Cette décision consacre implicitement la légalisation du stationnement en bordure des voies de circulation et fera l'objet d'un décret en date du 10 juillet 1954 interdisant simplement de laisser «abusivement » un véhicule ou un animal sur une route. Tout est fait pour que l'industrie automobile se développe à outrance, à la grande satisfaction des ménages qui accèdent par la même occasion à la modernité et à un sentiment de liberté que l'on peut comprendre dans le contexte de l'après guerre. Ce courant de libéralisation aura pour principal effet d'accentuer les embouteillages dans les centres-villes et conduira les collectivités à s'orienter, dès le milieu des années 1950, vers une politique de gestion du stationnement sur voirie. Celle-ci s'est traduite dans un premier temps par une limitation de la durée de stationnement gratuit au moyen d'un outil qui est toujours d'actualité : la zone bleue[576]. Utilisée pour réguler le stationnement en ville en favorisant la rotation des véhicules munis d'un disque de stationnement, celle-ci ne nécessite pas d'investissement lourd, ce qui a permis à de nombreuses villes de l'adopter. La tolérance de stationnement s'exerce alors dans une zone délimitée pour une durée variant au maximum entre 1 h 30 et 2 heures selon les villes. Si la souplesse de ce système de gestion fut le principal facteur de son succès, l'incivisme français l'a rapidement condamné : les nombreuses fraudes, consistant dans le dépassement des horaires ou dans le stationnement illicite, ont été facilitées par l'insuffisance de contrôle des services de police qui se sont vus rapidement dépassés par l'extension de ces zones alors que parallèlement on leur attribuait d'autres tâches. A côté de la fraude, l'impossibilité d'autofinancement de la zone bleue est également dénoncée : ainsi, outre le fait que le montant des amendes attribuées au stationnement illicite n'est pas assez dissuasif, il est alors intégralement reversé à l'Etat qui en reverse à son tour une partie aux collectivités locales selon un mécanisme complexe et souvent perçu comme injuste par nombre d'élus[577]. Ainsi, la mairie de Nice faisait part en 1964, dans son bilan financier, de son impossibilité de financer à elle seule les frais du

parkings en élévation ou en souterrain, véritables ouvrages publics qui, à la différence des précédents nécessitent la réalisation d'équipements, sont réalisés à Paris, Lyon et Montpellier.

[574] CE, 18 mai 1928, *« Laurens »*, Rec. Lebon, p. 645, DP 1928, 3, 65, ccl. RIVET, note M. WALINE.

[575] Des garages de luxe appelés « grands garages » ou « hôtels à voitures » sont réalisés à partir des années trente mais la seconde guerre mondiale mettra un coup d'arrêt à ces initiatives privées.

[576] Décret n°60-226 du 29 février 1960 et arrêté interministériel du même jour, JO 13 mars 1960, pp. 2476.

[577] La part reversée par l'Etat est destinée pour moitié à la mairie de Paris, les autres communes devant se partager le reste.

programme de parking et demandait une aide de l'Etat, tout en encourageant les initiatives privées sous la forme de concours lancés pour la construction de parkings. Au milieu des années 1960, l'offre ne satisfait plus la demande grandissante car de plus en plus de foyers s'équipent d'une automobile : malgré de nombreux travaux effectués pour transformer le système de circulation et adapter la ville à la voiture[578], les difficultés de circulation et l'anarchie du stationnement étouffent les centres. Face à la carence de l'Etat[579], les élus s'emparent alors d'une possibilité qui leur était offerte par la loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale, leur permettant de donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi[580] : le stationnement payant sur voirie était né ! *« Si autrefois, le principe de la gratuité de l'usage commun du domaine public s'opposait à l'exigence d'une rémunération, il n'en va plus de même depuis que l'on peut considérer la circulation comme un service public qui se paie selon la mesure dont on en use et selon le profit qu'on en retire par rapport aux avantages qu'il procure aux autres citoyens »*[581]. Dès lors, l'anéantissement du principe de gratuité de l'usage commun du domaine public va susciter de vives polémiques fondées sur la nature juridique du stationnement.

B/ Le principe moderne de taxation du service public du stationnement

Si la circulation des véhicules ne peut, en principe, être subordonnée au paiement d'une taxe ou d'une redevance, il en va différemment de leur stationnement désormais payant dans la plupart des centres-villes. Généralement qualifié de service public administratif, le fait que le stationnement payant soit dépourvu de législation spécifique est en grande partie à l'origine de son impopularité **(1°)** et ce, même si son paiement se justifie par la contrepartie du service public rendu[582] **(2°)**.

[578] On assiste en effet à un bouleversement du paysage urbain visant à permettre l'appropriation de l'espace par l'automobile : les principales actions entreprises concernent le rétrécissement des trottoirs, l'abattage d'arbres et l'affectation des places publiques, autrefois lieu de rassemblement ou de marchés, au stationnement !
[579] Il faut signaler qu'aux débuts de la V^{ème} République, une tentative de réforme avait avortée.
[580] Art L. 98 al 2 loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, devenu l'article L. 2213-6 CGCT.
[581] G. JEZE, *Conditions requises pour qu'une chose fasse partie du domaine public*, RDP 1915, p. 466.
[582] M-T. SUR-LE-LIBOUX, *Les prix et les services*, AJDA 1996, p. 642.

1°L'absence de législation spécifique au stationnement payant à l'origine de l'impopularité de la mesure

Alors que les Etats-Unis mettent en place leurs premiers parcmètres dès 1935[583], c'est dans un contexte particulièrement houleux que le stationnement payant sur voirie fait son apparition en France. Il faut rappeler qu'à l'époque, en dehors de la loi municipale de 1884, aucun texte ne fonde la légalité du procédé : pour la jurisprudence, la légalité de la taxe est justifiée par l'existence d'un stationnement anormal[584], constitutif d'une usurpation du domaine public[585], alors qu'une partie de la doctrine considère qu'il s'agit de la contrepartie d'un avantage exceptionnel consenti à l'usager[586]. Dans chaque cas, le stationnement est envisagé comme une utilisation privative[587], celle-ci justifiant le caractère payant. Ce courant de pensée, qualifié par Muriel Dreifuss de « règne de l'utilisation privative »[588], va s'atténuer dans les années 1960 : la doctrine s'oriente alors davantage vers la notion d'utilisation commune du domaine public[589], l'utilisation privative étant constitutive d'une occupation sans titre du domaine public[590]. Le principe d'une taxation perçue pour l'occupation de la voie publique sera validé par un avis rendu par le Conseil d'Etat[591]. En 1965, l'institution de redevances sur le stationnement des véhicules fera l'objet d'une circulaire[592] dont le régime juridique, trop lapidaire, sera complété en mai 1969[593]. Pour autant, ce texte ne mettra pas fin à la polémique.

[583] Dans la ville d'Oklahoma City notamment, suivis peu après de l'Italie, l'Allemagne, la Suisse et la Grande-Bretagne.
[584] CE 18 mai 1928 *« Laurens »*, précité.
[585] CE, 6 mai 1932, *« Genthon »*, Rec. Lebon, p. 461 ; DP 1932, 3, 23.
[586] A. de LAUBADERE, *« L'automobile et le régime de l'usage des voies publiques »*, thèse droit, Bordeaux, Paris, Sirey, 1935, 379p ; G. WATRIN, *Quelques rapports entre les notions de police, domaine public et service public*, RDP 1936, p. 165.
[587] J. OTTOZ, *« Le stationnement des véhicules sur la voie publique »*, thèse droit, Paris, Rousseau, 1933, 151p ; G. WATRIN, *La police de la circulation sur les voies publiques*, Paris, Sirey, coll Les Cahiers administratifs, 1935, p. 166 ; P. ROQUES, *La redevance due pour utilisation privative de la voie publique*, RDP 1934, pp. 35-69.
[588] M. DREIFUSS, *« Le stationnement des véhicules automobiles dans les centres urbains : la genèse d'un service public »*, thèse droit, Université Lumière – Lyon II, 1995, p. 224.
[589] Voir en ce sens J-M. AUBY, *La réglementation administrative du stationnement des véhicules sur les voies publiques*, Dalloz 1962, Chron. XV, p. 83; J-F. DENOYER, *« L'exploitation du domaine public »*, thèse droit Paris, 1967, p.85 ; E. FATOME, *« Le pouvoir de règlementer l'utilisation du domaine public affecté à l'usage de tous : recherches sur son fondement et son étendue »*, thèse droit Caen, 1973, p. 339 ; P. BON, *« La police du stationnement et de la circulation »*, Paris, Sirey, coll Bibliothèque des collectivités locales, 1981, p. 125.
[590] En effet, alors que la loi du 5 avril 1884 prévoit que le maire peut octroyer des permis de stationnement, l'usager ne dispose, dans le cas du stationnement payant, d'aucun titre juridique validant l'occupation privative.
[591] Conseil d'Etat, avis n°286909, 23 avril 1963, *in « Le stationnement automobile urbain »*, guide juridique, Montreuil, éd du Papyrus, coll Les compacts, 1999, 273p. Dans le même sens, voir CE 26 février 1969, *« Fédération nationale des clubs automobiles de France »*, req. n°73522, Rec. Lebon p. 121.
[592] Circulaire n°65-528 du 7 septembre 1965, BOMI 1965, p. 172.
[593] Circulaire n°69-226 du 9 mai 1969 relative au stationnement payant, BOMI 1969 p. 81, abrogée par la circulaire du 15 juillet 1982, JO 11 septembre 1982 n° compl p. 8403.

Ainsi, le Préfet de Paris déclarait à la fin de l'année 1969 *« La première attaque vient des milieux de l'industrie automobile qui laissent entendre qu'en adoptant cette mesure à Paris, on va leur porter un coup redoutable. Ni les Etats-Unis, ni l'Angleterre, ni la Suède, n'ont vu péricliter le moins du monde leur industrie automobile après l'application du stationnement payant et M. Ford n'a jamais eu l'idée de faire campagne contre l'adoption d'une telle mesure dans les villes américaines »*[594]. Dans le même sens, certains maires, dont M. Pradel, ancien concessionnaire automobile, alors maire de Lyon, ont clairement affirmé leur opposition à ce système : *« S'il ne doit exister qu'une ville où le stationnement sera gratuit, je m'emploierai de toutes mes forces à ce que ce soit Lyon »*[595]. De même à Paris où la pression exercée par le parti communiste, bénéficiant à l'époque d'une forte représentativité, a retardé la mise en place du système : considérée comme une taxe supplémentaire s'ajoutant à la vignette et à l'essence, certains élus ont vu dans cette mesure une sélection par l'argent qualifiée d'anti-démocratique. Enfin, les commerçants ont également réagi très violemment, que ce soit sous forme de pétitions ou de manifestations, arguant du fait que cette mesure allait faire fuir les clients au profit des grandes surfaces périphériques : à la fin des années 1960, l'aggravation des problèmes de circulation les fera changer d'avis, au point qu'ils demanderont expressément aux élus d'appliquer le stationnement payant afin de rétablir un équilibre commercial sérieusement compromis. Les premières villes à l'adopter sont Montpellier, Nice, Saint-Raphaël et Menton (1968), suivies de Nantes et Marseille (1969) et Lyon (1970). Dans la Capitale, le stationnement payant ne sera effectif qu'en 1971 en raison de l'opposition générale des usagers, de l'industrie automobile, et du parti communiste. Face à ce mécontentement général, le stationnement payant en bordure des voies de circulation fut mis en place de façon progressive en annonçant aux usagers qu'il ne s'agissait que d'une expérience qui, en cas de bilan négatif, serait abandonnée. Les résultats se révélèrent plus qu'encourageants, la plupart des villes observant une diminution des voitures « ventouses », un gain de temps et une augmentation du taux de rotation, donc des recettes. En favorisant la rotation des véhicules dans les centres-villes, le stationnement payant est apparu comme l'unique moyen pour lutter contre le stationnement anarchique et rétablir une équité dans le partage de l'espace public. Moins coûteux que le disque en termes de personnel de surveillance, il constitue un outil économiquement très rentable pour trouver des recettes budgétaires et financer l'aménagement des emplacements et des parkings en ouvrage. A ce titre, le paiement de ce service public fait l'objet d'un contrôle rigoureux.

[594] Déclaration du Préfet de Paris, M. GRIMAUD, Le Monde, 14 - 15 décembre 1969.
[595] L'auto journal, 4 décembre 1969.

2° Le paiement : une contrepartie du service public rendu

Si la création de places de stationnement payant sur la voie publique a été admise depuis longtemps par le Conseil d'Etat[596], le Conseil constitutionnel affirmera, à l'occasion de l'examen de la loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, que le principe de la gratuité de l'utilisation du domaine public affecté à l'usage du public n'a pas valeur constitutionnelle[597]. En effet, le droit de stationner est un corollaire de la liberté d'aller et de venir, mais cette dernière, qui a valeur constitutionnelle, *« ne saurait faire obstacle à ce que l'utilisation de certains ouvrages donne lieu au versement d'une redevance »*[598]. Dans sa thèse, Muriel Dreifuss conclut à la qualification de service public au regard de la finalité poursuivie et des moyens utilisés : le stationnement payant se justifie par le souci d'assurer la circulation dans les centres-villes ; les moyens juridiques utilisés, et notamment le pouvoir d'infliger des sanctions, correspondent à une prérogative de puissance publique mise en œuvre par des agents relevant de la fonction publique ; enfin, les moyens matériels supposent certains aménagements qui ont un coût même s'ils n'ont rien de comparable avec ceux des parkings en ouvrages[599]. L'obligation de payer pour stationner sur la voie publique doit être motivée par la nécessité de pallier les difficultés de la circulation en réduisant la durée du stationnement des automobilistes afin de permettre au plus grand nombre d'entre eux de stationner et partant, de circuler. Dans ce cadre, elle ne saurait être fondée sur le seul souci de procurer des ressources supplémentaires à la commune : le tarif applicable doit tenir compte de l'importance du service rendu et il ne peut en aucun cas dépasser le prix de revient du service[600]. Soumise au principe de proportionnalité, cette mesure doit être en rapport avec l'objectif poursuivi : c'est pourquoi le juge administratif vérifie si d'autres mesures, moins contraignantes, ne seraient pas susceptibles de régler les problèmes de circulation et si la délimitation de la zone répond à la nécessité de résorber les difficultés. D'autres limites sont également à noter :

[596] CE 16 mai 1928 *« Laurens », op. cit.*
[597] C. const., n°79-107 DC, 12 juillet 1979, *« Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales »*, RDP 1979, p. 1691 ; AJDA 1979, p.74.
[598] *Idem.*
[599] M. DREIFUSS, *« Le stationnement des véhicules automobiles dans les centres urbains : la genèse d'un service public », op. cit.*, pp. 231-239.
[600] CE 2 avril 1997, *« Commune de Montgeron »*, Dr. Adm. 1997, n°433, note R. SCHWARTZ ; CJEG 1998. 433, note J-F. LACHAUME ; MTP 19 septembre 1997, p. 61.

- tout d'abord, il faut que des emplacements gratuits aient été réservés à proximité de la zone de stationnement payant[601] ;
- ensuite, la mesure ne doit pas porter atteinte au principe d'égalité entre les usagers situés dans une même situation, ni au droit de desserte des riverains[602]. Ce dernier fait partie des aisances de voirie et se distingue du droit de stationner, ce qui a pour conséquence d'assujettir les riverains au paiement du stationnement, même si celui-ci s'exerce devant leur immeuble[603]. Le droit de desserte ne comporte que la possibilité d'arrêter le véhicule sur la chaussée le temps nécessaire pour faire monter ou descendre les personnes ou pour charger ou décharger les marchandises[604]. Pendant longtemps, le juge s'est livré à une interprétation restrictive de ce droit, exigeant seulement que la desserte des immeubles riverains puisse être assurée *« soit en double file le long des emplacements de stationnement payants, soit dans les intervalles laissés à ces emplacements »*[605]. Critiquable dans la mesure où un arrêt, aussi bref soit il, suffit largement à faire naître un embouteillage en centre-ville, le juge semble désormais exiger la mise en place d'autres stratégies comme un aménagement des heures pendant lesquelles le stationnement est gratuit et/ou réduit[606]. Il est à noter que ces dernières ne sont pas contraires au principe d'égalité sus-visé puisqu'il existe, entre les riverains des voies publiques soumises au stationnement payant, une différence de situation de nature à justifier un traitement différent[607], mais nous reviendrons sur ces questions dans la section suivante consacrée pour partie au stationnement résidentiel.
- Enfin, le stationnement payant ne peut, en théorie, être imposé sur la totalité du territoire communal ni même dans la totalité du centre urbain le plus dense : la circulaire du 9 mai 1969 précise qu'il convient de *« le limiter aux emplacements où il est d'impérieuse nécessité de permettre au plus grand nombre d'usagers de stationner successivement pour de courtes durées (abords des bâtiments administratifs : hôtel de ville, bureaux de poste ; des centres commerciaux, bancaires…)*. On sait aujourd'hui que la majorité des centres de villes moyennes et de métropoles est soumise au stationnement payant qui s'étend souvent au-delà du centre et englobe le péricentre.

[601] CE 22 février 1974, *« Sieur Idée et autres »*, Gaz. Pal., 5 juillet 1975, Rec. Lebon p. 141.
[602] CE 8 juin 1994, *« Audouin »*, Rec. Lebon p. 830, D. 1994. IR. 228.
[603] C. cass. crim, 8 avril 1992, *« Baudoux »*, Gaz. Pal. 15-16 janvier 1993, p. 6, note J-P. DOUCET ;
[604] CE. 2 mars 1966, *« Lyon-Marée »*, Rec. Lebon p. 155.
[605] CE. 26 février 1969, *« Fédération nationale des clubs automobiles de France »*, *op. cit.*
[606] CE. 30 juillet 1997, *« Commune de Dunkerque »*, Rec. Lebon, tables, p. 706, LQJ 6 novembre 1997, n°89, p. 6, note D. MORENO.
[607] CE 4 mai 1994, *« Ville de Toulon »*, Rec. Lebon p. 221.

> Dans le même esprit, on ne saurait admettre qu'il soit mis en œuvre 24 heures sur 24 et doit être limité aux heures pendant lesquelles il est nécessaire.

Même si un problème d'incivilité demeure, surtout en France, il faut reconnaître que, dans l'ensemble,le stationnement payant s'est révélé être un système efficace pour lutter contre le stationnement anarchique. Aujourd'hui, compte tenu des problèmes de pollution en centre-ville, la réduction du nombre de véhicules en circulation répond à un objectif d'utilité publique qui ne relève plus de la compétence exclusive du maire. En effet, depuis la loi SRU[608], les EPCI et les syndicats mixtes peuvent également, à condition d'y être autorisés par les statuts, instituer le stationnement payant. Celui-ci vient d'être renforcé dans le cadre de la loi Grenelle 2 qui prévoit que le stationnement des véhicules à moteurs devra désormais, dans certaines communes et sous certaines conditions, être soit interdit, soit réservé à des catégories particulières de véhicules, soit limité dans le temps, soit payant[609].Cette mesure, limitée aux voies publiques supportant la circulation de véhicules assurant un service régulier de transport public, témoigne de l'intérêt communautaire de ces voies pour autant que la commune soit membre d'une métropole ou d'une communauté urbaine. Dans le cas où elle appartient à une communauté d'agglomération ou à une communauté de communes, encore faut-il que ces dernières exercent la compétence « création, aménagement et entretien de la voirie communautaire » et que leur territoire soit couvert par un PDU. Pour autant, s'il convient de reconnaître que des mesures restrictives et coercitives sont nécessaires, il faut insister sur le fait qu'elles ne doivent pas porter atteinte à la liberté et la fluidité des déplacements. A ce titre, l'attractivité du centre-ville suppose que l'institution du stationnement payant s'accompagne du développement d'une offre complémentaire intermodale.

II - Le développement d'une offre de transport complémentaire et intermodale

L'importance du facteur stationnement dans le choix du mode de déplacement est aujourd'hui clairement établie : on sait que la réalisation d'un nombre important de places de stationnement en centre-ville va à l'encontre d'une politique de déplacement visant à promouvoir l'usage d'autres modes de transport que la voiture. Ces considérations, conjuguées aux difficultés croissantes d'accès aux centres-villes et à la volonté d'y privilégier

[608] Art 108 loi SRU du 13 décembre 2000, *op. cit.*, codifié à l'art L. 2333-87 CGCT.
[609] Art L. 2213-3-1 CGCT.

le stationnement des résidents et des livreurs, ont favorisé la recherche de solutions alternatives qui correspondent à une stratégie globale d'agglomération. Celle-ci suppose une parfaite connaissance de la demande de stationnement liée à l'emploi et au tourisme **(A)**, afin de satisfaire la demande par la création de parcs relais en périphérie **(B)**, et par l'organisation de la circulation et du stationnement des vélos en centre-ville **(C)**.

A/ La demande de stationnement liée à l'emploi et au tourisme

Si le stationnement lié à l'exercice d'une activité professionnelle en centre-ville fut le premier à faire l'objet de restrictions, les politiques publiques tentent aujourd'hui d'inciter les visiteurs à accéder aux centres anciens autrement qu'en voiture. Nous verrons dans quelles mesures l'emploi et le tourisme constituent des secteurs d'activités générant un usage important des véhicules particuliers **(1°)**, sachant que l'importance de l'activité touristique de certaines villes nécessite de prévoir, en parallèle, des mesures particulières pour faciliter le stationnement des autocars de tourisme **(2°)**.

1° Les véhicules particuliers

Compte tenu de l'état de saturation du stationnement payant en centre-ville et de la nécessité d'y maintenir les habitants et les petits commerces[610], il est apparu légitime de contraindre les pendulaires et les visiteurs à laisser leur véhicule à l'extérieur de la ville pour utiliser d'autres modes de transports. C'est en tout cas l'un des principaux leviers d'action des PDU qui, dans le cadre des objectifs qui leur ont été assignés par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996[611] , peuvent limiter le stationnement des actifs en centre-ville : théoriquement, l'offre publique sur voirie ne devrait plus leur être accessible en hypercentre.
Les pendulaires sont ceux ayant un lieu de travail fixe situé en centre-ville, ce qui exclut les représentants, les livreurs, les employés de chantiers et marchands ambulants. Ils sont plus de 7 millions à travailler en centre-ville, dont plus de la moitié dans les bureaux[612], ces derniers étant en constante augmentation compte tenu du phénomène de tertiarisation. Leurs déplacements quotidiens s'effectuent en majorité aux heures de pointe et constituent une part

[610] Nous avons choisi de traiter séparément la question des pendulaires et des visiteurs de celle des résidents et des livreurs dans la mesure où cette dernière nous semble plus problématique. La mise en œuvre du stationnement résidentiel et celui lié aux livraisons présentent un certain degré de complexité qui justifie, selon nous, une analyse plus conséquente qui fera l'objet de la section suivante.
[611] Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite loi LAURE, JO n°1, 1 janvier 1997, p. 11.
[612] CERTU, *« Les politiques de stationnement après la loi SRU, pourquoi, comment ? »* Lyon, CERTU, coll transport et mobilité/CERTU, 2003, p. 29.

importante de la circulation dans la mesure où il s'agit souvent de longs trajets. Les études réalisées ces dernières années sont unanimes : le fait de payer pour aller travailler étant très mal accepté, il en résulte que, lorsque des places de stationnement gratuites sont disponibles sur le lieu de travail, les actifs utilisent systématiquement leur véhicule personnel ; lorsque ce n'est pas le cas, ils font le choix des transports en commun. La cohérence entre la politique de déplacement à l'échelle de l'agglomération et la réglementation locale de stationnement passe nécessairement par la réduction du stationnement des actifs en centre-ville.

Les visiteurs, c'est à dire les usagers qui ne stationnent pas régulièrement près de leur logement ou de leur lieu habituel de travail et qui se rendent en centre-ville pour des motifs variés (achat, loisir, tourisme …), font,la plupart du temps le choix de la voiture. Ce choix se justifie principalement par des raisons financières dans la mesure où le fait de se déplacer en voiture est souvent moins coûteux pour une famille que les transports en commun. Il faut reconnaître également qu'en cas d'achats volumineux, le véhicule personnel assure un déplacement bien plus commode. Concernant le stationnement, on observe une tendance générale à préférer la voirie plutôt que le parking en ouvrage souvent plus cher : toute heure entamée est due et il n'existe pas, comme c'est le cas pour le stationnement sur voirie, de créneaux d'horaires gratuits de 12h à 14h et de 19h à 7h, ni de différenciation pour les dimanches et jours fériés. Enfin, le fait de stationner à ciel ouvert offre un cadre plus agréable et plus sécurisant que celui des sous-sols (temps d'attente aux ascenseurs, odeurs des pots d'échappement, escaliers crasseux ou squattés…). En bref, on constate qu'il existe moins de contraintes à stationner sur la voie publique qu'en parc : seule la durée de stationnement doit être anticipée par l'usager, ce qui n'est pas toujours évident en cas d'achats de services supposant un temps d'attente indéterminé (médecins, avocats, administrations…).

2° Les autocars de tourisme

Si la question du stationnement des autocars pose souvent problème dans les centres-villes touristiques, elle est en revanche rarement traitée dans les PDU, l'article 96 de la loi SRU leur imposant seulement d'indiquer les zones de stationnement et d'arrêt des transports en commun. Le plus souvent, cette question n'est pas considérée comme prioritaire par les municipalités, sauf lorsque l'activité touristique de la ville revêt une certaine importance économique. La volonté d'améliorer la qualité de l'accueil fait aux touristes, conjuguée à la nécessité de limiter la gêne qui en résulte pour les habitants, poussent les collectivités locales à élaborer des solutions. Ces dernières consistent le plus souvent à aménager des parkings, réservés aux autocars ou polyvalents, à proximité des lieux les plus touristiques : c'est

notamment le cas à Nice où plusieurs parcs de stationnement leur sont réservés en limite du centre ou de la vieille ville[613]. Les conditions de stationnement y sont très variables que ce soit au niveau de la durée autorisée, des jours et des heures d'ouverture, de l'existence d'une tarification, de la mise en place d'un système de surveillance, des structures d'accueil pour les chauffeurs ou des espaces de lavage-vidange. Lorsque la zone est interdite à la circulation et au stationnement des autocars, deux types de mesures peuvent être prévus : soit des emplacements réservés situés à l'extérieur des zones qui leur sont interdites et notamment des centres anciens, soit des emplacements de « dépose minute » à l'intérieur de ces mêmes zones où ils sont autorisés à s'arrêter pour une durée limitée afin de déposer leurs passagers.

Les principaux dysfonctionnements tiennent à l'absence d'éléments de diagnostic précis concernant le nombre de véhicules fréquentant la ville, le type de fréquentation ou les attentes des professionnels du tourisme. Ces derniers sont en effet rarement associés aux projets, au point que certains offices du tourisme ne connaissent pas l'existence même d'une réglementation de la circulation et du stationnement des autocars. On constate en effet que les projets sont trop souvent abordés sous un angle exclusivement technique aux dépens de la dimension touristique, c'est-à-dire de la communication, de la signalisation, de l'incitation, de l'adaptation à la demande des tour-opérateurs… Or pour assurer l'efficacité du dispositif, il est indispensable d'associer le plus en amont possible les acteurs du tourisme afin de ne pas se limiter à une réponse technique visant uniquement à accroître l'offre. Les questions de signalétiques et d'itinéraires des véhicules dans la ville doivent accompagner l'offre et être mises à profit pour améliorer la mise en valeur touristique de la ville. Certaines villes ont d'ores et déjà réalisé des documents d'information à destination des autocaristes présentant l'ensemble du dispositif et de la réglementation en vigueur[614]. D'autres ont réalisé un véritable diagnostic préalable afin de mettre en place une chaîne d'accueil comprenant des espaces hiérarchisés (dépose minute, stationnement de longue durée) par création d'infrastructures adaptées (parcs de stationnement, matérialisation d'emplacements…)[615]. Bien évidemment, il n'est pas rare que certains projets soient freinés en raison de l'absence de

[613] Il s'agit des parkings Ferber, De Lattre de Tassigny et Sulzer.

[614] Paris, Rennes ou Marseille…

[615] C'est notamment le cas de la ville de Lyon qui, en association avec la communauté urbaine, la Chambre de commerce et d'industrie, et l'office du tourisme, a lancé un diagnostic afin de mieux connaître les pratiques et les besoins des autocaristes. Ce diagnostic a pour but de faciliter l'élaboration d'un dispositif complet d'accueil des autocars articulant des emplacements de dépose, un stationnement de moyenne durée et un site de stationnement de longue durée et de nuit avec services aux chauffeurs. Des mesures complémentaires telles que l'indication d'itinéraires reliant les points de dépose ou de reprise des voyageurs ainsi que la mise en place d'agents d'accueil sur le terrain pour informer les chauffeurs sur la réglementation devraient parfaire le projet tout en lui assurant une image positive.

disponibilité foncière, surtout lorsqu'il s'agit de centres anciens. L'intérêt d'élaborer une stratégie globale au niveau de l'agglomération prend alors toute son importance.

B/ L'espace périphérique au service de l'accessibilité du centre-ville : les parcs relais

S'il ne fait aucun doute que la voiture est inégalable dans ses qualités de souplesse, il n'en demeure pas moins que son afflux, dans les parties centrales et anciennes des villes, constitue aujourd'hui un véritable problème de santé publique. Face à ce constat, les politiques publiques ont fait le choix de la « discrimination positive » en faveur de toutes les alternatives à la voiture individuelle. Si cette démarche suppose de réduire les places de stationnement gratuit et d'augmenter le tarif du stationnement payant, il convient également de développer ce qu'il est courant de nommer aujourd'hui l'intermodalité, c'est-à-dire de proposer des offres de transport et de stationnement complémentaires afin de garantir l'acheminement des usagers vers et à l'intérieur des centres-villes. A ce titre, la réalisation de parcs relais permet à la fois d'optimiser l'usage des transports en commun tout en limitant la circulation automobile dans les centres-villes. La réalisation de parcs relais s'inscrit dans le cadre des politiques de déplacements initiées par la loi LOTI et la loi LAURE et obéit à une logique différente de celle des parcs traditionnels[616] : il s'agit d'un véritable outil de dynamisation et de promotion du réseau de transports en commun, ce qui dépasse largement la logique de rentabilisation des parcs en ouvrage classiques[617].

Il constitue en effet un élément structurant complémentaire du réseau à condition d'être implanté au plus près des arrêts de transports en commun. La logique de cette implantation est de favoriser l'intermodalité, c'est-à-dire la mixité des modes de transports, afin de désengorger la circulation dans les centres-villes. Sa vocation tient au rôle clé qu'il joue dans l'interconnexion et la complémentarité des réseaux de transport individuel et collectif : en ce sens, le développement de ces parcs doit nécessairement s'accompagner de la promotion de nouvelles pratiques de déplacements et nous verrons plus loin l'intérêt d'agir en faveur de l'usage de la bicyclette en centre-ville. Alors même qu'ils ont commencé à se développer en France dès le début des années 1990 dans les villes dotées d'un métro ou d'un tramway, ils ont parallèlement fait l'objet de nombreuses hésitations sémantiques. De « parc d'accueil » au

[616] A l'exception de la région Ile de France, le plus ancien parc relais est celui de Laurent Bonnevay dans l'agglomération lyonnaise crée en 1978 à l'ouverture de la première ligne de métro. Toutefois, c'est seulement dans les années 1990 que la réalisation de parcs relais s'est accélérée. Pour plus d'informations, voir CERTU, CETE Lyon *« Les parcs relais de province : résultats de l'enquête réalisée en 1998»*, Lyon, CERTU, coll Rapports d'étude, transport et mobilité/CERTU, 1999.

[617] Nous reviendrons plus amplement sur cette question à la fin de la présente section lors de l'analyse des outils contractuels.

« parc de liaisons » ou « d'échanges » en passant par le « parc d'intérêt régional », la terminologie française ne s'est fixée qu'en 1992 lorsque le terme de « parc relais » a été adopté par la commission de terminologie des transports du ministère de l'Equipement. Défini comme un *« lieu aménagé à proximité d'un arrêt de transport public destiné à inciter un automobiliste à garer son véhicule pour emprunter ensuite un moyen de transport collectif »*, le parc relais se distingue du parc de rabattement par le fait qu'il contient des aménagements spécifiques au stationnement. En général situés entre 2 et 5 km du centre-ville, il intéresse principalement une clientèle d'habitués, souvent abonnée au réseau et résidant à proximité du parc, mais les visiteurs sont également susceptibles de constituer une clientèle potentielle à condition que l'information et la signalisation soient adéquates[618]. Si depuis 1992 le sigle « P+R » est couramment utilisé en France comme à l'étranger[619], il importe également d'informer les automobilistes sur l'existence, l'intérêt et le fonctionnement du parc[620] ainsi que sur les conditions du transfert vers les transports en commun, et notamment les horaires. En effet, pour l'usager, le parc doit être un lieu qui lui permet de changer rapidement de mode de transport, que ce soit de la voiture vers les transports en commun et des transports en commun entre eux au cours d'un même déplacement. De plus, la création de parcs relais est trop souvent assimilée à une offre supplémentaire alors qu'il s'agit d'une mesure d'accompagnement de la diminution de l'offre en centre-ville : le volet les concernant est en général très présent dans les PDU[621] mais ne peut, à lui seul, garantir une diminution significative de l'usage de la voiture vers les centres-villes. A ce titre, la loi Grenelle 2 a incorporé les objectifs et orientations du PDU aux objectifs du SCOT dans le cadre du DOO et ce, afin de mieux prévoir et anticiper les besoins en matière de circulation et de stationnement. Dès lors, le SCOT, dont la force prescriptive a été largement renforcée, doit être l'occasion de coordonner la mise en place de parcs relais avec une politique de stationnement cohérente dans les centres-villes. Ainsi, il pourra définir une politique de

[618] C'est seulement depuis le début des années 1990 que les villes françaises, inspirées par certaines villes étrangères, se sont intéressées à la clientèle occasionnelle des parcs relais. C'est le cas par exemple de Strasbourg, Grenoble ou Montpellier où des tarifications forfaitaires pour le stationnement et le déplacement en en transports en commun de tous les passagers de la voiture ont été mises en place. Nantes a mis en place une formule « Week-end » et les parcs relais strasbourgeois, particulièrement proches du centre-ville et financièrement attractifs, ont une clientèle majoritaire pour le motif achat.

[619] Auparavant, les panneaux et terminologies différaient selon les agglomérations et selon les pays, ce qui a ralenti la création d'une « culture multimodale à l'ensemble de la population » : voir CERTU, *« Les politiques de stationnement après la loi SRU »*, *op. cit.*, p. 89.

[620] Il peut s'agir notamment de campagnes publicitaires, d'informations diffusées à la radio ou de panneaux à messages variables.

[621] CERTU, *« Bilan des PDU de 1996 à 2001 : les PDU, de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain »*, Lyon, CERTU, 2002, 369p.

stationnement restrictive dans les zones centrales en imposant le principe de normes plafonds pour la création de places dans les futures opérations immobilières de bureaux.

L'efficacité des parcs relais dépend également de leur tarification : elle constitue le seul moyen d'attirer la clientèle qui, en adhérant à l'intermodalité[622], doit réaliser une économie substantielle. En principe, la règle générale est que les parcs relais sont gratuits, mais ils peuvent être réservés aux utilisateurs des transports en commun avec un contrôle d'accès automatique via le titre de transport, ou combiner le coût du stationnement et le coût du transport. L'introduction d'un paiement est délicate[623] et risque de décourager les usagers à moins qu'elle ne soit justifiée par une contrepartie satisfaisante comme des mesures de surveillance. A ce sujet, afin de les rendre plus attractifs, la labellisation des parcs relais est un moyen de garantir aux usagers une qualité de prestation standardisée en termes de propreté, sécurité, accueil, information, et de conditions d'accès aux transports publics. Le temps de transport apparaît également comme un critère d'attractivité et il est indispensable d'accompagner les parcs relais de la réalisation de sites propres[624] afin que les autobus et les tramways accèdent plus rapidement au centre que les voitures. Néanmoins, si la mise en place d'un système intermodal peut s'avérer très avantageuse à l'égard du stationnement des pendulaires et des visiteurs, l'opportunité de créer un parc relais doit être mûrement réfléchie. Implanté à proximité immédiate d'une station de lignes fortes, ce type d'équipement exige beaucoup d'espace, est relativement coûteux, et pose la question de la concurrence avec d'autres utilisations de l'espace. En effet, même si le financement des parcs relais attachés aux lignes de transports collectifs structurantes (en site propre ou non) peut être assuré par l'Etat lorsqu'il existe une stratégie globale de stationnement sur l'agglomération[625], encore faut-il que la logique communale soit en adéquation avec la logique d'agglomération. Or ce n'est pas toujours le cas, d'autant plus que si la décision de création se prend au niveau de l'agglomération, son bénéfice profite avant tout aux communes centrales, les communes périphériques pouvant alors légitimement douter de leur intérêt dans la réalisation de ce type d'équipement. Enfin, il conviendra de prévoir une stratégie de déplacement adéquate en

[622] Principe qui repose sur le changement de modes de transport au cours d'un même déplacement afin de faire baisser la part de la voiture particulière.

[623] Les coûts d'investissement et de fonctionnement des parcs relais étant élevés, le paiement par l'usager de son stationnement risque dans l'avenir de se développer dans les parcs relais les plus attractifs et souvent saturés. Dans l'immédiat, il reste minoritaire à l'exception de la région Ile-de-France.

[624] Couloir réservé aux transports en commun de surface qui se distingue des voies de circulation automobile grâce à une signalisation au sol spécifique.

[625] Circulaire NOR. EQUT0110143C n°2001-51 du 10 juillet 2001 relative aux aides de l'Etat à la mise en œuvre des PDU et aux transports collectifs de province.

centre-ville : outre la mise en place d'une politique de transports en commun, celle-ci peut également se traduire par une offre d'itinéraires cyclables conséquente.

C/ L'organisation de la circulation et du stationnement des vélos en centre-ville

Préalablement à la mise en place d'une offre de stationnement réservée aux vélos, il convient d'envisager les conditions de leur circulation dans la mesure où celles-ci revêtent un caractère prioritaire, tant au niveau de la sécurité des usagers que de la cohérence du dispositif intermodal. La question du stationnement n'apparaît en effet que dans un second temps, afin d'éviter un stationnement anarchique des bicyclettes qui nuirait aux autres usagers de la voie publique. A ce titre, nous verrons que la création d'itinéraires cyclables repose sur le respect de certaines conditions **(1°)**, et que leur aménagement suppose de prévoir un stationnement sécurisé assorti d'un libre service de bicyclettes **(2°)**.

1°Les conditions de création d'itinéraires cyclables

Si la politique de développement durable issue des lois SRU et Grenelle 2 a permis d'accroître la partie des voies publiques réservée à la circulation « douce », et en particulier aux vélos, leur création est loin, à la différence du stationnement payant, de s'être généralisée en centre-ville. Seules quelques grandes villes se sont concrètement engagées dans cette démarche qui peine à se développer que ce soit en raison des contraintes inhérentes à la gestion de la sécurité **(a)**, ou des difficultés d'application de l'article L. 228-2 du Code de l'environnement **(b)**.

a)La gestion de la sécurité

Même si le paysage législatif laisse apparaître une véritable prise de conscience sur la nécessité de promouvoir l'usage du vélo, force est de constater que la règlementation demeure évasive et peu contraignante. Ce constat a récemment permis au juge administratif d'apporter des précisions importantes sur les obligations qui incombent aux collectivités en matière de réalisation d'itinéraires cyclables qui, comme nous allons le voir, peuvent prendre différentes formes. Certains sont formellement interdits aux automobilistes, aux cyclomoteurs, mais également aux piétons et aux rollers, sous réserve d'une tolérance du maire en fonction des circonstances locales[626] : il en est ainsi de la piste cyclable qui se définit comme une *« chaussée exclusivement réservée aux cycles à deux ou trois roues »*, et de la bande cyclable qui est une *« voie exclusivement réservée aux cycles à deux ou trois roues sur une chaussée à*

[626] Art R. 431-9 al 2 CR.

plusieurs voies » [627]. Il en va différemment de la bande cyclable ou voie cyclable sur trottoir[628] qui constitue une zone identifiée du trottoir : à l'inverse des cas précédents, celle-ci est réservée aux piétons et tolère simplement les cycles, dans une certaine limite. En effet, cette tolérance ne concerne en théorie que les enfants de moins de huit ans, à condition qu'ils conservent l'allure du pas et qu'ils n'occasionnent pas de gêne aux piétons[629]. Elle a été étendue par le décret du 12 novembre 2010[630] à tous les trottoirs, même dépourvus de bande cyclable, ainsi qu'aux accotements. Malgré le fait que la bande cyclable ait eu pendant longtemps mauvaise presse , elle constitue souvent en centre-ville une meilleure alternative que la piste, que ce soit pour des raisons de place, d'usage, ou de financement : solution intermédiaire entre les aménagements en site propre et les solutions intégrées de type « zone 30 »[631], elle présente plusieurs avantages qui tiennent à sa facilité d'accès et à son installation rapide et économique qui ne nécessite qu'un simple marquage. De plus, la présence forte du cycliste sur la chaussée même permet non seulement d'introduire une forme de modération de la vitesse du trafic motorisé, mais également de montrer aux autres utilisateurs de la voie publique que le vélo existe et qu'il constitue une alternative valable à l'automobile. En revanche, le fait que la piste cyclable soit physiquement séparée du trottoir et de la chaussée crée un sentiment de sécurité excessif chez le cycliste qui peut être fatal lorsque celui-ci se retrouve sur des chaussées qui ne lui sont plus exclusivement réservées. A ce titre, la loi SRU [632] a prévu que le PDU doit porter sur *« A. – L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, notamment en définissant un partage modal équilibré de la voirie pour chacune des différentes catégories d'usagers et en mettant en place un observatoire des accidents impliquant un piéton ou un cycliste »*. C'est dans le même esprit que le décret du 30 juillet 2008[633] a conféré au maire la possibilité de généraliser les doubles sens cyclables dans

[627] Art R. 110-2 al 5 et 11 CR.
[628] Apparu en 1577, le terme « trottoir » désignait la piste où l'on faisait trotter les chevaux. Ce n'est qu'au XVIII^{ème} que le mot a acquis son sens actuel, à savoir un chemin surélevé réservé à la circulation des piétons sur les côtés d'une rue. A ce titre, il se distingue du « terre-plein » qui constitue une plate-forme levée de terre généralement soutenue par une maçonnerie, et qui est considéré par la jurisprudence comme une partie intégrante de la voie publique sur laquelle il est possible de créer une piste cyclable : voir CAA Marseille 15 décembre 2009, *« Ville de Marseille »*, req. n°09MA00773.
[629] Art R. 412-34 CR.
[630] Art 11 Décret n°2010-1390 du 16 novembre 2010 portant diverses mesures de sécurité routière, JO n°0265, 16 novembre 2010, p. 20354.
[631] L'article R. 110-2 CR définit ces zones comme une *« section ou ensemble de sections de voies constituant une zone affectée à la circulation de tous les usagers. Dans cette zone, la vitesse des véhicules est limitée à 30 km/ h (…) »*.
[632] Art 96 modifiant l'art 28-1 de la LOTI.
[633] Art 1er décret n°2008-754 du 30 juillet 2008 portant diverses dispositions de sécurité routière, JO n°0178, 1er août 2008, p. 12314, codifié à l'art R. 110-2 II CR.

les zones où la vitesse est limitée à 20 km / heure (zones de rencontre)[634] et à 30 km / heure (zones 30)[635]. Les avantages sont en effet multiples : d'une part, le fait que les cyclistes roulent en sens inverse des automobiles permet de réduire le nombre d'accidents qui sont le plus souvent provoqués par des véhicules arrivant de l'arrière ; d'autre part, la suppression des ruptures d'itinéraires permet d'éviter les points dangereux car les cyclistes restent sur la chaussée ; enfin, la vitesse réduite diminue les risques d'accidents et le taux de pollution. Il est à noter que des recours contre l'absence de création, l'insuffisance ou la suppression de doubles sens cyclables ont récemment été portés devant les tribunaux administratifs : c'est notamment le cas à Lyon où l'arrêté pris par le maire aboutit à exclure la plupart des rues de la zone 30 du bénéfice des doubles sens cyclables pour des motifs liés à la sécurité[636], ainsi qu'à Die, où la circulation des vélos en double sens a été interdite dans une zone de rencontre en raison de « l'inadaptation des voies et mobiliers au double sens de circulation des cyclistes »[637]. L'article R. 110-2 du Code de la route évoquant la possibilité d'édicter des dispositions différentes aux doubles sens cyclables sans autre précisions, il reviendra à la jurisprudence d'encadrer cette faculté au besoin en ayant recours à la théorie du bilan déjà utilisée en matière de réalisation de piste cyclable[638]. Enfin, il convient de préciser que le décret du 12 novembre 2010 facilite la mise en place par les collectivités du « tourne à droite » en permettant à l'autorité investie du pouvoir de police de *« réserver une voie que les conducteurs de cycles et de cyclomoteurs sont tenus d'emprunteur pour contourner l'intersection par la droite »*[639].

b)Les difficultés d'application de l'article L. 228-2 du Code de l'environnement

Si pour favoriser le développement de l'utilisation des bicyclettes en ville, l'article 20 de la loi du 30 décembre 1996[640] a rendu obligatoire la création d'itinéraires cyclables à l'occasion de la réalisation ou de la rénovation des voies urbaines[641] en fonction des besoins et contraintes de la circulation, elle ne précise pas les parties de la voie publique sur lesquelles ces derniers

[634] Créées par le décret de 2008, ces zones se caractérisent par *« une section ou ensemble de sections de voies en agglomération constituant une zone affectée à la circulation de tous les usagers. Dans cette zone, les piétons sont autorisés à circuler sur la chaussée sans y stationner et bénéficient de la priorité sur les véhicules»*.

[635] La zone 30 se distingue de la zone de rencontre en ce qu'elle ne se situe pas nécessairement « en agglomération » et qu'elle n'autorise pas les piétons à circuler sur la chaussée. La vitesse autorisée y est donc supérieure de 10 km/h.

[636] Arrêté municipal des 17, 20 et 21 mai 2010.

[637] Arrêté municipal du 30 juin 2010.

[638] Le juge vérifie en effet si d'autres solutions techniques sont envisageables. Voir CE 16 décembre 2004, *« Sté Carrières et matériaux »*, JurisData n°2004-067871.

[639] Art 18 décret 12 novembre 2010 précité, codifié à l'art R. 415-15 CR.

[640] Loi n°96-1236, *op. cit.*

[641] A l'exception des autoroutes et voies rapides.

doivent être créés. Ainsi, la CAA de Marseille a été amenée à rappeler à l'occasion d'un litige concernant les allées du Prado, à Marseille, qu' *« il ne résulte ni des dispositions du Code de la route, ni d'aucune autre disposition légale ou règlementaire, qu'une piste cyclable ne puisse être créée que sur des chaussées réservées aux véhicules à moteur, et non sur des terre-pleins constituant des parties intégrantes de la voirie publique, même surélevées par rapport à ces dernières, alors même qu'ils auraient été réservés antérieurement à l'usage exclusif des piétons et usagers assimilés »*[642]. Par ailleurs, l'application de cette disposition par les tribunaux a soulevé des difficultés d'interprétation relatives à l'appréciation des « besoins et contraintes de la circulation » : considérant que ce texte n'était pas suffisant pour créer une obligation susceptible d'être sanctionnée, les juges ont souvent rejeté les recours dirigés contre les refus de municipalités de réaliser de tels aménagements au motif que les besoins et les contraintes de la circulation de les justifiaient pas. Cette question a dans un premier temps été tranchée en 1993 par la CAA de Lyon[643] qui a donné une véritable force juridique à l'article 20 aujourd'hui codifié à l'article L. 228-2 du Code de l'environnement (CE). Se livrant à une interprétation rigoureuse du texte, la Cour considère que la réalisation d'itinéraires cyclables à l'occasion de la création ou de la rénovation de voies urbaines constitue une obligation qui ne connaît que deux tempéraments relatifs à l'incompatibilité avec les besoins et contraintes de la circulation, ou avec les orientations du PDU. Après avoir constaté l'absence de prise en compte des intérêts des cyclistes dans le cadre de l'opération alors qu'aucune de ces conditions n'était remplie, la décision de réaménagement de la voie fut annulée. Si cet arrêt présente l'avantage de donner à l'article 20 une valeur contraignante qui lui faisait alors défaut, il n'en demeure pas moins que l'argumentation reste incohérente : en effet, on comprend mal comment la réalisation d'itinéraires cyclables peut être incompatible avec le PDU alors que l'article 28-1 de la loi du 30 décembre 1982[644] impose justement à ce dernier de favoriser *« le développement des transports collectifs et des moyens de déplacements économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et de la marche à pieds »*. Sans doute est-ce pour cette raison que, quelques mois plus tard, la Cour d'appel de Douai retiendra une formulation ne faisant pas état de ces exceptions puisqu'elle considèrera *« qu'il ressort de ces dispositions et de leur rapprochement avec les débats parlementaires ayant précédé leur adoption que le législateur a entendu imposer aux collectivités locales concernées, à compter du 1er janvier 1998, une obligation de mise au*

[642] CAA Marseille 15 décembre 2009, *« Ville de Marseille »*, req. n°09MA00773.
[643] CAA Lyon 28 juillet 2003, *« Allain. et Association Roulons en ville à vélo »*, req. n° 99LY02169; O. DUPERON, *L'obligation pour les communes d'aménager des pistes cyclables*, AJDA 2003, p. 2327.
[644] Loi n°82-1153 précitée.

point d'itinéraires cyclables pourvus d'aménagements adaptés, à l'occasion des réalisation ou des rénovations des voies urbaines »[645]. Cinq ans plus tard, à l'occasion d'un litige concernant le programme d'aménagement du nouveau plan de circulation du centre-ville de Brest, la CAA de Nantes, dans un arrêt du 26 juin 2009[646], apporte des précisions importantes quant à l'interprétation des besoins et des contraintes de la circulation. Elle juge en effet que ces derniers ne concernent que la forme et la nature des aménagements, lesquelles sont laissées à l'appréciation de la collectivité qui ne peut les invoquer pour se soustraire à son obligation. Cette interprétation nous semble cohérente dans la mesure où elle tient compte, à la différence de l'arrêt de la CAA de Lyon, de l'obligation de compatibilité avec le PDU qui ne peut, comme nous l'avons indiqué plus haut, qu'encourager la réalisation de ce type d'ouvrage tout en prévoyant des mesures relatives au stationnement.

2° L'aménagement des itinéraires cyclables : stationnement sécurisé et libre service de bicyclettes

La diminution de la fréquentation automobile et la suppression de places sur la voie publique doivent permettre de dégager suffisamment d'espace pour aménager un service de stationnement pour les vélos. Celui-ci doit, bien entendu, s'accompagner d'une politique incitative favorisant le stationnement des vélos sur les espaces privés. Dès lors, plusieurs dispositifs législatifs et règlementaires se superposent à divers titres : droit de l'urbanisme, droit de l'environnement, droit de la construction et de l'habitation et droit des transports. Les premiers appels à l'utilisation de la bicyclette résultent de la loi sur l'air du 30 décembre 1996 qui a rendu les PDU obligatoires dans tous les périmètres de transports urbains (PTU) situés dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants et leur a imposé de contenir des orientations portant sur *« le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et de la marche à pied »* [647]. Elément à part entière des pratiques intermodales, le vélo répond en effet à plusieurs objectifs du PDU puisqu'il contribue à réduire la circulation automobile et donc la pollution atmosphérique et sonore. Toutefois, le thème du stationnement des vélos étant rarement abordé dans les PDU version « loi sur l'air », la loi SRU l'a rendu obligatoire en prévoyant que ces derniers doivent préciser *« en fonction notamment de la desserte en*

[645] CAA Douai 30 décembre 2003, *« Association Droit au vélo »*, req. n°02DA00204.
[646] CAA Nantes 26 juin 2009, *« Communauté urbaine Brest Métropole Océane »*, req. n°08NT03365; S. DUGOMMIER, *L'obligation de création d'itinéraires cyclables lors de la réalisation ou de la rénovation de voies urbaines*, AJDA 2009, p. 2054.
[647] Art 14 loi LAURE précitée modifiant l'art 28 de la LOTI, précitées.

transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments les limites des obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et les minima des obligations de stationnement pour les véhicules non motorisés »[648]. Plus récemment, la loi Grenelle 2 a opéré un renforcement de cette disposition en conférant au DOO du SCOT la possibilité de préciser, dans les territoires non couverts par un PLU comprenant un PDU, en fonction de la desserte en transports collectifs réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la desserte des bâtiments, *« 2° Les obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer »*[649]. Néanmoins, les collectivités ne sauraient se contenter d'édicter de telles obligations sans engager parallèlement des actions visant à améliorer l'intermodalité (stationnement des vélos dans les parcs relais, transport des vélos dans les transports en commun, itinéraires cyclables de rabattement sur les stations de transports en commun), ou des actions de planification (adoption de chartes vélos accompagnées de schémas directeurs vélos de l'échelle du quartier à celle de l'agglomération, réservation d'emplacements de stationnement sur voirie pour les deux roues…). Si le choix des actions à engager doit être adapté aux spécificités du contexte local et s'il n'existe pas une politique de stationnement généralisable à toutes les agglomérations, on constate néanmoins que certains aspects doivent être impérativement traités au risque de priver de toute efficacité la politique mise en place. Ainsi, en déterminant certaines zones des documents d'urbanisme pouvant faire l'objet d'un régime spécifique en matière de stationnement, le PDU ouvre aux collectivités locales la possibilité d'exiger, pour toute nouvelle construction, la création de garages à vélos sécurisés et faciles d'accès. On constate en effet que la crainte du vol est, après l'insécurité, l'obstacle le plus important à l'usage du vélo en ville et il est donc nécessaire de prévoir des mesures particulières telles que la pose d'arceaux permettant l'accrochage du vélo. A ce titre, et dans le cadre du développement des modes alternatifs à l'automobile, la circulaire du 10 juillet 2001[650] avait prévu d'apporter une aide financière de 35% à l'élaboration d'un réseau cyclable structurant, et à toute action favorisant le stationnement sécurisé des vélos, en particulier dans les parcs relais et les pôles intermodaux. Dans le même esprit, les travaux d'aménagement et

[648] Art 98 loi SRU, précitée. Pour autant, les communes de Strasbourg, Rennes, Toulouse, Montpellier ou Grenoble avaient déjà intégré dans leur POS des normes minimales pour le stationnement des vélos en tenant compte de la destination des bâtiments.
[649] Art L. 122-1-8 CU.
[650] Précitée.

d'équipement de locaux à vélos réalisés dans les parties communes intérieures d'immeubles en copropriété peuvent être subventionnés par l'ANAH, dans le cadre du renforcement de la sécurité des biens et des personnes. Si le local doit être créé dans les parties communes extérieures, l'ANAH peut intervenir financièrement dans le cadre d'une OPAH, après engagement contractuel de la collectivité, maître d'ouvrage de l'opération[651]. Pour autant, cette politique incitative s'est révélée insuffisante et le législateur, à l'occasion du Grenelle 2, a imposé à toute personne construisant un ensemble d'habitation équipé de places de stationnement ou un bâtiment à usage tertiaire constituant principalement un lieu de travail équipé de places de stationnement, de prévoir les infrastructures nécessaires au stationnement sécurisé des vélos[652]. Cette obligation, qui s'applique aux permis de construire déposés après le 1er janvier 2012, est étendue aux bâtiments existants à usage tertiaire, lesquels devront se rendre conformes à cette nouvelle règlementation avant le 1er janvier 2015 dès lors qu'ils constituent principalement un lieu de travail et qu'ils sont équipés de places de stationnement destinées aux salariés[653]. La responsabilité du bénéficiaire du permis de construire ou du propriétaire du bâtiment existant pourra alors être engagée en cas de vol de bicyclette imputable à l'absence ou à l'insuffisance des moyens mis en œuvre pour garantir la sécurité[654].

Parallèlement aux questions sécuritaires, la loi dite Grenelle 2 a créé la possibilité pour la collectivité compétente en matière d'aménagement de la voirie communautaire d'organiser un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service[655]. Le système de la bicyclette publique bénéficie effectivement d'une grande popularité dans certaines villes comme Paris, Lyon, Marseille, Strasbourg ou Barcelone : si le rythme est relativement lent, il contribue, malgré tout, à introduire d'autres mesures qui confortent une réelle politique cyclable. Néanmoins, la mise en place de ce type de service nécessite, lui aussi, une vision globale des caractéristiques géographiques de l'agglomération et des besoins des usagers. Ainsi, la Chambre régionale des comptes a récemment dénoncé le fiasco de l'opération de mise à

[651] L'OPAH du quartier Bériat à Grenoble, situé en plein centre-ville, est la première OPAH en France à avoir intégré dans sa démarche la problématique des garages à vélos dans les copropriétés à réhabiliter.
[652] Le nombre minimal de places est fixée par décret en Conseil d'Etat en fonction de la catégorie de bâtiments.
[653] Art L. 111-5-2 et L. 111-5-3 CCH. Il est à noter que ces dispositions concernent également la pose des gaines techniques, câblages et dispositifs de sécurité nécessaires à l'alimentation d'une prise de recharge pour véhicule électrique ou hybride rechargeable. Néanmoins, nous ne nous y attarderons pas dans la mesure où s'il s'agit d'une obligation pour les particuliers, l'art L. 2224-37 al 1 CGCT ne fait état que d'une faculté pour les communes de créer et entretenir de telles infrastructures sur leur territoire. Or compte tenu du coût lié à la mise en place d'un tel service, il y a fort à craindre que peu d'entre elles s'engagent dans cette démarche.
[654] Pour un exemple à contrario, voir CAA Nancy, 13 novembre 2003, *« Ministre de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche »*, req. n°99NC01096.
[655] Art L. 5214-16-2, 5215-20 2° b), 5215-20-1 6°, 5216-5 2° CGCT.

disposition réalisée à Aix en Provence en rappelant que le coût du service ne doit pas être assumé par les contribuables mais par les usagers. Mal pensées, une mauvaise répartition des lieux d'emprunts et de dépôts de bicyclettes, une signalisation insuffisante et des difficultés de circulation dans le centre ancien n'ont pas permis d'assurer le succès de ce système et encore moins les recettes censées rentabiliser le coût des vélos et des installations[656]. Il convient donc d'organiser une étude d'opportunité afin de tenir compte du contexte local : cette solution n'est en effet pas généralisable partout et pour tous, et nous pensons que de multiples facteurs peuvent nuire à la mise en place d'un tel système, comme des contraintes climatiques, topographiques, l'âge de la population, le choix des secteurs… Par ailleurs, la compétence de l'EPCI en matière d'aménagement d'un libre service de bicyclettes sur les trottoirs ne peut être invoquée par la commune pour se soustraire à l'exercice de son pouvoir de police : ainsi, le fait que le maire ait demandé à la communauté urbaine l'autorisation d'implanter à ses frais une dizaine d'arceaux pour vélos sur des places de stationnement longitudinales, ne le dispense pas d'user de son pouvoir de police pour faire cesser le stationnement illicite de ces derniers le long des murs d'immeubles privés[657]. Ces expériences témoignent de la nécessité d'intégrer le stationnement des vélos dès le stade des études et des programmes de conception des grands équipements tels que les pôles générateurs de déplacements (bâtiments administratifs, sportifs, culturels, commerciaux…) et les principaux arrêts de transports publics, notamment les gares. Dans cet esprit, le décret du 16 décembre 2010[658] a permis d'assouplir l'interdiction de stationnement dans les aires piétonnes en y autorisant le stationnement des cycles sur les emplacements qui seront aménagés à cet effet : cette disposition met fin à une incohérence qui consistait à tolérer la circulation des cycles sur les aires piétonnes à condition qu'elle s'effectue à l'allure du pas et sans gêner les piétons, sans pour autant les autoriser à stationner, favorisant ainsi le stationnement illicite.

Si l'ensemble de ces mesures témoigne d'une réelle volonté politique de parvenir à un équilibre entre l'usage de la voiture, des transports en commun et des modes doux de déplacements, l'usage du vélo en centre-ville reste cependant problématique. En effet, la réduction de la pollution automobile est loin d'être satisfaisante et il est indispensable que les voies réservées aux cyclistes soient suffisamment éloignées de la chaussée pour éviter que ces derniers y laissent leur santé !

---

[656] On relèvera un investissement de 3000 euros par vélo et par an et de 800.000 euros pour l'ensemble des installations.

[657] CAA Bordeaux 22 décembre 2009, *« Commune de Bordeaux »*, req. n° 09BX01649, AJDA 2010, p. 694.

[658] Décret n°2010-1581 du 16 décembre 2010 portant modification de certaines dispositions relatives au stationnement, JO n°0293, 18 décembre 2010, p. 22310.

Section II : Les politiques de stationnement face à la fonction résidentielle et commerciale du centre-ville

L'occupation de la voirie urbaine se caractérise par des conflits d'usages entre les différents utilisateurs que la collectivité doit arbitrer. Cet arbitrage peut prendre différentes formes dont la plus connue, et la plus ancienne, est celle relative au tarif préférentiel du stationnement payant. En principe, le tarif du stationnement, comme toute fixation de tarifs en matière administrative, doit respecter le principe d'égalité des usagers du domaine public. Néanmoins, bien que corollaire du principe d'égalité devant la loi, la reconnaissance de sa valeur constitutionnelle ne fait pas obstacle à la possibilité d'instituer un tarif différent pour certaines catégories d'usagers, à la condition que cette discrimination soit justifiée par l'intérêt général poursuivi au moyen de l'instauration de ce tarif, et qu'elle soit adaptée et proportionnée à la différence de situation. Nous verrons que si ce principe de hiérarchisation des usages a conduit la jurisprudence, puis le législateur, à accorder une priorité au stationnement résidentiel sur la voie publique **(I)**, les arrêts de véhicules en lien avec les activités commerciales et artisanales n'ont, en revanche, pas bénéficié de la même attention **(II)**.

I - La priorité accordée au stationnement résidentiel sur la voie publique

Le stationnement résidentiel est un problème particulièrement délicat dans les secteurs hypercentraux : le stationnement privé est souvent insuffisant pour accueillir toutes les voitures des résidents, et le stationnement public doit répondre aux demandes de tous les usagers. De plus, l'acquisition ou la location d'un emplacement privé ou d'un garage n'étant pas accessible à tous les résidents, les collectivités désireuses de conserver une population socialement diversifiée en centre-ville ont institué une tarification préférentielle au profit de ces derniers. Si la légitimité de cette différentiation tarifaire a fait l'objet d'une reconnaissance tardive en raison du principe d'égalité des usagers du service public **(A)**, nous verrons que le coût du stationnement résidentiel, à l'origine de cette mesure, doit être relativisé en fonction des pratiques de stationnement **(B)**.

A/ La légitimité d'une différenciation tarifaire : une reconnaissance tardive

Le fait que les emplacements gratuits sur voirie soient désormais absents des centres des métropoles, a, dans un premier temps remis en cause le droit d'accès et de desserte des riverains reconnu par la loi municipale de 1884. Attaché au droit de propriété et au principe de

la liberté du commerce et de l'industrie, ce droit, presque coutumier, a fait l'objet de nombreuses restrictions, au point d'entraîner une disparition progressive du statut des riverains pour les besoins de la circulation[659]. La notion de riveraineté renvoie à celle d'aisance de voirie qui constitue un droit protégé et qui ne peut en principe disparaître sans indemnité[660]. Pour autant, si les riverains bénéficient d'un droit d'accès et de desserte à leur habitation ou à leur commerce, celui-ci ne constitue en aucun cas un droit de stationner gratuitement : ce droit est lié à la possession d'un garage ou d'un entrepôt devant lequel il est d'usage d'interdire le stationnement pour permettre l'entrée et la sortie de véhicules, ce qui libère la voie publique. C'est la raison pour laquelle la jurisprudence exige désormais que les limitations au droit de stationner sur les voies publiques soient compensées par des mesures permettant aux riverains d'exercer leur droit d'accès, c'est à dire d'arrêter leur véhicule sur la chaussée le temps nécessaire pour faire monter ou descendre les personnes, ou pour charger ou décharger les marchandises[661]. En ce qui concerne le stationnement, la notion de « riverain » a fait place à celle de « résident », ce qui sur le plan juridique a suscité les réserves d'une partie de la doctrine : en effet, les résidents ne pouvant se prévaloir d'aucun lien juridique particulier avec la voie publique, il est alors possible de considérer qu'ils ne constituent pas une catégorie juridique justifiant une discrimination tarifaire[662]. Aujourd'hui, il semble que la notion de résident soit assimilée à celle d'habitant[663] dans la mesure où la jurisprudence considère que la résidence habituelle n'est autre que le domicile de l'intéressé au sens du Code civil, c'est-à-dire le lieu de son principal établissement pour l'exercice de ses droits civils. Cette interprétation n'est toutefois valable qu'en cas de pluralité de domiciles (domicile légal, domicile élu, domicile de rattachement…). Dans le cas contraire, il doit revenir au juge d'apprécier la qualité de résident au sens d'habitant, et de lui donner une interprétation restrictive (cantonnée au domicile légal) ou extensive (englobant les résidences secondaires). Ces ambiguïtés sémantiques ne justifient pourtant pas l'attitude de la jurisprudence, et en particulier celle du juge judiciaire, qui a tardé à admettre le principe des

[659] La doctrine a largement alimenté le débat sur ce point : voir J. MOREAU, *La police du stationnement*, Dalloz C.L., 1975, Fasc. 2355-16 ; P. BON, *« La police du stationnement et de la circulation »*, *op. cit.*, p.45.
[660] Outre le droit d'accès, les aisances de voirie comprennent le droit de vue et d'égout.
[661] CE. 2 mars 1966, *« Lyon-Marée »* et CE. 30 juillet 1997, *« Commune de Dunkerque »*, précités. Il est à noter que l'art 10 du décret du 12 novembre 2010, *op. cit.*, prévoit, au titre des exceptions à l'obligation faite aux véhicules de circuler sur la chaussée, la possibilité de *« franchir un trottoir, à partir de l'accès le plus proche, pour rejoindre ou quitter les accès carrossables des immeubles riverains ou des accès non ouverts à la circulation publique »*. Cette disposition vise à compenser les nombreuses restrictions imposées aux riverains du fait de l'explosion de la mobilité intra-urbaine. Elle est codifiée à l'art R. 412-7 al 2 CR.
[662] CA Grenoble n°XGRE311097X, 31 octobre 1997, *« Prud'homme Michel »*, Rec. Dalloz 1999, p. 60 ; L. PASCAL, *Le stationnement des résidents. Divergences jurisprudentielles*, Dr. adm 1998, chron. n°6.
[663] Nous entendons bien-sûr habitant à l'intérieur de la zone de stationnement payant.

tarifs préférentiels et des abonnements en ce qu'il portait atteinte au principe d'égalité des usagers du service public : en effet, alors que le Conseil d'Etat avait avalisé la pratique des abonnements dans l'arrêt « Chabrot » du 26 février 1969[664], et que la circulaire du 15 juillet 1982[665] avait reconnu la légalité des tarifs préférentiels à condition qu'il existe entre les usagers des différences de situation, il faudra attendre un arrêt du 16 juin 1993 pour que la chambre criminelle de la Cour de cassation reconnaisse la validité d'un arrêté municipal accordant un tarif préférentiel aux résidents du centre-ville[666]. Dans ce contexte, on peut comprendre que la Capitale ait attendu 1976 pour prendre un arrêté préfectoral permettant d'inclure les résidents dans les projets de tarification du stationnement sur voirie, et que les villes de province aient hésité encore plusieurs années à l'appliquer en raison du risque d'illégalité d'un tarif privilégiant une certaine catégorie d'usagers. En 1994, le Conseil d'Etat adoptera une position similaire à celle de la Cour de cassation en admettant les discriminations positives résultant des différences tarifaires entre les non résidents travaillant dans la commune et les autres non résidents d'une part, et entre les résidents et les non résidents stationnant le long de certaines voies communales d'autre part[667]. Pour autant, sur le plan législatif, le terme de « résident » demeure absent de la loi sur l'air du 30 décembre 1996 qui ne reconnaît la légalité d'une différenciation tarifaire qu'en fonction des différentes catégories de véhicules et d'utilisateurs[668]. Il n'apparaîtra clairement qu'avec la loi SRU qui prendra effectivement en compte les résidents sur deux registres : d'une part, au niveau du droit de l'urbanisme en imposant au PDU de prévoir*« des mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, et tendant notamment à favoriser le stationnement des résidents »*[669] *;* d'autre part, au niveau du droit des collectivités territoriales, en permettant de prévoir *« une tarification spécifique pour certaines catégories d'usagers et notamment les résidents »*[670]. A défaut de précisions supplémentaires, l'encadrement de cette discrimination positive résulte de la jurisprudence qui exige notamment que le prix le plus élevé ne dépasse pas le prix de revient unitaire du service public fourni[671] et qu'elle soit justifiée par des considérations d'intérêt général fondées sur des différences objectives de situation des usagers concernés[672]. Cette position s'inscrit dans le droit fil des politiques

[664] CE 26 février 1969, *« Chabrot et Syndicat national des automobilistes »*, Rec. Lebon p. 120.
[665] Circulaire du 15 juillet 1982 relative au stationnement payant, *op. cit.*
[666] C. cass. crim. 16 juin 1993, *« P. Grech »*, JCP 1994 II, 22303, note C. LAVIALLE.
[667] CE 28 février 1996, *« Association le Vésinet sans parcmètre »*, MTP 17 mai 1996, p. 64.
[668] Art 14 loi 30 décembre 1996 précitée.
[669] Art 96 loi SRU précitée.
[670] *Ibid.*, art 108.
[671] CE 2 avril 1997, *« Commune de Montgeron »*, *op. cit.*
[672] CE 12 juillet 1995, *« Commune de Maintenon »*, Rec. Lebon. p. 305.

publiques d'habitat dont l'enjeu est de maintenir une certaine diversité sociale des ménages en centre-ville : or l'espace public constitue un segment de l'offre du marché du stationnement résidentiel et, bien qu'il arrive derrière celui de la proximité des services, le critère stationnement constitue un élément important dans le choix du logement[673]. A ce titre, la mise en place d'une tarification préférentielle est apparue comme un moyen de réduire les difficultés de stationnement des ménages qui chercheraient un logement en centre-ville. Toutefois, il convient de rester prudent dans la fixation du montant de la redevance : s'il est trop élevé, l'attractivité résidentielle des centres risque d'en pâtir et les résidents se reporteront sur l'offre publique gratuite ; s'il est trop faible, des répercussions sont à craindre sur le marché de l'offre globale de stationnement, c'est-à-dire sur l'offre publique en ouvrage et sur l'offre privée. Certaines villes, comme Grenoble ou Lille, se sont appuyées sur une estimation de l'impact psychologique de l'acceptation à payer des résidents, ce qui a conduit à une tarification bien inférieure aux prix pratiqués sur le reste du marché. Ce type de démarche présente deux limites : d'une part, elle ne tient pas compte des ressources des ménages dont certains disposent parfois d'un garage affecté à un autre usage ; d'autre part, elle s'applique quel que soit le nombre de voitures par ménage, ce qui, compte tenu du phénomène de multimotorisation, entraîne une sur occupation statique des emplacements. Le critère de la proximité du domicile doit donc être relativisé dans la mesure où le choix en faveur d'un type de véhicule obéit à la fonction précise que le citadin lui attribue : en effet, les monospaces ou les 4X4 sont souvent destinés aux déplacements de loisirs ou de week-end et ne nécessitent pas forcément la proximité. Enfin, un dernier constat s'impose : l'impact des politiques de tarification préférentielle ne fait l'objet d'aucune évaluation permettant de mesurer l'atteinte des objectifs fixés : pourtant, le stationnement résidentiel a un coût et il serait plus prudent de pratiquer un suivi de l'offre mais surtout de la demande qui, dans un contexte de crise socioéconomique, peut rapidement être l'objet de variations considérables.

B/ Le coût du stationnement résidentiel en centre-ville et la diversité des pratiques de stationnement

Si le taux de motorisation des ménages résidant en centre-ville est, d'une façon générale, plus faible que dans le reste de l'agglomération, il n'en demeure pas moins qu'il augmente de façon continue au fil des années. Le profil des détenteurs de véhicules, ainsi que les pratiques de stationnement, sont souvent en relation avec la situation socio-économique : ainsi, le taux

[673] CERTU, PUCA, *« Le stationnement des résidents en centre-ville : comportements, attentes, opinions »*, Lyon, CERTU, coll Dossiers transport et mobilité/CERTU, 2001, p. 76.

de motorisation des ménages propriétaires est généralement supérieur à celui des ménages locataires, et leurs possibilités de stationner sont également moins problématiques, ces dernières étant souvent liées à la possession d'un emplacement et donc au niveau de revenus. On constate également que la non utilité est un motif qui revient souvent, le centre-ville étant bien desservi par les transports en commun : ainsi, en cas de forte proportion d'activités tertiaires, les employés résidant à proximité de leur lieu de travail utilisent principalement les transports en commun qui offrent, dans ce cas, un gain de temps considérable par rapport à la voiture. En fait, l'utilisation du véhicule particulier dépend des motifs de déplacements, ce qui suppose de distinguer la semaine du week-end, d'analyser la composition sociale du centre et d'évaluer les pratiques de déplacement pour chaque catégorie de résidents du centre-ville (étudiants, actifs, retraités) : on constate alors que les pratiques de stationnement varient d'une ville à l'autre et qu'elles ont un lien direct avec le coût du stationnement résidentiel.

Globalement, si le coût de construction d'un emplacement de parking reste relativement élevé, il varie de façon importante selon le type et le lieu de l'emplacement. La construction d'ouvrages en sous-sol est particulièrement onéreuse puisque une place revient 3 fois plus cher qu'un emplacement en surface et 2 fois plus cher qu'un box fermé, les contraintes physiques et techniques pouvant générer un surcoût encore plus important[674]. D'autres variables sont également à prendre en compte comme le prix du terrain à construire, particulièrement élevé dans les centres-villes en raison de la raréfaction du foncier. Quant au coût d'entretien, il inclut les frais de gardiennage, d'électricité et de remise en état suite aux dégradations, auquel s'ajoute le manque à gagner des places non louées ou non vendues par rapport aux charges d'amortissement en cours.

Concernant les ménages, les coûts du stationnement sont également sujets à variation puisqu'ils dépendent de la composition du ménage, de son statut d'occupation ou encore de la situation du logement. Les résidents du centre-ville sont majoritairement des étudiants, des retraités ou des ménages composés de 2 ou 3 personnes dont les pratiques de stationnement sont différentes de celles des familles nombreuses localisées en périphérie. Lorsqu'ils possèdent un véhicule, les retraités, qui sont souvent en centre-ville propriétaires de leur logement, disposent d'un emplacement privé (garage ou emplacement dans un parking résidentiel en ouvrage). Quant aux étudiants, ils utilisent majoritairement les transports en commun et rares sont ceux qui disposent d'une voiture sur le lieu de leurs études. Concernant

[674] La présence de nappes phréatiques (Lille et Grenoble) mais également la découverte de sites anciens (Marseille) font exploser les budgets de construction. A Bordeaux, le métro n'a jamais pu être réalisé en raison de la nature marécageuse du sol : la municipalité a donc opté pour le tramway.

les résidents actifs, soit ils travaillent en périphérie et utilisent majoritairement leur véhicule pour se rendre sur leur lieu de travail ce qui limite leur stationnement dans le centre durant la journée ; soit, ils travaillent en centre-ville et laissent leur véhicule en stationnement quasi-permanent pour choisir la marche à pied ou les transports en commun. Compte tenu de la pluralité des cas de figure, force est de constater que le budget consacré au stationnement peut varier dans des proportions relativement importantes, d'autant plus que la composition sociale des centres varie d'une ville à l'autre : par exemple, Grenoble se caractérise par une forte proportion de propriétaires (plus de 60%), par rapport aux autres villes françaises, sachant qu'une grande partie d'entre eux sont des cadres supérieurs à la recherche d'un grand logement; en revanche, la situation est complètement différente à Lille où le centre est majoritairement composé de petits logements en location et où les ressources des ménages sont moins élevées[675]. Au vu de ces données, les pratiques de stationnement sont nécessairement différentes : l'offre privée d'emplacements étant relativement rare pour les petits logements, surtout s'ils sont en location, les ménages du centre de Lille utilisent davantage la voie publique pour garer leur voiture.

Le statut d'occupation du logement a donc une incidence directe sur les pratiques de stationnement et il serait intéressant de comparer le coût relatif au stationnement résidentiel sur la voie publique et celui relatif à la possession d'un garage. Qu'il s'agisse du prix d'achat ou de la fiscalité locale, les répercussions financières découlant du fait que le logement est muni d'un garage peuvent être relativement importantes. Cette affirmation doit cependant être nuancée selon que l'on se situe dans le neuf ou dans l'ancien : l'acquisition d'un logement avec garage dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement ou d'une vente à terme sera moindre que la vente du même produit dans un immeuble déjà existant. Dans une opération de promotion immobilière, l'existence d'un garage ne fait pas augmenter le prix du logement car on procède par ventes séparées : le prix du garage est déterminé par le prix du marché et fait l'objet d'une vente distincte. Ainsi, si le prix du marché est bas, il peut arriver que le prix d'achat du garage ou du parking soit moins élevé que le coût de construction[676]. En revanche, cette logique économique ne se vérifie pas toujours lors de la revente d'un logement déjà existant : il semble qu'il existe un surcoût lié à l'existence d'un garage du fait que la vente est globale. Par ailleurs, outre le fait que le versement d'allocations pour le logement ne tient pas compte de la location d'un garage, le poids de la fiscalité est plus lourd

[675] CERTU, CETE Lille, *« Approche économique du stationnement résidentiel en centre-ville : le cas des villes de Grenoble et de Lille »*, Lyon, CERTU, coll Les rapports d'étude, transport et mobilité, 2001, p.16.
[676] Ce fut notamment le cas du projet de ZAC « Lustucru » à Grenoble.

pour le locataire dans la mesure où le garage ne fait pas l'objet de dégrèvement d'impôts comme ce peut être le cas pour la taxe d'habitation. En ce sens, les prix de ventes et les taxes locales étant plus élevés en centre-ville que dans le reste de l'agglomération, on peut avancer l'idée qu'il existe un coût de la centralité tant au niveau de l'acquisition que de la location. Or nous verrons dans la section suivante que les normes de stationnement fixées dans le PLU ne correspondent pas toujours aux logiques du marché.

La stratégie à définir en matière de stationnement résidentiel se révèle plus complexe que pour les autres dimensions du stationnement : en effet, l'action sur l'offre de stationnement résidentiel se justifie non seulement dans le cadre des politiques de déplacements et de gestion de l'espace public mais également au niveau des politiques locales d'habitat. Ainsi, afin de favoriser le développement équilibré de l'habitat et des activités, le SCOT peut être l'occasion de mener une réflexion sur le stationnement résidentiel dans les quartiers bénéficiant d'une bonne desserte en transports collectifs : il représente l'opportunité de s'interroger sur l'aspiration des ménages à la multimotorisation dans ces quartiers.
Si le stationnement résidentiel constitue un des éléments d'arbitrage dans le choix de résidence des ménages, la présence de services, et notamment de commerces de proximité, représente également un facteur important, surtout en centre-ville. Toutefois, il convient de veiller à ce que leurs conditions d'approvisionnement n'entraînent pas une aggravation des encombrements lors de l'arrêt des véhicules de livraison.

II - Les arrêts de véhicules en lien avec les activités commerciales et artisanales : la planification des livraisons

L'état du droit concernant la gestion des livraisons des commerces situés en centre-ville s'est limité, jusqu'à la loi SRU, à l'obligation de prévoir un volet marchandises dans les PDU. Il en résulte que les solutions mises en place pour résorber ce problème en centre-ville sont le fruit d'actions volontaristes de quelques communes qui, s'inspirant des résultats obtenus par le programme « Marchandises en ville » lancé à la fin de l'année 1993[677], se sont engagées dans l'expérimentation d'outils innovants palliant l'absence de règlementation spécifique **(A)**.

[677] Les enjeux liés à la distribution urbaine des marchandises et les problèmes de transport qu'elle pose ayant été longtemps sous-estimés, l'absence de données quantifiées en matière de livraisons a conduit l'Etat, sous l'impulsion du ministère de l'Equipement et des Transports et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), à lancer une réflexion approfondie sur la question des livraisons de commerces de centre-ville.

Nous verrons que si la logistique urbaine offre aujourd'hui une panoplie d'outils, sa mise en œuvre repose en priorité sur une association d'acteurs publics et d'acteurs privés **(B)**.

A/ Des outils innovants palliant l'absence de réglementation spécifique

Juridiquement, la livraison correspond à un arrêt dont la durée n'est pas précisée : l'article R. 110-2 CR le définit comme une *« immobilisation momentanée d'un véhicule sur une route le temps nécessaire pour permettre la montée ou la descente de personnes, le chargement ou le déchargement du véhicule, le conducteur restant aux commandes de celui-ci ou à proximité pour pouvoir, le cas échéant, le déplacer »*. Les livraisons sont en général effectuées de manière à perdre le moins de temps possible : elles se réalisent le plus souvent de façon illicite sur la voirie (arrêts en double file, sur les trottoirs, les couloirs ou emplacements réservés aux bus ou sur les passages pour piétons…). En centre-ville, ces pratiques se justifient par le fait que de très nombreuses livraisons sont de petits colis qui sont portés à la main et nécessitent de se garer au plus près. Généralement, les grands magasins, les commerces de gros et les activités tertiaires sont approvisionnés par des transporteurs, les pharmacies sont livrées par des répartiteurs et les commerces de détail alimentaires sont, soit livrés par leurs fournisseurs, soit vont chercher eux-mêmes la marchandise (cafés, hôtels, restaurants, boucheries, traiteurs, boulangerie…). De plus, la majorité des livraisons se réalisent entre 9h et 12h (commerces alimentaires) et parfois à des heures où la circulation commence à se charger (presses, boulangeries). En ce qui concerne les sorties de marchandises, certains hypermarchés, boulangers ou traiteurs disposent d'une flotte de véhicules pour livrer leurs clients à domicile, mais on trouve également des transporteurs professionnels (transports de fonds pour les banques ou de messagerie express pour les services…).

Le plus souvent, l'arrêt des véhicules effectuant des livraisons est perçu comme un « mal nécessaire » indispensable au maintien des activités artisanales et commerciales dans les centres-villes. Pour autant, malgré les difficultés rencontrées dans ces domaines d'activités, ce n'est que très récemment que les pouvoirs publics ont pris conscience de l'impact des arrêts pour livraison sur la circulation. En effet, jusqu'à la loi SRU, aucun emplacement réservé au profit des véhicules de livraison n'était prévu et le juge administratif tolérait simplement ces derniers depuis un arrêt de 1972 concernant l'approvisionnement des halles et marchés[678]. En 1985, cette tolérance sera étendue aux autres commerces pendant le temps nécessaire aux

[678] CE 21 juillet 1972, *« Ville de Paris c/ Sieur Cormier »*, Rec. Lebon p. 561.

opérations de chargement et de déchargement[679]. De son côté, la Cour de Cassation a considéré que l'autorité de police pouvait instituer des zones dites de livraison réservées aux usagers ayant à *« accomplir des opérations de déchargement et notamment de livraison de marchandises de manière à éviter les difficultés que ne manquent pas d'entraîner ces opérations quand elles sont effectuées au milieu de la chaussée »*[680]. Pour autant, la possibilité pour le maire d'utiliser son pouvoir de police pour réserver des emplacements sur les voies publiques afin de faciliter *« l'arrêt des véhicules effectuant un chargement ou un déchargement de marchandises »* ne sera clairement consacrée qu'à l'occasion de la loi SRU[681] qui parallèlement modifiera de façon substantielle le contenu des PDU dans la prise en compte des marchandises en ville. En effet, alors que la loi sur l'air n'assignait à ces documents que l'obligation de définir les principes de l'organisation du transport et de la livraison des marchandises de façon à en réduire les impacts sur la circulation et l'environnement[682], la loi SRU a reconsidéré les livraisons comme un élément primordial dans la vie de la cité et non plus comme une fatalité. Outre la nécessité de rationaliser les approvisionnements afin de maintenir les activités commerciales et artisanales dans les centres-villes, elle a imposé une mise en cohérence de la réglementation applicable aux livraisons (horaires, poids et dimensions des véhicules de livraison) au sein du périmètre de transports urbains. Dans ce cadre, elle a assigné aux PDU d'assurer une meilleure gestion des aires de livraison existantes sur la voie publique, et a imposé une réflexion sur les infrastructures logistiques existantes et à venir dans une perspective d'offre multimodale[683]. Ce dernier point s'inspire des résultats du programme national « Marchandises en ville » engagé en 1993 en collaboration avec les collectivités territoriales et les acteurs locaux dans plusieurs agglomérations urbaines françaises, et fondé sur des expérimentations innovantes[684]. Ce programme a permis d'une part de soutenir les collectivités territoriales dans la mise en place de projets innovants, d'autre part de créer des bases de connaissances et d'études qui faisaient jusqu'alors cruellement défaut. Ces dernières, constituées à partir d'enquêtes lourdes

[679] CE, Avis n°338-704, 20 novembre 1985, *in* Y. GAUDEMET, B. STIRN *alii*, *« Les grands avis du Conseil d'Etat »*, Paris, Dalloz, coll Grands avis, 1997, p. 524.
[680] Il s'agit de la possibilité d'instituer des zones de livraison dites « sanctuarisées » dans lesquelles l'arrêt est autorisé pour effectuer des livraisons, et des zones de livraison dites « partagées » dans lesquelles l'arrêt est autorisé à la livraison des marchandises du lundi au samedi de 7h à 20h, les usagers pouvant y stationner de 20h à 7h. Néanmoins, ces aires ne sont pas réservées aux véhicules de commerce ou de livraison, mais aux activités de livraison : voir C. cass., crim, 27 novembre 1991, req n° 91-82457, *« Préfet de police de Paris »*, Bull. crim n°442, p. 1126, Droit pénal 1992, n°97, obs. J-H. ROBERT.
[681] Art 107 loi SRU précitée modifiant l'art L. 2213-3 al 2 CGCT.
[682] Art 14 loi LAURE précitée.
[683] Art 96 loi SRU modifiant l'alinéa 5 de l'article 28-1 de la LOTI.
[684] Pour plus d'informations sur le contenu de ce programme, voir www.transports-mar-chandises-en-ville.org.

réalisées sur le terrain, ont permis de développer un modèle analogique qui répond à deux objectifs prioritaires : d'une part, fournir un outil de diagnostic quantitatif aux agglomérations urbaines qui ne disposent pas de résultats d'enquêtes lourdes ; d'autre part, simuler les effets de diverses politiques d'aménagement et d'organisation logistique sur l'occupation de la voirie par les véhicules en circulation et à l'arrêt. La méthode dite « des tronçons » permet d'affiner l'utilisation de l'outil de diagnostic à des zones concentrant les flux : on procède alors au découpage de la rue concernée en tronçons représentatifs d'environ une centaine de mètres, un enquêteur étant chargé d'observer en temps réel tous les arrêts et stationnements effectués sur le tronçon qui lui a été affecté. Cette méthode permet d'avoir une image fidèle des pratiques de livraison. Une fois le diagnostic effectué, les solutions possibles sont, elles aussi, inspirées d'enquêtes et d'expériences réalisées tant en France qu'à l'étranger : les plus courantes sont répertoriées dans un guide méthodologique élaboré à la suite d'un programme de recherche engagé par l'action fédérative « Espaces Logistiques Urbains » (ELU)[685]. Cinq catégories d'espaces logistiques urbains y sont distinguées :

- les Centres de Distribution Urbaine (CDU) des marchandises à destination ou en provenance de la ville. L'objectif est ici de diminuer le nombre de véhicules nécessaires aux livraisons dans les centres-villes en regroupant la destination des marchandises. Aujourd'hui, ce type d'action ne se limite plus au simple concept de la distribution de marchandises et prend de plus en plus la forme de centres logistiques environnement et services permettant d'offrir des prestations plus variées et donc plus adaptées aux activités économiques des centres-villes.

- les Zones Logistiques Urbaines (ZLU) applicables aux gares ferrées, aux Marchés d'Intérêt National (MIN), aux hôtels logistiques …

- les Points d'Accueil des Véhicules (PAV) qui offrent aux véhicules utilitaires la possibilité de stationner en un lieu gardienné, garanti libre d'accès et sécurisé ;

- les Points d'Accueil des Marchandises (PAM) qui concentrent en un point relais les envois à destination ou en provenance d'une zone difficile d'accès ;

- les Boites Logistiques Urbaines (BLU) qui permettent de relier le transporteur et le client, sans que la présence d'une personne sur le lieu de transfert soit nécessaire.

Ces exemples ne sont bien sûr pas limitatifs, et d'autres systèmes logistiques peuvent être imaginés afin de :

[685] CERTU, ADEME, *« Plans de déplacements urbains, prise en compte des marchandises, guide méthodologique »*, Lyon CERTU, 1998, 148p.

- diminuer la part modale des véhicules individuels sur les déplacements pour motif achats des particuliers à destination des centres-villes : à ce titre, on peut imaginer de développer les livraisons à domicile et les services de portage de paquets à destination des parcs relais ;

- favoriser les échanges de données entre les entreprises de transport et améliorer la gestion de l'information par la mise en place de serveurs de données sur l'état de la circulation et d'outils d'optimisation des tournées en temps réel.

- s'inspirer de l'expérience réalisée à Londres et Barcelone qui permet, au moyen de panneaux à message variable, d'affecter successivement une file latérale de circulation soit au stationnement des riverains la nuit, soit à la circulation aux heures de pointe, soit aux arrêts pour livraison le reste du temps. Ce type de solution a d'ailleurs été prévu par le décret du 16 novembre 2010[686] qui permet aux communes d'autoriser l'arrêt ou le stationnement des véhicules à certains horaires sur les emplacements habituellement réservés aux livraisons, au stationnement des véhicules de transport en commun, des taxis et des véhicules de service public. Elle vient d'être adoptée à Paris où, depuis le 1er décembre 2010, deux types de zones affectés aux activités de livraison[687] sont distingués : les zones de livraison dites « sanctuarisées » dans lesquelles l'arrêt des véhicules concernés, et non le stationnement, est autorisé de façon permanente sur des emplacements réservés, et les zones de livraison dites « partagées » dans lesquelles l'arrêt pour livraison de marchandises n'est autorisé que du lundi au samedi de 7h00 à 20h00, les autres véhicules pouvant y stationner le reste du temps[688].

Quoi qu'il en soit, la régulation des livraisons suppose une phase d'observation/évaluation afin de recenser les différentes pratiques de stationnement. Cela nécessite un véritable travail de spécialistes qui s'inscrit dans la durée : il doit donc être pensé en amont de l'opération pour être planifié dans ses différentes phases. Pour concrétiser notre propos, nous retracerons succinctement les expériences effectuées dans certains centres-villes choisis en raison de l'originalité des outils qui ont été mis en œuvre. Ces exemples sont tirés d'un premier bilan

[686] Art 1er décret n°2010-1581 précité.

[687] L'adoption de l'expression « activités de livraison » permet d'en exclure les véhicules de commerce, mais également les véhicules de livraisons qui stationneraient sur ces emplacements de façon habituelle sans pour autant se livrer à un chargement ou un déchargement de marchandises.

[688] Arrêtés municipaux n°2010-239 à 2010-258 du 19 novembre 2010 et arrêté préfectoral n°2010-00831 du 23 novembre 2010.

critique effectué par le Certu à la demande de la Direction de la Recherche et de l'Action Scientifique et Technique (DRAST)[689].

B/ Des expériences significatives associant acteurs publics et acteurs privés

La mise en place d'ELU ne peut se réaliser qu'au prix d'un jeu d'acteurs complexe travaillant sur un projet commun et innovant. La plupart d'entre eux reposent sur des initiatives locales, sans intervention des instances nationales, et ont permis de constituer une boîte à outils que nous allons tenter d'illustrer au moyen d'expériences récentes menées à la Rochelle **(1°)**, Monaco **(2°)**, Bordeaux **(3°)** et Lyon **(4°)**.

1° La Rochelle

Le centre historique de la Rochelle a bénéficié de la mise en place d'un CDU : une plate-forme relais a été réalisée afin que les poids lourds livrant le centre-ville y déposent leurs colis, ces derniers étant ensuite acheminés à destination au moyen de véhicules électriques de petit gabarit[690]. L'origine du projet résulte d'une décision du maire, ce qui confirme le poids de la volonté politique dans ce domaine[691]. Les résultats sont porteurs d'espoirs même si certaines améliorations devront bien-sûr être apportées. Une première difficulté, d'ordre juridique, découle du fait que la distribution urbaine de marchandises n'est pas considérée comme un service public. Il en résulte une impossibilité de mettre en place une régie ou une délégation de service public alors que ces modes de gestion offrent des avantages notamment au niveau de la répartition des coûts d'investissement : à la Rochelle, les coûts relatifs aux équipements, véhicules et superstructures ont été attribués à la communauté d'agglomération. Par ailleurs, le choix d'utiliser des véhicules électriques de petit gabarit a créé nombre de problèmes : outre le fait que le chargement et le déchargement des palettes nécessitent un engin spécifique (transpalettes)[692], le choix du tout-électrique pose le problème de l'adéquation stockage d'énergie/autonomie en fonction des missions. Les véhicules actuellement disponibles sont peu performants en termes d'autonomie, ce qui a posé la

[689] CERTU, *« Dix ans d'expérimentations en matière de livraisons en ville »*, Rapport d'étude, décembre 2007, 78p ; Voir également CERTU, *« Mieux Gérer le stationnement pour les livraisons : l'expérience Rapido à Lyon »*, Lyon, CERTU, coll Les rapports d'étude, transport et mobilité, 2002, 60p.

[690] Le centre historique comprend environ 1300 commerces et s'étend sur une surface de 1,5km sur 1,2 km. Pour le desservir, 6 véhicules électriques, 7 chauffeurs et 3 administratifs ont été mis à disposition.

[691] Cette décision, annoncée dès 1994 à l'occasion de la première journée « En ville, sans ma voiture », a fait l'objet en janvier 2001 d'un arrêté municipal interdisant la circulation des camions non propres de plus de 3,5 tonnes dans le centre historique en dehors de la plage 6h-7h30.

[692] Il a été nécessaire d'acquérir par la suite un véhicule électrique supplémentaire de 3,5 tonnes pour répondre aux besoins de livraison des palettes. Il convient de souligner que son homologation a duré 14 mois !

question de l'adaptation des véhicules au transport réfrigéré, que ce soit au niveau du maintien de la chaîne du froid ou des besoins en énergie que cela suppose. De plus, le déplacement silencieux des véhicules est souhaitable en ce qui concerne la réduction du bruit mais pose un problème sécuritaire vis-à-vis des piétons (des solutions techniques sont toutefois envisageables comme la mise en place d'un signal d'alerte en cas de marche arrière). Enfin, la coopération étant indispensable entre les différents acteurs, il est regrettable qu'un nombre important d'acteurs du transport n'ait pas été partie prenante à l'expérimentation. Ce bilan mitigé a justifié la poursuite de celle-ci mais également l'abandon de son extension à l'ensemble de l'agglomération qui avait été décidée en 2001.

2° Monaco

A Monaco, le gouvernement a également cherché à réduire la congestion en centre-ville et à y améliorer l'organisation de la distribution des marchandises. En 1989, un CDU a donc été créé consistant en une plate-forme de fret mise à la disposition des transporteurs pour charger ou décharger leurs marchandises sur le sol monégasque[693]. Ce CDU a été implanté dans la zone de Fontvieille, d'une part parce qu'elle se situe à l'entrée de la Principauté, d'autre part en raison de la présence d'industries et donc de l'absence de limitation de tonnage des poids lourds[694]. Suite à la saturation de la plate-forme, il a été décidé de mettre en place un système transitoire de fret sur le Point d'Accueil des livraisons (PAL) de Nice Saint Isidore[695] : en fonctionnement depuis le 1er février 1999, le PAL a permis la mise à disposition de surfaces de stockage à l'extérieur de Monaco, ce qui a entraîné une augmentation de la productivité et un partage des coûts logistiques et des moyens de traction. Le bilan de ce système logistique combinant deux types d'ELU (CDU et ZLU) est particulièrement positif puisqu'une extension du PAL a été réalisée en juillet 2002 sur plus de 10.000 m². Les principales raisons de ce succès tiennent :

- à la conclusion d'une concession de service public consentie en 1989 à l'Office monégasque maritime, puis en 2000, suite à un appel d'offres, à l'entreprise Monaco Logistique par ailleurs gestionnaire des entrepôts acquis par le gouvernement monégasque sur la plate-forme de Nice-Saint-Isidore.

[693] La surface de la plate-forme en sous-sol est de 1300 m² pour desservir un territoire de 202 ha et une population d'environ 30.000 habitants. Elle dispose de 8 agents et 6 véhicules dont un seul est électrique et un autre de 7,5 tonnes pour les marchandises lourdes.

[694] On peut ici préciser que par manque d'espace, le quartier de Fontvieille où a été implanté le CDU a été conquis sur la mer.

[695] Le PAL relève de la catégorie des ZLU.

- à la complémentarité entre le PAL de Nice-Saint-Isidore et le CDU de Monaco, ces deux outils permettant de concilier développement durable et contraintes foncières. On remarque également que, si la surface et la population à desservir sont bien plus importants qu'à la Rochelle, le personnel et le nombre de véhicules sont moindres.
- à un système institutionnel où le « fait du Prince » permet de décider très vite et donc de rectifier rapidement des choix qui, avec la pratique, se révèlent moins intéressants qu'à l'origine. En France, l'organisation administrative est source de longueurs et de complexités[696], et force est de constater que la réactivité fait trop souvent défaut. De plus et d'une façon générale, tout ce qui est innovant et qui touche au système pyramidal administratif a mauvaise presse[697].

3° Bordeaux

A Bordeaux, un Espace de Livraison de Proximité (ELP)[698] a été créé en 2003 sur le plateau piétonnier du centre-ville à l'initiative de la Chambre de commerce et d'industrie : il s'agit d'aires spécifiques de livraisons sur lesquelles un personnel adapté de « voltigeurs livreurs » accueillent les livreurs, facilitent l'acheminement des marchandises chez les commerçants, et mettent à leur disposition des équipements de manutention de type diables ou chariots. Ce programme a été motivé par le besoin de traiter les problèmes induits par les travaux du tramway qui rendaient toute livraison impossible du fait d'une importante modification de l'environnement : ce fut alors une opportunité pour expérimenter un nouveau service susceptible de continuer à s'appliquer après les travaux. Les résultats furent très encourageants du fait notamment d'une bonne collaboration avec la mission tramway et de la participation financière des transporteurs prenant en charge 25% des coûts[699]. Après avoir été étendu en dehors du contexte des travaux du tramway, ce concept a été légalisé par arrêté municipal. En revanche, l'aspect social, et notamment le statut des voltigeurs, leurs conditions de travail et leur responsabilité devront être précisés. Particulièrement bien adapté en cas d'aménagements urbains importants entraînant une redistribution des espaces, ce système a été également testé à Rouen en 2005/2006 durant les travaux du site propre de TEOR.

[696] Il suffit de rappeler les 14 mois qui ont été nécessaires à la Rochelle pour homologuer un nouveau véhicule.
[697] La réforme sur les régions constitue un exemple significatif.
[698] L'ELP de Bordeaux est représentatif de la famille des PAV et offre aux véhicules utilitaires la possibilité de stationner en un lieu gardienné.
[699] Le solde étant supporté par la communauté urbaine, la ville, la Chambre de commerce et d'industrie, et l'ADEME. Cette participation se justifie notamment par la volonté clairement annoncée dans le projet d'améliorer les conditions de travail des transporteurs tout en réduisant le flux de véhicules de transports de marchandises dans le centre-ville.

4° Lyon

A Lyon, l'opération « Rapido » a permis de substituer les notions de gabarit et de temps à celle d'arrêt. Ce dispositif, distinguant 3 modes de stationnement, a été testé dans deux rues très commerçantes du centre-ville. La zone Rapido bleue, appliquée sur l'ensemble d'une rue, permet de réguler le stationnement gratuit en zones de courte durée (10 mn) entre 9 h et 11h30 : le reste de la journée (jusqu'à 19h), il s'exerce normalement et redevient payant. La zone Rapido orange est une zone de desserte de taille modeste, utilisable par tous les véhicules, où il est permis de stationner gratuitement au maximum 10mn de 9h à 19h. Enfin, la zone Rapido vert est une zone de desserte plus importante dont l'autorisation d'accès est fondée sur la silhouette du véhicule (plus de 5m de long) : elle répond aux besoins des véhicules livrant des quantités importantes et leur est réservée de 9h à 11h30. Le reste de la journée, elle redevient une zone Rapido orange pour tous les véhicules. Si certains problèmes de compréhension et de lisibilité du système ont été relevés, son extension a été souhaitée par la plupart des acteurs.

Ces différentes expériences ne sont pas exhaustives et nous renvoyons le lecteur au bilan effectué par le Certu[700]. Il convient malgré tout d'insister sur la nécessité de résoudre les difficultés relatives au droit du travail dans le cas d'emploi d'une main d'œuvre aidant la réalisation d'une livraison terminale sous l'autorité des chauffeurs-livreurs (voltigeurs ELP). Par ailleurs, la livraison des marchandises n'étant pas considérée comme un service public mais comme une simple activité marchande, il en résulte deux types de conséquences : d'une part, une structure publique ne peut pas mettre à la disposition des professionnels du transport des personnels qu'elle rémunère ; d'autre part, et à la différence des transports collectifs de voyageurs qui bénéficient du versement transport, il n'existe aujourd'hui aucun financement spécifique affecté à la logistique : les responsabilités et les budgets sont dispersés entre les différentes fonctions, ce qui complique les processus de concertation, de décision et constitue in fine un obstacle à la mise en place d'expérimentations.

[700] Et notamment aux expériences réalisées à Strasbourg (combinaison PAV/CDU/PAM et test d'un chariot à assistance électrique pour la livraison et l'enlèvement des colis confiés à Chronopost International en centre-ville) ; Toulouse (couplant une liaison ferroviaire régulière par train complet de messageries entre Paris et Toulouse et la livraison de marchandises vers le centre-ville avec des véhicules propres à partir d'un CDU) ; Nanterre (mise en place d'un service de portage et d'accompagnement à domicile) ; Nancy (CDU assurant la distribution des marchandises dans le centre historique) ; Paris (couplage d'un CDU et d'une BLU et test des premiers vélos triporteurs avec assistance électrique au pédalage).

Conclusion

La hiérarchisation du « droit de stationner » est parfois mal perçue par les usagers souvent mal informés des possibilités qui s'offrent à eux pour accéder au centre-ville sans y stationner. Le centre-ville demeure en effet accessible par tous moyens autres que l'automobile : en effet, nous avons vu qu'à la hiérarchisation des usages, c'est-à-dire ceux pour lesquels le stationnement dans le centre est possible sous certaines conditions, correspond une hiérarchisation des moyens de transports utilisés pour y accéder. Dès lors, après avoir mis en place une politique tarifaire efficace mais insuffisante, la nécessité de maintenir l'attractivité des centres-villes a conduit les pouvoirs publics à élargir leur champ de vision à d'autres parties du territoire communal. L'espace périphérique est ainsi « redécouvert » non plus pour servir de support à une politique « d'étalement urbain », mais afin de servir les intérêts du centre-ville et des objectifs de redensification. Le centre demeure le lieu de convergence de la plupart des flux si ce n'est que ces derniers, en forte augmentation, doivent se réaliser au moyen d'autres supports au premier chef desquels figurent les transports en commun. En outre, la réduction des automobiles dans les centres pose la question de la réaffectation de l'espace libéré : soit on réaffecte cet espace à d'autres usagers de la voiture (clients des commerces, visiteurs ou résidents), soit on le réaffecte à d'autres modes de déplacements ou à d'autres usages. Dans ce cadre, les parcs relais permettent d'effectuer une redistribution de l'espace dans les centres-villes et constituent à ce titre un facteur de rentabilité qui bénéficie en priorité aux communes centres. Néanmoins, une nouvelle gouvernance semble être nécessaire pour atténuer la concurrence entre les différents acteurs du système de transport et d'aménagement et faire en sorte qu'ils poursuivent des intérêts communs. Ainsi, en Province, les parcs relais étant planifiés et financés par l'autorité organisatrice des transports urbains qui en est le plus souvent le maître d'ouvrage, leur réalisation est majoritairement motivée par un souci de rentabilisation des investissements. De plus, s'ils permettent d'apporter une réponse au stationnement des pendulaires et des visiteurs, ils ne répondent pas aux besoins des commerçants du centre-ville qui demeurent, comme en matière d'urbanisme commercial, l'objet de discriminations pour le moins « négatives ». Si un certain nombre de solutions logistiques existent, ce n'est qu'au prix d'investissements importants que les collectivités n'entendent pas ou ne peuvent pas toujours assumer, d'autant plus que leur rentabilité ne s'appréciera qu'à moyen terme. L'intermodalité repose en effet sur une logistique poussée qui doit faire l'objet d'une stratégie globale intégrée, c'est-à-dire d'une vision de la chaîne logistique dans son ensemble, afin de pouvoir créer et orchestrer des passerelles entre les

différents modes de transport. Ce transfert modal suppose d'appréhender les flux physiques (passagers, marchandises), les flux d'informations, les ressources humaines et les moyens financiers au sein d'une même stratégie, et par là même de mettre fin à la concurrence entre les modes de transport. Aussi le législateur a-t-il opté pour une solution plus drastique, mais surtout moins coûteuse et plus simple à mettre en œuvre, en légalisant, sous forme d'expérimentations seulement et pour une durée de 3 ans, la mise en place de péages urbains dont le montant, fixé par l'autorité organisatrice des transports urbains dans les limites d'un seuil défini par décret en Conseil d'Etat, sera affecté directement au financement des actions mentionnées dans le PDU[701]. Cette mesure, qui figurait dans la version initiale du projet de loi Grenelle 2, en avait été retirée par l'Assemblée nationale en raison de son caractère socialement discriminant. Désormais, sous réserve d'une étude d'impact à charge et à décharge, les collectivités volontaires, de plus de 300.000 habitants, possédant un minimum d'infrastructures de transports en commun susceptibles d'accueillir le report du trafic qui en découle, et dotées d'un PDU prévoyant la réalisation d'un transport en commun en site propre, pourront utiliser ce nouveau dispositif présentée par l'association des maires de France comme étant au service de la mobilité. La loi ayant prévu la rédaction et la transmission au ministre de l'Intérieur d'un rapport d'évaluation à chaque date-anniversaire, il ne reste qu'à espérer que la douzaine de villes susceptibles d'être concernées ne s'engagent pas trop tard dans cette démarche afin de pouvoir en dresser, le plus rapidement possible, le bilan. Il nous semble évident que cette mesure devra prendre en compte le cas particulier des résidents et des livreurs: il serait en effet incohérent que ces derniers bénéficient d'un régime avantageux pour stationner en centre-ville, et qu'ils paient par ailleurs un tarif identique à tous les usagers afin d'accéder à leur logement ou à leur travail. Quoi qu'il en soit, cette mesure incitative s'ajoute aux discriminations positives qui caractérisent les politiques de stationnement et qui ont pour effet de faire du centre le lieu le plus réglementé de la ville.

[701] Art 65 loi du 12 juillet 2010 codifié à l'art 1609 quater A du code général des impôts (CGI).

CHAPITRE II
LES OUTILS JURIDIQUES DE REGULATION ET DE GESTION DU STATIONNEMENT

Outre les conflits d'usages, la complexité inhérente au stationnement des véhicules en centre-ville provient également de la diversité des outils juridiques qui sont à la disposition des collectivités locales pour élaborer une politique globale à l'échelle de l'agglomération. Plusieurs phases doivent être distinguées sachant que, pour chacune d'entre elles, les collectivités disposent d'une certaine liberté dans le choix des outils. Ainsi, l'élaboration du contenu de la réglementation se réalise au moyen de deux outils, différents et complémentaires, dont l'un est issu du Code de l'urbanisme (le PLU) et l'autre du Code général des collectivités territoriales (l'arrêté municipal). Alors que le PLU a pour vocation d'édicter les normes d'utilisation du sol en matière de stationnement et plus généralement de déplacements, nous verrons que les politiques de gestion du stationnement constituent également un outil pertinent. Ces dernières font appel au pouvoir de police du maire qui peut, sous certaines conditions, assurer une meilleure gestion de l'offre sur voirie et ainsi pallier l'insuffisance de places de stationnement publiques et privées. Nous verrons, dans un premier temps, dans quelles mesures ces règlementations se complètent et se révèlent efficaces pour autant qu'elles soient respectées par les usagers **(Section I)**. Cette question se pose avec moins d'acuité pour le respect des obligations imposées dans le cadre du droit de l'urbanisme que pour le respect de celles imposées par code de la route ou le code général des collectivités territoriales. En effet, même s'il existe un contentieux important relatif à l'application de l'article 12 du règlement du PLU, celui-ci intervient en amont de l'infraction : il s'agit d'ailleurs le plus souvent d'un contentieux de « contestation ». En revanche, les infractions aux règles de stationnement édictées par le code de la route et le code général des collectivités territoriales ont directement pour effet d'entraver le bon fonctionnement de la circulation. Dès lors, elles doivent être sévèrement réprimées et cette sévérité se traduit en France par la mise en œuvre de sanctions exclusivement pénales découlant à la fois du code la route et du code de procédure pénale **(Section II)**. Néanmoins, ce système fait l'objet de sérieuses limites et nous tenterons dans un deuxième temps, aux vues d'exemples étrangers, de démontrer que la dépénalisation des infractions liées au stationnement permet d'allier rigueur et efficacité. Enfin, outre sa nature règlementaire et ses conséquences pénales, le stationnement fait appel à des outils contractuels : comme nous le verrons, cette question concerne exclusivement la

gestion du stationnement payant qui, en l'absence de cadre juridique bien déterminé, laisse place à une grande diversité de pratiques **(Section III)**.

Section I : Les outils règlementaires

L'édiction de normes de stationnement dans le PLU n'est pas obligatoire dans la mesure où ce dernier n'est qu'un outil parmi d'autres pour traiter du stationnement : le PLU n'a pas vocation à formaliser l'intégralité de la politique de stationnement de la commune. Néanmoins, la norme est rarement absente du règlement des différentes zones et constitue un levier efficace pour encadrer la production de places de stationnement **(I)**.
Parallèlement, le code général des collectivités territoriales prévoit un certain nombre de cas dans lesquels le maire peut intervenir pour préserver l'ordre public, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique ou pour prévoir des emplacements réservés à certains usagers. Si, dans les deux cas, le juge administratif exerce un contrôle rigoureux sur la motivation des arrêtés municipaux, nous verrons que le pouvoir municipal de police constitue le principal outil de régulation de l'offre publique de stationnement en centre-ville **(II)**.

I - Le PLU, moyen d'action sur l'offre de stationnement en centre-ville

Si elle n'a pas remis en cause les termes du code de l'urbanisme relatifs à l'ancien article 12 des POS, la loi SRU a prévu un certain nombre d'axes complémentaires afin de créer une offre supplémentaire de stationnement privé tout en mettant un terme à la logique productiviste qui guidait jusqu'alors l'organisation du stationnement **(A)**. La formalisation de ces objectifs suppose d'apporter la plus grande attention à la construction de la norme, mais conduit également à s'interroger, compte tenu de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, sur le financement des ouvrages publics de stationnement **(B)**.

A/ La détermination des principes d'organisation du stationnement : la fin de la logique productiviste

La détermination des principes d'organisation du stationnement suppose que les choix effectués reposent sur des données concrètes qui légitimeront l'orientation de la politique de stationnement de la commune. Nous verrons que si cette obligation de motivation doit se traduire dans le rapport de présentation et dans le projet d'aménagement et de développement durable du PLU **(1°)**, le rôle de ces derniers mérite d'être relativisé dans un contexte juridique où le territoire communal semble disparaître au profit de l'intercommunalité **(2)**.

1°Du rôle du rapport de présentation et du projet d'aménagement et de développement durable (PADD)…

Dès 1957, l'article 89-2 CU prévoyait que *« La délivrance du permis de construire peut être subordonnée (…) à la réalisation d'aménagements permettant d'assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux besoins de l'immeuble à construire »*. Néanmoins, il faudra attendre la LOF du 31 décembre 1967 pour voir émerger une véritable réglementation du stationnement des véhicules avec l'obligation dans chaque zone des POS de créer un minimum de places de stationnement *« correspondant aux besoins de chaque immeuble à construire »*[702]. Préconisées dans une note technique du ministère de l'Equipement en 1973, les normes de stationnement ont alors pour objectif de pallier l'insuffisance de capacité dans les centres-villes, premiers « quartiers » victimes de l'augmentation de la motorisation. A l'époque, on ne se souciait pas encore des conséquences d'une telle augmentation de véhicules, et l'action des pouvoirs publics s'est essentiellement orientée dans une logique productiviste dont on connaît aujourd'hui les limites. Cette approche exclusivement quantitative a été sérieusement remise en question par la loi SRU qui a assigné aux PLU des objectifs en matière de développement durable, et par la loi Grenelle 2 qui, comme nous avons l'avons souligné à plusieurs reprises, réalise une refonte totale des documents de planification locaux. Dans un premier temps, l'édiction de normes de stationnement nécessite d'identifier, en amont, l'objectif recherché dans le cadre d'une stratégie globale d'organisation et de développement du territoire communal et intercommunal. Elles doivent donc se fonder sur les résultats du diagnostic du rapport de présentation qui est *« …établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services »*[703]. Il ne s'agit pas d'établir un diagnostic spécifique sur le stationnement mais de justifier les mesures prises par la commune dans le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement. Concrètement, le diagnostic effectué en matière de stationnement doit permettre d'identifier les espaces à enjeux actuels et futurs, d'évaluer l'offre et la demande actuelle et future, de répertorier et d'anticiper les conflits d'usages.

[702] Art R. 111-4 a) CU dans sa version antérieure au 1er octobre 2007.
[703] Art L. 123-1-2 CU.

Par la suite, l'élaboration du PADD doit être l'occasion pour la collectivité de s'interroger sur la place qu'elle entend accorder à la voiture sur son territoire, afin de fixer les principes d'organisation du stationnement qui seront ensuite déclinés dans le règlement de chaque zone. Sous l'empire de la loi SRU, cette question pouvait être abordée dans la partie facultative du PADD au titre des prescriptions particulières : ainsi, l'ancien article R. 123-3 CU disposait que le PADD pouvait préciser « *les mesures de nature à préserver les centres-villes et les centres de quartiers, les développer ou en créer de nouveaux* » ainsi que « *les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables et des espaces et ouvrages publics à conserver, à modifier ou à créer* ». Ces prescriptions particulières ont acquis, lors de la loi Urbanisme Habitat du 2 juillet 2003[704] une autonomie par rapport au PADD, et constituent désormais un élément spécifique du dossier de PLU : leur contenu ne change pas, si ce n'est qu'elles deviennent moins contraignantes dans la mesure où il ne s'agit plus de prescriptions mais d'orientations d'aménagement distinctes du PADD. A la différence du PADD qui permet d'exprimer une politique de déplacement[705], les orientations d'aménagement peuvent *« prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les caractéristiques des voies et espaces publics »*[706]. Requalifiées en 2009 par la loi ENE, dite Grenelle 1, d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), l'article L. 123-1-4 CU prévoit qu'elles doivent désormais comprendre *« ...des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements »* et définir *« l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement »*. Il convient d'indiquer, qu'afin d'inciter les communes à s'engager dans la démarche d'un PLU intercommunal, la loi 12 juillet 2010 a prévu que ces règles tiendront lieu de PDU, à condition que le PLU ait été établi et approuvé par une commune membre d'un EPCI, ou par un EPCI compétent en matière d'organisation des transports urbains. Le domaine des OAP a donc été considérablement étendu en matière de PLU intercommunal. A ce titre, elles pourront par exemple intégrer, ou pas, le stationnement public à l'occasion de la création ou de la restructuration de la voirie, organiser les modalités de stationnement de façon à encourager la fréquentation des commerces, favoriser le stationnement privé à destination des résidents afin de libérer des places sur la voirie. En centre ancien, où les capacités de stationnement privé sont limitées, ces mêmes orientations pourront édicter des principes de création de parkings de proximité. Par le biais du stationnement, le PLU peut donc permettre de renforcer

[704] Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat, JO n°152, 3 juillet 2003, p. 11176.
[705] Art R. 123-3 ancien CU.
[706] Art L. 123-1 ancien CU.

l'attractivité de certains quartiers du centre-ville, d'encourager leur renouvellement urbain, de préserver la qualité urbaine des aménagements liés au stationnement et surtout, de maintenir la multiplicité des usages et, par là même, la multifonctionnalité des centres-villes. Ces résultats doivent bien sûr s'intégrer dans le cadre d'une analyse plus large sur le contexte urbain des secteurs concernés et sur la desserte par les autres modes de transport : à ce titre, ils devront être compatibles avec les dispositions prévues dans les PDU et les SCOT.

2°…dans la planification intercommunale des déplacements

Le rôle de levier joué par le PLU en matière de stationnement n'est en effet pertinent que s'il s'inscrit dans une politique globale : le souci de cohérence et de complémentarité avec d'autres actions est en effet indispensable. Rappelons que les principes et les normes fixés par le PLU doivent être compatibles avec ceux définis par le PDU qui vise notamment à assurer *« l'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, notamment en définissant les zones ou la durée maximale de stationnement est règlementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées (…), la politique de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics corrélée à la politique d'usage de la voirie, la localisation des parcs de rabattement*[707] *à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transports publics, des taxis et des véhicules pour certaines catégories d'usagers, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules bénéficiant du label « autopartage »… »*[708]. Si l'objectif principal du PDU demeure cantonné à la définition de principes d'organisation du stationnement, cet objet a néanmoins des conséquences en termes d'organisation de l'espace et de police des sols et, par là même, influe directement sur le contenu des PLU, alors même que ces derniers ne sont pas obligés d'édicter des normes de stationnement[709]. De plus, certains principes d'organisation du PDU s'apparentent à de véritables prescriptions : ainsi, l'article 98 de la loi SRU a prévu que le PDU doit indiquer *« les limites des obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et les minimas des obligations de stationnement*

[707] La Commission spécialisée de terminologie et de néologie du ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement définit le parc de rabattement comme un *« lieu aménagé à proximité d'un arrêt de transport public destiné à inciter un automobiliste à garer son véhicules pour emprunter ensuite un moyen de transport en commun ».*

[708] Art 1214-2 du code des transports (CT).

[709] CAA Paris, 12 février 2009, *« Association de Sauvegarde Auteuil-Bois de Boulogne »*, req. n° 07PA03886. Il en est autrement s'il s'agit d'un PLU intercommunal mais nous y reviendrons.

pour les véhicules non motorisés »[710]. Cette disposition a été reproduite dans le cadre de la loi Grenelle 2 qui, en renforçant les pouvoirs prescriptifs du SCOT prévoit, qu'à défaut de PLU comprenant un PDU, le DOO peut préciser les obligations minimales et maximales que le PLU doit imposer pour le stationnement des véhicules motorisés, ainsi que les obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés[711]. Parallèlement, ce texte donne enfin au PLU les moyens de poursuivre les objectifs qui lui sont assignés par la loi, en lui permettant de limiter le nombre d'aires de stationnement à réaliser à l'occasion de la construction de bâtiments à un usage autre que l'habitation[712]. Cette faculté, conditionnée par une desserte suffisante en transports publics réguliers, vise à enrayer l'usage du véhicule particulier à des fins professionnelles et à favoriser le stationnement résidentiel. Elle devient néanmoins une obligation lorsqu'un PDU est applicable : en effet, l'article R. 123-9 CU prévoit que *« Lorsque le PDU a délimité (...) des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte en transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, le PLU respecte ces limitations et, le cas échéant, fixe un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation »* [713]. Ainsi, en fonction de leur niveau de desserte par les transports en commun, le PDU peut imposer au PLU de soumettre certaines zones à un régime spécifique en matière de stationnement, sachant que les normes de stationnement peuvent être différentes en fonction de la nature des constructions. Toutefois, s'il est en principe illégal de prévoir, à l'intérieur d'une même destination, une quelconque différenciation, certaines limitations sont, malgré tout, prévues : cela concerne principalement les constructions à usage commercial puisque l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement annexes à un commerce soumis à autorisation d'exploitation commerciale (donc supérieur à 1000 m²), ne peut dépasser une fois et demie la SHON (désormais surface de plancher) des bâtiments affectés au commerce[714]. Dans le même esprit, l'emprise au sol des équipements cinématographiques, hors centres commerciaux, ne doit pas dépasser une place de stationnement pour trois fauteuils[715]. Ces dispositions, qui ont pour objet de limiter l'emprise au sol des surfaces destinées au

[710] Art 1214-4 al 2 CT.
[711] Art L. 122-1-8 CU.
[712] Art L. 123-1-12 CU.
[713] Art R. 123-9 CU. A titre d'exemple, dans le centre-ville de Grenoble desservi par le tramway et deux lignes de bus, le PDU a édicté une norme plafond d'une place pour 80 m² de SHON.
[714] Art L. 111-6-1 CU.
[715] *Idem.*

stationnement et non le nombre de places, se distinguent des prescriptions qui peuvent être imposées dans le cadre de l'article R. 123-9 CU : leur objet est d'ailleurs différent puisqu'elles visent à éviter que l'espace périphérique soit envahi de parkings, lesquels, à la différence des parcs relais, n'ont pas pour objet de désengorger le centre-ville, mais en revanche ont pour effet d'aggraver la médiocrité du paysage des entrées de ville. De plus, le seuil de l'autorisation ayant été relevé à 1000 m², la plupart des magasins de centre-ville échappe à cette limitation. Pour autant, si le législateur a tenté d'améliorer leurs conditions de livraison, rien n'est prévu pour leur clientèle qui ne trouve actuellement aucun intérêt à s'approvisionner régulièrement dans les centres. De ce fait, leur multifonctionnalité tend, non pas à disparaître, mais à changer de nature, et il n'est pas toujours aisé de répondre, de façon chiffrée, aux besoins qui résultent des changements affectant les modes de vie. Dès lors, la qualité de l'expression des normes de stationnement dans le règlement prend toute son importance.

B/ La formalisation des objectifs de stationnement : la construction de la norme et le financement des ouvrages publics de stationnement

Le règlement du PLU offre aux collectivités locales la possibilité de mettre en place un dispositif complet permettant d'agir efficacement sur l'offre de stationnement des voitures et des deux roues. Si l'encadrement quantitatif de la production de stationnement privé constitue l'outil principal de ce dispositif **(1°)**, l'encadrement qualitatif et financier du stationnement public et privé ne doit pas pour autant être négligé **(2°)**.

1° L'encadrement quantitatif de la production de stationnement privé : la pertinence de l'expression des normes de l'article 12

En centre-ville, l'encadrement de la production de stationnement privé est généralement mise en œuvre dans le cadre d'un objectif plus global, comme celui de favoriser l'accueil des familles dans les centres anciens en cours de réhabilitation, tout en évitant l'envahissement de l'espace public par le stationnement des résidents. L'expression de la norme de stationnement se réalise en principe en fonction de la SHON du bâtiment (désormais surface de plancher de la construction à compter du 1er mars 2012), celle-ci déterminant le nombre de places destiné aux véhicules motorisés ou pas, ainsi que la superficie des locaux à vélos: elle se traduit donc par l'édiction d'une norme chiffrée obligeant les constructeurs à réaliser un minimum de places de stationnement sur les parcelles privées des constructions nouvelles. La délivrance du

permis de construire est alors subordonnée à la création du nombre de places ou d'aires prévues, sachant que le non respect de cette obligation, qui n'est pas divisible des autres prescriptions du permis, entraîne l'illégalité de celui-ci[716]. Néanmoins, le législateur a prévu que l'impossibilité matérielle de réaliser le nombre de places prévues sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat, peut être compensée par *« l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation à proximité de l'opération, soit de l'acquisition ou de la concession de places dans un parc privé de stationnement répondant aux mêmes conditions »* [717]. Sur ce point, nous attirons l'attention du lecteur sur l'intérêt d'exprimer également de façon chiffrée la notion de «proximité », au besoin au moyen d'une fourchette, à défaut de quoi la distance sera interprétée par le juge administratif qui dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation[718]. Par ailleurs, l'article R. 123-9 CU ouvrant la possibilité aux auteurs du règlement d'édicter dans une même zone des règles différentes selon la destination des constructions, il en résulte que cette norme plancher peut être déterminée autrement que par référence à la surface de plancher de la construction. Il en est ainsi, pour les constructions destinées à l'hébergement hôtelier où il est d'usage de tenir compte du nombre de chambres. En revanche, pour les constructions à usage d'habitation, on peut douter de la pertinence d'un mode de détermination fondé sur le nombre de logements dans la mesure où, depuis le 1er octobre 2007[719], cette indication n'est collectée qu'en vue d'informations statistiques[720] et ne figure plus au titre des pièces obligatoires à l'instruction du permis de construire au sens de l'article R. 431-4 CU. Il en va différemment lorsqu'il s'agit de logements locatifs financés avec un prêt aidé de l'Etat pour lesquels il est prévu, depuis le 1er octobre 2007, qu'il ne peut être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement[721]. De même, les travaux de transformation ou d'amélioration effectués sur ces mêmes logements échappent à l'obligation de réaliser des aires de stationnement, y compris dans le cas où ces travaux

[716] L'indivisibilité des prescriptions du permis a été retenue pour des prescriptions imposant des aires de stationnement dès lors que le terrain pouvait comporter lesdites aires : voir CE 14 décembre 1992, *« Epoux Leger »*, req. n°106685, Rec. CE 1992 p.444. Il en va différemment lorsque le terrain d'assiette ne permet pas la réalisation desdites aires : dans ce cas, et conformément à l'art L. 332-7 CU, les prescriptions relatives au stationnement sont divisibles des autres prescriptions du permis de construire : voir CE 9 décembre 1991, *« SCI l'Océan »*, JurisData n°1991-048186 ; CE 23 février 2011, *« SNC Hotel de la Bretonnerie »*, JurisData n°2011-002175, Construction-Urbanisme n°4, avril 2011, comm. 52 P. CORNILLE.

[717] Art L. 123-1-12 CU.

[718] CAA Marseille 18 décembre 2009, *«M. Jean. A c/ Commune de Courthezon »* req. n°08MA00112.

[719] Date d'entrée en vigueur du décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, JO n°5, 6 janvier 2007, p. 225.

[720] Art R. 431-34 CU.

[721] Art L. 123-1-13 CU.

s'accompagnent de la création d'une surface de plancher dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat. Enfin, lorsque la norme est directement liée à la taille des logements, elle ne doit pas nécessairement lui être proportionnelle, et ce, même si la loi du 25 mars 2009 a introduit la possibilité d'imposer, en zone U et AU, une proportion de logements d'une taille minimale[722]. En effet, même dans un logement de grande taille, il est rare que les ménages possèdent plus de deux véhicules. Ce constat atteste de l'importance du diagnostic du rapport de présentation qui pourra contenir des informations sur le taux de motorisation des ménages en fonction des différents quartiers. Ainsi, en centre-ville, compte tenu d'une forte proportion d'étudiants et de personnes âgées, l'offre en stationnement résidentiel sera nécessairement moins élevée que dans les secteurs pavillonnaires qui, par ailleurs, sont moins bien desservis en transports en commun. Cette remarque nous conduit à évoquer une question qui demeure à ce jour problématique en centre-ville : les divisions, sans changement de destination, d'un immeuble à usage d'habitation existant. Ces dernières échappent en effet à tout contrôle de l'administration alors même qu'elles entraînent une augmentation de la demande en stationnement privé. Dès lors, la sanction pour méconnaissance de la règlementation relative aux aires de stationnement ne peut être que pénale[723] sachant que la commune peut demander réparation du préjudice subi devant les juridictions judiciaires[724]. Il en est autrement en cas de changement de destination d'un bâtiment existant entre les différentes destinations définies à l'article R. 123-9 CU ou d'extensions inférieures ou égales à 20 m² : soumises à déclaration préalable[725], l'autorité compétente pourra assortir son acceptation de prescriptions particulières et imposer le respect de la norme de stationnement qu'elle a prévue pour la destination concernée. A ce titre, le juge administratif vérifie si l'opération entraîne ou non, par rapport à l'usage antérieur une augmentation de la fréquentation en termes de desserte automobile de l'immeuble[726]. Néanmoins, pour éviter toute difficulté, il est souhaitable que le règlement envisage expressément ces hypothèses en précisant si le changement de destination entraîne ou non une compensation du déficit de stationnement et si des règles spécifiques sont prévues pour la création de surface de plancher supplémentaire. De même en cas de

[722] Art L. 123-1-5 15° CU.
[723] Art L. 160-1 et L. 480-1 CU.
[724] C. cass., civ. 3e, 23 novembre 2005, *« Commune de Juvisy-sur-Orge c/ SCI Delta »*, req n°04-18528, Bull III n°227 p. 208. Réponse du 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, JO Sénat 23 septembre 2010, p. 2492, à propos du fait générateur de la participation pour non réalisation d'aires de stationnement.
[725] Art R. 421-17 b) CU.
[726] Pour une application antérieure à la réforme des autorisations d'urbanisme, lorsque le changement de destination était soumis à permis de construire : voir CAA Marseille 2 avril 2010, *« SCI Fona c/ Cne de Cavaillon »*, req n°08MA00195.

constructions ayant plusieurs destinations, il est conseillé de prévoir expressément que le nombre total des emplacements de stationnement exigibles sera déterminé en appliquant à chaque destination la norme qui lui est propre. Ainsi, pour les bâtiments à usage de bureaux, la fixation de la norme se fera également par rapport à la surface de plancher: en effet, une norme exprimée en fonction du nombre d'emplois serait inapplicable car elle ne figure pas dans le permis de construire et présente l'inconvénient de varier dans le temps. En revanche, il sera indispensable au préalable de connaître précisément le nombre d'emplois générés par les activités ainsi que le taux de présence simultanée sur le lieu de travail, ce qui nous renvoie à l'importance du diagnostic effectué dans le cadre du rapport de présentation. A la différence des bureaux, le nombre de places de parking exigé pour les commerces de centre-ville est souvent limité aux besoins des employés en tenant compte, bien sûr, de la qualité de la desserte en transports en commun. Outre le fait que le nombre d'employés peut, comme dans le cas des bureaux, évoluer, le stationnement de la clientèle est en général éludé dans la mesure où la surface de vente n'est pas indiquée dans le permis de construire. Ceci est regrettable car cette information pourrait permettre de prévoir des aires de stationnement différenciées et ainsi favoriser le maintien du petit commerce et l'usage de modes alternatifs à l'automobile. On rappellera en effet que la clientèle des commerces du centre stationne le plus souvent sur la voirie ou dans les parcs publics, ce qui l'oblige à acquitter le montant des droits de stationnement, sauf si l'autorité exerçant le pouvoir de police a prévu la possibilité d'utiliser un disque de stationnement.

Nous limiterons ces développements non exhaustifs en indiquant que le PLU peut dépasser la fixation d'une simple norme chiffrée pour aller plus loin en déterminant les caractéristiques des places ou aires de stationnement (dimensions minimales[727], disposition longitudinale, en épis ou perpendiculaire) adaptées à la destination des bâtiments et/ou aux caractéristiques du quartier. Enfin, à défaut de norme chiffrée, le règlement peut reprendre la formulation de l'article R. 111-6 CU et prévoir que le nombre des emplacements de stationnement devra

[727] Une aire de stationnement pour voitures est en général estimée, dégagements compris, à 25 m², alors que la surface nécessaire à la création d'une place de stationnement est de l'ordre de 2,50 m par 5 m, et de 3,30 m à 8 m pour les personnes à mobilité réduite. S'agissant des véhicules de livraison, il est conseillé de prévoir une largeur de 2,50 m sur 15 m de longueur, espace de manœuvre non compris, sachant qu'il convient d'adapter ces dimensions en fonction de la nature des activités. Concernant les deux roues motorisées, la largeur minimale se situe en général en 1,10 m et 1,20 m alors que le stationnement d'un vélo avec un arceau nécessite une surface de 1,50 m à 2 m², espace de manœuvre compris. La disposition perpendiculaire des vélos est la plus économe en espace. Concernant les locaux à vélos, il est conseillé d' imposer des conditions d'accessibilité au local car on constate que nombre d'entre eux sont inutilisables : ainsi, même si cela relève du bon sens, il est en effet préférable de s'assurer que le local est au rez-de-chaussée à proximité de l'entrée plutôt qu'au troisième sous-sol et que l'ouverture des portes avec un vélo à la main ne relève pas du parcours du combattant !

répondre *« aux caractéristiques du projet »*[728] . Dans cette hypothèse, les services instructeurs devront procéder au cas par cas à une appréciation délicate et source de contentieux. Il convient de préciser que, depuis le 1er octobre 2007, cet article ne présente plus un caractère d'ordre public : il n'est donc pas applicable aux communes dotées d'un PLU, lesquelles sont libres de refuser le permis de construire pour insuffisance de stationnement ou de l'accorder assorti ou non de prescriptions spéciales.

2° L'encadrement qualitatif et financier du stationnement

Qu'il s'agisse du stationnement public ou privé, il est nécessaire de prévoir des mesures d'accompagnement aux prescriptions imposées par l'article 12 de façon à construire une politique qualitative, que ce soit sur le plan technique ou esthétique. Nous verrons que si certains articles du règlement sont appelés à jouer un rôle complémentaire dans la cohérence de la politique de stationnement **(a)**, la suppression de la participation pour non réalisation des obligations imposées dans le cadre de l'article 12 risque d'affaiblir l'ensemble du dispositif **(b)**.

a)La complémentarité des différents articles du règlement

Outre l'article 12, d'autres articles du PLU, dont le stationnement n'est pas l'objet principal, peuvent également être sollicités non pas pour imposer des créations de places, mais pour encadrer la réalisation ou l'amélioration des ouvrages destinés au stationnement.

- Les articles 1 et 2 relatifs aux occupations et utilisations du sol admises, interdites, ou règlementées et devenus facultatifs depuis la loi SRU, peuvent agir sur les parties de constructions soumises à permis de construire et destinées au stationnement des véhicules[729]. Il est ainsi possible d'interdire certaines de ces constructions[730] ou de les autoriser en imposant une obligation de réalisation des parkings en superstructure ou en souterrain ou une limitation du nombre de places.
- Par ailleurs, l'article 3 permet d'organiser les conditions et le nombre d'accès des lieux de stationnement sur la voie publique : ainsi, pour des raisons de sécurité, des mesures spécifiques concernant l'intégration de cheminements piétons sécurisés et conformes aux normes de circulation prévues pour les personnes à mobilité réduite

[728] Art R. 111-6 a) CU.
[729] Parcs publics en silos ou souterrains, bâtiments à usage de stationnement.
[730] Par exemple les parcs de stationnement ouverts au public afin de limiter la circulation dans le centre tout en conservant les emprises nécessaires au stationnement résidentiel.

peuvent être prévues[731]. De même, pour des raisons de qualité urbaine, de sécurité, ou pour ne pas restreindre la surface disponible au stationnement sur voirie, il est possible de prévoir que les garages collectifs ou groupes de garages individuels doivent être disposés de façon à ne pas multiplier inutilement le nombre d'accès sur la voie publique.

- L'article 6 relatif à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques permet, d'un point de vue strictement urbanistique, de règlementer l'implantation des bâtiments destinés au stationnement : on peut par exemple prévoir l'alignement des bâtiments voués au stationnement par rapport aux voies et emprises publiques, ou un retrait précis ou minimal par rapport à la voie publique afin de permettre le stationnement non couvert sur voirie d'un deuxième véhicule.
- En revanche, les articles 11 et 13 du règlement constituent davantage des outils qualitatifs pouvant être utilisés pour améliorer l'insertion des ouvrages de stationnement dans le tissu urbain. L'article 11 permet d'édicter des règles concernant l'aspect architectural ou paysager des constructions, et l'article 13 peut mentionner l'obligation de réaliser des plantations[732], des clôtures ou des espaces libres de façon à réduire l'impact visuel des aires de stationnement.

Enfin, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article L. 123-2 CU, *« Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le PLU peut instituer des servitudes consistant (…) à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements ».* Parallèlement, l'article L. 123-1-5 CU impose au règlement de fixer *« les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol lui permettant d'atteindre les objectifs fixés par l'article L. 121-1 »* : à ce titre, il peut fixer des emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, lesquels devront être localisés sur les documents graphiques[733]. Dans le cadre de notre étude, la création d'emplacements réservés intéresse principalement la réalisation de parcs de stationnement, et en particulier de parcs relais, afin d'assurer l'acheminement des usagers dans le centre dans le cadre d'une politique de déplacements intermodale. Toutefois, si le financement de ces derniers était en partie

[731] C'est notamment à Grenoble où l'article 3 dispose que *« toute opération devra prévoir sur son unité foncière un cheminement accessible aux personnes à mobilité réduite reliant les emprises publiques ou les voies à l'entrée du bâtiment, sauf en cas d'impossibilité technique ».*

[732] L'article 13 du PLU de Montpellier impose un arbre de haute tige pour deux places de stationnement minimum.

[733] La localisation de ces derniers ainsi que leur destination devront en outre apparaître sur les documents graphiques du PLU : voir art R. 123-11 d) CU.

assuré, jusqu'à la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, par le produit de la participation pour non réalisation des aires de stationnement prévue par l'article 12, la disparition de cette dernière appelle quelques commentaires.

b) La suppression de la participation pour non réalisation des obligations imposées dans l'article 12

Dans le régime issu de la LOF de 1967, les constructeurs qui ne pouvaient satisfaire eux-mêmes aux obligations imposées par les documents d'urbanisme en matière d'aires de stationnement se voyaient le permis de construire refusé lorsqu'ils ne justifiaient pas d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou à créer. La rigueur de ce mécanisme a, dans un premier temps, été assouplie par la loi du 31 décembre 1976[734] qui a permis à ces mêmes constructeurs, dans les communes dotées d'un POS, de s'affranchir de ces obligations en s'acquittant d'une participation financière. Par la suite, la loi SRU ajoutera la possibilité d'acquérir des places dans un parc privé de stationnement existant ou en cours de réalisation, ce qui, d'une certaine façon, contribuera à renforcer le caractère supplétif de la participation. Il faut en effet rappeler que les motifs invoqués pour justifier de l'impossibilité de respecter les normes de stationnement résultant du PLU devaient répondre à des critères objectifs, c'est-à-dire matériels, sur lesquels le juge administratif exerçait un contrôle pour le moins rigoureux. En effet, seules des contraintes d'ordre technique (sous-sol inondable, pente excessive…) ou d'ordre urbanistique et architectural (quartier piétonnier, contraintes archéologiques, monuments historiques)[735] pouvaient légitimer le paiement de cette participation. Or en centre-ville, ce type de contrainte n'est pas rare et il n'est pas toujours aisé de trouver les places suffisantes dans les parkings, qu'ils soient publics ou privés. En outre, le coût de réalisation des places requises, également très élevé en centre-ville, ne constituait pas une impossibilité technique susceptible d'être reconnue par le juge[736]. Dès lors, on peut s'interroger sur ce qui est techniquement impossible à réaliser dans la mesure où, lorsque le financement le permet, la technique constitue rarement un obstacle. La suppression de la participation dans le cadre de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme opérée par la loi du 29 décembre 2010[737] n'apporte pas davantage de précisions sur ce point : désormais, la participation financière, qui constituait en fait une compensation à l'impossibilité technique, disparaît pour laisser place à de nouvelles incertitudes juridiques.

[734] Loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, JO 1er janvier 1977, p. 4.
[735] CAA Versailles 4 novembre 2010, req. n° 09VE02320.
[736] CE 6 novembre 1998, *« Commune de Martigues »*, BJDU 1/99, p. 51, ccl. J-H. STAHL.
[737] Loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, JO n°0302, 30 décembre 2010, p. 23127.

Pour reprendre les propos du rapporteur général du projet de loi[738], alors qu'avant on pouvait s'acquitter en payant, on ne pourra désormais s'acquitter que par « impossibilité technique ». Néanmoins, cet argument nous semble contestable :

- l'impossibilité technique de réaliser les places de stationnement peut toujours être compensée par l'acquisition de places ou d'une concession à long terme dans un parking : c'était d'ailleurs la volonté du législateur en 1976 qui avait conçu la participation comme ultime alternative à l'impossibilité technique et à l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou à créer. Ces conditions ont donc été conçues comme des possibilités supplémentaires offertes aux constructeurs afin d'échapper au paiement de la participation.
- d'autre part, la participation a été créée dans le but de ne pas bloquer les projets de construction qui ne pouvaient satisfaire aux obligations sus énoncées. Dès lors, il serait souhaitable que le législateur précise ce qu'il adviendra en cas d'impossibilité technique, notion qui du reste, n'est pas juridiquement définie : soit la suppression de la participation aura pour effet de créer une situation comparable à celle qui prévalait antérieurement à 1976, c'est-à-dire que le permis de construire sera refusé ; soit il sera accordé en méconnaissance de l'obligation légale.

En centre-ville, ce vide juridique risque fort d'avoir de graves conséquences dans la mesure où les contraintes architecturales et urbanistiques sont nombreuses et les disponibilités foncières rares. Enfin, alors que le produit des participations était affecté à la réalisation de parcs publics de stationnement ou de parcs relais pouvant être aménagés sur une autre commune que celle où se situe l'opération[739], il est aujourd'hui « absorbé » par une nouvelle taxe : la taxe d'aménagement. On rappellera en effet que la création de la taxe d'aménagement par la loi de 2010 obéit à un objectif de simplification et de lisibilité de la fiscalité de l'urbanisme et qu'à ce titre, elle a vocation à remplacer les cinq taxes d'urbanisme actuelles[740]. Or la participation pour non réalisation d'aires de stationnement étant une participation additionnelle et non une taxe, celle-ci est purement et simplement supprimée.

[738] Projet de loi de finances rectificative pour 2010, 8 décembre 2010, amendement n°276.

[739] Cette participation, fixée par le conseil municipal, ne doit pas dépasser le plafond fixé par l'article L. 332-7-1 à 12.195 euros : elle est réévaluée toutes les années au 1er novembre en fonction de l'indice du coût de la construction.

[740] A savoir la taxe locale d'équipement (TLE), la taxe complémentaire à la TLE applicable à la région Ile-de-France pour financer le logement, la taxe départementale des espaces naturels sensibles perçue par les départements pour financer leur politique d'acquisition et de gestion des espaces naturels à protéger, la taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture d'urbanisme et d'environnement (CAUE) et la taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie pour financer les infrastructures routières nécessaires à l'organisation des Jeux Olympiques d'Alberville.

Toutefois, si le principe de la participation disparaît, son produit est en réalité récupéré par l'intermédiaire de la taxe d'aménagement dont le taux est modulable et qui s'applique à des constructions jusque là exonérées de toute contribution. La loi de 2010 a en effet prévu la possibilité pour les communes ou les EPCI de *« fixer des taux différents dans une fourchette comprise entre 1% et 5%, selon les aménagements à réaliser, par secteurs de leur territoire définis par un document graphique figurant, à titre d'information, dans une annexe du plan local d'urbanisme ou du plan d'occupation des sols* [741]. Cette modulation du taux peut même aller jusqu'à 20% dans certains secteurs lorsque *« ...la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipement publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs »*[742]. Désormais, les collectivités disposent d'une plus grande marge de manœuvre et peuvent appliquer, de façon différenciée, le taux de la taxe ; en revanche, la volonté d'améliorer la compréhension et la lisibilité du régime laisse place à une injustice dans la mesure où, même lorsque les aires de stationnement seront réalisées, le bénéficiaire de l'autorisation devra s'acquitter du montant global de la taxe d'aménagement, sans déduction de la partie afférente aux aménagements destinés au stationnement[743]. Ainsi : *« Bien que le principe ait été posé que la réforme opérée ne devait pas accroître le poids des prélèvements obligatoires, il est apparu nécessaire d'accroître la ressource pouvant être tirée de la taxe d'aménagement dans la mesure où est programmée la disparition d'un certain nombre de participations financières »*[744]. Cette logique a conduit à élargir considérablement la base d'imposition de la taxe et à y soumettre notamment les aires de stationnement non couvertes, ce qui par ailleurs, répond au souci de limiter le stationnement dans un objectif de développement durable[745]. Rappelons que l'instauration de cette taxe reste facultative et qu'elle n'entrera en vigueur que le 1er mars 2012 à condition que la délibération l'instituant intervienne avant le 30 novembre 2011. Son affectation étant moins précise que dans le cas de la participation pour non réalisation d'aires de stationnement, son produit pourra notamment participer au financement d'ouvrages publics destinés au stationnement. La création de parcs publics est en effet indispensable, à condition que leur localisation obéisse à une logique de réduction du stationnement des automobiles

[741] Art L. 331-14 CU.
[742] Art L. 331-15 CU.
[743] C'est d'ailleurs ce qui distingue cette surface (art L. 331-10 2° CU) de celle définie par le nouvel article L. 112-1 CU et de laquelle sont déductibles des surfaces qui ne le sont pas pour ce qui est du calcul de la taxe d'aménagement.
[744] Y. JEGOUZO, La réforme de la fiscalité de l'urbanisme, AJDA 2011, p. 210.
[745] L'art L. 331-1 CU dispose en effet que la taxe peut être instituée en vue de financer les opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'art L. 121-1 CU.

dans les centres. A ce titre, la portée des règles fixées par le PLU peut être renforcée par l'usage du pouvoir de police du maire.

II - Le pouvoir municipal de police et la régulation de l'offre publique de stationnement en centre-ville

Le fait que le droit de stationner soit un corollaire de la liberté d'aller et de venir n'exclut pas l'intervention d'une réglementation, voire d'une limitation de ce droit au titre de la police de la circulation et du stationnement. Cette dernière, qui relève principalement des pouvoirs de police du maire, s'exerce sous la forme d'arrêtés municipaux, et se distingue des normes fixées par le PLU dans la mesure où elle ne règlemente pas le droit d'occuper ou d'utiliser le sol, mais le droit de circuler et de stationner. Particulièrement nombreux en centre-ville, les arrêtés municipaux constituent des outils nécessaires et complémentaires des politiques de stationnement mises en œuvre dans le cadre des documents d'urbanisme. Ils peuvent se traduire de façon négative, par des limitations ou des interdictions de circuler et de stationner **(A)**, ou à l'inverse, de façon positive, par la réservation d'emplacements au profit de certains usagers **(B)**.

A/ L'étendue du pouvoir de police en matière de circulation et de stationnement

Le fait de pouvoir exercer en amont un rétablissement de la circulation ou, au contraire, une limitation ou une interdiction de circuler permet d'introduire une hiérarchisation des véhicules autorisés à accéder au centre et donc à y stationner. Dans ce cadre, la loi du 18 juin 1966[746] a conféré au maire un pouvoir de réglementation générale en matière de circulation et de stationnement, sous réserve que les arrêtés municipaux soient dûment motivés[747]. Ce pouvoir a été entériné à plusieurs reprises par le Conseil d'Etat qui considère que la volonté d'assurer dans de meilleures conditions de sécurité, de commodité et d'agrément la circulation des piétons et des automobiles dans le centre-ville est un des buts en vue desquels peuvent s'exercer les pouvoirs de police municipale. Toutefois, certaines limites sont à noter. Tout d'abord, en plus d'être soumises à la procédure classique de publicité prévue pour les actes

[746] Loi n°66-407 du 18 juin 1966 relative aux pouvoirs de police conférés aux maires en matière de circulation, JO 22 juin 1966, p. 5092.

[747] Il convient de préciser le cas spécifique de la ville de Paris où les pouvoirs de police du maire sont partagés avec le préfet de police. Ainsi, les compétences du maire ne s'exercent pas sur certaines voies ou portions de voies : de ce fait, la ville et la préfecture doivent donc s'entendre lorsqu'il s'agit de faire évoluer la politique de stationnement.

pris par les collectivités locales[748], les décisions de police municipale concernant la circulation et le stationnement sont soumises à une formalité supplémentaire : celle de la signalisation. En conséquence, en l'absence de signalisation appropriée, la mesure est inopposable aux tiers et le délai de recours pour excès de pouvoir ne court pas. D'autre part, on remarque que si, d'une façon générale, la motivation des décisions administratives n'est exigée que pour les mesures de police défavorables, elle s'applique également en matière de stationnement même lorsque la mesure a pour objet d'avantager certains types de véhicules et ce, en raison du principe d'égalité des usagers de la voie publique. Enfin, comme nous l'avons souligné à propos du stationnement payant, si l'article 2213-2 CGCT reconnaît au maire le pouvoir de réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certains d'entre eux et la desserte des immeubles riverains, l'interdiction ou la limitation ne doit pas être générale et absolue[749] : elle serait, dans ce cas, contraire à la fois au principe de la liberté d'utilisation des voies publiques, corollaire de la liberté d'aller et venir, et au principe de proportionnalité des mesures de police. Principe à valeur constitutionnelle[750], la liberté de circulation suppose logiquement celle du stationnement sous peine que les véhicules soient en perpétuel mouvement. Il s'agit donc d'une liberté publique reconnue comme telle par une majorité de la doctrine et de la jurisprudence, et ce, même si aucun texte législatif ou règlementaire ne consacre le droit au stationnement. Cependant, le fait que la jurisprudence de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat consacre implicitement l'existence d'une liberté de stationnement[751] n'exclut pas l'existence d'interdictions générales lorsqu'elles représentent le seul moyen de préserver l'ordre public, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique[752]. A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a constaté la légalité d'interdictions générales et absolues ayant pour objet de préserver ou d'améliorer la sécurité de la circulation[753]. L'interdiction prend également le pas sur la limitation lorsque le stationnement peut être gênant ou abusif, sachant que, dans ces

[748] L'article L. 2131-1 CGCT prévoit que, pour être exécutoires, ces actes doivent être publiées au recueil des actes administratifs de la commune, faire l'objet d'un affichage et avoir été transmises au préfet afin qu'il exerce le contrôle de légalité.

[749] La circulaire n°67-188 du 7 avril 1967 relative à l'application de la loi du 18 juin 1966 reconnaissait qu' « un juste équilibre doit pouvoir être obtenu en prévoyant par exemple de réserver la chaussée à certaines heures de la journée, en priorité ou même en exclusivité, aux véhicule de livraison, sauf à interdire en contrepartie le stationnement, voire même la circulation de ceux-ci pendant les autres heures… »

[750] C. const., 12 juillet 1979, *op. cit.*

[751] Ccl. commissaire du gouvernement Théry, CE 22 février 1974 *« Sieur Idée et autres »*, *op. cit.*

[752] Les axes rouges institués en 1990 dans la Capitale valaient interdiction générale et absolue de stationnement et d'arrêt aux véhicules des particuliers : la voirie était exclusivement affectée à la circulation automobile.

[753] CE 14 mars 1973, *« Sieur Almela »*, Rec. Lebon p. 213 ; CE 26 février 1996, *« Epoux Husset c/ Commune de la Pallu »*, req. n° 124351. A l'inverse, après avoir constaté que la mesure ne portait pas atteinte à la tranquillité et à la salubrité publiques, le Conseil d'Etat a validé le rétablissement de la circulation routière sur une portion de voie piétonnière parce-que l'accroissement de la circulation rendait cette mesure indispensable : voir CE 9 mars 1979, *« Commune du Lavandou »*, Rec. Lebon p. 105.

hypothèses, la décision du maire se fonde sur le CR et non sur le CGCT[754]. En dehors de ces cas précis, le stationnement interdit n'est légal qu'à condition qu'il soit limité géographiquement et/ou dans le temps, ou qu'il concerne seulement certains véhicules. Ainsi, le maire peut interdire l'accès de certaines voies de l'agglomération[755] ou de certaines portions de voies, ou encore réserver cet accès à diverses catégories d'usagers ou de véhicules, dans la mesure où l'interdiction et la réservation ne s'appliquent qu'à certaines heures. Cette interdiction temporaire se justifie notamment dans les rues très commerçantes ou touristiques et contribue efficacement à contrôler le stationnement. Outre l'institution de secteurs piétonniers au centre des villes, les restrictions les plus communément appliquées concernent la durée maximale qui doit être indiquée de manière précise par la règlementation à peine de nullité[756] : ainsi, les zones bleues permettant de règlementer le stationnement dans le temps sont plus fréquentes que le stationnement unilatéral alterné, ce dernier validant l'interdiction de stationner d'un seul côté d'une voie[757]. Concernant les véhicules, l'interdiction s'applique, bien sûr, aux poids lourds dès lors qu'elle se justifie par les nécessités de la circulation, ce qui est fréquent en centre-ville, mais également à d'autres véhicules qui eux peuvent stationner mais dans des conditions limitées. Il peut s'agir des véhicules de livraison, déjà évoqués, mais également des véhicules d'auto-école[758], de sociétés de location[759] ou de véhicules servant à la vente ambulante[760]. Le contrôle de proportionnalité de la mesure de police est un contrôle maximum que le Conseil d'Etat exerce également pour mesurer l'atteinte qui est portée à la liberté du commerce et de l'industrie[761], au principe d'égalité des usagers de la voie publique[762], mais aussi au droit d'accès des riverains sur la voie publique. Sur ce dernier point, les contraintes en résultant pour ces derniers ne doivent pas excéder celles qui peuvent leur être imposées dans l'intérêt général

[754] Art R. 417-9 à R. 417-13 CR.
[755] Au sens de l'article R. 110-2 CR, l'agglomération s'entend comme *« un espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalés par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde »*. Ses limites sont constatées par arrêté municipal : voir CAA Marseille 22 janvier 2002, *« Maire de Béziers »*, Collectivités - Intercommunalité, 2002, n°140.
[756] CE 8 novembre 1932, *« Duvin »*, Rec. Lebon p. 923.
[757] La périodicité et les modalités d'exercice du stationnement alterné ne sont pas fixées par le maire mais par l'article R. 417-2 CR.
[758] Cette limitation se fonde sur le fait que les écoles de conduite font de la voie publique le siège de leur exploitation. Ainsi, il peut leur être interdit de stationner en dehors d'un lieu unique : voir CE 21 octobre 1959, *« Lukowiack »*, Rec. Lebon p. 531.
[759] L'exercice de leur activité entraîne en effet l'occupation d'un grand nombre d'emplacements sur la voie publique et le maire peut légalement interdire le stationnement des véhicules lorsqu'ils sont en attente d'affectation à un client : voir CE 9 novembre 1990, *« Ville d'Angers »*, Rec. Lebon p. 320.
[760] L'autorité de police peut interdire assez largement le stationnement de ce type de véhicules dans la mesure où la voie publique n'est pas principalement destinée à cette fin.
[761] CE 9 juillet 1975, *« Epoux Durand »*, AJDA 1976, p. 147.
[762] CE 2 novembre 1960, *« Tabet »*, AJDA 1960, II, p. 385.

sous peine de constituer un préjudice anormal et spécial. Ainsi, alors même que l'instauration de secteurs piétonniers au centre des villes a surtout donné lieu à un contentieux de l'annulation[763], l'existence d'un préjudice anormal et spécial est susceptible d'entraîner la responsabilité de la commune[764]. Il convient donc de rester prudent et d'apprécier, au cas par cas, les effets de la mesure au regard de l'ensemble des usagers. Dans ce cadre, la multifonctionnalité des centres-villes et la rapidité des changements d'usages qui s'y produisent constituent sans aucun doute un facteur de complexité qui ne peut être abordé exclusivement sous forme d'interdictions ou de limitations. Ces dernières doivent en effet s'accompagner de l'institution d'emplacements réservés à titre permanent ou provisoire au profit de catégories particulières d'usagers.

B/ L'intérêt du stationnement réservé

Jusqu'à la loi de 1966, en dehors du transport public de voyageurs, la pratique des emplacements réservés faisait l'objet de réticences par la jurisprudence judiciaire qui y voyait une atteinte au principe d'égalité des usagers des voies publiques : elle n'admettait que les réservations au profit des autobus et taxis et censurait celles consenties aux véhicules affectés à un service public[765]. Depuis la loi de 1966, en plus des emplacements réservés aux taxis et aux transports en commun, le maire peut *« instituer, à titre permanent ou provisoire, pour les véhicules affectés à un service public et pour les besoins exclusifs de ce service, des stationnements réservés sur les voies publiques de l'agglomération »*[766] . Cette disposition a été complétée par la circulaire du 7 avril 1967[767] qui précise que les véhicules doivent être affectés à des missions d'intérêt général *« dont l'exécution revêt un caractère d'urgence affirmé »*, ce qui exclut que l'ensemble des véhicules du service public puisse en bénéficier. Sont donc concernés les services de police et de gendarmerie, les services de lutte contre l'incendie, les services techniques municipaux, les voitures postales devant les bureaux de poste, les ambulances municipales et véhicules de soins, les véhicules de dépannage d'EDF-GDF. D'une façon générale, les autorisations de stationnement délivrées dans le cadre du pouvoir de police du maire doivent répondre à un intérêt général et ne peuvent être utilisées

[763] CE 8 décembre 1972, *« Ville de Dieppe »*, Rec. Lebon p. 794, AJDA 1973. I. 28, chron. MM. CABANNES et LEGER.
[764] CE 22 juin 1983, *« Communauté urbaine de Bordeaux »*, Rec. Lebon. tables p. 864 ; CE 16 octobre 1992, *« Société Garage de Garches »*, Rec. Dalloz 1994, p. 60.
[765] Cass. Crim. 25 octobre 1961, *« Cartier »*, Bull. crim n°420, p.804 : cet arrêt a censuré un arrêté prévoyant un emplacement réservé aux magistrats et aux véhicules de police judiciaire.
[766] Art L. 2213-3-1° CGCT.
[767] BOMI, 1967, p. 59.

par leurs bénéficiaires dans leur intérêt privé : ainsi, les emplacements réservés aux transports publics doivent avoir pour but de « faciliter la circulation et le stationnement des publics de voyageurs » et ceux au profit des taxis doivent être justifiés par les « exigences de circulation sur la voie publique ». A ce titre, le juge administratif exerce, comme en matière d'interdictions et de limitations au droit de circuler, un contrôle maximum et vérifie les motivations du maire. Des dispositions particulières sont prévues concernant la desserte des gares ferroviaires, ces dernières faisant souvent partie intégrante des centres de métropoles : ici, c'est le préfet qui est compétent pour prendre les mesures de police visant le stationnement et la circulation des véhicules dans les cours dépendant des gares de chemins de fer[768]. Cette compétence s'exerce uniquement sur les espaces publics ferroviaires et ne s'applique donc pas lorsqu'il s'agit de dépendance du domaine public communal. De plus, il résulte de la loi du 27 février 2002[769] que les taxis peuvent désormais bénéficier des emplacements réservés dans les communes où ils ont fait l'objet d'une réservation préalable, ainsi que dans celles faisant partie d'un service commun de taxis comprenant leur commune. La question s'était posée suite au transfert de la propriété de la gare de Vannes par la SNCF à la commune où le Conseil d'Etat avait annulé un arrêté du maire interdisant aux taxis des communes voisines de stationner sur les emplacements réservés aux taxis devant la gare : l'annulation ne se fondait pas sur l'incompétence du maire mais *« eu égard à l'importance de la restriction ainsi apportée à l'exercice de cette activité professionnelle et au fait que la fonction de desserte de la gare de Vannes dépasse largement le cadre de cette commune »*[770]. Par ailleurs, au vu du nombre croissant d'agressions et afin de faciliter le stationnement et la circulation des véhicules de transport de fonds, de bijoux et de métaux précieux à proximité des lieux de prélèvement et de dépôts de fonds, la loi du 10 juillet 2000[771] a modifié l'article L. 2213-3 CGCT : désormais, le maire peut instituer des emplacements réservés pour faciliter le stationnement et la circulation des véhicules concernés. Le décret du 18 décembre 2000[772]

[768] Art 6 du décret n°42-730 du 22 mars 1942.
[769] Art 62 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO 28 février 2002 p.3808, modifiant l'art 1bis de la loi n°95-66 du 20 janvier 1995 relative à l'accès, à l'activité de conducteur et à la profession d'exploitant de taxi, JO n°18 du 21 janvier 1995, p. 1107.
[770] CE 6 juin 2001, *« Commune de Vannes »*, CJEG 2002, p. 19.
[771] Art 1 de la loi n°2000-646 du 10 juillet 2000 relative à la sécurité du dépôt et de la collecte de fonds par les entreprises privées, JO n°159 du 11 juillet 2000, p.10483, modifiant l'article L. 2213-3 CGCT.
[772] Décret n°2000-1234 du 18 décembre 2000 déterminant les aménagements des locaux desservis par les personnes physiques ou morales exerçant l'activité de transport de fonds, JO n°293 du 19 décembre 2000, p. 20141.

est venu préciser les aménagements à réaliser par les personnes publiques ou privées faisant appel de façon habituelle à des entreprises de transport de fonds[773].

Parallèlement aux véhicules affectés à une mission d'intérêt général, certains usagers sont en droit de bénéficier d'emplacements réservés. Il en est ainsi du stationnement des handicapés qui relevait, jusqu'à un revirement de jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de Cassation en 1992[774], d'une simple tolérance. Ce n'est qu'un an plus tard que la loi du 27 janvier 1993[775] a légalisé la pratique des emplacements réservés au profit des véhicules arborant l'un ou l'autre des macarons G.I.C (grand invalide civil) ou G.I.G (grand invalide de guerre). Le décret du 31 août 1999[776] rendra obligatoire, lors de tout aménagement relatif au stationnement, la création d'un emplacement sur cinquante au minimum pour les personnes handicapées. Les places ainsi réservées doivent avoir des dimensions adaptées, être protégées de la circulation et être signalées par un panneau d'interdiction de stationner et un panneau complémentaire spécifique. En remplacement de ces macarons, la loi du 17 janvier 2002[777] a créé la carte de stationnement délivrée par le préfet à la demande de toute personne handicapée titulaire d'une carte d'invalidité ou de toute personne invalide de guerre. S'agissant des livreurs, ils sont considérés par la jurisprudence comme des usagers ayant à accomplir des opérations de déchargement et la tolérance dont ils bénéficient ne se justifie que pour éviter que ces opérations ne se réalisent au milieu de la chaussée et n'entravent la circulation. En 1980, une réponse ministérielle soumettait la légalité de ces emplacements à la double condition d'être utilisés le temps strictement nécessaire pour permettre le chargement et le déchargement de marchandises et que le conducteur reste au volant du véhicule afin de pouvoir le déplacer[778]. Nous avons vu précédemment que la loi SRU est venue clarifier la situation en ajoutant à l'article 2213-3 la possibilité de prévoir des emplacements réservés à « l'arrêt des véhicules effectuant un chargement ou un déchargement de marchandises ».

---

[773] Ces entreprises doivent notamment équiper leurs locaux d'un sas isolé du public ou d'un trapon permettant l'accostage latéral du véhicule. Il est également prévu que les cheminements des convoyeurs de fonds, lors de l'accès aux locaux desservis, soient dégagés de tout obstacle pouvant gêner les opérations ou mettre en danger les convoyeurs.

[774] C. cass. crim 16 novembre 1992, *« Serfaty »*, Bull. crim n°377 p. 1040, la jurisprudence automobile 1993, p. 118.

[775] Art 85 loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, JO n°25, 30 janvier 1993, p. 1576, aujourd'hui codifié à l'art L. 2213-2 3° CGCT

[776] Art 1er 3° du décret n°99-756 du 31août 1999 relatif aux prescriptions techniques concernant l'accessibilité aux personnes handicapées de la voirie publique ou privée ouverte à la circulation publique pris pour l'application de l'article 2 de la loi n°91-663 du 13 juillet 1991.

[777] Art 86 loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 dite de modernisation sociale, JO 18 janvier 2002, p. 1008.

[778] Art R. 110-2 CR.

Pour terminer il convient de rappeler que la compétence générale qui est donnée au maire par l'article L. 2213-2 1° CGCT lui permet, lorsque les conditions de circulation, de stationnement et de sécurité des usagers le justifient, d'instituer des emplacements de stationnement réservés à d'autres types de véhicules ou de personnes que ceux prévus par les articles 2213-2 3°et 2213-3 CGCT. Toutefois, si l'étendue des pouvoirs de police du maire en matière de circulation et de stationnement est considérable, le législateur a tenu, lors de la loi SRU, à renforcer les conditions de mise en compatibilité de cette règlementation avec les PDU : ainsi, les décisions de police relatives à la circulation ou au stationnement doivent être rendues compatibles avec le PDU dans un délai déterminé dans le PDU[779]. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a jugé en 2006 que *« Les PDU ne contiennent pas de prescriptions s'imposant aux autorités administratives sauf en matière de police de stationnement et de gestion du domaine public routier »*[780]. Si cette nouvelle entorse au principe d'indépendance des législations relève du bon sens, il en est autrement en ce qui concerne l'efficacité des moyens mis en œuvre pour faire respecter la réglementation. Cette carence explique l'anarchie du stationnement qui caractérise le centre des villes françaises et porte atteinte à son accessibilité.

Section II : Les outils répressifs

Le contrôle et la verbalisation du stationnement sont indispensables à la mise en œuvre de toute politique de stationnement public. En France, la surveillance et la répression du stationnement payant ou interdit constituent une activité de police[781]. On distingue deux grandes étapes :

- la surveillance qui s'exerce en deux temps : la première phase repose sur l'utilisation de moyens matériels qui se révèlent, dans l'ensemble, relativement satisfaisants ; la seconde impose en revanche de recourir à des moyens humains pour officialiser l'infraction, moyens que l'Etat ne semble plus avoir la capacité d'assumer.
- la répression qui se caractérise par une diversité de sanctions exclusivement pénales, dont l'efficacité est sujette à discussion du fait de la dualité des autorités chargée de la mettre en œuvre.

[779] Art 28-1-1 de la LOTI intégré par l'art 98 de la loi SRU aujourd'hui codifiée aux arts L. 1214-5 et L. 1214-6 de l'ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports (CT).
[780] CE 27 février 2006, *« Association Alcaly »*, req. n°257688.
[781] A Paris, en raison du partage des pouvoirs de police du maire avec le préfet, le contrôle du stationnement est exercé par des agents de la ville mis à disposition et placés sous l'autorité du préfet.

Nous verrons en effet que si l'efficacité des politiques de stationnement est altérée par un dispositif de contrôle et de sanction insuffisant **(I)**, la compétence étatique et le caractère exclusivement pénal de la verbalisation semblent également devoir être remis en question **(II)**.

I - L'inefficacité du dispositif de contrôle et de sanction du stationnement public

Les modalités de constatation de l'infraction et la mise en œuvre de la sanction accusent en France de sérieuses faiblesses et l'augmentation des effectifs de la police n'est peut-être pas la solution la plus adaptée pour y remédier. D'autres alternatives sont en effet envisageables, à la fois pour contrôler le respect de la durée du stationnement payant, et pour empêcher le stationnement gênant **(A)**. L'efficacité de ce dispositif est, bien évidemment, conditionnée par une verbalisation qui soit dotée d'un effet réellement dissuasif **(B)**.

A/ Du contrôle de la durée du stationnement à l'aménagement préventif anti-stationnement

Concernant le contrôle de la durée, le dispositif le plus utilisé lors de l'institution du stationnement payant est le parcmètre qui, attaché à chaque place de stationnement, permet de visualiser le temps passé par l'usager et de percevoir le péage. Sa pose, simple et rapide, compense sa fragilité en permettant de le changer sans difficulté en cas de sabotage. En dépit des nuisances visuelles, lesquelles peuvent s'avérer problématiques dans les centres anciens, il présente une simplicité d'utilisation du fait qu'il est proche de la voiture et offre la possibilité d'utiliser le temps non écoulé de l'usager précédent. L'horodateur, sorte de parcmètre collectif, s'est développé au début des années 1970 et présente l'avantage d'augmenter le nombre d'emplacements contrôlés[782], ce qui, en cas de sabotage de l'appareil, occasionne des déficits plus importants. A partir de 25 places desservies, le coût d'investissement est moins élevé et à la différence du parcmètre, il ne nécessite pas de marquage au sol. En revanche, son délai de pose et son gabarit sont plus importants. Moins répandue, la carte de stationnement, dérivée du disque pour les zones bleues, permet à l'usager de se garer à plusieurs endroits avec le même carton sans contrainte visuelle : la modicité de l'investissement et l'absence d'entretien en font un système souple dont la mise en place ou l'interruption peuvent se faire sans délai. En revanche, la fraude semble plus aisée et l'achat des cartes vendues par des distributeurs agréés représente une démarche supplémentaire pour l'usager et pose la question

[782] Cet appareil permettant de délivrer des titres aux véhicules stationnés à moins de 50 mètres, on peut contrôler 10 emplacements sur une rue en stationnement unilatéral et 200 sur un parking en surface. Le premier horodateur fut mis en place à Lyon en 1972.

de l'écoulement du stock lors des changements de tarifs. Plus récemment, le décret du 19 octobre 2007[783] a introduit un nouveau modèle de disque de contrôle censé mieux répondre aux enjeux locaux en permettant d'instituer des durées de stationnement adaptées à la nature des commerces et des services, et de favoriser la rotation des véhicules[784]. Ce système, qui existe déjà en Belgique et en Suisse, dispense la collectivité d'investissements lourds et bénéficie d'une bonne acceptabilité puisque le stationnement reste gratuit : l'usager appose le disque qui mentionne son heure d'arrivée, des panneaux d'information lui indiquant la durée maximale autorisée et librement fixée par la collectivité[785].

Si les moyens de contrôle du stationnement payant reposent en partie sur des moyens matériels, il n'en est pas de même en ce qui concerne le contrôle du stationnement gênant ou dangereux. Ce dernier dépend en effet du passage des agents de police qui, en constatant l'infraction, font enlever le véhicule pour le mettre en fourrière[786]. A ce titre, la mise en œuvre d'une politique préventive en matière d'infraction s'avère intéressante : d'une part, elle soulage la mission des agents chargés de la verbalisation ; d'autre part, elle bénéficie d'une bonne acceptabilité par la population, ce qui contribue à atténuer l'ambiance conflictuelle qui caractérise la circulation et le stationnement en centre-ville. Certains aménagements urbains peuvent en effet utilement contribuer à limiter le stationnement anarchique : c'est le cas des trottoirs dont la hauteur permet d'empêcher l'appropriation de cet espace piéton par les automobilistes. Des dispositifs de protection simples se révèlent être très dissuasifs, comme l'aménagement particulier des bordures envisageable à l'occasion de la création d'une voie nouvelle ou du réaménagement complet d'une rue. Il peut s'agir de bordures hautes simples (25cm), en saillie ou dédoublées, continues ou discontinues[787] : le choix doit tenir compte du confort et de la sécurité des piétons mais également de l'insertion dans le paysage urbain. La protection physique des trottoirs peut également être assurée par la pose de mobilier anti-

[783] Décret n°2007-1503 du 19 octobre 2007 relatif au dispositif de contrôle de la durée de stationnement urbain et modifiant le code de la route, JO n°245, 21 octobre 2007, p. 17319.

[784] On envisagera par exemple un stationnement de courte durée près des boulangeries, des librairies ou des tabacs.

[785] L'ancien disque, qui peut être utilisé jusqu'au 31 décembre 2011, comportait deux fenêtres indiquant respectivement l'heure d'arrivée et l'heure de départ : désormais, la durée forfaitaire de stationnement de 1 h 30 disparaît au profit d'une durée fixée par arrêté municipal.

[786] Désormais, la mise en fourrière a pris le pas sur la pose d'un « sabot de Denver » en raison du fait que celui-ci ne supprime en rien la gêne occasionnée par le véhicule en stationnement gênant.

[787] La bordure haute en saillie dépasse le niveau du trottoir d'une quinzaine de centimètres : elle est d'autant mieux adaptée que la fréquentation piétonne est modérée ou le trottoir large. La double bordure permet de faciliter l'accès des piétons : la hauteur de l'ensemble des deux bordures doit atteindre 35 cm pour être efficace et une distance de 20 cm entre la première et la deuxième bordure présente l'avantage d'être assez faible pour qu'une roue ne puisse pas y prendre appui et assez large pour que le piéton puisse y poser le pied. Enfin, les bordures en saillie discontinue sont les plus pratiques pour le piéton qui traverse à condition que les interruptions soient inférieures à 2 mètres.

stationnement : dans ce cas, il conviendra de respecter les règles d'accessibilité des personnes à mobilité réduite ainsi que la réglementation relative à la protection du patrimoine[788]. Le mobilier spécifique anti-stationnement comprend différents matériels fixes, escamotables ou amovibles comme la borne, le potelet, l'élément de barrière, la chaînette, l'arceau ou les jardinières : on trouve sur le marché un large choix, tant pour les matériaux que pour les formes, ce qui permet d'assurer à la fois l'efficacité du dispositif et son intégration dans l'environnement urbain. Il convient toutefois d'apporter quelques nuances : d'une part, le mobilier anti-stationnement constitue un ensemble d'obstacles pour les piétons ; d'autre part, l'espace urbain étant déjà saturé d'objets, il faut veiller à l'harmonisation des couleurs et des formes ; enfin, la conception et l'implantation du mobilier doivent répondre à des considérations de bon sens au risque d'être mal perçues par la population.

B/ L'absence d'effet dissuasif de la verbalisation

La surveillance et la répression du stationnement constituent une activité de police, mais l'exclusivité de la sanction pénale dans ce domaine n'est, à ce jour, pas parvenue pas à enrayer l'anarchie des stationnements, véritable culture de l'automobilisme français. S'il est exact que les ressources générées par la verbalisation ont longtemps suffi à contenter les pouvoirs publics, celle-ci n'a jamais été dissuasive et le fait qu'elle soit passée du civil au pénal depuis le début des années 1970 avec l'apparition du timbre amende n'a rien changé à la situation. Il faut en effet rappeler qu'auparavant, le montant des amendes pour stationnement abusif était fixé par arrêté municipal et que leur produit était encaissé directement par les communes par l'intermédiaire de ses percepteurs. Ce système de paiement a souvent été critiqué du fait des difficultés rencontrées pour payer cette taxe lorsque le percepteur n'était pas immédiatement trouvé par l'automobiliste : la ville de Nice avait d'ailleurs créé un poste fixe et permanent de perception des amendes. Désormais, le montant

[788] Il s'agit essentiellement des législations spécifiques relatives aux secteurs sauvegardés, aux ZPPAUP et aux monuments historiques et leurs abords.

des amendes pour stationnement dangereux[789], gênant[790] ou abusif[791] a été unifié sur l'ensemble du territoire national[792], ce qui a entraîné deux types de conséquences :

- d'une part, l'application du décret du 22 décembre 1964[793] prévoyant que les amendes dont le montant est fixé par l'Etat sont recouvrées par les comptables directs du Trésor, et que l'intégralité de leur produit est directement perçue par l'Etat qui le reverse aux collectivités locales selon un système relativement complexe[794]. Le fait que la collectivité ne puisse affecter le produit des amendes au financement du contrôle conduit à limiter les catégories de personnel habilitées à constater les infractions et contribue à faire progresser le stationnement illicite.
- d'autre part, on note qu'aucun autre pays européen n'a fixé le montant des amendes pour infraction au stationnement à un niveau aussi bas qu'en France. En dehors du stationnement dangereux, du stationnement occasionnant une gêne grave et, dans certains cas seulement, du stationnement abusif, qui sont sévèrement réprimés puisqu'ils relèvent des contraventions de 4ème classe (135 euros)[795], le stationnement occasionnant une gêne simple et le stationnement abusif relèvent des contraventions de 1ème (17 euros) et 2ème classe (35 euros). Quant aux infractions au stationnement payant, au stationnement unilatéral alterné, ou à l'institution d'une zone bleue, elles relèvent des contraventions de 1ère classe[796]. Il est certain que les automobilistes devant stationner sur une longue durée préfèreront s'acquitter du montant de l'amende de 17 euros plutôt que de payer les droits de stationnement dont le montant sera plus élevé. Il existe donc une incohérence entre le fait que la municipalité puisse fixer le tarif du stationnement payant mais ne maîtrise en aucun cas le montant des amendes y

[789] L'article R. 417-9 CR ne donne que des exemples non limitatifs d'arrêt ou de stationnement considérés comme dangereux. Il s'agit notamment, lorsque la visibilité est insuffisante, des arrêts et stationnement à proximité des intersections de routes, virages, passages à niveaux…

[790] Sont qualifiés de gênants les arrêts ou stationnements qui portent atteinte à la libre circulation des autres usagers. La gêne occasionnée peut être plus ou moins importante : voir art R. 417-10 et R. 417-11 CR.

[791] Il s'agit d'un stationnement qui est au départ autorisé mais qui devient illicite en raison de sa trop longue durée : l'article R. 417-12 CR qualifie d'abusif le stationnement ininterrompu sur la voie publique ou ses dépendances pendant plus de sept jours, sauf disposition plus restrictive prévue par un arrêté municipal.

[792] Circulaire NOR : INTD9000075C du 2 mars 1990 complétée par celle du 15 octobre 1990, *in « Le stationnement automobile urbain », op. cit.*, pp. 135-137.

[793] Décret n°64-1333 du 11 décembre 1964 relatif au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires par les comptables directs du Trésor, JO 29 décembre 1964, p. 11794.

[794] Art R. 2334-10 et R. 2334-11 CGCT.

[795] Art R. 49 code de procédure pénale (CPP).

[796] Il est à noter que si les contraventions de première classe sont, en principe, sanctionnées par une amende forfaitaire de 11 euros, celles prévues dans le cadre des articles R. 417-1 à R. 417-6 CR viennent d'être portées à 17 euros par le décret n°2011-876 du 25 juillet 2001 revalorisant le montant de l'amende forfaitaire pour certaines contraventions prévues par le code de la route en matière d'arrêt et de stationnement, JO n°0172, 27 juillet 2011, p. 12762, entré en vigueur le 1er août suivant.

afférant : la tendance à augmenter le tarif pour contraindre les pendulaires et visiteurs à utiliser les transports en commun est ainsi vouée à l'échec. Outre le montant dérisoire des amendes dues en cas de stationnement abusif, il faut également regretter que celui-ci ne soit pas proportionnel à la durée du dépassement ou au lieu de l'infraction : compte tenu des enjeux qu'ils représentent, il serait peut être souhaitable de prévoir des amendes majorées dans les centres-villes et les nouvelles centralités, mais sur ce point, les pouvoirs publics craignent qu'un durcissement des sanctions entraîne une perte d'attractivité. S'ajoute à cela un contrôle trop laxiste dans la mesure où les agents de la police municipale sont affectés à de nombreuses tâches qui ne leur permettent pas d'assurer une continuité dans la répression du stationnement anarchique.

Compte tenu de ces dysfonctionnements, une partie de la doctrine est favorable à la dépénalisation : celle-ci a en effet été engagée dans de nombreux pays européens.

II - La dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant : un système qui se généralise…sauf en France !

Au vu de l'effet peu dissuasif des sanctions pénales en cas de défaut de paiement des droits de stationnement, une partie de la doctrine et certaines municipalités ont proposé la dépénalisation du stationnement payant sur voirie au profit d'un système de « post paiement » ou d'une « amende contractuelle » qui pourrait ainsi directement profiter à la collectivité. Un tel système avait été envisagé en matière de stationnement payant lors de l'élaboration de la loi SRU mais a finalement été abandonné. Au contraire, certains pays européens comme la Grande-Bretagne **(A)**, la Belgique **(B)**, les Pays-Bas **(C),** l'Italie **(D)** ou l'Espagne **(E)** ont choisi de dépénaliser et décentraliser le contrôle et les sanctions concernant le stationnement payant. Un aperçu sur les conséquences de cette réforme pour les collectivités nous permettra d'en tirer quelques enseignements.

A/ La Grande-Bretagne

Le premier grand terrain d'expérimentation de la dépénalisation du stationnement concerne la Grande-Bretagne qui, compte tenu de l'échec de la police à faire respecter les mesures de régulation, engage dès le début des années 1990, une réforme du système en profondeur mais

en douceur[797]. Le « système civil » s'est traduit par la décentralisation obligatoire pour les boroughs du pouvoir de contrôle et de perception des amendes[798]. Pour faire face à cette nouvelle compétence, ces derniers ont dû créer un instrument appelé « Special Parking Area » (SPA) sur lequel ils ont employé des agents de contrôle. En revanche, la fixation du montant des amendes civiles relève du Secrétaire d'Etat qui détermine trois niveaux possibles : la collectivité ne peut choisir qu'un seul niveau d'amende qui s'appliquera à toutes les contraventions liées au stationnement au sein du SPA[799]. En 1995, un second niveau de réforme a rendu obligatoire le système de dépénalisation pour Londres[800]. Le point fort du système britannique réside dans la création d'une nouvelle juridiction d'appel spécialisée, jouissant d'une totale indépendance et surtout d'une rapidité sans commune mesure avec les juridictions françaises[801]. Financée par les collectivités locales qui ont opté pour le régime civil, son indépendance est assurée par l'intervention du Lord Chancellor dans la désignation des magistrats, ces derniers étant placés sous l'autorité directe du Council on Tribunals. Dès 1997, un rapport d'analyse portant sur trois boroughs[802] observait une augmentation du nombre d'amendes et un meilleur respect de la réglementation. L'augmentation des usagers « longue durée » dans les parcs de stationnement favorisant le taux de rotation de stationnement sur voirie, le rapport constatait une amélioration de la vitalité économique de la zone couverte par le SPA. En revanche, de nombreux syndicats et associations d'usagers ont dénoncé une dérive du système tenant au fait que certaines collectivités feraient usage de primes pour motiver les agents chargés de la verbalisation. Or le montant de ces primes étant déterminé en fonction du nombre de contraventions établies ou du nombre de sabots posés, on

[797] A l'exception des 33 collectivités constituant l'agglomération londonienne et appelées « boroughs », l'engagement des collectivités dans le nouveau système est volontaire en raison des difficultés financières et opérationnelles entraînées par la réforme.

[798] Road Traffic Act, 1991.

[799] Si la plupart des "boroughs" du centre de Londres ont opté pour l'amende la plus forte, ils ont malgré tout obtenu l'autorisation pour mettre en place à partir de juillet 2007 deux niveaux d'amendes en fonction de la gravité de l'infraction. Ainsi, le non paiement du stationnement ou le dépassement de la durée sont moins sévèrement sanctionnés que les autres infractions.

[800] London Local Authorities Act 1995, London Local Authorities Act 2000.

[801] A Londres, il s'agit du Parking and Traffic Appeals Service qui connaissait jusqu'en 1999 des affaires situées en dehors de la Capitale et concernant les collectivités « dépénalisées ». La création du National Parking Adjudication Service a favorisé l'essor de la dépénalisation en Angleterre et dans le Pays de Galles : à la différence de Londres, ce tribunal a une compétence limité aux règles de stationnement. Néanmoins, ces tribunaux intervenant sur moins de 1% des amendes civiles, on peut se demander si les usagers sont correctement informé sur la possibilité de saisir la juridiction d'appel.
C'est seulement après avoir contesté l'amende auprès de la collectivité locale ou de son délégataire que le contrevenant peut se tourner vers cette juridiction spécialisée.

[802] S. M. GRAY, M. W. PICKETT, *« Special Parking Areas in London »*, Rapport demandé par le ministère des Transports britannique, Transport Research Laboratory, 1997, 46p.

peut s'interroger sur la « légalité » de tels indicateurs de performance[803]. Lors de la mise en place de la dépénalisation, beaucoup de collectivités locales se sont montrées frileuses en raison de la difficulté à couvrir, lors de la première année, le coût du stationnement avec le produit des amendes. Pour autant, dix ans ont suffi pour que les transferts de compétences se généralisent[804] et génèrent des dysfonctionnements communs. Outre une mauvaise gestion de la part de certaines collectivités, le système civil ne génère en principe pas de profit, sauf dans les grandes villes, et on peut regretter que, comme en France, la performance des agents de contrôle soit souvent appréciée en fonction du nombre d'amendes distribuées. Ce dernier point n'est donc pas une conséquence de la dépénalisation. Enfin, on peut supposer que cette réforme n'a pas transcendé la situation du centre-ville de Londres qui adoptait en 2003 un péage urbain pour diminuer les embouteillages, fluidifier la circulation, lutter contre la pollution et encourager l'utilisation des transports en commun ainsi que des moyens de transport doux. Pour accéder au centre-ville, les automobilistes doivent désormais payer une taxe de 8 livres (12 euros) pour la journée, du lundi au vendredi de 07h à 18h. En 2007, cette mesure a été étendue à d'autres quartiers[805] et il semblerait que Manchester soit prête à suivre l'exemple de la Capitale. Comme nous l'avons indiqué précédemment, ce système non répressif peut désormais être expérimenté en France dans les communes de plus de 300.000 habitants[806].

B/ La Belgique

En Belgique, l'organisation et la gestion des déplacements, du stationnement et de l'accessibilité générale relèvent des communes et résultent d'un document d'orientation intitulé « Plan Communal de Mobilité ». Depuis 2003[807], la décentralisation et la dépénalisation du stationnement leur imposent de gérer les infractions à la durée du

[803] Cette question n'est bien entendu pas une conséquence du système dépénalisé puisqu'on observe les mêmes pratiques en France.

[804] Au cours des années 1990, seules 10 collectivités locales en Angleterre et dans le Pays de Galles se sont engagées dans cette réforme. En 2006 et en dehors de Londres, 40% des « councils » d'Angleterre et de Galles se sont engagés dans le système civil : il s'agit principalement des collectivités les plus urbanisées. Dans l'immédiat, tant que toutes les collectivités n'auront pas opté pour la dépénalisation, les deux systèmes civil et pénal coexistent, ce qui entraîne bien évidemment des différences de traitement. Voir CERTU, CETE Aix en Provence, *« Dépénaliser et décentraliser le stationnement pour confier le contrôle et la sanction des infractions aux collectivités locales : l'expérience britannique et ses enseignements pour la France »*, Lyon, CERTU, coll Les rapports d'étude/CERTU, 2008, pp. 11-12.

[805] Il s'agit des quartiers aisés de l'ouest de Londres comme Notting Hill, Chelsea, Kensington, Knightsbridge et Belgravia.

[806] Voir la conclusion du chapitre précédent.

[807] Loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, publiée au Moniteur Belge du 25 février 2003. Les arrêtés royaux du 22 décembre 2003 (Moniteur Belge 31 décembre 2003) avaient fixé la date d'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions au 1er mars 2004.

stationnement (stationnement limité et stationnement payant) ainsi que celles concernant les emplacements réservés aux riverains. A ce titre, le conseil municipal doit fixer, au sein d'un règlement spécifique, le régime des sanctions applicables et mandater les agents chargés d'effectuer le contrôle. Il convient de préciser que la dépénalisation n'est pas totale : les infractions les plus graves demeurent punies pénalement et sont constatées par des fonctionnaires de police locale[808]. Parallèlement, le gouvernement a élargi la compétence des fonctionnaires communaux dans la constatation et le recouvrement des amendes dépénalisées : chargés de la réclamation du paiement, ils peuvent saisir les juridictions civiles (le juge de paix) en cas de poursuite[809]. Comme en France, le tarif varie selon la zone et il est progressif en centre-ville. De même, les handicapés et les résidents peuvent obtenir des cartes de stationnement prévoyant des régimes de faveur.

C/ Les Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la politique de stationnement dépend également directement des communes : chacune d'entre elles fixe ses propres tarifs en fonction notamment de la qualité des équipements et des places de stationnement, mais également de la distance par rapport au centre-ville. Amsterdam distingue six zones de stationnement à l'intérieur desquelles des tarifs différents s'appliquent et varient en fonction des horaires. Le système néerlandais fait une distinction entre les places de stationnement public qui sont gratuites et celles de stationnement régulé. Les places de stationnement situées le long des rues appartiennent en totalité aux communes qui, en revanche, ne détiennent que 81% des places dans des parcs et 42% de celles des parkings couverts. Cela permet aux communes d'exploiter, si elles le désirent, le stationnement sur voirie et une partie du stationnement en parc ou en parking couvert. Certaines communes ont délégué leur compétence à un prestataire privé : celui-ci est chargé de fournir les parcmètres ainsi que le personnel de contrôle, de traiter les plaintes, d'informer le public… Depuis l'entrée en vigueur de la loi Mulder en 1990[810], le paiement des amendes est considéré comme un paiement d'impôt et ne relève donc plus du tribunal : la sanction n'a donc pas un caractère pénal mais administratif et son montant est fixé chaque année par la loi sur les Communes. Comme en Belgique, deux régimes coexistent : l'amende pour non paiement des frais de stationnement qui inclut notamment le dépassement de la

[808] Il s'agit des arrêts ou stationnements effectués sur les trottoirs, les pistes cyclables, les arrêts de tram ou de bus, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou les passages piétons.
[809] A Bruges, Courtrai et Bruxelles, le contentieux relève d'abord des huissiers de justice puis éventuellement des juges de paix.
[810] Loi Mulder 3 juillet 1989 sur les modalités d'application de la règlementation de la circulation automobile.

durée autorisée, et l'amende pour stationnement sur un lieu interdit. Dans le premier cas, ce sont les communes qui décident de sanctionner le non paiement : à ce titre, elles sont chargées de l'encaissement sachant que les recettes sont reversées dans un fonds communal propre à chaque commune, et peuvent faire appel à un huissier en cas de non paiement. Dans le second cas, l'amende est infligée par la police néerlandaise et relève donc du Ministère de la Justice : à ce titre, elle est encaissée par une agence relevant dudit Ministère.

D/ L'Italie

En Italie, les communes sont compétentes pour gérer le stationnement payant[811] et la sanction pour non paiement du stationnement payant est également de nature administrative : les communes sont responsables de la gestion de leur stationnement et peuvent, depuis 1997[812], déléguer leurs compétences relatives au stationnement payant à un tiers ou à une société par actions dans laquelle elles participent au capital social[813]. Néanmoins, si les tarifs sont fixés par les communes, ils nécessitent l'accord du Ministère des Infrastructures et des Transports. De plus, on observe que, dans la plupart des villes et à la différence de la France, de la Belgique ou des Pays-Bas, le montant ne varie pas en fonction des zones, des horaires ou de la durée. Aucun tarif préférentiel n'est prévu pour les résidents, sauf à Rome depuis janvier 2005 et le montant des amendes est fixé, comme en France, par le code de la route. En revanche, le contrôle et la verbalisation sont effectués par des agents de la société, et le règlement des amendes a lieu auprès du responsable du recouvrement de la municipalité. En cas de non paiement, ce dernier émettra un titre de recette emportant majoration de la somme due : cet acte exécutif constitue la dernière étape avant la saisie des biens mobiles enregistrés auprès du registre national des automobiles au nom de l'intéressé. Néanmoins, si le recours contre l'amende s'effectue auprès du Préfet ou du juge de Paix, le recours contre la décision de ces derniers relève de la compétence de l'autorité judiciaire. Par rapport aux autres pays ici présentés, le système italien apparaît novateur en ce qui concerne le contrôle continu qui s'exerce sur la qualité des services publics locaux et notamment sur l'efficacité du stationnement payant sur voirie : à cet effet, Rome a créé en 2002 une agence bénéficiant d'une indépendance de jugement dans l'exercice de sa fonction, et chargée de réaliser un contrôle trimestriel du service de stationnement payant ainsi que de publier un rapport annuel

[811] La loi n°142 de 1990 leur a attribué la compétence pour gérer l'ensemble des services publics locaux, l'aménagement de leur territoire et l'organisation de leur tissu économique.
[812] Loi n°127 1997.
[813] C'est notamment le cas à Rome où la commune a créé une agence Sta-Spa dans lequel elle détient 97,8% du capital social et dans laquelle a été mis en place un observatoire sur la mobilité urbaine. Ce mode de gestion a été également adopté par d'autres grandes villes comme Milan, Naples, Florence, Gênes ou Turin.

sur l'ensemble des services publics locaux et sur l'efficacité du stationnement sur voirie. Parallèlement, le contrôle qui s'exerce par la commune sur la société délégataire de la gestion du stationnement payant (Sta Spa pour le cas de Rome) fait l'objet d'un contrat de monitorage de la qualité fournie par les services de la mobilité et, notamment ceux concernant le service de stationnement payant. Dans ce cadre, plusieurs instruments sont prévus afin de réduire les infractions et notamment la fréquence de l'activité de contrôle réalisée par les agents de la société délégataire de la gestion du stationnement payant. Un relevé semestriel sur la qualité du service de stationnement payant permet, avec l'ensemble des données collectées par l'observatoire de la mobilité urbaine crée au sein de la Sta, de développer des campagnes d'information pour améliorer les déplacements urbains dans le cadre d'un Plan Urbain du Trafic (PUT).

E/ L'Espagne

L'Espagne se caractérise par le fait qu'en matière de stationnement, le droit est très protecteur de l'usager : c'est sans doute la raison pour laquelle le stationnement payant ne s'est généralisé qu'à partir des années 1990, sachant que Madrid fut la dernière grande ville à l'avoir introduit en 2002. Cette protection se traduit également par le fait que le stationnement irrégulier est considéré comme une infraction administrative légère et ne suppose donc pas l'intervention du juge en cas de non paiement du stationnement[814] : dans ce cadre, les communes disposent du privilège d'exécution forcée en vertu duquel le maire peut édicter un ordre de saisie sur compte bancaire, salaire ou traitement, crédit, crédit d'impôt et en dernier lieu sur un bien. Chaque commune est compétente pour définir sa politique de stationnement et percevoir les taxes correspondantes : la majorité d'entre elles ont confié la gestion du stationnement payant à des sociétés privées dans le cadre d'appels d'offre[815] ou à des sociétés municipales de type SA ou SARL dans lesquelles elles peuvent détenir tout ou partie du capital social[816]. L'agglomération de Barcelone, qui a opté pour une société municipale, et d'autres communes trop petites pour disposer du personnel et du savoir faire, ont préféré déléguer le recouvrement des redevances de stationnement à des entités publiques telles que

[814] La procédure d'établissement et de recouvrement des amendes est particulièrement lourde, sachant que le montant de l'amende ne doit pas dépasser un plafond de 90 euros. Toutefois, son montant est automatiquement porté à 300 euros en cas de défaut de réponse lors de la notification de l'amende au domicile du propriétaire du véhicule à fin d'identification de l'auteur de l'infraction.

[815] C'est le cas de Madrid et Bilbao. A Madrid, trois entreprises privées assurent l'installation et la gestion du stationnement payant dans trois secteurs distincts. L'étendue des missions privatisées varie d'une commune à l'autre : cela peut aller de l'installation et la gestion des parcmètres à l'apposition des procès verbaux d'infraction.

[816] La SEM existe également mais n'est pas utilisée en matière de stationnement payant.

les communautés autonomes (régions). Néanmoins, qu'il y ait privatisation ou pas de la gestion du stationnement payant, la gestion des procès-verbaux d'infraction et des sanctions relève du pouvoir de police du maire. Sur les voies urbaines, le régime du stationnement est régi par ordonnance municipale : ces ordonnances de règlement de stationnement (ORA) fixent les zones, les tarifs résidents et non résidents, les infractions et sanctions de stationnement ainsi que des mesures particulières comme le retrait du véhicule ou son immobilisation en cas de dépassement de la durée[817]. Parallèlement aux ordonnances de règlement de stationnement, un autre document de nature fiscale fixe les normes générales de gestion et de recouvrement des amendes. Il est intéressant de souligner qu'à Madrid, le nouveau règlement urbain de circulation applicable depuis 2005 impose aux automobilistes ayant épuisé les deux heures de stationnement autorisées dans le centre à sortir du quartier, cette obligation étant contrôlée par la saisie automatique du numéro d'immatriculation du véhicule lors de la délivrance du ticket de stationnement. D'autres mesures sont à noter comme à Bilbao où le paiement de l'amende peut s'effectuer directement au parcmètre, donc en amont de la procédure administrative, ce qui présente l'avantage de réduire son montant de 50%[818].

En dehors de l'Espagne où les politiques de stationnement sont trop récentes pour procéder à une évaluation, force est de constater que le bilan de la décentralisation et de la dépénalisation du stationnement est plutôt positif. Néanmoins, une telle réforme suppose le renforcement du pouvoir de police du maire en lui permettant notamment de recourir à des instruments civils en vue du recouvrement des amendes dont le montant serait directement affecté au budget de la commune consacré à la voirie et au stationnement. On peut également regretter que seule l'Italie dispose d'un système efficace d'évaluation de la politique de stationnement qui permet de fournir des statistiques et d'établir des indicateurs de performance et des bilans financiers. Mais d'une manière générale, on constate une souplesse de gestion du stationnement sur voirie qui fait défaut en France pour la simple raison qu'il ne constitue pas un service public industriel et commercial (SPIC).

[817] Loi 5/1997 du 24 mars 1997 et décret d'application RD 116/1998 du 30 janvier 1998.
[818] Le même mécanisme existe en France à condition de payer dans un délai déterminé.

Section III : Les outils contractuels : la diversité des conventions d'exploitation du service public de stationnement

Les services publics peuvent être gérés selon les modalités les plus variées. A côté de la régie[819] dans laquelle la collectivité gère elle-même le service et en conserve totalement le contrôle, le recours à d'autres formules contractuelles lui offre la possibilité de déléguer tout ou partie de l'exploitation du service. Néanmoins, si le cadre juridique de l'exploitation en régie est désormais bien établi, les procédés d'habilitations contractuelles d'un tiers à gérer un service public souffrent encore de nombreuses incertitudes. Depuis longtemps, la délégation est le mode de gestion le plus courant des parkings en ouvrage, mais on observe actuellement qu'elle est également utilisée en matière de stationnement public sur voirie. Or si les parkings en ouvrage constituent des SPIC et peuvent, à ce titre, s'accommoder de diverses formules contractuelles, nous verrons que la qualification du stationnement payant sur voirie génère sur ce point de nombreuses incertitudes juridiques **(I)**. Pour la majorité de la doctrine et de la jurisprudence, l'administration ne peut abandonner sa compétence lorsque l'exécution de la mission relève d'une prérogative de puissance publique : le stationnement payant sur voirie étant une mesure de police, il ne peut, en principe, faire l'objet d'une délégation de la collectivité car la légalité de la convention d'exploitation est conditionnée par la nature du service public **(II)**. Cette distinction entre le stationnement public sur voirie et le stationnement public en ouvrage vaut également lorsque le choix de recourir à une convention d'exploitation est fondé sur des considérations exclusivement financières **(III)**.

I - La qualification du stationnement payant sur voirie : un domaine marqué par le vide législatif

Nous avons exposé au début de ce chapitre les raisons qui militaient en faveur de la qualification de service public du stationnement payant sur voirie. Toutefois, il convient d'apporter quelques précisions supplémentaires quant au caractère de ce service public, dans la mesure où il conditionne le choix de son mode de gestion et le distingue des parcs de stationnement public en ouvrage. Le caractère administratif ou industriel et commercial du service public s'apprécie en fonction de trois indices : l'objet, les modalités de fonctionnement et le mode de gestion du service. Pour la doctrine, l'objet d'un SPIC est

[819] Il existe deux modes de gestion en régie : la régie internalisée (régie simple ; régie dotée de l'autonomie financière; régie dotée de la personnalité morale) et la régie externalisée résultant de la passation d'un marché public.

« semblable à l'objet des activités accomplies par des personnes privées et donne lieu à des opérations de production ou de ventes de biens ou de prestations »[820]. D'un côté, il est exact que le service public du stationnement sur voirie peut être assuré par une personne publique ou privée en ce qui concerne un certain nombre d'actes tels que la pose et l'entretien des instruments de contrôle, le marquage des emplacements, la collecte des recettes…En revanche, lorsqu'il existe un contexte de police administrative, ce qui est le cas, il semble qu'il faille davantage s'orienter vers le caractère administratif du service[821]. La question de la dévolution contractuelle du stationnement public sur voirie ne date pas d'hier : déjà la circulaire du 15 juillet 1982 écartait explicitement le recours aux modes de gestion déléguée pour assurer un service public administratif[822] et le Conseil d'Etat indiquait dans un avis du 7 avril 1987 que *« L'institution du stationnement payant sur la voie publique revêt à titre principal le caractère d'une mesure de police administrative. Il ne semble pas dès lors possible, sous réserve que les juridictions compétentes se prononcent sur ce point, de faire application de l'article L. 323-1 (2e alinéa) du code des communes (gestion du service par concession ou affermage) »*[823].

Le stationnement public en ouvrage n'a pas fait l'objet d'autant de controverses : d'une part, la qualification de service public n'a pas posé de difficultés puisqu'il suppose la réalisation d'équipements dans le but de libérer les emplacements en surface et désengorger la circulation : à ce titre, il n'est pas affecté à l'usage du public mais à la réalisation d'un service public dont les automobilistes sont les principaux bénéficiaires. En conséquence, les droits payés par les usagers constituent une redevance dans la mesure où ils trouvent leur contrepartie dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage[824], sachant que les tarifs sont soumis à l'ordonnance de 1986 relative à la liberté des prix[825]. La destination du parc répond à l'intérêt général ce qui confère aux travaux le caractère de travaux publics. Qu'elle soit construite en surélévation ou en souterrain, cette infrastructure fait partie du domaine public et peut être considérée comme l'accessoire de la voie

---

[820] J.F. LACHAUME, *« Grands services publics »*, Paris, Milan, Barcelone, Masson, coll Droit, sciences économiques, 1989, p. 65.
[821] R. CHAPUS, « *Droit administratif général* », Paris, Montchrestien, coll Domat droit public, 2001.
[822] A ce titre, elle s'inscrit en contradiction avec la circulaire n°69-226 du 9 mai 1969 (BOMI 1969, p.81) dans laquelle le gouvernement semblait avoir admis qu'il existait deux principaux modes de gestion du stationnement payant sur voirie : la régie et la concession. Sur ce point, voir M. DREIFUSS, *Service de stationnement payant et délégation de service public*, AJDA 2001, p. 130.
[823] CE avis n° 341-356 du 7 avril 1987.
[824] C. const n°76-92 L, 6 octobre 1976, *« Nature juridique de dispositions de la loi n°67-1175 du 28 décembre 1967 portant réforme du régime relatif au droit de port et de navigation modifiée par l'article 64 de la loi de finances pour 1974 »*, RDP 1977, p. 464.
[825] Ordonnance n°86-1243 du 1er décembre 1986.

publique[826]. Elle nécessite une emprise au sol permanente en raison des aménagements réalisés : la communauté propriétaire doit donc délivrer une permission de voirie autorisant l'exploitant d'une part à réaliser les travaux publics, d'autre part à exploiter ultérieurement l'ouvrage réalisé. Depuis la décision *« Gamba »* en 1975[827], la qualification des parcs de stationnement public payants comme SPIC a été confirmée dans la circulaire du 15 juillet 1982 : la prestation qu'ils offrent peut donc, en toute légalité, faire l'objet d'une délégation. Jusqu'à présent, le Conseil d'Etat n'a jamais annulé un contrat de délégation sur ce motif : au contraire, il a implicitement confirmé la légalité de la délégation du stationnement payant sur voirie à une société privée en annulant seulement la clause relative à l'encadrement des agents municipaux par la société[828]. Néanmoins, la question reste d'actualité et les collectivités doivent rester prudentes quant au choix du mode de gestion, et préférer la régie ou le marché public pour la gestion du stationnement payant sur voirie. Il s'avère en effet que certaines questions relatives aux règles de finances publiques demeurent toujours sans réponse[829] :

- tout d'abord, le principe de l'universalité qui interdit d'affecter une recette à une dépense n'est pas respecté lorsque le délégataire collecte les recettes du stationnement pour le compte de la commune et qu'elles sont ensuite déposées entre les mains du receveur pour être aussitôt reversées au co-contractant à titre de rémunération[830] ;

- ensuite, un doute subsiste quant à la nature des droits de stationnement sur voirie selon que l'on considère qu'il s'agit de redevances ou de taxes, les deux termes étant indifféremment utilisés dans les circulaires du ministère de l'Intérieur[831] et dans la jurisprudence[832]. Si l'on considère qu'il s'agit d'une redevance[833], ce qui est le cas dans le

[826] CE 24 janvier 1973, *« Spiteri et Krehl »*, AJDA 1973 p. 496, note J. DUFAU.
[827] TC 17 novembre 1975, *« Sieur Gamba »*, req. n° 02016, AJDA 1976 p. 82 ; Dt. adm. 1975 n°421 ; CE 2 avril 1997, *« Commune de Montgeron »*, *op. cit.*
[828] CE 1er avril 1994, *« Commune de Menton / société Scetauparc »*, req. n° 144152, Rec. Lebon p.176.
[829] Ccl. commissaire du gouvernement S. Lasvignes, CE 1er avril 1994, *op. cit.*, Droit Administratif novembre 1994 p. 1.
[830] Après avoir prélevé les sommes représentant le traitement des agents municipaux.
[831] La circulaire du 9 mai 1969, *op. cit.*, stipule que *« les communes peuvent instituer une redevance sur le stationnement »* et deux phrases plus loin ajoute que *« l'opportunité de l'institution d'une taxe de stationnement relève de la seule compétence des autorités municipales »*.
[832] Dans sa décision du 20 janvier 1945 *« Robin /commune de Noiseau »* (req. n°916, Rec. Lebon p 273.), le Tribunal des Conflits considère que les droits de stationnement perçus à l'occasion de la délivrance du permis de stationnement sont des taxes assimilées à des contributions indirectes » ; dans son arrêt du 16 février 1999 *« Moser »* (req. 98-82575, Bull crim 1999 n°19 p.44) la chambre criminelle de la Cour de Cassation qualifie ces droits de redevances. Quant au Conseil d'Etat, il considère dans l'arrêt *« Commune de Montrouge »* du 5 mai 1993 (req. 86666) que les droits de voirie n'entrent plus dans la catégorie des taxes assimilées à des contributions indirectes, alors qu'il utilise dans l'arrêt *« M. Audouin »* du 8 juin 1994, précité, l'expression de redevance à propos du stationnement des véhicules le long des trottoirs.
[833] Ce point de vue accrédite la thèse jurisprudentielle, aujourd'hui erronée, selon laquelle le stationnement payant se justifie en raison d'une utilisation privative anormale du domaine public. Voir en ce sens CE 26 février 1969 *« Fédération Nationale des clubs automobiles de France »* précité.

CGCT[834], il s'agit alors de deniers privés qui peuvent être perçus par le concessionnaire. En revanche, s'il s'agit de taxes, ce qui est expressément envisagé par la circulaire de 1982, leur nature fiscale impose que leur perception soit effectuée par du personnel communal ou assermenté et que leur encaissement soit réalisé par le receveur municipal[835]. Cette position s'inscrit dans le droit fil du rapport rendu par la Cour des Comptes en 1992[836] qui, suite aux dénonciations de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France concernant une mauvaise comptabilisation des recettes dans certaines communes[837], insistait sur la nécessité de contrôler le recouvrement des produits du stationnement sur la voie publique. Dans sa thèse, Muriel Dreifuss tranche cette question en distinguant l'assimilation du stationnement payant sur voirie à un service public ou à une manifestation du pouvoir de police[838] :

- si on considère qu'il s'agit uniquement d'une mesure de police administrative, la délégation est en effet impossible, d'une part parce que l'administration ne peut déléguer ce type de compétence, d'autre part parce que les droits de stationnement sont alors considérés comme des taxes soumises aux règles de comptabilité publique. Toutefois, nous avons vu que, compte tenu de prestations qu'il offre, le stationnement ne se limite pas au seul pouvoir de police ;

- si on considère qu'il s'agit d'un service public justifié par les nécessités de la circulation, aucune règle n'interdit la délégation à un tiers. Celle-ci sera légale dès lors qu'elle est limitée aux tâches matérielles et administratives et que la rémunération du cocontractant est substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation, à défaut de quoi le contrat constitue un marché public. Cette dernière condition suppose que le cocontractant supporte les risques financiers de l'exploitation du service[839].

---

[834] L'art L 2331-4 fait figurer *« le produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique »* parmi les *« recettes non fiscales de la section de fonctionnement »*. et l'art L. 2333-87, introduit par l'art 108 de la loi SRU, prévoit que *« le conseil municipal (...) peut établir sur des voies qu'il détermine une redevance de stationnement, compatible avec les dispositions du plan de déplacements urbains s'il existe… »*.

[835] Il s'agit en effet de recettes publiques au sens du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (précité) qui prévoit que seul le comptable ou par dérogation un régisseur d'avances ou de recettes, peut procéder au paiement ou à l'encaissement de deniers publics. Néanmoins, ce texte n'exclue pas la possibilité de constituer une régie de recettes prévoyant le versement par la commune concédante d'une redevance au concessionnaire : dans ce cas, le concessionnaire peut être constitué régisseur des recettes par le Trésorier Payeur Général et les deniers publics n'entrent pas dans sa comptabilité puisqu'il les reverse aussitôt au comptable public.

[836] Rapport au Président de la République, Paris, Direction des journaux officiels, coll. JO de la République française, 1992, 447p.

[837] Il s'agissait des communes d'Antony, Fontainebleau, Nogent-sur-Marne et Rambouillet.

[838] Thèse précitée pp. 266-284.

[839] CE 30 juin 1999, *« Syndicat mixte du traitement des ordures ménagères centre-ouest seine et marnais »*, AJDA 1999, p. 714 note J-M. PEYRICAL ; RFDA 1999 p.1147 note L. VIDAL.

La question est donc de distinguer ce qui relève du pouvoir de police et ce qui relève du service public. Si la jurisprudence rejette la délégation concernant l'organisation du stationnement parce qu'elle constitue une prérogative de police, elle l'admet lorsqu'elle se limite à la gestion du service et à son exécution matérielle[840]. L'arrêt du 1er avril 1994 *« Commune de Menton »* va dans le même sens : le Conseil d'Etat admet la légalité de la délégation du stationnement payant sur voirie à une société privée mais sanctionne le fait que les agents municipaux chargés de la constatation des infractions soient mis à la disposition de la société. Face à ce vide juridique, nous tenterons d'exposer les éléments susceptibles d'éclairer les collectivités locales dans le choix du mode de gestion à adopter, sachant que celui-ci est directement lié à la nature du service public.

II - Les conséquences de la nature du service public sur le choix de la convention d'exploitation

Le stationnement peut être régi par deux régimes juridiques différents en fonction de sa situation : s'il se situe sur la voirie publique, il résulte de l'exercice d'un pouvoir de police et s'analyse en un service public administratif, alors que s'il est en ouvrage, il constitue un SPIC. Le caractère administratif ou industriel et commercial du service a des répercussions sur le mode de gestion de celui-ci, et la diversité des procédés contractuels qui sont à la disposition des collectivités locales constitue parfois source d'insécurité juridique. La circulaire de 1982 définit, à titre purement indicatif, quatre modèles de contrats types de gestion du stationnement payant, laissant ainsi les collectivités locales libres de s'y référer ou pas[841]. En pratique, on constate que la majorité des contrats signés postérieurement à la circulaire reprennent la structure du contrat type ; pour les autres, nous tenterons de mettre en exergue les éléments qui y dérogent[842] en distinguant le marché de service, présenté par la circulaire comme unique contrat de gestion du stationnement payant sur voirie **(A)**, et les contrats de délégation applicables au stationnement hors voirie **(B)**.

[840] CE 22 février 1974, *« Sieur Idée et autres »*, *op. cit.*

[841] Et ce en application de la loi n°82-213 du 2 mars 1982, Droits et Libertés (JO 3 mars 1982, p. 730) qui a supprimé le caractère obligatoire des cahiers des charges et des règlements types.

[842] Nous nous sommes largement inspirés des 65 conventions analysées par le CERTU aux termes de son ouvrage : *« Le service public du stationnement : caractéristiques des conventions d'exploitation »*, Lyon, CERTU, coll Dossiers transport et mobilité/CERTU, 2001, 236.p.

A/ Le marché de service comme unique contrat de gestion du stationnement payant sur voirie

Le contrat de gestion du stationnement payant sur voirie, tel qu'il résulte de la circulaire, revêt la forme d'un marché public de service conclu entre une collectivité et un exploitant privé : ce dernier a donc la qualité d'un prestataire de service, et sa rémunération ne provient pas directement des usagers mais de la collectivité avec laquelle il a conclu le marché. Les pratiques de rémunération sont très diverses : le plus souvent il s'agit d'une somme forfaitaire par emplacement indexée par un coefficient librement négocié dans le contrat. Le versement variable est moins courant mais on trouve des contrats qui combinent une rémunération fixe et une rémunération variable sur la recette annuelle brute[843]. La révision des conditions de rémunération est toujours possible en cas de modification substantielle des conditions d'exploitation, de la fréquentation ou du montant des impôts et taxes à la charge de l'exploitant. En principe, l'exploitant ne bénéficie pas d'indemnisation en cas d'interruption de l'exploitation pour travaux ou manifestation officielle. Toutefois, l'indemnité compensatoire est admise lorsque le nombre de places immobilisées est supérieur à 10% de la totalité des emplacements et dépasse une certaine durée[844]. Par ailleurs et à la différence de la circulaire, il semble possible, comme ce fut le cas à Perpignan, de prévoir une indemnisation à la charge de la Ville en cas de résiliation anticipée[845].

Les missions confiées à l'exploitant concernent au minimum l'installation et l'entretien des appareils de comptage et de signalisation horizontale et verticale. A l'exception de la mise en place d'un personnel assermenté pour la constatation des infractions qui doit toujours rester à la charge exclusive de la collectivité[846], d'autres responsabilités peuvent y être ajoutées comme la fourniture des horodateurs ou la collecte des droits de stationnement. Le receveur municipal devant être le seul à posséder les clés des tirelires des horodateurs, la circulaire assimile les recettes de stationnement à des taxes plutôt qu'à des redevances : ainsi, elle prévoit que la collecte doit nécessairement être faite en présence d'un représentant de la collectivité et les fonds transférés immédiatement à la recette municipale pour y être

[843] C'est le cas de la convention de Privas qui prévoit également qu'en cas d'insuffisance de recettes la collectivité procèdera au règlement de ce déficit d'exploitation qui sera prélevé sur les futurs excédents. On peut trouver des méthodes différentes consistant à attribuer un pourcentage des recettes brutes à l'exploitant.

[844] C'est notamment le cas à Forbach où le contrat mentionne une indemnité réduite d'un certain montant *« en cas de dépassement du pourcentage de places immobilisées et de la durée maximale en deçà de laquelle l'exploitant n'aura pas droit à compensation »* : voir *« Le service public du stationnement »*, CERTU, pp. 34-35.

[845] *Ibid.*, p. 44.

[846] CE 1er avril 1994, *« Commune de Menton », op. cit.*

comptés[847], sachant que les tarifs sont établis par la collectivité après consultation de l'exploitant. Ce dernier est tenu, chaque année, de fournir à la collectivité un compte rendu technique et un compte rendu financier, mais dans la pratique, on constate une grande variété d'exercice de ce contrôle : certains contrats ne prévoient aucune vérification et laisse la collectivité libre de l'effectuer quand elle le souhaite.

La durée du contrat type ne dépasse pas 6 ans sachant qu'il est déconseillé, aux vues de la jurisprudence, de prévoir une clause de tacite reconduction : le Conseil d'Etat a en effet annulé une telle clause au motif qu'elle ne permettait pas de satisfaire aux obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par la loi du 29 janvier 1993[848]. A la fin du contrat, la circulaire préconise d'organiser la remise gratuite par l'exploitant à la collectivité de tous les équipements faisant partie intégrante du service en état normal de fonctionnement et d'entretien. En principe, la constitution d'une caution lors de la formation du contrat permet à la collectivité de se rembourser des éventuelles sommes ou pénalités lui restant dues. Quant aux biens qui ont été financés par l'exploitant, la collectivité peut prévoir de les reprendre moyennant indemnité. Néanmoins, la pratique semble largement déroger à la circulaire sur ce point et les modalités relatives à l'extinction des relations contractuelles ne sont quasiment jamais planifiées.

B/ Les contrats applicables au stationnement hors voirie : les contrats de délégation du service public

Si la qualification de « convention de délégation de service public » est relativement récente, son fondement juridique est plus ancien puisque la pratique de la concession et de l'affermage remonte au début du XX^{ème} siècle. Ces contrats se situent à l'opposé des marchés publics de prestations dans la mesure où ces derniers ne réalisent pas une délégation de la gestion du service public dans son ensemble. Utilisés dans des domaines très variés, la concession et l'affermage constituent désormais les procédés contractuels les plus répandus en matière de gestion opérationnelle du service public du stationnement hors voirie. Néanmoins, nous verrons que les investissements nécessaires à la création de parcs nouveaux incitent les collectivités à s'orienter vers le contrat de concession **(1°)**, alors que les parcs existants peuvent faire l'objet d'autres types de contrats dans lesquels seule l'exploitation de l'ouvrage, et non sa construction, fait l'objet d'une délégation **(2°)**.

[847] L'art L. 2331-4 CGCT prévoit que les taxes ne peuvent être perçues que par une autorité publique habilitée par un texte.
[848] CE 29 novembre 2000, *« Commune de Païta »*, req. n°205143.

1° La concession : un contrat adapté pour les parcs nouvellement créés

Le contrat de concession permet à la collectivité de développer une offre de stationnement en ouvrage sans faire supporter le poids financier de l'investissement aux contribuables. Ainsi, à la différence du marché de service, le contrat de concession suppose que le concessionnaire soit rémunéré directement par les usagers, la durée du contrat et l'importance des investissements déterminant le montant de la rémunération[849]. Aux termes du contrat type, la durée est de 6 ans pour un parc de surface isolé, et de 24 ans voire 30 ans pour un parc en ouvrage : la jurisprudence admet toutefois des durées plus longues pouvant aller jusqu'à 40 ans lorsqu'il s'agit d'ouvrages souterrains dans la mesure où la durée doit être suffisante pour rentabiliser les investissements[850]. Ici encore, le principe de la tacite reconduction doit être exclu car l'allongement de la durée est assimilé par la CEDH comme une nouvelle concession qui doit faire à nouveau l'objet d'une procédure mise en concurrence conformément à la loi du 29 janvier 1993[851]. Dans la concession, la collectivité cesse de gérer le service, et le concessionnaire exploite donc à ses risques et périls : les bénéfices et les pertes sont à sa charge[852], il est maître d'ouvrage des travaux à réaliser[853] et employeur des salariés[854]. Seul le contrôle de la gestion est conservé par la collectivité et notamment le pouvoir de contrôler la tarification appliquée aux usagers[855] ou celui de contrôler les travaux pendant toute la durée

[849] Cette rémunération doit respecter le principe de proportionnalité et le principe d'égalité évoqués précédemment : elle est constituée par les ressources de l'exploitation qui doivent permettre au concessionnaire d'équilibrer financièrement le service dans des conditions normales de fréquentation. En pratique, de nombreux contrats prévoient des rémunérations complémentaires qui consistent pour la collectivité à verser une subvention d'équilibre en cas de déficit d'exploitation (Perpignan), de déplacement des réseaux (Orléans) ou de mesures administratives autoritaires de l'administration (Nancy). En principe, la rémunération est indexée tous les ans.

[850] TA Nancy, 25 janvier 2000, req. n° 109098, Droit administratif n° 82, avril 2000.

[851] L'art L. 1411-2 CGCT limite à deux cas la possibilité de prolonger les délégations de service public : lorsqu'il existe une raison d'intérêt général, une prolongation d'un an maximum est envisageable, ou lorsque des travaux importants doivent être réalisés alors qu'ils n'étaient pas prévus au contrat initial et qu'ils entraînent une modification de l'économie générale de la délégation au point de ne pas pouvoir être amortis pendant la durée restant à courir (sauf augmentation de prix excessive).

[852] Sans oublier les impôts et taxes liées à l'exploitation du parc. De plus, il est généralement prévu le versement d'une redevance pour l'occupation du domaine public par les ouvrages (Nîmes) ou afin de couvrir les frais de contrôle de la concession par la collectivité. En pratique, de nombreuses conventions prévoient des redevances pour des motifs très divers et notamment en cas d'excédent d'exploitation (Avignon, Martigues). Des droits d'entrées peuvent également être exigés à condition qu'ils aient un lien avec l'objet du service conformément à l'art L. 1411-1 CGCT.

[853] Il prend donc à sa charge les frais d'études et le financement des travaux de réalisation du parc et de l'ensemble de ses équipements (dispositifs d'accès compris), des travaux d'aménagement du sol (y compris les raccordements de voiries et réseaux divers), des travaux de déviation, de modification des ouvrages existants ou de remise en état du sol des plantations…A ce titre, la convention doit mentionner le montant global de ces dépenses en valeur arrêté à une date précise et le concessionnaire doit établir un plan de financement qui sera joint au contrat.

[854] A la fin du contrat, la circulaire prévoit que les parties doivent se rapprocher pour examiner la situation des personnels.

[855] Celle-ci doit respecter les règles tarifaires applicables aux SPIC et notamment correspondre au coût du service rendu et garantir l'égalité entre les usagers. Les tarifs appliqués doivent répondre aux exigences d'une

du chantier. Toutefois, il ressort du contrat type la possibilité de mettre à la charge de la collectivité une participation forfaitaire à l'investissement ou la réalisation d'une partie des travaux : dans ce cas, la convention devra en préciser les répercussions financières sur le montant des redevances versées par le concessionnaire[856], les conditions de révision de sa rémunération et la durée du contrat. De même, si elle ne peut pas souscrire d'emprunt pour le compte du concessionnaire, la collectivité peut se porter garante des emprunts souscrits par celui-ci dans des conditions qu'elle détermine. Les délais de commencement et d'achèvement des travaux varient en fonction des contrats, le concessionnaire s'exposant à des pénalités en cas de retard dans les travaux ou dans la mise en service : l'exigence d'un cautionnement, bien que préconisé par la circulaire, n'apparaît pas dans tous les contrats[857]. Les conditions d'exploitation fixées par le contrat type déterminent les travaux pris en charge en totalité par le concessionnaire, c'est-à-dire les travaux d'entretien, de réparation et de renouvellement. Toutefois, cette liste n'est pas limitative et il n'est pas rare que le contrat mette à la charge de l'exploitant des activités annexes afin d'équilibrer financièrement le contrat (gestion d'une station de service ou d'une station de lavage). Concernant les travaux d'extension, la collectivité est tenue de se rapprocher du concessionnaire afin de se mettre d'accord sur les modalités de réalisation et conclure un avenant à la convention existante. En cas de désaccord, elle peut assurer elle-même la maîtrise d'ouvrage, à condition toutefois de consulter le concessionnaire sur l'avant projet des travaux : ce dernier conserve en effet un droit de regard sur les travaux qui ne sont pas mis à sa charge et peut en suivre l'exécution et assurer leur réception. Ces installations pourront lui être remises par la suite. La cession totale ou partielle de la concession ne peut se réaliser qu'à la double condition qu'il n'y est pas de modification des éléments essentiels du contrat et qu'une autorisation de l'assemblée compétente soit notifiée au concessionnaire. A ce titre, il résulte d'un avis du Conseil d'Etat du 8 juin 2000 que cette cession n'est pas soumise à la procédure de publicité et de mise en concurrence :

---

exploitation optimale des conditions de circulation et de stationnement. Ils doivent inclure les charges liées aux investissements réalisés par le concessionnaire, les charges d'exploitation et d'entretien et sa rémunération et sont fixés aux vues d'un compte d'exploitation prévisionnel décrivant pour la durée du contrat leur évolution prévisible, les recettes, les dépenses et les charges d'amortissement du service. A quelques détails près, cette procédure semble suivie en pratique. Le contrôle de la gestion s'effectue grâce aux comptes rendus technique, financier et d'exploitation que le concessionnaire est tenu de fournir chaque année à la collectivité.

[856] Pour l'occupation du domaine public par les ouvrages (Nîmes) ou afin de couvrir les frais de contrôle de la concession par la collectivité. En pratique, de nombreuses conventions prévoient des redevances pour des motifs très divers et notamment en cas d'excédent d'exploitation (Avignon, Martigues). En principe, le montant de ces redevances est susceptible d'être réexaminé au même titre que les autres conditions financières après 8, 13, 18 ou 24 ans pour les parcs en ouvrages en cas de modification substantielle des tarifs, de la fréquentation …

[857] La circulaire prévoit en effet la formation d'une caution pour la réalisation des travaux, cette somme étant rendue au concessionnaire lors de l'approbation sans réserves du procès verbal de réception. A défaut de caution personnelle et solidaire ou d'une garantie bancaire, la livraison de l'ouvrage s'accompagne du versement d'une nouvelle caution relative à l'exploitation du parc et révisable tous les 3 ans.

cette position semble justifiée par le fait que la cession implique une continuation du contrat initial. A la fin du contrat, la collectivité est subrogée dans les droits du concessionnaire et dispose de la faculté de prendre toute mesure utile pour assurer la continuité du fonctionnement du parc.

2° Les contrats adaptés pour les parcs existants

Ces contrats se caractérisent par le fait que seule l'exploitation de l'ouvrage fait l'objet d'une délégation et sont donc adaptés à la collectivité qui choisit de faire porter le poids des investissements sur son budget. Celle-ci peut alors choisir soit de se dessaisir de la gestion opérationnelle des ouvrages en optant pour l'affermage **(a)** ou la régie intéressée **(b)**, soit de conserver la responsabilité du fonctionnement du service en optant pour la gérance **(c)**.

a)L'affermage

A la différence de la concession, le contrat d'affermage se caractérise par le fait que la collectivité remet au fermier des ouvrages qu'elle a préalablement réalisés[858], moyennant une redevance d'exploitation, afin qu'il se charge du fonctionnement et de l'entretien de ceux-ci. En raison de nombreuses similitudes, ce contrat a été longtemps confondu avec la concession[859] : il ne dispose d'une autonomie réelle que depuis un arrêt de 1987 qui reconnaît la possibilité pour le fermier de percevoir de l'usager une rémunération[860] . L'originalité de ce contrat réside dans le contenu de la délégation qui est limité à la seule gestion du service : à la différence du concessionnaire, le fermier ne réalise pas d'investissements importants, même s'il est toujours possible de lui confier la réalisation et l'exploitation d'installations nouvelles[861]. D'après le contrat type, deux types de missions incombent au fermier : la gestion et l'amodiation éventuelle des places de stationnement, et la gestion et l'amodiation éventuelle d'emplacements situés dans le parc à caractère commercial ou publicitaire[862], ces emplacements étant exploités, loués ou cédés par le fermier au profit d'un tiers. La durée du contrat proposée par la circulaire est de 6 ans pour un parking de surface et 12 ans pour un parking en ouvrage : en pratique, on note généralement des durées de l'ordre de 16 ans avec

[858] A ce titre, un inventaire quantitatif et qualitatif des biens est en principe remis au fermier.
[859] Ces similitudes concernent notamment le régime du personnel, la rémunération du fermier, le régime fiscal, la production des comptes, les assurances, l'organisation de la fin du contrat…
[860] CE 29 avril 1987, *« Commune d'Elancourt »*, Rec. CE, p. 153, RFDA 1987.525, ccl. ROBINEAU, AJDA 1987 p.543 obs. X.PRETOT ; CE 3 novembre 1995, *« Lyonnaise des eaux-Dumez »*, Rec. Lebon, tables, p. 901.
[861] CE 6 mai 1991, *« Syndicat Intercommunal du Bocage »*, Rec. Lebon, p. 170.
[862] L'amodiation est une cession de droit d'occupation de longue durée : à la différence de la location, ce droit est acquis moyennant le versement d'un capital en début de contrat. Il s'agit d'un contrat de droit administratif qui peut être conclu par le concessionnaire ou le fermier et des tiers.

une exception à Avignon où elle est de 50 ans. En revanche, on relève parfois des conditions particulières qui peuvent faire douter de la nature du contrat : il en est ainsi quand le fermier est tenu à certains travaux de remise en état du parc pour un montant important (Nancy). En effet, les travaux mis à sa charge par le contrat type se limitent à des travaux d'entretien, de réparation et en partie des travaux de renouvellement hors gros œuvre. La collectivité reste maître d'ouvrage pour tous les travaux d'extension entraînant un accroissement du patrimoine productif, le fermier étant consulté sur l'avant-projet des travaux et, comme le concessionnaire, disposant d'un droit de regard sur les travaux dont il n'est pas chargé. La rémunération du fermier et le régime de formation des tarifs appliqués aux usagers s'inspirent largement de la concession, si ce n'est que le fermier peut faire varier ces tarifs en fonction du coefficient d'indexation de sa rémunération et de l'évolution de la surtaxe qu'il perçoit pour le compte de la collectivité[863]. La révision des conditions financières a lieu dans les mêmes hypothèses que la concession si ce n'est qu'elle est prévue après 5 ou 10 ans pour les parcs en ouvrages et qu'on constate de nombreuses adaptations en pratique.

b)La régie intéressée

Comme dans l'affermage, le contrat de régie intéressée transfère au régisseur la gestion opérationnelle du service mais à la différence que la part de rémunération issue des recettes perçues sur l'usager est moindre. Le caractère de délégation de service public de certaines régies intéressées a été affirmé par le ministre de l'Intérieur[864] et le Conseil d'Etat, dès lors que la rémunération est « substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service »[865]. Il s'agit d'un contrat hybride dans la mesure où le régisseur agit au nom et pour le compte de la collectivité tout en conservant une autonomie de gestion : il en résulte qu'il est considéré comme ayant la qualité de gérant des deniers publics, ce qui le contraint à respecter les règles de comptabilité publique sous peine d'être qualifié de comptable de fait[866]. Ainsi, les redevances devront être perçues sur un compte distinct de celui du régisseur pour être intégralement versées à la collectivité. Une autre caractéristique importante tient au fait que le régisseur ne peut assumer aucune des missions du maître d'ouvrage : dès lors, la collectivité

[863] Cette surtaxe, perçue sur les usagers, est destinée à couvrir les frais d'amortissement financier du parc engagés par la collectivité pour la construction de l'infrastructure : on la retrouve systématiquement en pratique. On constate également que la redevance pour l'occupation du domaine public est beaucoup plus répandue qu'en matière de concession.

[864] Question n°1490 du 17 juillet 1997, JO Sénat du 17 septembre 1997, p. 3006.

[865] CE 30 juin 1999, *« Syndicat mixte du traitement des ordures ménagères centre-ouest seine et marnais »*, *op. cit.*

[866] Il devra notamment respecter l'individualisation des comptes qui implique qu'il ne pourra pas opérer de compensation ente les sommes dues par la collectivité au titre de son contrat et les sommes qu'il a perçu pour le compte de cette dernière.

ne peut lui confier l'exécution de travaux s'apparentant à des travaux de premier établissement lorsque *« par leur objet ou leur importance, ils sont distincts de ceux relatifs à l'entretien des installations nécessaires à l'exploitation du service public »*[867] . Par conséquent, seuls les travaux d'entretien ou nécessaires à l'exploitation du service pourront lui être confiés sans procédure de mise en concurrence.

c)La gérance

Si à la différence du marché de services, la convention de gérance est théoriquement applicable à la gestion du stationnement hors voirie, on constate que ce dernier est plus souvent géré par le biais d'une concession ou d'un affermage pour les raisons financières précédemment évoquées. Néanmoins, nous en retracerons les principales lignes dans la mesure où elle peut être envisagée dans le cadre de la gestion de parcs en surface existants. Le gérant se présente comme un prestataire de services puisque la collectivité lui confie la gestion d'un service public moyennant une rémunération forfaitaire sans intéressement au résultat. Pour autant, le Conseil d'Etat dans un arrêt du 7 avril 1999 a considéré que *« les rémunérations proportionnelles au service rendu constituaient un prix versé par la commune »*[868] : dès lors, le contrat de gérance devait être soumis au code des marchés publics, et donc à la procédure de mise en concurrence utilisée pour le choix du délégataire. Les missions du gérant se limitent à la gestion des places de stationnement et des emplacements situés dans le parc qu'il peut conserver, céder ou louer à un tiers, ainsi que leur amodiation éventuelle. Comme précédemment, il se contente de collecter les redevances pour le compte de la collectivité pour les lui reverser avant le 10 de chaque mois auprès du receveur municipal : à cette occasion, un acompte sur sa rémunération lui est versé. En revanche, la collectivité perçoit directement le montant des amodiations et des locations de places : elle peut également percevoir directement le montant des abonnements comme c'est le cas à Tourcoing pour le parc Chanzy. Le personnel du gérant est choisi en priorité parmi le personnel antérieurement affecté à l'exploitation, notamment en cas de régie : le fait que la relation entre l'exploitant et le personnel relève d'un contrat de droit privé empêche en principe la collectivité de demander le renvoi ou la mutation d'un membre du personnel de l'exploitant, à moins que la faute commise soit de nature à entraver la bonne exécution du service public du stationnement. En principe d'une durée de 6 ans, le contrat mentionne les

[867] CAA Paris, 11 décembre 1997, « *Compagnie générale des eaux* », req. n°96PA02849, RFDA 1998 pp. 297-304 ccl. C. LAMBERT

[868] CE 7 avril 1999, *« Commune de Guilherand-Granges »*, req. n°156008, Rec. Lebon p.878, Dr. adm. 1999 n°159, AJDA 1999 p. 517 ccl. C. BERGEAL.

travaux d'entretien, de réparation et de renouvellement qui incombent au gérant, les travaux d'extension restant à la charge de la collectivité ainsi que certains équipements[869]. La détermination des tarifs perçus sur les usagers, la constitution d'une caution[870], la production de comptes rendus techniques et financiers, la forme, le montant, les conditions d'indexation et de révision de la rémunération du gérant[871] sont similaires au marché de services à une exception près : le contrat type de gérance précise que le motif de la rémunération est de couvrir les charges d'exploitation du parc et les frais de négociation des contrats de cession ou de location des emplacements à caractère commercial ou publicitaire. Enfin, à la différence du marché de services, on constate que la plupart des conventions de gérance organisent la fin du contrat (Tourcoing, Montluçon, Périgueux, Saint Ouen…).

III - Les contrats liés au financement de l'exploitation des ouvrages

La construction et l'aménagement des parkings en ouvrage requièrent de très lourds investissements qui poussent les collectivités à s'orienter soit vers la concession, soit vers la délégation globale de stationnement payant. Si cette dernière pose quelques problèmes juridiques qui conduisent le juge administratif à ne l'admettre qu'à certaines conditions, elle permet de déléguer à la fois le stationnement payant sur voirie et le stationnement en parc, ce qui présente un intérêt financier certain du fait de la globalisation de la gestion de ces deux types de stationnement **(A)**. En revanche, lorsqu'il s'agit d'un contrat de concession classique, le concessionnaire doit trouver les fonds nécessaires aux investissements : actuellement, le crédit-bail est souvent utilisé pour ce type de réalisation, mais il reste possible, pour le concessionnaire, d'obtenir des aides financières de l'autorité concédante **(B)**. Par ailleurs, il sera intéressant d'évoquer le bail emphytéotique qui peut accompagner une convention d'exploitation tel qu'une délégation de service public : conclu en vue de l'accomplissement d'une mission de service public pour le compte de la collectivité, il ne peut toutefois pas s'appliquer sur un bien relevant du domaine public routier[872]. En revanche, il offre la possibilité pour la collectivité de se faire livrer des ouvrages en fin de contrat en contrepartie de la mise à disposition d'un terrain, ce qui lui permet de faire l'économie des investissements **(C)**.

[869] Matériels tournants, équipements électromécaniques, installation de péages, d'ascenseurs, de ventilation ainsi que le renouvellement du gros œuvre.
[870] A Perpignan et Périgueux, les conventions de gérance n'exigent pas de cautionnement.
[871] On trouve des aménagements très variables : la convention de Montluçon limite la possibilité de révision à deux hypothèses, celle de Périgueux élargit les cas de révision alors qu'à Perpignan le contrat ne mentionne pas de possibilité de révision.
[872] Art L. 1311-2 CGCT.

A/ La gestion globale du stationnement : un contrat « hybride »

La convention globale de stationnement est un montage contractuel combinant la délégation du stationnement payant sur voirie et celle du stationnement en ouvrage : le délégataire exploite donc les deux services publics et peut avoir pour mission à la fois de réaliser et gérer un ou plusieurs parcs en ouvrage ainsi que d'exploiter le stationnement payant sur voirie. L'intérêt de cette convention est exclusivement financier : son utilisation, de plus en plus fréquente, se justifie par les difficultés de certaines entreprises délégataires à rentabiliser les parcs en ouvrage. Le principal intérêt de globaliser la gestion déléguée est de pouvoir utiliser la gestion du stationnement payant sur voirie pour avoir une exploitation immédiatement rentable compte tenu des pertes engendrées par la gestion d'un parc. Cela permet de compenser les charges d'investissements des ouvrages qui, compte tenu de leur importance, sont rarement couvertes par les redevances versées par les usagers[873]. Il convient de rappeler les obstacles juridiques tenant au caractère administratif du stationnement payant sur voirie[874] ainsi que la position de la Cour des Comptes qui estime que ce montage *« sort du cadre recommandé aux communes par la circulaire du 15 juillet 1982 »*[875], laquelle proscrit la possibilité d'une gestion globalisée. Seule la jurisprudence a validé ce type de montage tout en prenant soin de distinguer au sein d'une même convention les activités qui peuvent être confiées à un tiers et celles qui ne sont pas délégables dans le cadre du stationnement payant sur voirie (pouvoir de police ou mise en place d'une fourrière). Pour éliminer tout risque d'annulation, il semble donc souhaitable que la gestion globalisée du stationnement public comprenne deux cahiers des charges distincts faisant clairement apparaître les modalités de fonctionnement de chacun des services ainsi que les droits et obligations des parties. Il convient également de prendre des précautions relatives à :

- la durée qui doit être conforme aux dispositions issues de la loi « Sapin » du 29 janvier 1993, c'est-à-dire être déterminée en fonction des prestations demandées au délégataire, de la nature et du montant de l'investissement[876]. Dans le cas où il n'existe qu'une

[873] Certaines conventions affirment clairement que le recours à ce montage contractuel résulte d'un besoin purement financier alors que d'autres ne motive pas le choix de cette formule.
[874] Nous avons vu précédemment l'illégalité de conventions déléguant l'exercice du pouvoir de police, mais également la question du respect des principes généraux de finances publiques.
[875] Rapport précité, p. 381.
[876] Aux termes de l'art L. 1411-2 CGCT issu de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993, *« les conventions de délégation de service public doivent être limitée dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut, dans ce cas, dépasser la durée normale d'amortissement des installations*

seule convention, il est donc plus prudent de prévoir deux durées différentes proportionnelles aux prestations réalisées par le délégataire : or en pratique, on observe un alignement de la durée des contrats de stationnement payant sur et hors voirie afin de maximiser l'avantage financier.

- la rémunération de l'exploitant découlant du stationnement payant sur voirie dans la mesure où elle pose deux types de difficultés : d'une part, l'article 2331-4 CGCT qui dispose que ces sommes constituent des recettes non fiscales devant d'abord être affectées au budget de la collectivité ; d'autre part, le principe de l'universalité du budget qui s'oppose à ce qu'une ressource soit affectée au financement d'une charge particulière. Selon Philippe Terneyre, la convention globale pourrait légalement prévoir *« non pas la rétrocession intégrale des sommes perçues par la commune et versées au budget général, mais l'allocation d'une somme représentant un pourcentage (élevé) de celle-ci, à condition qu'il puisse être démontré que cette rémunération contractuelle correspond, aussi fidèlement que possible, au coût du service rendu par l'exploitant »*[877]. En pratique, on constate que la majorité des conventions prévoient la rémunération de l'exploitation du stationnement payant sur voirie sur la base d'un versement mensuel égal au montant total des recettes collectées par la Ville, déduction faite des dépenses engagées par cette dernière pour les frais de surveillance, c'est-à-dire le salaire du personnel municipal et la régie de recette. Une partie d'entre elles seulement précise que les droits de stationnement sont collectés par le concessionnaire en présence d'un représentant de la collectivité. A la différence des dispositions relatives à la durée et à la rémunération, les clauses relatives au régime des travaux et du personnel, à la révision des conditions financières, à l'organisation de la fin du contrat, au régime fiscal et aux assurances ne semblent pas soulever de problèmes particuliers puisqu'elles reprennent en pratique les modèles proposés par la circulaire.

B/ Le crédit-bail

Afin de trouver les fonds nécessaires au financement des investissements liés à la réalisation d'un parc en ouvrage, le délégataire peut louer ou vendre les biens immobiliers à usage professionnel qu'il a construits. Cette technique présente des intérêts non seulement sur le plan financier mais également sur le plan fiscal : à ce titre, elle est couramment utilisée par les

mises en œuvre ». Sur ce fondement, la CAA de Bordeaux a annulé une délibération fixant la durée d'une convention d'exploitation d'un parc de stationnement à 30 ans, alors que, s'agissant d'un parc existant, le délégataire n'avait aucun investissement à réaliser (CAA Bordeaux 29 mai 2000, *« Société Auxiliaire de Parcs-SAP »* req. n° 96BX01642).

[877] P. TERNEYRE, *Les conventions de délégation globale de stationnement payant,* BJCP n°5, juillet 1999, p. 407.

concessionnaires de services publics ayant de forts investissements à réaliser. Le procédé est le suivant : soit la vente est réalisée au profit d'une société de crédit-bail qui le lui reloue avec la possibilité pour le crédit-preneur de racheter le bien en fin de contrat ; soit le futur locataire et le crédit-bailleur créent une SCI qui acquiert l'immeuble et le loue à l'utilisateur avec la possibilité pour ce dernier de racheter en fin de bail les parts de la SCI appartenant au crédit-bailleur. Mais le plus souvent, le crédit-bail porte sur un immeuble à construire : la société de crédit-bail peut, soit acquérir le bien et financer les opérations de construction pour les mettre à la disposition du crédit-preneur, soit conclure une convention ayant pour objet d'acquérir des droits réels sur le terrain pendant la période de location. Les parties souscrivent alors un bail emphytéotique ou un bail à construction, sachant que la résiliation du crédit-bail entraîne celle du bail à construction, ces deux contrats étant considérés comme indivisibles par la jurisprudence[878].

Concernant la construction du ou des ouvrages, deux montages contractuels permettent au crédit-bailleur de conserver la qualité de maître de l'ouvrage : soit le crédit-bailleur mandate le crédit-preneur d'édifier les ouvrages et le contrat de crédit-bail ne débute qu'à la réception des travaux ; soit les deux parties concluent un contrat d'entreprise général qui confère au crédit-preneur le statut d'entrepreneur général supportant la responsabilité de l'opération. Le contrat de bail est ensuite conclu pour une durée qui dépend de l'utilisation économique du bien (en général 15 ou 20 ans), ce qui entraîne sa publication au bureau des hypothèques. Les loyers sont fixés librement par les parties et l'exécution du contrat est garantie par un cautionnement fourni par les dirigeants du crédit-preneur. Ce dernier sera en effet tenu, comme tout locataire, de conserver les locaux en bon état d'entretien et donc de prendre en charge toutes les réparations, y compris les plus importantes. Néanmoins, la possibilité pour le crédit-preneur de devenir propriétaire des biens en fin de contrat doit être expressément prévue dans le bail, et le prix d'acquisition devra tenir compte des versements effectués pendant le contrat au titre des loyers. Enfin, sur le plan fiscal, le preneur étant considéré comme propriétaire du ou des immeubles dès le début du contrat, les intérêts compris dans le loyer du crédit-bail sont déductibles comme les intérêts d'un emprunt. Concernant le bailleur, les bénéfices du crédit bail sont soumis à l'impôt sur les sociétés et une exonération des plus-values de cession des immeubles est prévue lorsque le preneur est l'acquéreur. En cas de moins-value, elle est considérée comme une charge déductible du bénéfice imposable.

[878] CA Rennes, 2e ch. com, 14 mars 2001, *« SA Natiocréditbail c/ Me Brunet-Beaunel, ès qual »*, JCP N, n°36, 2001, p. 1310, étude J-P. GARCON.

Si le crédit-bail connaît donc un fort succès, il convient malgré tout de rappeler que le déficit lié aux charges d'exploitation peut également faire l'objet d'aides directes ou indirectes de l'autorité délégante. En effet, en application du principe de l'équilibre budgétaire posé par l'article 2224-1 CGCT, une commune ne peut prendre en charge dans son budget propre les déficits des SPIC : son budget doit en effet être équilibré en recettes et en dépenses, sachant que ces dernières doivent, en principe, être couvertes par le produit des seules redevances perçues auprès des usagers[879]. Toutefois, ce principe connaît des exceptions en cas de contraintes particulières de fonctionnement ou lorsque des investissements supplémentaires ou la suppression de toute prise en charge par la commune risquent d'entraîner une augmentation excessive des tarifs appliqués aux usagers[880]. Ces aides peuvent alors prendre la forme de prêts, subventions, bonifications d'intérêts, d'exonérations fiscales ou même d'avances.

C/ Le bail emphytéotique administratif

L'un des avantages du bail emphytéotique administratif est qu'il permet de valoriser le patrimoine des collectivités publiques en faisant appel à des personnes privées, et ainsi faciliter la réalisation d'opérations nécessitant des investissements lourds. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un mode de gestion du service public mais d'un contrat qui peut accompagner une convention d'exploitation d'une installation de service public non détachable, qu'il s'agisse d'un marché public ou d'une délégation : il est donc susceptible de recevoir la qualification soit d'un contrat de délégation d'un service public, soit de marché public selon les cas. Lorsque l'ensemble contractuel est considéré comme une convention de délégation de service public au sens de l'article 1411-1 CGCT, l'exploitant bénéficie d'un régime comptable et fiscal analogue à celui d'une concession. A ce titre, l'emphytéote est rémunéré par une redevance d'exploitation payée par la collectivité ou par les usagers. Par ailleurs, le bail emphytéotique a pour effet de donner un titre à une personne privée pour construire sur le terrain d'autrui et lui confère des droits réels sur l'installation. Le preneur exerce pratiquement la totalité des droits et obligations du propriétaire : il est tenu du paiement des grosses réparations et de la taxe foncière, mais il peut apporter le bail en garantie d'une hypothèque avec l'accord de la collectivité territoriale et à condition que l'emprunt soit contracté en vue de financer la réalisation ou l'amélioration des ouvrages situés sur le fonds loué. Compte tenu de la durée de la mise à disposition (entre 18 et 99 ans), les

[879] CE 29 octobre 1997, *« Société Sucrerie agricole Colleville »*, req. n°144007, Dr.adm n°5, 1998.
[880] Art L. 2224-2 CGCT.

équipements réalisés par le preneur pendant le bail deviennent en fin de contrat la propriété de la collectivité : c'est d'ailleurs ce transfert de propriété des équipements réalisés qui constitue la véritable contrepartie, pour le bailleur, de la mise à disposition du terrain.

En conclusion, on remarque que, s'il existe une diversité de conventions d'exploitation du stationnement hors voirie, l'accroissement des contraintes en matière de passation des contrats de délégation de service public a eu des conséquences négatives sur la création de parcs de stationnement. Si jusqu'à la loi du 29 janvier 1993 les collectivités pouvaient choisir librement leurs délégataires, elles doivent désormais respecter la procédure de publicité et de mise en concurrence lorsque la rémunération du délégataire dépasse un certain seuil. Ces considérations doivent néanmoins être relativisées dans les centres-villes où de nombreux parcs de stationnement ont été réalisés avant cette date. En revanche, elles restent d'actualité en ce qui concerne les nouvelles centralités.

Conclusion

La question du stationnement en centre-ville est un domaine complexe où s'expriment de multiples contradictions et qui implique la recherche d'un consensus entre les différents usagers, les acteurs économiques, les piétons et les élus. Si l'urbanisme règlementaire offre une panoplie d'outils juridiques permettant d'agir réellement en matière de stationnement, la saturation des rues des centres-villes, l'augmentation de l'offre en parcs et la stagnation d'une offre privée toujours déficitaire, en particulier dans les tissus anciens, nous conduit à nous interroger sur l'efficacité du dispositif. Or cette mesure de l'efficacité ne peut pas véritablement être faite car il n'existe à ce jour aucune évaluation de l'impact des normes édictées depuis 1967. De l'incitation à la répression, nous avons pu constater que les collectivités disposent de plusieurs outils dont le succès mitigé tient à plusieurs facteurs. Tout d'abord, la généralisation du stationnement payant sur voirie et l'instauration de tarifs préférentiels pour les résidents censées maintenir un équilibre entre attractivité résidentielle et économique demeurent un compromis fragile. En effet, face à la nécessité de maintenir le commerce de proximité dans les villes les plus importantes, la double tarification concerne principalement les quartiers situés en limite de l'hypercentre, les rues les plus commerçantes étant soit piétonnisées, soit entièrement soumises au stationnement payant. De plus, le développement des activités tertiaires et de l'immobilier de bureaux, s'il est un facteur incontestable d'attractivité économique des centres, entraîne inévitablement une augmentation de la demande en stationnement : d'une part, trop peu de villes sont dotées de parcs relais ; d'autre part, l'absence de culture intermodale des usagers nécessite la mise en place de campagnes de sensibilisations et d'informations. Néanmoins, force est de constater que l'absence caractérisée de civisme de l'automobiliste français est aggravée par une politique répressive incohérente : sur ce point, la problématique du contrôle et de la dépénalisation s'affiche plus que jamais comme l'un des futurs grands chantiers des politiques de stationnement. La question du stationnement en centre-ville dépasse donc largement celle du stockage des véhicules : elle implique d'agir dans de multiples domaines et nécessite une approche globale des déplacements et de la mobilité au sens le plus large du terme. Par ailleurs, et de manière plus profonde et plus ambitieuse, il y a un travail pédagogique à entreprendre chez les jeunes enfants, dès l'école, afin de leur inculquer la compréhension et la mise en œuvre d'un certain nombre de comportements et de gestes « civiques », dont ferait partie, entre autres, l'étude des bons comportements sociaux dans l'usage des véhicules, notamment en matière de stationnement.

Conclusion Titre I

Les objectifs du stationnement sont des objectifs de société : il s'agit d'arbitrer entre des enjeux économiques, sociologiques et environnementaux parfois contradictoires. Ainsi, il est avant tout question d'agir en faveur de la qualité de l'air, ce qui nous renvoie aux préoccupations de santé publique à l'origine des politiques de dédensification et qui ont été exposées au début de cette thèse. Mais parallèlement, il existe des enjeux spécifiques à l'élaboration d'une politique de stationnement en centre-ville : en effet, le manque d'espace contribue à la dégradation de la qualité de vie et impose de réformer la conception de l'espace urbain et par là même, de faire évoluer les mentalités et les pratiques de déplacements. L'intensification de la mobilité individuelle trouve une limite dans la densification des centres-villes. En tant que lieu où tout est exacerbé, le centre-ville tend à devenir un lieu où la liberté de choix du mode de transport disparaît. Les développements consacrés dans la première partie au mouvement centrifuge du centre-ville nous permettent d'affirmer que ces restrictions se généraliseront dans l'avenir à l'ensemble de la ville. Dès lors, la problématique du stationnement s'affirme comme un enjeu d'ordre public et ce, quelle que soit la taille des villes : en effet, comme par le passé, celles-ci continueront à s'étendre pour une raison mathématiquement irréfutable tenant à l'augmentation de la population. Pour autant, si les enjeux liés au stationnement sont à peu près similaires dans toutes les villes, il n'y pas, et il ne peut pas y avoir, de politique de stationnement uniforme : celle-ci doit s'adapter aux spécificités de chaque ville et de chaque centre. Toute la problématique du stationnement réside dans la diversité des besoins à satisfaire et les développements qui précèdent témoignent de la diversité des outils juridiques à la disposition des collectivités pour y parvenir. Néanmoins, cette dernière appelle quelques remarques. En étudiant l'impact des politiques de stationnement en centre-ville, nous avons pu constater que l'accessibilité du centre se traduit essentiellement par l'édiction d'interdictions, de restrictions, auxquelles il est possible de déroger sous certaines conditions. Ces normes sont le plus souvent définies de façon négative, comme ce fut pendant longtemps le cas en matière de densité et ce, même en ce qui concerne la promotion des modes de circulation doux. De plus, si le prix de location d'un vélo en libre service en centre-ville est relativement accessible[881], l'échec rencontré à Aix en Provence démontre que ce système comporte des failles. En effet, l'importance des

[881] On trouve des formules adaptées aux locations de courte ou de longue durée, assorties de plusieurs types d'abonnements et de la possibilité de bénéficier de la gratuité pour certaines catégories d'usagers. Le tarif est en général de l'ordre de 1 euros à 2 euros pour la journée, 5 à 7 euros pour la semaine, avec des variations plus importantes pour les locations longue durée (entre 25 et 40 euros pour 3 mois).

investissements conduit de plus en plus de municipalités à financer ce service au moyen de l'affichage publicitaire, en combinant une offre de vélos en libre service avec une offre de mobilier urbain publicitaire. Cette situation n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes, notamment quant aux risques de monopole puisque le marché de l'affichage publicitaire est en France principalement détenu par Clear Channel[882] et JCDecaux. De plus, l'économie n'est pas toujours au rendez-vous car les ressources liées au marché publicitaire, et dont se prive la collectivité, sont parfois plus importantes que les sommes engagées dans la création d'une offre de vélos. Enfin, l'accès aux vélos en libre service se heurte à la question du vandalisme, malheureusement trop fréquent. Par ailleurs, deux autres réserves doivent être émises : la première concerne les véhicules électriques qui, à moins qu'ils ne s'agissent de deux roues, se heurteront au manque d'espace pour stationner ; la seconde a trait à une nécessaire clarification des conditions de réalisation des pistes cyclables dans la mesure où leur intégration dans le paysage administratif fait de celles-ci un point essentiel des futurs projets d'aménagements publics.

Par ailleurs, malgré l'effort réalisé par le gouvernement sur ce point, les politiques de stationnement souffrent d'un manque de lisibilité selon que les communes sont ou non couvertes par un PDU ou choisissent dans l'avenir de s'orienter vers un PLU intercommunal. Le domaine du stationnement (et des déplacements) est, nous l'avons vu, celui pour lequel le choix de l'intercommunalité apparaît le plus pertinent : dans ce cadre, il faudra veiller à utiliser le stationnement pour piloter les politiques de déplacements, et non le contraire. De même, le renforcement des pouvoirs prescriptifs du PDU laisse certaines questions en suspens : il en est ainsi de l'encadrement de la police de la circulation, de l'organisation des services publics, et de la politique tarifaire qui ne constituent pas des mesures relatives à l'occupation du sol, et qui seront privées d'opposabilité dans le cas où elles ne sont pas intégrées au PLU. Enfin, quel que soit le document applicable, l'efficacité des normes édictées sera toujours conditionnée par une politique de contrôle efficace. L'augmentation de la répression, à laquelle les documents d'urbanisme sont étrangers, est souvent délicate et doit être accompagnée d'une information visant à faire connaître aux usagers l'intérêt de telles mesures. Cette répression est toujours mal vécue lorsqu'elle n'est pas expliquée et lorsque l'utilisation des deniers versés par les usagers, que ce soit au titre des redevances ou des amendes, n'est pas connue du grand public. A ce titre, l'opacité du système administratif français ne va pas dans le bon sens : d'une façon générale, les mesures sont rarement

[882] Renommé SmartBike.

expliquées, mal expliquées ou mal appliquées. Ainsi, le fait de pouvoir stationner sur les emplacements réservés aux livreurs à des moments où ces derniers ne les utilisent pas évite le sentiment d'injustice, voire d'agacement d'usagers excédés par des contraintes dont ils ne saisissent pas la portée. Il s'agit donc d'engager un vrai travail sur ces questions et d'assortir ces restrictions de mesures attractives : ainsi, pour compenser le fait que le stationnement sur voirie soit payant, la mise en place d'agents encaisseurs permet de faire du stationnement un véritable service en garantissant la sécurité des véhicules ; dans le même sens, des cartes rechargeables donnant la possibilité aux commerçants d'offrir des temps de stationnement gratuits permet à la fois d'améliorer l'image des politiques publiques tout en favorisant la clientèle des commerces du centre. Il existe donc de nombreux moyens pour assurer la lisibilité de l'action publique en ce qui concerne la fonction du stationnement dans le développement urbain : encore faut-il une réelle volonté des collectivités à s'engager dans cette voie. L'ensemble de ces questions ne relèvent pas du droit de l'urbanisme : toutefois les élus pourraient s'en inspirer pour mettre en œuvre, dans le cadre de leur pouvoir de police, une concertation calquée sur celle prévue par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme. Les politiques de stationnement reposent donc en grande partie sur l'action volontariste des autorités compétentes : pour l'instant, le législateur s'est contenté de fixer un cadre minimum mais il faudra sans doute aller plus loin pour parvenir aux objectifs fixés par les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme. En effet, au-delà de l'organisation physique des modes de déplacements, l'accessibilité du centre revêt une dimension temporelle qui est aujourd'hui de plus en plus marquée.

Titre II
L'ACCESSIBILITE DU CENTRE-VILLE PAR L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE DE GESTION DES TEMPS

« Il n'y a pas un temps universel et unique ...la société se décompose en une multitude de groupes, dont chacun a sa durée propre ».
M. Halbwachs[883].

Les différents outils dont disposent les collectivités locales afin d'améliorer l'accessibilité des centres-villes et de mettre en œuvre une politique de stationnement visent à réduire la circulation par une double régulation : celle des différents modes de déplacement (l'intermodalité) et celle des modalités de stationnement (durée et tarification). Cette approche, objective et spatiale, n'est toutefois pas suffisante et se heurte à des problématiques d'ordre temporel qui sont la conséquence de l'évolution de la pensée religieuse, philosophique et économique. Si auparavant, la vie s'articulait par le rythme des saisons ou la religion, aujourd'hui le quotidien est rythmé par les horaires d'une société de services fonctionnant selon le culte de l'urgence et de l'immédiateté. Nous nous sommes donc interrogés dans un premier temps sur l'origine de ces bouleversements afin d'en déterminer l'impact sur le fonctionnement des centres-villes. Une profonde réflexion sur la notion de travail et des pratiques d'exploitation a permis de percevoir l'impact de la révolution industrielle sur la vie sociale : celui-ci a été considérable et les temps sociaux hérités de la religion chrétienne se sont restructurés autour des horaires de l'organisation scientifique du travail tayloriste-fordiste. L'urbanisme semble avoir suivi la même évolution *« avec ses zones fonctionnelles émettant et attirant des flux à heures fixes, engendrant pleins et vides urbains, effervescence et abandon »*[884]. Avec l'augmentation de la mobilité et des vitesses de déplacement, les temps sociaux ont fait l'objet d'une nouvelle recomposition autour des notions de mobilité et de flexibilité : dans un premier temps, ces concepts ont été appliqués dans le monde du travail afin que les entreprises puissent faire face à une demande de plus en plus changeante et incertaine. La gestion du temps par le stockage étant de plus en plus difficile, les entreprises fonctionnent sur le modèle des « flux tendus » et de la production « juste à temps », ce qui

[883] M. HALBWACHS, *« La mémoire collective »*, Paris, PUF, 1950, p. 126.
[884] A. QUERRIEN, P. LASSAVE, *Emplois du temps*, Les annales de la recherche urbaine, décembre 1997, n°77, p. 3.

nécessite une gestion plus flexible du travail, et en particulier une variabilité des horaires. Ces concepts ont rapidement investi la vie privée et le temps libre pour constituer aujourd'hui l'un des paramètres principaux des usages de la ville. La réduction du temps de travail et la dérégulation des horaires ont mis fin au modèle industriel qui avait instauré une séparation entre l'espace public librement accessible durant la journée, et celui sévèrement contrôlé de la nuit. Désormais, les activités nocturnes ne sont plus l'apanage des pubs ou discothèques et s'étendent à des fonctions s'exerçant habituellement la journée. C'est parce qu'on ne peut plus penser l'aménagement de l'espace sans penser simultanément l'aménagement du temps, parce que de nouvelles façons de produire, de consommer et de penser ont entraîné de profonds changements urbains, que nous avons choisi de débuter notre réflexion par l'examen des liens existants entre les temps sociaux et les usages de la ville.

Ces développements nous conduiront, dans un second temps, à analyser les outils mis en œuvre par les collectivités territoriales afin d'adapter le fonctionnement temporel du centre-ville avec des usages désormais intemporels. En effet, la diversité des rythmes de vie conjuguée à celle des services a engendré une individualisation des formes d'appropriation des centres-villes : cette pluralité de comportements dans les usages du temps se traduit principalement dans les pratiques de consommation dont l'organisation est plus temporelle que spatiale. L'expression désormais consacrée de « ville à la carte » désigne la faculté de pouvoir répondre à tout moment aux besoins de la vie quotidienne en créant une harmonisation spatiale et temporelle entre les services et les besoins. En Europe, cette harmonisation a été amorcée plus ou moins tôt selon les pays mais on observe actuellement une prise de conscience générale de la nécessité d'élaborer des politiques du temps. Leur champ d'application est particulièrement vaste puisqu'il s'agit d'adapter la ville aux modes de vie des citadins, et notamment à celui des femmes dont la présence sur le marché du travail ne cesse d'augmenter. Cela concerne principalement l'accessibilité temporelle aux services publics et aux commerces, le développement des services à la personne et les transports. L'augmentation croissante des déplacements est bien évidemment au cœur des préoccupations, et les « prescripteurs de temps », c'est-à-dire les employeurs, sont sollicités afin d'établir des partenariats avec les autorités organisatrices de transports et les syndicats pour réfléchir à une organisation rationnelle des déplacements de leurs employés. Ces politiques concernent à la fois le secteur public et le secteur privé, même si l'administration, censée donner l'exemple, semble accuser un certain retard en la matière. Outre la réorganisation des dispositifs horaires des services publics et l'aménagement des déplacements liés à l'emploi, la mise en place de politiques temporelles suppose une

modernisation des supports de travail : avec le développement de la télématique, la proximité temporelle s'est substituée à la proximité physique et la plupart des emplois relevant du secteur tertiaire peuvent s'exercer à distance. Compte tenu de l'importance acquise par ce secteur dans les centres-villes, le développement du télétravail constitue un véritable enjeu d'aménagement, encore sous estimé par les pouvoirs publics. Sa mise en œuvre repose principalement sur une évolution des mentalités : tandis qu'il s'agit pour l'administration de revenir sur des principes et des modalités de fonctionnement aujourd'hui obsolètes, le manque de confiance caractérisant les relations employeurs/employés demeure encore en France un facteur de retard dans le développement du travail à distance. Malgré les limites auxquelles conduisent les réflexions cantonnées aux seules formes urbaines, tout comme celles qui portent exclusivement sur les usages sociaux de la ville[885], la prise en compte des mutations spatio-temporelles est relativement récente dans notre pays. Si des raisons tenant au contexte géographique, historique et politique de notre territoire justifient en grande partie ce retard, il n'en demeure pas moins que l'imprévisibilité et la rapidité des évolutions urbaines restent préoccupantes dans toutes les villes de grande taille. Planifier la centralité, c'est avant tout définir les principes qui permettront aux différentes activités de « cohabiter », c'est anticiper les usages qu'auront les citadins du contenu et du contenant de ces « quartiers » un peu particuliers que sont les centres-villes. Toute la difficulté consiste alors à identifier les évènements susceptibles de modifier durablement les échelles spatio-temporelles de la ville et à faire évoluer les pratiques de prospective urbaine vers des techniques de modélisation : nous verrons que divers emprunts, à la fois théoriques et techniques, à des méthodes établies par la géographie urbaine seront nécessaires afin d'évaluer l'importance des transformations sociales, techniques ou géographiques … susceptibles de modifier durablement les usages urbains. A l'organisation spatiale des activités doit correspondre une organisation temporelle des usages dans un futur immédiat. Pour ce qui est du moyen et du long terme, toute la difficulté consiste à anticiper les transformations sans pour autant figer la situation : la réussite d'une opération d'aménagement dépend en effet de sa capacité à être réajustée tout au long de sa réalisation si le besoin s'en fait sentir. En centre-ville, la superposition de procédures opérationnelles au sein d'un même projet implique des temporalités différentes tant au niveau de la réalisation que des intervenants : or les temporalités de l'aménagement urbain se distinguent de celles des usagers et apparaissent souvent en décalage par rapport au contexte général d'urgence qui caractérise les sociétés modernes. C'est pourquoi l'analyse des

[885] B. LEPETIT, *Le temps des villes, in Villes, histoire et culture*, Les cahiers du centre de recherches historiques sur la ville, Université des Sciences Humaines de Strasbourg, n°1, décembre 1994, pp. 7-17.

nouvelles pratiques sociales et l'évolution des rapports spatio-temporels **(Chapitre I)** nous conduira à nous interroger sur les modalités de prise en compte de celles-ci par les institutions **(Chapitre II)**.

CHAPITRE I
LES NOUVELLES PRATIQUES SOCIALES ET L'EVOLUTION DES RAPPORTS SPATIO-TEMPORELS

Le fonctionnement des sociétés modernes occidentales est aujourd'hui fondé sur une approche économique de l'espace et du temps. Cependant, il n'en a pas toujours été ainsi car la notion de temps était autrefois affaire de religion, de même que celle de travail. Ce rapport au temps et au travail va se modifier avec l'idée, venue d'outre-Manche, que l'individu a une valeur économique qu'il convient de gérer selon le principe de la division du travail. Après avoir été mise en œuvre par Taylor, puis Ford, l'organisation scientifique du travail, fondée sur un système de production rigide, vit son succès s'étioler devant la diversité d'une demande de plus en plus fluctuante. L'adaptation des entreprises aux changements du marché se traduira par l'adoption d'un modèle plus souple, caractérisé par la flexibilité des horaires et des conditions de travail. Cette notion de flexibilité temporelle a dépassé les frontières du monde du travail pour gagner peu à peu les rythmes de vie des individus qui voient dans la maîtrise du temps un moyen de cumuler les activités, qu'elles soient utilitaires ou liées à la pratique de loisirs. Le « just in time », paradigme à l'origine appliqué aux entreprises japonaises, a colonisé les pratiques professionnelles, sociales et familiales héritées à la fois de notre culture religieuse et de l'histoire de l'industrie. Le travail est le ciment de toute société moderne et la modification des conditions de son exercice influe inévitablement sur la vie privée des individus qui n'ont d'autre choix que de s'adapter.

Après avoir été mise en œuvre en matière d'emploi, la flexibilité temporelle fait désormais partie de notre quotidien, favorisant ainsi une certaine autonomie individuelle. La contrepartie réside dans le phénomène d'individualisation que nous avons déjà évoqué à propos de l'écologie urbaine et qui modifie les sociabilités : Marcel Roncayolo faisait remarquer à juste titre que *« L'urbanisation de l'Europe occidentale au XIX*^{ème} *siècle a mis en évidence le rôle du café, comme lieu de rencontre, dans une société qui distend les liens entre lieu de travail et lieu de résidence, famille et activité, travail féminin et travail masculin »*[886]. Les effets pervers de la flexibilisation du temps de travail sont connus : la marge de distinction temps libre/temps contraint s'atténue et la désynchronisation des rythmes de vie modifie l'organisation des temps sociaux. Ce constat est particulièrement visible dans le domaine familial où il est de plus en plus difficile de trouver des temps communs pour se réunir. Il l'est également en matière de pratiques commerciales où la diminution du temps consacré à la

[886] M. RONCAYOLO, *« La ville et ses territoires », op. cit.*, p. 86.

cuisine familiale a ouvert la voie au commerce à distance et a condamné les lieux de vie que représentaient les commerces alimentaires de proximité. Déjà mis à mal par la grande distribution, certains d'entre eux ont choisi d'étendre leurs horaires et de prendre part au développement d'un nouveau marché : celui de l'économie de la nuit. Face à ces bouleversements, le centre-ville, lieu de travail et de loisirs, est appréhendé différemment par les citadins et sa diversité fonctionnelle doit répondre à la diversité temporelle des modes de vie. Dans ce contexte, l'élaboration d'une politique de gestion des temps suppose d'analyser les modes de vie résultant de la diversification des temps de travail **(Section I)** pour anticiper les effets de la diversification des temps hors travail sur les formes d'appropriation du centre-ville **(Section II)**.

Section I : La diversification des temps de travail et ses effets sur les modes de vie en centre-ville

Depuis les années 1970, notre expérience quotidienne de l'urbain a profondément changé : face à l'importance économique acquise par les activités de services, le mode de production issu du capitalisme industriel a été remplacé par une nouvelle organisation fondée sur la flexibilité. Alors que la société industrielle reflétait la modernité, elle apparaît aujourd'hui dépassée et l'organisation sociale qui en résultait ne correspond plus aux rythmes urbains caractérisant les sociétés modernes. La diversification des temps de travail a désormais pris le pas sur la réduction de la durée du travail qui s'est opérée de façon homogène ces cinquante dernières années. Compte tenu de l'importance du système salarial dans notre société, c'est au travers de l'évolution de la notion de travail, puis des conditions et des rythmes du travail salarié, que nous avons choisi d'aborder la question des temporalités urbaines. Cette évolution est marquée par deux grandes étapes qui ont transformé le rôle et les usages des centres-villes : la première concerne la transition d'un modèle social dans lequel la conception et l'utilisation du temps étaient fondées sur des principes religieux vers un modèle dans lequel l'avenir est envisagé exclusivement sous l'angle économique **(I)** ; la seconde est relative à l'émergence de la notion de flexibilité dans le travail et à ses conséquences sur les rythmes de vie des citadins **(II)**.

I - De la vision fataliste de l'avenir à la planification économique du temps

L'étude des temporalités urbaines renvoie à des questions d'ordre religieux dans la mesure où elles ont dicté pendant longtemps le rapport qu'entretient l'homme avec le temps. L'évolution de courants de pensées philosophiques modifiera la vision d'un temps fataliste commandé par Dieu et contribuera à faire évoluer l'idée d'un temps subi vers celle d'un temps choisi. Cette vision plus rationnelle du temps se fonde sur le fait que chaque individu peut, durant son temps d'existence, mettre à profit sa force de travail et participer directement à la croissance de l'entreprise. De façon plus profonde, elle introduit la possibilité de choisir son mode de vie par une libéralisation progressive de la conception du travail **(A).** Facteur de dynamique et de diversité urbaine, cette liberté de choix va néanmoins s'altérer avec la Révolution industrielle et l'apparition de nouvelles méthodes d'organisation du travail qui auront pour objet de standardiser les modes de vie et les usages du centre-ville**(B).**

A/ La libéralisation progressive de la conception du travail

A la fin de l'époque romaine, l'Eglise exerçait son pouvoir sur le futur afin de garder un contrôle sur les visionnaires : les individus étaient donc indifférents au temps et obéissaient à une conception fataliste de la destinée. Au Moyen Age, l'ouverture de la ville sur le monde agricole introduit une distinction entre deux temps différents : celui du monde agricole où la patience est de rigueur, et celui du monde clérical, réglé en fonction des heures de prières, des jours saints, et dans lequel le travail est assimilé à un châtiment. Au XVI^{ème} siècle, la réforme protestante conduite par Martin Luther et Jean Calvin va contribuer à faire évoluer les idées sur la conception du travail en tant que valeur fondamentale au travers de laquelle chacun s'efforce de se rapprocher de Dieu[887]. Cette vision est à l'origine de profonds changements dans le fonctionnement du centre-ville dans la mesure où celui-ci constitue le réceptacle des dynamiques et des tensions de la société civile. Alors que la Grande-Bretagne et les Pays-Bas développent dès le début du XVII^{ème} siècle les activités d'un capitalisme marchand et financier[888], il faudra attendre en France la philosophie des Lumières pour que le rapport au

[887] M. WEBER, *« L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme »*, Paris, Flammarion, coll.Champs Classiques, 2008, 394p.

[888] Les Compagnies anglaise et néerlandaise des Indes Orientales créées respectivement en 1600 et 1602 en sont un exemple : elles constituent les premières entités à rassembler capitaux, moyens matériels (navires), humains, et progrès technologiques (boussole) dans le but de réaliser un profit monétaire. En Flandre, des formes embryonnaires d'entreprises apparaissent afin de contourner les règles corporatives. En France, de petites industries voient le jour à partir du XV^{ème} siècle : le développement de l'imprimerie et de la soierie vont contribuer à favoriser l'émergence des premières manufactures dont certaines furent créées sur décision royale sous le règle d'Henri IV et davantage sous celui de Louis XIV influencé par les idées mercantilistes de Colbert.

temps et au travail hérité de l'éthique catholique soit radicalement transformé : l'avenir acquiert une importance fondée non plus sur les croyances, mais sur la raison, la rationalité, et la capacité d'anticiper les évènements. La notion de progrès va prendre le pas sur l'organisation religieuse de la ville qui ne fonctionne plus comme une cité centralisée autour de l'église et du château, mais comme un lieu qui tire sa force de l'extérieur. Cette force centripète, dont nous avons fait état dans la première partie de cette étude, va faire évoluer le contenu du centre-ville : celui-ci incarne désormais de nouvelles valeurs fondées sur la reconnaissance de l'utilité sociale du travail, de sa moralité, de sa dignité, et devient à ce titre le lieu de la ville où la diversité professionnelle est la plus prégnante, et où de nouveaux enjeux économiques apparaissent. De surcroît, le siècle des Lumières accouche d'une conception de l'Etat qui garantit les libertés individuelles et défend la libre concurrence : c'est à cette époque que les premières formes juridiques d'entreprises voient le jour, comme la société en commandite, et s'établissent dans les quartiers centraux de la Capitale. Ce courant de libéralisation va s'accentuer avec la Révolution : la suppression des corporations, suite au décret d'Allarde en mars 1791, et l'interdiction de toute coalition, suite au vote de la loi Le Chapelier le 14 juin suivant, sonnent les prémices du libéralisme et de l'ère préindustrielle. Sous le Consulat, les changements opérés iront dans le même sens avec la création, en 1800, de la Banque de France, installée en plein cœur de Paris, et en 1803, du « franc germinal ». Le pouvoir de la bourgeoisie au sein de la société qui avait commencé à croître sous Louis XIV va jouer, en termes de ressources financières, un rôle décisif[889] : la grande bourgeoisie, à la tête d'entreprises industrielles, et la petite bourgeoisie, composée de petits commerçants, pèsent de plus en plus dans la politique économique et sociale. En France, cette présence politique est entretenue par l'exclusivité de l'accès à certaines écoles, comme l'école des Hautes Etudes Commerciales créée en 1881 et réservée à la bourgeoisie. Dans le même temps, alors que l'Etat se préoccupe de la formation de ses élites, le centre s'intellectualise : l'Hôtel de Fleury, rue des Saints-Pères, accueille en 1831 l'Ecole Royale des Ponts et Chaussées qui avait été créée en 1747, tandis que l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales sera installée boulevard Malesherbes. Lieu d'épanouissement professionnel des élites, le centre génère de nouvelles richesses et accroît ainsi son attractivité.

La planification, dans son sens le plus large, s'affirme dans de multiples domaines, qu'ils soient politiques, économiques, sociaux ou scientifiques : le temps de l'économie, puis du capitalisme, va se traduire par une logique de croissance de la production et une

[889] Ce mouvement n'est toutefois pas général : une grande partie de la bourgeoisie est composée de rentiers qui demeurent passifs dans ce processus et se contentent de vivre des fruits de leur patrimoine.

« évacuation » de toutes les contraintes spatiales, temporelles, sociales, culturelles, techniques ou naturelles susceptibles de ralentir la course au profit. Cette conception économique s'affirme plus tard en France qu'en Grande-Bretagne pour des raisons liées à l'histoire coloniale[890], la puissance financière[891], et la spécialisation industrielle du travail dans les productions de charbon, de textiles et de la sidérurgie. En effet, dès le XVIII^{ème} siècle, le libéralisme d'Adam Smith reconnaissait la valeur économique de l'individu[892] et l'intérêt de mettre en œuvre de nouvelles méthodes organisationnelles du travail. La France n'adhèrera à ces principes qu'au cours du XIX^{ème} siècle en raison, notamment, d'un contexte historique marqué par les guerres révolutionnaires et napoléoniennes. Alors que la libéralisation de la notion de travail avait opéré un renforcement de la dynamique du centre-ville, l'application des méthodes issues de la division du travail va, au contraire, agir dans un sens radicalement opposé.

B/ Les enjeux liés à l'organisation scientifique du travail

L'industrialisation et le capitalisme du XIX^{ème} siècle ont consacré une nouvelle approche des fonctions économiques et des temps sociaux : les fonctions économiques ont évolué pour passer de la manufacture concentrée à la grande industrie[893], cette dernière imposant des horaires de travail standardisés qui, parallèlement à la démocratisation de l'automobile, ont favorisé l'émergence de nouveaux temps sociaux rythmant le fonctionnement des villes. La séparation des Eglises et de l'Etat[894] conjuguée à l'essor d'un système visant à garantir les droits des travailleurs par une protection sociale s'inscrit dans un mouvement de remise en cause de l'héritage politique et social incarné par le centre-ville. La libéralisation du travail se poursuit, et la diversification sociale en résultant va profondément modifier la structure des villes, leur mode de fonctionnement et, par voie de conséquence, le rôle de leur centre. Ces

[890] Au XIX^{ème} siècle, l'Empire britannique est le plus étendu du monde, que ce soit en superficie ou en nombre d'habitants. La stratégie coloniale du Royaume-Uni s'est fondée très tôt sur le libre échange, à la fois avec les colonies, mais aussi d'autres nations : de nombreux accords commerciaux ont ainsi favorisé la circulation des matières premières.

[891] La City, place financière de Londres, est la plus importante en termes de transaction : on y côte la majorité des matières premières, malgré la concurrence de la bourse de Chicago, et la monnaie de référence pour les échanges internationaux demeure la livre sterling. Cette suprématie financière va continuer à s'accentuer sous le règne de la reine Victoria 1ère, jusqu'au début du XX^{ème} siècle.

[892] Par le biais de sa fabrique d'épingles, Smith démontre l'efficacité de la division du travail en tâches simples. Concomitamment mais de façon plus marginale, Frédéric Japy, industriel français, applique les principes du taylorisme et du fordisme à sa fabrique de montres en généralisant l'utilisation de machines destinées à la production en série. Cela lui permettra notamment d'embaucher des ouvriers non qualifiés, des femmes, et des vieillards. Injustement oublié de l'histoire de la révolution industrielle, Jappy est le véritable précurseur du développement des techniques qui fonderont l'organisation scientifique du travail.

[893] M.RONCAYOLO, *« La ville et ses territoires », op. cit.*, p. 56.

[894] Loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat, JO 11 décembre 1905.

changements trouvent leur origine au début du XX^{ème} siècle dans le modèle de la production taylorienne du travail, qui ne sera effectivement transcrit en Europe qu'après la seconde guerre mondiale. Mis en place par l'ingénieur américain Frederick Winslow Taylor, ce modèle a fortement influencé l'organisation des villes et, *a fortiori*, celle de la vie des citadins. Avec pour objectif de définir la meilleure façon de produire afin d'obtenir un rendement maximum, le taylorisme se définit comme une organisation scientifique du travail reposant sur une division technique de celui-ci, c'est à dire par postes, qui rompt avec l'organisation sociale du travail organisée par métiers. Elle marque un changement de l'état d'esprit des ouvriers comme des dirigeants, et réside dans un consensus entre les employés et les employeurs autour d'un objectif commun : l'augmentation de la valeur ajoutée de l'entreprise. Le travail n'est plus effectué dans l'intérêt de la communauté mais dans celui de l'entreprise qui, dans le contexte de la révolution industrielle, s'impose comme un nouvel ordonnateur des temps sociaux et des rythmes de vie urbains. En effet, ce système se fonde principalement sur la maîtrise du temps : les cadences réalisées par les ouvriers font l'objet d'un système de surveillance auquel s'ajoute une rémunération au mérite. L'objectif est d'identifier la manière la plus efficace de découper le travail, d'éliminer les temps inutiles, afin de définir un temps optimal pour chaque stade de production. Renforcée par Henri Ford qui poussera le principe de la standardisation à l'extrême pour produire en série ses automobiles, cette méthode a introduit dans la vie urbaine une dictature du temps : fondée sur des horaires rigides et standardisés, elle va bouleverser les rythmes sociaux qui n'obéissent plus aux temporalités religieuses et naturelles, mais aux temporalités économiques de la production industrielle. Ces contraintes temporelles vont s'accompagner de nouvelles contraintes spatiales : ainsi, en opérant une concentration dans le temps des horaires d'embauche, la production taylorienne du travail conduit à des pointes de trafic très nettes entre le centre et la périphérie. Dans le contexte de l'après-guerre, les entreprises françaises recrutent alors sans difficulté une main d'œuvre acceptant de se plier aux difficultés du travail taylorisé en échange de salaires relativement élevés. L'exode rural en résultant, conjugué aux insuffisances de la politique de transports en commun analysée dans la première partie, aura pour effet d'aggraver les conditions d'accès aux centres-villes. Parallèlement, l'accroissement de la productivité se traduira par une consommation de masse qui, ainsi que nous l'avons démontré dans la première partie à propos de la grande distribution, ne bénéficiera pas aux centres-villes.

Les nouveaux principes d'organisation du travail issus du taylorisme, puis du fordisme, ont donc entraîné de multiples conséquences, que ce soit à l'égard des modes de vie dictés par des

rythmes de travail identiques, ou du rapport à l'espace profondément transformé par la démocratisation de l'automobile résultant de la production en série développée par Henri Ford. Le rapport au centre tend à perdre sa connotation symbolique et spirituelle au profit d'une vision essentiellement fonctionnelle et dictée par le souci de maîtriser le temps. Si le succès de l'organisation scientifique du travail se fonde sur l'optimisation du temps, il est aussi principalement lié à la situation exceptionnelle de l'industrie automobile. Les profits élevés tiennent au fait que la voiture est un produit nouveau, répondant à des besoins de transport considérables, dans un contexte social où les mentalités et les modes de vie sont en pleine mutation. Dès lors, à l'évolution du rapport au temps s'amorce une évolution du rapport à l'espace : l'étalement urbain résultant de l'organisation scientifique du travail tend à remettre en cause la notion de proximité qui, chère au centre-ville, n'est plus un facteur d'attractivité de celui-ci. Dans les années 1960, le contexte social change : les ouvriers, notamment les jeunes, acceptent de moins en moins la pénibilité du travail en usine, la décomposition extrême des tâches est devenue contre-productive, et le développement de la concurrence va contraindre les entreprises à s'adapter à des marchés changeants, incertains et mondialisés. Or du fait de la standardisation des produits, le fordisme peine à satisfaire une demande de plus en plus exigeante[895] : fondé sur un système rigide où les machines ont acquis une place centrale, la modification d'une chaîne automatisée au gré des fluctuations du marché s'avère très coûteuse. La standardisation intégrale du produit constitue désormais le talon d'Achille du système. Ainsi, la nécessité d'avoir des équipements et une main d'œuvre souple, capable de s'adapter, conjuguée à l'augmentation de la consommation et de la production de services vont rapidement conduire les sociétés occidentales à rechercher de nouvelles formes d'organisation du travail. A la standardisation de l'organisation du travail et des modes de vie, va succéder un nouveau paradigme fondé sur la désynchronisation des temps de travail. Le rapport au centre des citadins, s'il reste conditionné par le principe d'optimisation du temps, va alors connaître de nouveaux changements. En effet, alors que la standardisation des modes de vie avait néanmoins permis au centre de conserver sa fonction unificatrice, celle-ci va s'étioler sous l'effet de la désynchronisation des temps de travail et de la disparition des rythmes collectifs.

[895] A ce propos, nous renvoyons le lecteur au titre II de la première partie (chapitre I) dans lequel nous analysons l'évolution du comportement et des exigences des consommateurs dans les grandes-surfaces.

II - Le centre-ville face à la pluralité des temps de travail : l'émergence de la notion de flexibilité dans le travail

Le milieu des années 1970 marque une rupture avec le monde industriel issu du siècle précédent : la fin de l'organisation taylorienne du travail et les progrès en matière de transport et de communication contribuent à repousser les limites des villes et de la vie urbaine, remettant ainsi en cause le rôle et les usages des centres-villes. Les changements affectent de multiples domaines, qu'il s'agisse de l'arrivée des femmes sur le marché du travail, de la modernisation des moyens de production et des techniques de gestion des entreprises, de la dérégulation de l'emploi, ou de la flexibilité de son organisation. De nouveaux principes de management, importés d'Asie, vont profondément bouleverser les pratiques de travail et les relations humaines : à la flexibilité des machines correspond désormais celle des hommes et de leurs horaires de travail **(A)**. Fondée sur une perpétuelle chasse au temps, l'application de ces nouveaux concepts a entraîné une désynchronisation des pratiques sociales et une désorganisation des temporalités urbaines **(B)**.

A/ Le paradigme toyotiste à l'origine de la flexibilisation du temps de travail

Dès le début des années 1970, la crise des économies occidentales révèle la vitalité économique japonaise dans le domaine de l'industrie automobile. Au lieu d'appliquer le fordisme alors dominant en Europe, cette dernière s'appuie sur une nouvelle forme d'organisation du travail dénommée « toyotisme » : fondée sur une réduction des stocks et des coûts de production en contrepartie d'une meilleure réactivité à la demande[896], ses caractéristiques essentielles sont l'autonomisation, le *just in time*, le travail en *team*, le *management by stress*, le management participatif, la sous-traitance et la flexibilité du travailleur. L'autonomisation se définit comme la capacité d'une machine à s'arrêter dès qu'elle rencontre un problème : cela évite à l'ouvrier une surveillance constante, ce qui lui permet de travailler sur d'autres machines et donc d'augmenter la productivité. La lutte contre les concurrents passe également par la suppression des délais et la méthode du « juste à temps » qui consiste à organiser la gestion de la production en minimisant les stocks. Egalement appelé méthode à « flux tendus » ou des « 5 zéro[897] », le principe est de produire, puis livrer dans un temps très court ce qui est demandé de façon instantanée par le client :

[896] Cette méthode a été créée par l'ingénieur Taiichi Ono à la demande de Toyota qui, après la défaite face aux américains au cours de la seconde guerre mondiale, tente de faire redémarrer l'économie japonaise pour rattraper les Etats-Unis en termes de production.
[897] Zéro panne, zéro délai, zéro papier, zéro stocks et zéro défaut.

c'est donc la demande qui commande la production, et non l'inverse. Cette méthode permet ainsi d'éviter le gaspillage induit par une offre excédentaire, d'assurer une qualité optimale des produits, tout en favorisant une reconnaissance psychologique des travailleurs en raison du décloisonnement des fonctions et des responsabilités. Néanmoins, elle comporte des risques sociaux et environnementaux : d'une part, la livraison « juste à temps » suppose des moyens de transports rapides et flexibles du type camion, ce qui va à l'encontre de moyens de transports plus écologiques (train, transport maritime ou fluvial) et ne tient pas compte des contraintes d'accessibilité spatiale au centre-ville ; d'autre part, elle génère une très forte pression sur l'ensemble du personnel qui, comme nous allons le voir, n'est pas étrangère au fait que les citadins vivent désormais dans la plus grande ignorance les uns des autres. A la différence du fordisme qui définissait des tâches par ouvrier en fixant la vitesse à laquelle la production devait être réalisée, le toyotisme définit les tâches par groupe : le travail « en temps » ne s'applique pas sur la minute qu'un ouvrier travaille à une voiture, mais sur les dix minutes qu'un groupe de dix hommes a pour réaliser un ensemble d'opérations sur le véhicule. Cette technique permet de rationaliser le travail plus facilement parce qu'elle repose sur la mise en œuvre d'un moyen de pression intériorisé par le bais du travail en groupe : le management by stress, sorte « d'auto activation » qui passe par la formation d'une communauté de travail encourageant la délation. Il s'agit ici de faire peser une tension continue sur chaque travailleur en exigeant de lui une adaptation permanente à la demande, en fournissant au groupe des ressources insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés, et en pénalisant l'ensemble des membres en cas de faute de l'un d'entre eux. A ceci s'ajoute le management participatif, c'est-à-dire l'élimination de toute conflictualité sociale par la création d'organisations syndicales dociles et favorables aux arguments patronaux. La méthode est complétée par un système de promotion interne permettant aux travailleurs de s'élever dans la hiérarchie, favorisant ainsi une solidarité avec le patron en s'appuyant sur les syndicats comme courroie de transmission des objectifs patronaux vers les travailleurs. La mise en œuvre de telles méthodes s'est révélée efficace d'un point de vue économique, mais dévastatrice d'un point de vue sociologique : en créant les conditions d'une suspicion permanente à l'égard de l'autre, elle a entraîné un changement des mentalités et par là-même des comportements urbains. Mais le principal élément du toyotisme, qui n'est en fait que la somme des principes que nous venons d'exposer, réside dans la flexibilité du travailleur : le modèle repose sur une nécessaire adaptation de l'ouvrier aux circonstances du marché. Cette flexibilité concerne à la fois les aspects techniques liés au travail que nous venons d'aborder, mais également des aspects plus personnels, tels que les jours et horaires de travail qui

influent largement sur le mode de vie. Pour s'adapter, les salariés ont dû flexibiliser l'utilisation de leur temps, ce qui a considérablement fait reculer la convivialité des relations des travailleurs entre eux : ce phénomène est d'ailleurs aujourd'hui pointé du doigt compte tenu de l'augmentation du nombre de suicides qui seraient liés aux conditions de travail, et se trouve être à l'origine de l'indifférence qui caractérise aujourd'hui les relations humaines. Celle-ci est particulièrement visible dans les centres-villes : alors que ces derniers constituaient autrefois des lieux de rencontre où les échanges humains révélaient des valeurs communes et une volonté de vivre ensemble, ils incarnent aujourd'hui l'individualisme et la solitude, auxquels vient s'ajouter l'anonymat résultant de l'excès de peuplement qui avait été dénoncé par l'Ecole de Chicago[898].

B/ Les effets pervers de la flexibilité liée à l'emploi : la désynchronisation des rythmes de travail

Ces cinquante dernières années ont été marquées par une réduction de la durée du travail et une modification de l'organisation du temps qui lui est consacré. En France, la réduction de la durée du travail hebdomadaire s'est accomplie sur plusieurs décennies de façon relativement homogène : ainsi, en 1900, la journée de travail est limitée par la loi Millerand à 10 heures, puis à 8 heures en 1919 avec un maximum fixé à 48 heures par semaine, puis à 40 heures en 1936[899], 39 heures en 1982[900] et 35 heures en 1998[901]. Cette diminution s'est accentuée sous l'effet de la négociation collective, de la réduction du nombre d'heures supplémentaires autorisé[902], de la cinquième semaine de congés payés[903] et de l'introduction de la notion de modulation du temps de travail en 1982[904]. Compte tenu de la montée du chômage, cette tendance va se poursuivre avec l'augmentation du travail à temps partiel permettant aux entreprises de s'adapter à la demande en faisant varier le volume de travail mobilisé selon le

[898] Sur ce point, nous renvoyons le lecteur au premier chapitre de cette thèse (section II).
[899] Loi du 21 juin 1936 instituant la semaine de 40 heures dans les établissements industriels et commerciaux et fixant la durée du travail dans les mines souterraines, JO 26 juin 1936, p. 6699.
[900] Ordonnance du 13 janvier 1982.
[901] Loi n°98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, dite loi « Aubry I », JO n°136, 14 juin 1998, p. 9029.
[902] A ce titre, la loi n°76-657 du 16 juillet 1976 (JO 18 juillet 1976, p.4300) institue le principe d'un repos compensateur pour les heures supplémentaires effectuées au-delà de 42 heures dans les entreprises de plus de 10 salariés.
[903] Le premier congé payé annuel est fixé à 15 jours et résulte de la loi du 20 juin 1936 applicable dans l'industrie, le commerce, les professions libérales, les services domestiques et l'agriculture, JO 26 juin 1936, p. 6698 ; la troisième semaine a été octroyée par la loi n°56-332 du 27 mars 1956 Régime des congés annuels payés, JO 31 mars 1956, p. 3120, la quatrième par la loi n°69-434 du 16 mai 1969, JO 17 mai 1969, p. 4926 et la cinquième par l'ordonnance de 1982, *op. cit.*
[904] Dans l'ordonnance de 1982, cette modulation s'applique aux activités saisonnières.

moment de la journée, de la semaine ou de l'année[905]. Ainsi, la loi du 19 juin 1987[906], dite loi sur la flexibilité, étend la modulation au cas de fluctuation conjoncturelle, et aménage la récupération des heures de travail perdues, alors que la loi du 25 juillet 1994[907] crée le compte épargne-temps permettant au salarié de se constituer un capital de temps libre rémunéré dont il profitera dans le futur. Cette dernière mesure transforme profondément l'organisation du temps de travail permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie privée : avec également pour objectif de créer des emplois, il s'agit en fait d'un nouvel instrument de flexibilité du temps de travail auquel le repos compensateur peut être affecté. En 1993, la loi quinquennale[908] prévoit, à titre expérimental, des incitations financières à la réduction de la durée du travail, incitations qui seront pérennisées dans le cadre de la loi du 11 juin 1996[909] et des lois Aubry en 1998 et 2000[910], cette dernière opérant une réforme en profondeur de la législation relative à la durée du travail. La loi Fillon du 17 janvier 2003[911], sans remettre en cause la durée légale des 35 heures, assouplira et simplifiera le régime des heures supplémentaires.

Parallèlement, la réduction de la durée du travail s'est accompagnée d'une différenciation du temps d'organisation, et la stabilité du volume quotidien d'heures (8 ou 4 heures) réparti sur cinq jours de la semaine a reculé au profit d'horaires décalés. Ainsi, l'exercice de nombreuses professions n'est plus enfermé dans un horizon géographique restreint : la distance entre les lieux de travail et le domicile s'est allongée et nous sommes loin du Phalanstère imaginé par Charles Fourier, ou du Familistère de Guise réalisé par André Godin[912]. La discontinuité spatiale, particulièrement visible en ce qui concerne l'habitat, est devenue une discontinuité temporelle qui touche toutes les dimensions du monde du travail avec des horaires et des jours de travail diversifiés. L'éclatement des espaces urbains s'est donc accompagné d'un

[905] En contrepartie de la réduction du temps de travail, on trouve une nouvelle organisation de la production qui vise à allonger le temps d'utilisation des machines et à adapter au plus près le volume de travail aux variations de l'activité et des commandes. La réduction du temps de travail s'accompagne donc de nouvelles contraintes pour les salariés.

[906] Loi n°87-423 du 9 juin 1987 relative à la durée et à l'aménagement du temps de travail, JO 20 juin 1987, p. 6648.

[907] Loi n°94-640 du 25 juillet 1994 relative à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise, JO n°172, 27 juillet 1994, p. 10832.

[908] Loi n°93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, JO 21 décembre 1993, p. 17769.

[909] Loi n°96-502 du 11 juin 1996 tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail, JO n°135, 12 juin 1996, p. 8719.

[910] Loi n°2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, JO n°16, 20 janvier 2000, p. 975.

[911] Loi n°2003-47 du 17 janvier 2003 relative au salaire, au temps de travail et au développement de l'emploi, JO 18 janvier 2003, p. 1080.

[912] Nous renvoyons sur ce point le lecteur au deuxième paragraphe du premier chapitre.

éclatement des temporalités urbaines : l'organisation de la ville éclatée ou divisée[913], résulte davantage d'un principe de proximité temporelle que de proximité physique. Cela se vérifie d'abord par l'abolition des distances : le développement massif des réseaux intermodaux dans les métropoles et des liaisons rapides intra-urbaines ont permis de relier en « temps réel » des points dispersés dans l'espace, et de résoudre le problème de l'accessibilité aux différents quartiers de la ville. Ainsi, *« la dialectique espace-temps des villes est inséparable de l'état des techniques de communication. La technique permet la réduction du couple temps-espace, grâce à la vitesse des moyens de communication »*[914]. Outre l'accroissement des distances parcourues, le recul de la proximité physique se manifeste également au niveau des relations individuelles. Cet éloignement a plusieurs justifications dont la principale, celle qui est la plus visible, réside dans la désynchronisation des rythmes de travail, beaucoup plus marquée en ville que dans les zones rurales. Alors qu'avec la standardisation des horaires, le travail cimentait la société, il contribue aujourd'hui à la désynchroniser du fait de la différenciation grandissante des horaires de travail. Depuis longtemps, l'Allemagne a opté pour un temps de travail individuel de 9 heures par jour pendant 4 jours, sachant que le temps de production s'étend sur 6 jours[915] : de cette façon, 2 postes sont occupés par 3 travailleurs, ce qui permet à chacun d'entre eux de bénéficier de 5 jours de congés au bout de quelques semaines. Si ce modèle a la faveur des salariés qui préfèrent la réduction du temps de travail sous forme de jours supplémentaires de congés, il semble en revanche que ses répercussions sur la fréquentation des centres-villes doivent être relativisées. Tout d'abord, du fait que les citadins ne sont contraints de passer que 4 jours en ville, il est probable que leur choix de résidence tienne moins à la proximité de leur emploi qu'à celle des loisirs souvent situés en zone périurbaine. En supposant que la ville soit dotée d'un réseau de transport en commun performant ainsi que de parcs relais, il s'avère que ce modèle tend, malgré tout, à favoriser un allongement des distances domicile-travail, et par là même renforce le problème de l'étalement urbain. Il n'est pas inutile de rappeler qu'au début des années 1980, le passage aux 32 heures de l'usine automobile Volkswagen avait entraîné une réduction de moitié du

[913] Sur la terminologie à employer, Frédéric Moret attribue une connotation plus neutre à l'expression de « ville divisée ». La « ville éclatée » laisse supposer *« qu'il a existé une unité préalable, une harmonie du système urbain, à laquelle aurait succédé une situation contemporaine mouvementée »*. Voir *La ville éclatée : une approche historique , France, XIX^{ème} siècle, in* N. MAY, P. VELTZ, J. LANDRIEU, T. SPECTOR, (dir), *« La ville éclatée »*, La Tour-d'Aigues, éd de l'Aube, coll Monde en cours, 1998, p. 48.

[914] D. PUMAIN, *L'espace, le temps et la matérialité des villes, in « Temporalités Urbaines »*, Paris, Anthropos, Economica, coll Villes, 1993, p. 149.

[915] Il convient de préciser qu'à la différence de la France, les usines allemandes ne ferment pas systématiquement pendant les périodes estivales d'été : en moyenne, elles ne ferment que 0,4 semaines pour les vacances annuelles contre 1,4 semaine en France. La valeur sociale du temps varie selon les pays et les cultures : c'est encore plus vrai avec les pays asiatiques.

nombre de salariés utilisateurs des transports en commun en raison de l'inadaptation de l'offre aux nouveaux horaires. Comparativement, un citadin qui travaille 6 heures par jour pendant 6 jours, comme c'est le cas en Finlande, sera plus enclin à se rapprocher au maximum de son lieu de travail : le week-end se limitant à 1 jour par semaine, ses perspectives d'évasion pour la campagne seront plus limitées et il passera donc plus de temps dans le centre. Dans cette dernière hypothèse, le centre-ville assume à la fois un rôle d'employeur et un rôle récréatif.
En adoptant le principe des 35 heures de travail hebdomadaire, la France a implicitement encouragé le développement d'une ville sans temps morts : pendant que les uns travaillent, les autres se reposent, s'amusent ou se livrent à des activités familiales. Il faut rappeler que suite au vote de cette loi, seule la moitié des salariés à temps plein et couverts par une convention ont bénéficié d'une durée comprise entre 34 et 35 heures de travail hebdomadaire ; en revanche, les salariés de certains secteurs industriels tels que les biens de consommation on dû s'accommoder d'un volume horaire moindre (33 heures). Les accords issus de la réglementation des 35 heures ont renforcé cette diversité : la réduction du temps de travail peut se faire sous forme d'annualisation[916], de journée ou de demi-journée de repos supplémentaire par semaine, de journées plus courtes…Cette rotation permanente des temps de travail et des temps libres exige une ville à la carte dont le fonctionnement n'a plus rien à voir avec l'organisation urbaine qui prévalait à l'époque fordiste. La ville est toujours dominée par le travail, mais celui-ci s'exerce selon des formes différentes et plus variées, ce qui tend à brouiller les frontières entre le temps de travail et le temps hors travail. L'individualisation des temps de travail aboutit à un fractionnement de la société civile : on travaille en dehors des espaces et des horaires habituels, ce qui favorise la superposition des pratiques et des modes de vie des citadins. Dès lors, les commerces, les loisirs, et les transports en commun en centre-ville doivent s'adapter à ces changements afin de demeurer attractifs.

Section II : La diversification des temps hors travail et ses effets sur les formes d'appropriation du centre-ville

Comme nous l'avons vu précédemment, la ville fait l'objet, depuis la fin du Moyen Age, d'un phénomène d'individualisation qui n'a cessé de croître, rendant la formation de choix collectifs plus complexe. L'aménagement des centres-villes se heurte tout particulièrement à

[916] L'annualisation permet une répartition de la durée du travail sur tout ou partie de l'année afin de prendre en compte les variations de l'activité de l'entreprise. Elle peut prend la forme de la modulation, du travail intermittent ou de l'attribution de jours de récupération du temps de travail (RTT).

cette problématique car il suppose de concilier la diversité des usages en fonction de la diversité des temps sociaux, dans un contexte où les individus, et particulièrement les citadins, aspirent à une plus grande maîtrise de leur environnement, de leurs activités et de leur temps. La possibilité d'organiser de plus en plus librement son temps de travail, de loisirs, et de repos, de faire peser son choix personnel dans son rythme de vie, a fait voler en éclats les repères sociaux qui avaient cimenté notre société. Ce désir effréné de contrôler l'usage du temps s'est traduit par une accélération de la vie quotidienne qui, associée à la superposition des rythmes de vie imposée par le travail, laisse peu de place aux relations sociales et commerciales qui animaient autrefois les centres-villes **(I)**. En revanche, ces derniers ont su tirer parti de la diversification des temps hors travail : nous verrons en effet qu'ils fonctionnent aujourd'hui à la carte et en continu au point que la nuit, jadis diabolique et peu sécurisée, constitue désormais un facteur d'attractivité **(II)**.

I - La superposition des rythmes de vie : la fin de l'harmonie sociale et commerciale

La réduction du temps de travail, c'est aussi la possibilité de maîtriser son temps et de choisir son rythme de vie. Si la reconnaissance du week-end a été relativement tardive en France, ce pays est aujourd'hui reconnu comme le pays d'Europe où l'on dispose le plus de temps libre. Pour autant, le phénomène d'individualisation se poursuit, que ce soit au niveau des relations sociales ou familiales : la diversification des temps de travail et des temps libres, conjuguée à l'augmentation du temps de loisir, s'est traduite par une juxtaposition de temps individuels difficilement compatible avec la vie de famille **(A)**. Parallèlement, la substitution de la proximité physique par une proximité temporelle dessert certaines activités commerciales du centre-ville pour lesquelles le temps n'est pas compressible ou maniable, et qui s'adaptent mal à la désynchronisation des temps libres **(B)**.

A/ La distinction temps libre – temps contraint : le recul de la cellule familiale

Au XX^{ème} siècle, la reproduction, au sens de Marx[917], a cédé la place à la consommation : le temps libéré par une productivité largement accrue a engendré un nombre considérable d'occupations humaines fondées sur l'extension des biens de consommation. L'organisation et l'usage du temps suivant les principes de la taylorisation se sont modifiés : la réduction de la durée du travail, la fixation de l'âge de la retraite, le prolongement des études, la multiplication des statuts, la féminisation du travail et l'émancipation des femmes sont à la

[917] La « reproduction » structure le mode de vie des classes populaires qui est dominé par la nécessité et dans lequel les dépenses d'alimentation, d'habillement et l'habitat occupent une place prépondérante.

base de profonds changements dans les modes de consommation : on consomme des produits, des services, mais on consomme aussi du temps. A ce titre, les travaux internationaux concernant les budgets-temps distinguent quatre grands temps sociaux : le temps physiologique ou biologique consacré au sommeil, aux repas, à la toilette et aux activités privées ; le temps de travail dans lequel il faut englober le temps de trajet pour se rendre sur le lieu de son emploi ; le temps domestique dédié aux tâches ménagères et aux enfants ; le temps libre qui comprend le temps de loisir et le temps de sociabilité. L'articulation de ces temps sociaux est largement délimitée par la législation du travail qui a ouvert les portes à des pratiques et des cultures nouvelles : la distinction temps libre/temps de travail est devenue une norme centrale dans l'organisation de la vie quotidienne des citadins, et par là même, dans l'aménagement des centres-villes. Les horaires fixes d'entrée et de sortie des bureaux ont cédé la place à des horaires flexibles, le repos dominical et les jours fériés propices à des pratiques sociales festives ne sont plus vraiment respectés et même les rencontres sportives sont parfois avancées en semaine pour libérer le week-end. Quant aux écoles, elles doivent s'adapter au désir des citadins de quitter la ville dès le jeudi soir pour des week-ends prolongés en dehors des centres urbains : ainsi, la mise en place de la semaine des 4 jours répond au souci de ne pas pénaliser les élèves absents en fin de semaine. Malgré une généralisation tardive en France, le week-end a acquis une valeur socioculturelle qui rythme encore l'organisation hebdomadaire et ce, malgré la désynchronisation des temps de travail. A la différence de la Grande-Bretagne qui l'adopte dès les années 1870, la notion de week-end ne s'impose dans les mœurs françaises qu'à partir des années 1960 en raison de la pression syndicale et de la démocratisation massive de la voiture. Auparavant, seul le dimanche était chômé pour accomplir diverses obligations religieuses dont la principale était l'office qui constituait à l'époque un facteur d'animation des centres-villes[918]. Au cours du XIX^{ème} siècle, alors que l'avènement de la société industrielle s'accompagne d'une segmentation des temps et que le travail acquiert une valeur centrale, le repos dominical est davantage consacré à la vie familiale, à la détente et aux loisirs communs. Aujourd'hui, alors que le samedi est voué à l'accomplissement de tâches domestiques ou d'activités individuelles, le dimanche peine à conserver sa valeur familiale : à la différence des autres jours de la semaine, le dimanche est synonyme de liberté et chacun choisit de l'occuper comme bon lui semble. Il n'y a plus de

[918] C'est en l'an 321 que Constantin a décrété que ce jour devait être dédié au Seigneur à l'exclusion de toute autre activité et particulièrement du travail servile. Malgré l'interdiction faite par l'Eglise de pratiquer le commerce ce jour là, de nombreux historiens ont démontré que la présence obligatoire aux offices religieux au temps de la France rurale amenait les ruraux dans les villages et dans les villes et générait des activités commerciales et de services. Aujourd'hui en France, cette interdiction est particulièrement d'actualité et soulève de vives polémiques sur lesquelles nous reviendrons.

dimanche type collectif et institutionnalisé et les centres-villes ne sont plus dédiés à l'organisation d'activités communes (kermesses, bals et autres) permettant aux habitants de se retrouver : non seulement les activités d'un individu à l'autre sont différentes, mais elles varient également d'un dimanche à l'autre[919]. Dans la société contemporaine, le dimanche est un jour singulier parce qu'il échappe au temps contraint, c'est à dire à l'accomplissement obligatoire des tâches routinières inévitables telles que les courses ou le ménage : si ces dernières sont effectuées ce jour là, c'est en raison d'un choix personnel fait dans le cadre d'une organisation individuelle totalement libre. Le dimanche, c'est avant tout la liberté du choix : cette liberté se traduit aujourd'hui par une diversification des rythmes et des activités dominicales, ainsi que par la fin de la fonction de synchronisation du dimanche religieux. Si le dimanche marque toujours la fin de la semaine, il a en revanche perdu son rôle calendaire en vertu duquel les populations se synchronisaient à un moment donné autour d'un dispositif commun. Autrefois incarné en centre-ville par la fonction religieuse, ce dispositif commun a aujourd'hui disparu : le dimanche est le jour de la semaine où les centres-villes sont le moins fréquentés !

Au-delà de l'altération des liens sociaux et familiaux, la disparition des obligations dominicales conjuguée à l'individualisation des temps de travail génère une ségrégation sociale particulièrement visible en centre-ville. Ainsi, on observe une déstructuration de certains groupes sociaux, tels que le personnel de certains commerces, qui subissent un asservissement professionnel au profit d'autres catégories sociales qui ont conservé des rythmes plus traditionnels[920]. La famille, qui fut longtemps un référent majeur des temporalités, se désagrège peu à peu sous l'effet des rythmes de vie de chacun de ses membres. Cette hétérogénéisation des modes de vie aboutit à renforcer l'individualisation des pratiques et la prise d'autonomie des individus. L'impact psychologique de la réduction des horaires de travail est plutôt positif dans la mesure où la plus grande partie des salariés se révèle satisfaite quant au temps libéré. En revanche, certains horaires atypiques suscitent des problèmes de transport, d'insécurité ou d'accès à certains services auxquels les politiques d'aménagement menées en centre-ville doivent faire face. En théorie, l'ampleur des difficultés générées par la diversification des horaires mériterait d'être analysée au cas par cas dans la

[919] Avec l'explosion des familles monoparentales, un week-end sur deux est réservé aux obligations familiales, ce qui libère deux week-end par mois pour faire réellement ce que l'on désire.

[920] Selon une enquête sur les conditions de travail publiée par la DARES (ministère du travail) le 25 mai 2009, n°22.2, seuls 37% des salariés ont des horaires normaux. Ainsi, deux salariés sur trois (63 %) des actifs travaillent selon des horaires atypiques, c'est-à-dire avant 7 heures le matin, tard le soir, de nuit et/ou le week-end, que ce soit de manière régulière ou ponctuelle, et 19 % travaillent de manière habituelle la nuit ou le week-end (enquête disponible sur le site www.travail-emploi-sante.gouv.fr/...dares.../dares...dares.../2009-22-).

mesure où les inégalités face au temps se déclinent selon le genre, la composition du ménage, le statut professionnel, et le statut d'activité : les femmes, bien qu'ayant un temps de travail rémunéré inférieur aux hommes, ont un temps contraint supérieur en raison des tâches domestiques. Par ailleurs, le volume de travail semble depuis plus de vingt ans se concentrer sur une catégorie d'âge de plus en plus restreinte (25-55 ans) en raison du recul de l'âge d'entrée dans la vie active et de l'anticipation de l'âge de la retraite. Par voie de conséquence, les étudiants et les retraités sont censés être ceux qui subissent le moins les contraintes liées au temps de travail : paradoxalement, ils sont les plus nombreux à résider en centre-ville pour des raisons qui tiennent à l'absence de véhicule personnel ou à la proximité des services et des soins. Par voie de conséquence, ils représentent également l'essentiel de la clientèle des commerces de proximité situés dans les centres.

B/ Le commerce face à la désynchronisation des temps libres : temps et plaisir d'acheter en centre-ville

Le choix des rythmes fait désormais parti de la modernité : la ville fonctionne à la carte et en continu. Le commerce, en tant qu'élément structurant des centres et des nouvelles centralités, se doit de répondre, voire devancer, les changements qui affectent nos rythmes de vie : la planification du commerce ne peut plus se permettre d'exclure le temps. Les pratiques d'achats sont en effet largement dictées par le temps dont on dispose, qu'il s'agisse d'« achats plaisirs » ou de « courses corvées ». La convivialité liée au plaisir d'acheter semble être réservée à la fin de semaine ou aux congés annuels : la clientèle des marchés du centre-ville se compose en grande partie de retraités et de touristes et sont peu fréquentés par les femmes actives avec enfants. Deux raisons peuvent être avancées : d'une part, les horaires du marché ne correspondent pas forcément au temps libre imparti aux femmes ; d'autre part, les produits frais proposés nécessitent un temps de préparation supérieur aux surgelés ou aux légumes vendus sous vide, temps dont les ménagères modernes ne semblent plus disposer aujourd'hui. Seule la valeur symbolique et festive attachée au week-end justifie encore que l'on prenne le temps de cuisiner des produits frais. La difficile équation entre vie professionnelle et vie familiale a condamné les femmes à structurer leur journée au millimètre près et à vivre dans un « culte de l'urgence »[921]. Les 35 heures ne semblent pas avoir amélioré leur situation : au contraire, le temps libéré a été immédiatement réinvesti dans les tâches domestiques en se passant des aides ménagères auxquelles elles avaient eu recours auparavant. L'augmentation

[921] N. AUBERT, *« Le culte de l'urgence : la société malade du temps »*, Paris, Flammarion, coll Champs, Essais, 2009, 375p.

du temps libre n'a pas profité aux petits commerces alimentaires : le temps passé à l'intérieur de ces derniers est souvent assimilé à un temps contraint qui occupe une partie du temps libre. Si la grande distribution a rapidement réagi en créant une offre de loisirs associée à la fréquentation de ses espaces[922] et en adaptant ses horaires à la mixité des temps de fréquentation, il en va autrement des commerces de proximité qui peinent à s'adapter aux nouveaux rythmes de la clientèle et à la segmentation de la demande entre les jeunes, les adultes pressés, les touristes, les retraités… Leur attractivité souffre principalement d'un manque d'accessibilité, au point que cela remet en question la notion de proximité : d'une part, un commerce de proximité est une entité marchande située à une distance relativement faible du domicile ou du lieu de travail ; d'autre part, il suppose une adéquation entre ses heures d'ouverture et le temps libre des consommateurs ; enfin, il traduit un besoin de convivialité. La proximité s'entend donc de la distance métrique à parcourir et de l'amplitude horaire pendant laquelle le commerce est accessible. Or en centre-ville, le commerce de détail occupe les rez-de-chaussée des édifices, ce qui ne favorise pas son accessibilité dans les centres historiques. Il est souvent marqué par un horaire rigide, avec une fermeture le dimanche et le lundi. Conscient de cet handicap, le législateur vient récemment d'assouplir le principe posé par l'article L. 3132-3 du code du travail en vertu duquel le repos hebdomadaire des salariés doit être donné le dimanche[923] : auparavant limité aux seuls établissements de vente au détail mettant à la disposition du public des biens et des services destinés à faciliter son accueil ou ses activités de détente ou de loisirs d'ordre sportif, récréatif ou culturel[924], le régime des dérogations au repos dominical dans les communes et zones touristiques d'affluence exceptionnelle est désormais ouvert à tout type de commerce. La nouvelle rédaction de l'article L. 3132-25 du code du travail prévoit en effet que *« Les établissements de vente au détail situés dans les communes d'intérêt touristique ou thermale et dans les zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente peuvent, de droit, donner le repos hebdomadaire par roulement pour tout ou partie du personnel »*. Parallèlement, une nouvelle possibilité de dérogation est créée dans certains périmètres où se sont développées des habitudes de consommation de fin de semaine : ainsi, s'agissant

[922] Pour un développement plus approfondi sur ces aménagements récréatifs, nous renvoyons le lecteur au second chapitre de la présente partie.

[923] Loi n°2009-974 du 10 août 2009 réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires, JO n°0184 du 11 août 2009, p. 13313.

[924] Ce principe a encore été appliqué récemment par le Conseil d'Etat qui a annulé l'arrêté préfectoral autorisant, depuis 2005, l'ouverture le dimanche du magasin Louis Vuitton sur les Champs-Elysées (CE 11 mars 2009, req. N°308874).

d'agglomérations importantes comptabilisant plus d'un million d'habitants[925], et dès lors qu'il existe une habitude de consommer le dimanche, le préfet peut, sur demande du ou des maires des communes intéressées, définir un périmètre d'usage de consommation exceptionnelle (PUCE) à l'intérieur duquel les communes pourront solliciter des dérogations au repos dominical[926].

Par ailleurs, l'accessibilité spatio-temporelle du commerce de proximité détermine le déplacement et conditionne en grande partie son attractivité : à ce titre, les entraves au stationnement dans le centre, bien que nécessaire à l'environnement et à la qualité de vie des résidents, peuvent constituer un facteur de déclin de l'activité commerciale. Le commerce de centre-ville n'est pas fait pour répondre à l'achat rapide, et c'est sans doute pour cette raison que la nouvelle tendance des centres rénovés s'oriente vers un commerce de luxe, correspondant à un achat loisir, c'est-à-dire un achat pour lequel le consommateur accepte de prendre du temps. Gabriel Dupuy déclarait à ce propos que *« les centres-villes, même adaptés depuis plusieurs décennies, restent les héritiers de la pedestrian city qui précéda l'ère automobile …c'est à la fois leur force et leur faiblesse »*[927]. Les courses alimentaires étant associées à un « achat corvée », les commerces indépendants d'alimentation sont les principales victimes de cette course au temps, tandis que les magasins de vêtements, d'artisanat, bars et restaurants envahissent les centres anciens. Ces derniers semblent condamnés à n'arborer que des commerces liés aux loisirs. Ainsi, dans l'hypercentre des métropoles, coexistent de grandes enseignes telles que Virgin, la Fnac, Monoprix, Décathlon…et de petites boutiques souvent liées à de vieilles familles de commerçants locaux pratiquant en majorité un commerce d'équipement de la personne ou de la maison. Alors que les premiers bénéficient très souvent d'autorisation d'ouverture tardive jusqu'à 22 heures[928], les seconds ferment à 19 heures, voire 20 heures, sauf dans les centres anciens touristiques où ils restent souvent ouverts jusqu'à 23 heures.

Enfin, une dernière forme de commerce mérite d'être évoquée dans la mesure où elle connaît un certain succès chez les consommateurs : celle de la livraison alimentaire chez le client. Que ce soit par téléphone, et de plus en plus par Internet, cette forme de commerce, au départ cantonnée à quelques produits[929], s'étend désormais à tous les services. Pour les usagers, elle peut constituer une réponse adaptée à un handicap physique ou représenter un gain de temps ;

[925] Ce qui ne concerne actuellement que les unités urbaines de Paris, Lyon, Aix-Marseille et Lille.
[926] Art L. 3132-25-1 du code du travail.
[927] G. DUPUY, *« L'auto et la ville : un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir »*, Paris, Flammarion, coll Dominos, 1995, p. 88.
[928] Hormis le célèbre Virgin des Champs-Élysées qui ferme tous les soirs à minuit.
[929] Les livraisons de pizzas font sans doute partie des plus anciennes.

pour les aménageurs, il s'agit de faciliter ces services à domicile tout en préservant le commerce de proximité indispensable à la convivialité des centres-villes ; enfin, pour les entreprises, il s'agit d'une mesure d'adaptabilité à la demande et certaines d'entre elles ont su exploiter ce maillon, ce qui leur a permis d'acquérir une véritable notoriété en la matière[930]. Héritières du commerce ambulant, le dynamisme de ces entreprises est lié au fait qu'elles fonctionnent le plus souvent selon le principe du « juste à temps » : en intégrant la dimension temporelle dans leur gestion par le recours à l'informatique et à la télétransmission, elles sont en mesure de proposer une offre particulièrement diversifiée dotée d'un système de livraison tenant compte des disponibilités horaires des clients. Certaines d'entre elles fonctionnent même 24 heures sur 24 et s'inscrivent dans la logique d'exploitation économique de la nuit. Si les activités nocturnes ont toujours été présentes dans les centres-villes, elles sont aujourd'hui abordées différemment : en effet, elles s'inscrivent toujours dans le cadre de loisirs, si ce n'est que ces derniers ont acquis une connotation économique dont ils étaient auparavant dépourvus.

II - La régénération du centre-ville par le développement d'une économie de la nuit

Les activités nocturnes étant le plus souvent liées aux loisirs, elles ont de tout temps généré des conflits entre la ville qui dort et celle qui s'amuse, notamment eu égard au bruit ou à la consommation excessive d'alcool et à la violence qu'elle génère. Pour autant, elles constituent depuis longtemps un facteur d'animation des centres-villes et ont connu un développement massif lors de la généralisation de l'éclairage public **(A)**. Au milieu des années 1980, la dérégulation des horaires de travail et de loisirs entraîne une nouvelle demande : la nuit urbaine s'est démocratisée, les mœurs ont changé et la demande de loisirs nocturnes est sans cesse grandissante. De nombreuses municipalités saisissent alors l'occasion pour mettre en place des stratégies de revitalisation de leur centre dans le respect des nombreux règlements qui encadrent l'exercice d'activités nocturnes **(B)**.

A/ De l'éclairage aux festivités

Si la vie nocturne a toujours existé, elle est restée pendant longtemps marginale et ne concernait que certaines catégories de population, essentiellement masculines, souvent des

[930] Dans le domaine alimentaire, on peut citer deux entreprises lorraines : Maximo, au premier rang de la distribution alimentaire à domicile qui a fait ses début dans les vins et spiritueux en 1893, et Thiriet, spécialiste du « surgelé gourmand », crée en 1973. On peut toutefois regretter que sur l'ensemble des magasins Thiriet, très peu soient situés en centre-ville et préfèrent s'implanter en périphérie des agglomérations.

artistes. Les activités de la nuit avaient plutôt mauvaise presse en raison de leur nature (bars, maisons closes…) et de l'insécurité qu'elles engendraient. La nuit était alors synonyme de transgression des normes morales. A cela s'ajoutait une peur mythique de l'obscurité fondée sur des superstitions millénaires et sur la religion qui y voyait le domaine des ténèbres et du malin[931]. Au Moyen Age, après le couvre-feu[932], les villes étaient fermées, l'activité artisanale arrêtée : les gens rentraient chez eux, se retrouvaient parfois pour des veillées notamment pour les cérémonies de Noël, les feux de la Saint-Jean et autres cérémonies locales, seules manifestations collectives se déroulant à la tombée du jour. Durant la Renaissance, hormis quelques grandes fêtes, les divertissements nocturnes sont plutôt le fait de l'aristocratie qui organise ses soirées en « club privé » : les déplacements en centre-ville sont loin d'être sécurisés et sécurisants. Quant aux lieux de haute culture tels que les théâtres, ils ne sont fréquentés que par une élite limitée qui regagne son domicile aussitôt le spectacle terminé. La généralisation de l'éclairage urbain va jouer un rôle fondamental dans le développement des activités nocturnes : c'est en 1662 que Louis XIV accorde une concession ayant pour objet *« d'établir en la ville et faubourgs de Paris ... des porte-lanternes et porte-flambeaux pour conduire et éclairer ceux qui voudraient aller et venir par les rues »*. Cette initiative déboucha sur l'éclairage de la Capitale et sera suivie le 5 septembre 1667 d'une ordonnance imposant aux bourgeois de chaque quartier la charge d'entretenir dans les rues et carrefours des lanternes éclairées avec des chandelles. La même année, Louis XIV fit installer des lanternes tous les 20 mètres dans 912 rues et un arrêté du Parlement en date du 23 mai 1671 imposera l'éclairage sur une période de cinq mois allant du 20 octobre au 31 mars. Jusqu'en 1697 où un édit royal impose cet éclairage artificiel aux autres grandes villes, Paris est la seule ville du royaume qui soit éclairée. En délivrant les bourgeois de leur obligation d'entretien des lanternes par la prise en charge des dépenses liée à cette prestation par l'Etat, l'ordonnance royale du 9 juillet 1758 marque la naissance de l'éclairage public[933]. Pendant la période baroque, l'essor de la vie intellectuelle et économique va, dans les plus grandes villes, aider au développement de nuits urbaines avec des fêtes publiques populaires comme les manifestations de lumière. A Paris, une ordonnance de décembre 1715 autorise le premier bal public alors que, jusque là, on ne dansait que dans les fêtes privées ou lors de grandes

[931] Dante représentait l'enfer comme le lieu où "le soleil se tait », où l'eau est noire et où même la neige a perdu sa blancheur. La nuit, domaine réservé des esprits malfaisants qui prennent possession des corps et des âmes, a longtemps été associée à la mort.

[932] En 1596, le Châtelet décida que le couvre feu s'appliquerait à partir de 19 heures du 1er octobre à Pâques, et à partir de 20 heures de Pâques au 1er octobre.

[933] A noter qu'à la suite d'un conflit entre le corps des Privilégiés et le magistrat de la ville, la ville de Strasbourg n'appliqua pas l'édit et resta plongée dans le noir pendant près d'un siècle !

cérémonies, et les premiers bals masqués sont organisés à l'Opéra, trois jours par semaine. Parallèlement, de nombreux cafés s'ouvrent dans le centre de la Capitale, les premiers cafés-concerts (musicos) apparaissent vers 1770, tandis que les premiers restaurants offrent à toutes heures des repas. Après la Révolution, les représentations débutent après le coucher du soleil : on va au théâtre, on soupe vers minuit et on danse jusqu'à l'aube. De 1744 à 1798, année de la découverte du gaz d'éclairage par Philippe Lebon, les lanternes seront progressivement remplacées par des lampes à réverbère, mais c'est seulement au début du XIX^{ème} siècle que les premiers essais d'éclairage révolutionnèrent la nuit des villes[934]. Sous Napoléon III, avec la généralisation de l'utilisation du gaz d'éclairage par Haussmann, la nuit parisienne devient progressivement synonyme d'une vie à contretemps : autorisés jusqu'à minuit, les bals populaires se multiplient, les grands cafés des boulevards sont pleins jusqu'à une heure et vers 1830, on compte environ 130 guinguettes dans Paris et autant aux portes de la Capitale. En 1867, l'Exposition Universelle entraîne le développement de « brasseries de filles » comme les Folies Bergères ou le Moulin Rouge. Pour la première fois, toutes les catégories sociales se retrouvent, de l'ivrogne au journaliste, en passant par le commerçant, les jolies dames, le porteur de journaux ou le commissaire de police. En 1870, les réverbères à huile avaient pratiquement disparus, remplacés par les becs à gaz qui ne dureront pas plus d'un siècle pour s'effacer à leur tour devant la lumière électrique. Malgré l'invention de la lampe à incandescence en 1879, ce n'est qu'entre 1900 et 1920 que l'éclairage électrique se généralisera[935]. Pour autant, si ce dernier a largement contribué au développement d'activités nocturnes, les plus grandes villes observent une baisse importante de la fréquentation de leur centre : à Paris comme à Londres, de nombreux commerces travaillant la nuit sont déplacés en périphérie[936], créant ainsi des friches et des « no man's land » et réduisant la valeur économique des villes. Cette décentralisation du commerce et des loisirs contribuera à un retour de l'insécurité : les centres sont inhospitaliers et mêmes les activités culturelles autrefois prisées par les gens de la haute société (théâtres, cinémas, restaurants…) sont désertées par crainte de violence. C'est en grande partie pour cette raison que les règlementations applicables aux loisirs nocturnes sont particulièrement sévères.

[934] Ce professeur de mécanique à l'Ecole des Ponts et Chaussées de Paris est à l'origine de l'éclairage de la Capitale : il obtiendra le 21 septembre 1799 un brevet pour son « thermolampe » fournissant à la fois chauffage et lumière mais ses travaux ne connurent aucune suite industrielle et commerciale. Ils seront repris par William Murdoch qui améliorera le système et permettra la généralisation progressive de l'éclairage public dans les grandes rues des capitales.

[935] En 1900, lors de l'Exposition universelle, Paris fêta l'arrivée de la "fée électricité" avec l'illumination des monuments et les premières publicités lumineuses sous la tour Eiffel.

[936] Les halles au début des années 1970, puis plus tard les imprimeries de journaux et les grands marchés grossistes.

B/ La spécificité des règlementations et des loisirs « en temps de nuit »

La volonté de rétablir la dynamique des centres-villes en créant une nouvelle forme d'attractivité nocturne a nécessité un renforcement de la réglementation afin de réduire le plus possible les conflits d'usages **(1°)**. La désynchronisation des temps libres aidant, l'exploitation de la nuit urbaine constitue aujourd'hui bien plus qu'un outil de revalorisation des centres-villes, et fait l'objet d'une véritable concurrence entre les villes dans l'organisation de manifestations nocturnes diverses **(2°)**.

1° La nuit : domaine des interdictions

Si les peurs mythiques de l'obscurité ont quasiment disparu, la nuit n'est pas pour autant rassurante : l'insécurité perdure et les loisirs des uns empêchent le repos des autres. Dans un premier temps, différentes ordonnances vont règlementer les horaires de fermeture des cabarets. L'une des plus anciennes infractions en matière de bruit est celle du tapage nocturne, c'est-à-dire les comportements individuels ou collectifs qui attentent au droit au sommeil. Jusqu'à une époque récente, cette infraction, dont la constatation relève de la compétence des officiers et des agents de police judiciaire, n'était constituée que lorsque le bruit était audible de la voie publique. La jurisprudence des tribunaux de police a élargi cette définition à tous bruits (autres que ceux faisant l'objet d'une réglementation spécifique) troublant la tranquillité au domicile pendant la période allant du coucher au lever du soleil. Les conflits relatifs aux nuisances sonores, fréquents en centre-ville, opposent les résidents soucieux de leur tranquillité, et les consommateurs bruyants des bars et restaurants dont les terrasses, qui se multiplient, symbolisent l'existence d'un espace public nocturne. Ces troubles ont entraîné l'implantation de certains loisirs en périphérie, notamment des discothèques, ce qui leur permet du même coup d'assurer gratuitement le stationnement en surface des véhicules de la clientèle. Dans le même ordre d'esprit, les spectacles de rues, fréquents en centre-ville, peuvent se voir imposer une limite fixée à 22 heures. L'ouverture et la fermeture des commerces et des débits de boissons[937] sont encadrées au moyen d'arrêtés préfectoraux : dans les grandes villes, l'heure d'ouverture est le plus souvent fixée à 6 heures et la fermeture à 2

[937] On entend par cette expression, qui n'a pas été définie par le législateur, l'ensemble des établissements bénéficiant d'une licence à consommer sur place, à savoir de première, deuxième, troisième et quatrième catégories, ou bien encore d'une licence restaurant. Cette appellation concerne donc les cafés, restaurants, hôtels, brasseries, bars, cabarets, bals, pianos-bars, bowlings ainsi que les discothèques qui peuvent bénéficier d'une dérogation jusqu'à 6 heures. Les cercles privés en font également partie, dès lors qu'ils vendent des boissons à consommer sur place.

heures[938], sauf à l'occasion de la fête de la musique du 21 juin, de la fête nationale du 14 juillet, de Noël et du jour de l'An. Toutefois, le préfet peut décider d'accorder des dérogations jusqu'à 5 heures lorsqu'une activité ou une animation contribue à l'attractivité du centre : il peut en être ainsi les jours de foires, de marchés, de fêtes locales où à l'occasion de concerts ou de spectacles publics[939]. Une fois délivrées, ces dérogations sont en principe définitives[940], sauf en cas d'infraction du propriétaire de l'établissement[941]. Néanmoins, les cafés bénéficiant d'une autorisation d'ouverture tardive sont rares et les dérogations sont en principe limitées à 2 heures. Le pouvoir du Préfet en la matière est donc particulièrement étendu et supplante celui du maire : il s'exerce selon des critères aussi variés que confidentiels et joue finalement un rôle déterminant dans le processus de localisation des établissements de nuit. Cette suprématie du pouvoir étatique sur le pouvoir municipal s'explique en grande partie par le fait que les ouvertures de nuit, notamment des cafés, génèrent souvent une insécurité qui suppose un renforcement des forces de police pas toujours compatible avec la quiétude des résidents des centres-villes. Ainsi, dans le cadre de la prévention des bruits de comportement, des arrêtés municipaux peuvent préciser que les travaux de bricolage des particuliers doivent être effectués de 8 heures à 12 heures et de 14 heures à 19 heures. D'une façon générale, les arrêtés pris par le maire peuvent combler les lacunes de l'arrêté préfectoral sur le bruit, mais également édicter des dispositions plus sévères que celui-ci. S'il n'existe pas à proprement parler d'obligation d'agir, l'inaction du maire pour faire cesser un trouble d'une certaine gravité est constitutif d'une faute lourde pour laquelle la commune peut voir sa responsabilité engagée en cas de plainte aboutissant à un contentieux[942]. La lutte contre le bruit fait donc

[938] 23 heures dans les autres cas.

[939] Pour certaines festivités, l'autorisation peut aller jusqu'à 6 heures.

[940] Le département du Rhône fait, en la matière, figure d'exception : des dérogations d'essais sont accordées pour six mois, délai au-delà duquel elles peuvent être accordées pour une durée de deux ans renouvelable. Cette procédure plus contraignante serait en rapport avec le scandale des *Escuries du Roy* en 1970, dans lequel un député et des policiers lyonnais ont été compromis dans une grave affaire de proxénétisme. Pour Jean-Michel Deleuil, *« La Préfecture, traumatisée par le scandale qui a mis en cause certains de ses services, durcit sa politique d'autorisation de fermetures tardives, de façon à ne plus être soupçonnée de sympathie pour les professionnels du loisir nocturne »* : voir J.-M. DELEUIL, *« Lyon la nuit : espaces, pratiques et représentations »*, thèse géographie, Lyon II, 1993, p. 184.

[941] Les débits de boissons étant des lieux publics, les officiers de police peuvent y pénétrer librement pour contrôler le respect de la réglementation. Les infractions les plus nombreuses sont celles relatives au non respect de l'horaire de fermeture, sachant que, pour qu'un établissement soit considéré comme fermé, la Cour de Cassation exige qu'il y ait fermeture des portes et évacuation des consommateurs. Le propriétaire encourt alors la fermeture administrative de l'établissement : cette mesure de police, édictée dans l'intérêt de l'ordre public, est prise en l'absence de tout débat contradictoire, c'est-à-dire sans que les intéressés soient en mesure de s'expliquer. Comme toute mesure administrative, elle peut être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

[942] Depuis la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la Fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, la prévention des bruits de voisinage est placée sous la responsabilité du maire, que la commune dispose d'une police étatisée ou non.

partie des attributions du maire en tant que représentant de l'Etat[943] : cela s'applique également aux services publics de voirie et de nettoyage qui interviennent de jour comme de nuit et qui occasionnent du bruit. De même, pour les chantiers de travaux publics ou privés où des horaires peuvent être imposées au moyen des arrêtés municipaux : le plus souvent, l'interdiction s'appliquera le dimanche et les jours fériés, ainsi que de 20 heures à 7 heures pour les jours ouvrables. Les transports et les livraisons de biens et de marchandises sont également interdits entre 22 heures et 6 heures afin d'éviter les nuisances sonores. Enfin, il faut rappeler que les mesures générales concernant la planification de la circulation peuvent également contribuer à réduire le bruit occasionné par les véhicules durant la nuit : il peut s'agir de la création d'obstacles physiques (plateaux piétonniers exempts de toute voiture, zones piétonnes équipées de bornes levantes, interdiction de circuler dans les centres historiques, limitation à 30 km/h) peuvent s'avérer efficaces à condition de ne pas être trop radicales : ainsi, la création de zones piétonnes suppose souvent de réaliser de grandes déviations qui aboutissent à disperser l'énergie acoustique dans la ville, alors qu'il s'avère que le plus court trajet est aussi celui qui épargne le plus de population. Les intérêts sont ici encore contradictoires et l'arbitrage n'est pas toujours aisé. A ce titre, la technique du cloisonnement inventée en Suède il y a 30 ans et expérimentée à Strasbourg semble avoir contribué à réduire les nuisances sonores : en créant quatre boucles de desserte assurant l'accès au centre-ville et aux aires de stationnement à partir des grands axes et de la voirie de ceinture, et en interdisant la traversée de l'hypercentre, elle génère de bons résultats. De plus, elle est bien mieux acceptée que le péage urbain tel qu'il est pratiqué à Londres.

Par ailleurs, si le droit du travail encadre minutieusement le travail de nuit, celui-ci est en perpétuelle augmentation : ainsi, toute prestation effectuée entre 21 heures et 6 heures du matin est considérée comme travail de nuit[944], ce qui suppose en principe l'octroi d'un salaire majoré[945]. Cette augmentation du travail de nuit répond au développement d'une offre de loisirs nocturnes qui a ouvert les portes d'une véritable économie de la nuit.

---

[943] L'art L. 2212-2 2° CGCT prévoit qu'il incombe à la police municipale *« …le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'émeutes dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous les actes de nature à compromettre la tranquillité publique ».*

[944] Un accord collectif peut toutefois substituer à cette période une autre période de 9 heures consécutives, entre 21 heures et 7 heures, et comprenant l'intervalle compris entre minuit et 5 heures.

[945] Bien qu'aucune disposition légale n'impose une rémunération particulière pour le travail régulier de nuit. Les majorations sont variables selon les professions et les tranches horaires (la majoration n'atteint que 10% dans certains secteurs tels que la surveillance). Aux Etats-Unis, où le travail de nuit est davantage banalisé, le différentiel de salaire entre jour et nuit est plus faible qu'en Europe. En France, le travail de nuit dans la fonction publique est règlementé par le décret n°61-467 du 10 mai 1961 : ce texte fixe une majoration à l'indemnité

2° A villes globales…temps global : l'exploitation-valorisation de la nuit urbaine dans les centres-villes

En centre-ville, le développement de l'offre de loisirs nocturnes fait de la nuit un secteur économique à part entière : les centres-villes ont été les premiers témoins du marketing de la nuit. La multiplication des nuits festives a abouti à une indifférenciation des jours de la semaine : si auparavant, la fête était réservée aux vendredis et samedis soirs, elle se déroule maintenant tous les soirs de la semaine, à l'exception des soirées du dimanche et du lundi où l'on observe de nombreuses fermetures. De nouveaux loisirs sont apparus et la nuit n'est plus réservée aux discothèques : des karaokés aux bowlings, en passant par les bars d'ambiance ouvrant en fin d'après midi et qui connaissent un véritable succès du fait qu'ils occupent un laps de temps exploité jusqu'à présent par les cafés classiques puis les restaurants. Les activités culturelles et les nuits thématiques évènementielles se sont également multipliées : des fêtes de lumière de Lyon et Turin aux « Nuits blanches » de Paris, Bruxelles, Rome ou Montréal qui ouvrent leurs musées et salles de spectacles et organisent des centaines de manifestations artistiques gratuites. Afin d'accroître le rayonnement international de la nuit à Paris, un nouveau salon, les Nuits parisiennes, réunissant les créateurs et artisans de la nuit parisienne, a été organisé en janvier 2005 au carrousel du Louvre. En matière de commerce vestimentaire, les soldes de nuit sont devenues, en province comme dans la Capitale, un moment privilégié pour profiter des bonnes affaires avant la clientèle de la journée.

Autre mode d'exploitation de la nuit, l'esthétique de la nuit urbaine vise à satisfaire un plaisir visuel par l'illumination de certains quartiers ou monuments : des cartes postales aux dépliants touristiques, les représentations urbaines de nuit incitent les touristes à profiter de ce moment un peu spécial pour découvrir une autre facette de la ville. Le « by night », slogan utilisé dès la fin du XIX^{ème} siècle, a permis de recréer une attractivité que les inconvénients de la journée avait fait disparaître. Hormis quelques centres anciens particulièrement touristiques, les centres-villes avaient perdu l'attrait qui les caractérisait autrefois : le « by night » a contribué à inverser l'image négative de centres asphyxiés en jouant sur l'esthétique de la mise en lumière des monuments, historiques ou modernes, et de la morphologie urbaine. La revendication d'une identité nocturne s'est démocratisée : elle fut d'abord le fait des capitales se livrant à une course de l'évènement nocturne le plus médiatisé ; elle concerne à

horaire pour travail de nuit lorsque les agents effectuent pendant la nuit les mêmes travaux que ceux qu'ils accompliraient en service de jour. En vertu du décret n°50-1248 du 6 octobre 1950 règlementant le travail à caractère exceptionnel, un repos compensateur d'une durée égale à celle des heures effectuées entre minuit et 7 heures peut être accordé.

présent les villes moyennes et les villages, les entrées de ville et les nouvelles centralités. Elle s'est inscrite dans les pratiques de façon pérenne et ne concerne plus seulement la célébration d'un évènement particulier. La généralisation des jeux d'éclairages urbains est tel qu'il a donné naissance à un nouveau métier artistique : celui des « concepteurs de lumière », associés à des historiens de l'art qui travaillent à la mise en valeur de la ville.

Dans ce contexte, le travail de nuit a connu une expansion sans précédent : encore exceptionnel au début du XX^{ème} siècle, il continue de progresser régulièrement, surtout chez les jeunes (15-24 ans). Il va de soi que le développement de villes globales, la généralisation de la société urbaine, la tertiarisation de l'économie et des emplois ont joué un rôle fondamental dans l'intensification des activités nocturnes. Le système des 3/8 s'est étendu à l'échelle planétaire, abandonnant la production taylorienne des tâches pour adopter une démarche à « flux tendus », sans stocks, sur le principe de l'approvisionnement et de la production « juste à temps ». Dans une économie ultra concurrentielle, la flexibilité est une condition de survie pour l'entreprise[946] : ce principe concerne désormais tous les types d'entreprises, de la multinationale à la PME et aux petites unités économiques. L'extension des horaires des services et des commerces préfigure une ville qui fonctionne jour et nuit, en continu : l'élargissement des plages horaires traduit ainsi une mutation profonde dans les rythmes urbains et les modes de vie. Cette mutation se traduit également sur le plan législatif : depuis la loi du 9 mai 2001 mettant la France en conformité avec la directive européenne sur l'égalité professionnelle[947], les femmes peuvent travailler de nuit à condition que leur repos soit équivalent à 11 heures consécutives au minimum. Parallèlement, depuis quelques années, la législation sur les horaires d'ouverture des commerces en soirée s'assouplit dans toute l'Europe : ainsi, au Royaume Uni, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'ouverture dominicale des magasins, le 26 août 1994, seuls les horaires des supermarchés demeurent encadrés. De même en Belgique où la loi du 24 janvier 1973 à l'origine de la fermeture obligatoire du soir applicable au commerce, à l'artisanat et aux services a été modifiée le 29 janvier 1999 afin de donner un cadre légal aux célèbres « Night Shop » qui ne peuvent fonctionner qu'entre 18 heures et 7 heures. Au Danemark, les commerçants sont libres, depuis la loi du 20 décembre 2000 entrée en vigueur le 1er juillet 2001, de choisir leurs horaires entre le lundi à 6 heures et le samedi à 17 heures, alors qu'ils devaient auparavant fermer à 20 heures. Aux Pays Bas, la loi de 1996 permet d'ouvrir les commerces de 6 heures à

[946] Certaines entreprises tertiaires développent même des projets sur un cycle de 24 heures en jouant sur leurs sites d'implantation répartis sur différents fuseaux horaires.

[947] Loi n°2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, JO n°108, 10 mai 2001, p. 7320.

22 heures, sachant que les arrêtés municipaux peuvent prolonger cet horaire. Au Portugal, les arrêtés municipaux pris en application du décret-loi n°48 du 15 mai 1996 autorisent l'ouverture de 6 heures à minuit tous les jours de la semaine y compris le dimanche, à l'exception des grandes surfaces où les horaires sont fixés au niveau national : les magasins de proximité bénéficient d'aménagements et peuvent rester ouverts chaque jour de 6 heures à 2 heures. Quant à la France, rien n'empêche un commerçant individuel d'ouvrir son magasin comme bon lui semble sous réserve de ne pas faire travailler des employés et de ne pas créer un déséquilibre concurrentiel, le Préfet pouvant dans ce dernier cas prendre un arrêté de fermeture. Toutefois, la pratique des fermetures tardives (22 heures) propre aux grandes surfaces périphériques a gagné les supermarchés de centre-ville tandis que certains grands magasins populaires ont instauré des nocturnes un jour par semaine (21 heures). La généralisation de ces pratiques laisse place à nombre d'interrogations sur l'harmonisation temporelle et spatiale des différentes fonctions du centre avec des usages de plus en plus désynchronisés : la question ne se pose pas seulement pour les loisirs, mais également pour les services publics ou les transports. Pour l'instant, l'heure est encore à la mise en place d'expérimentations de politiques temporelles.

Conclusion

Les mutations culturelles et sociales ont modifié la relation qu'entretenaient les citadins avec le centre-ville : alors qu'il incarnait autrefois le pouvoir, le respect et la protection, celui-ci est devenu un lieu essentiellement fonctionnel dans lequel la perception des symboles s'est altérée sous la pression des grands acteurs économiques. En recomposant la société selon des rythmes massifs d'alternance entre le travail et le loisir, la révolution industrielle a bouleversé les temporalités urbaines. Nous avons pu ainsi constater que les stratégies sociales jouent un rôle considérable dans le fonctionnement urbain dans la mesure où l'espace fonctionne toujours en interaction avec un ou plusieurs groupes sociaux. A ce titre, notre réflexion sur l'aménagement des centres-villes devait impérativement mettre l'accent sur la nécessité d'analyser les relations de l'homme, en tant « qu'animal social »[948] avec l'espace dans lequel il vit : en effet, les grands rythmes communs qui fondaient autrefois les rituels de la vie collective sont à l'origine de la convivialité des centres. Or la flexibilisation des temps de travail a eu pour conséquence principale de favoriser l'organisation de la vie sociale indépendamment de l'espace, imposant ainsi de nouveaux temps sociaux parfois incompatibles avec le fonctionnement des espaces concernés. Cette multiplicité des temps sociaux a fait voler en éclats la fonction unificatrice du centre qui, dans un contexte de mutations culturelles et sociales permanentes, tend à représenter tout et rien à la fois. Les rituels collectifs sont menacés et la conception utilitaire du temps,qui prévôt dans les sociétés occidentales, ne correspond pas avec toutes les cultures désormais présentes en centre-ville. Dès lors, les modes d'appropriation du centre diffèrent, et la perte de repères temporels collectifs, conjuguée à la fragmentation socio-spatiale des villes (chapitre I titre I°), aboutit à faire coexister des individus qui, finalement, n'ont plus grand-chose en commun si ce n'est le fait de vivre dans un contexte urbanisé. Dès lors, le caractère atypique des centres-villes qui résidait dans cette capacité d'unification sociale à partir de valeurs communes s'est étiolé pour faire place au règne de l'autonomie individuelle résultant de la désynchronisation des activités. Or si la singularité du centre réside en grande partie dans l'histoire de la ville[949], celle-ci ne doit pas se réduire à la présence d'un bâti séculaire exploité en continu à des fins économiques. Il faut en effet prendre soin de trouver d'autres repères temporels, d'autres principes organisateurs communs, afin que le centre ne devienne pas un simple lieu de convergence des flux dépourvu de toute identité collective. A ce titre, les règles d'utilisation

[948] Pour reprendre une expression d'Aristote.
[949] Nous avons vu au cours de cette thèse que la géographie joue également un rôle important.

et d’organisation de l’espace doivent être harmonisées avec celles qui dictent l’utilisation et l’organisation du temps.

CHAPITRE II
LA PRISE EN COMPTE DE L'ASPECT TEMPOREL PAR LES INSTITUTIONS : UNE REFORME NECESSAIRE MAIS INACHEVEE

Le temps est devenu un thème de réflexion, de planification et d'action en matière d'urbanisme dans plusieurs pays européens : avec des développements certes inégaux selon les Etats, les politiques temporelles constituent aujourd'hui une nouvelle orientation des politiques de la ville. Si les points d'application de ces politiques sont très variés, elles sont toutes fondées sur une approche transversale et interdisciplinaire des questions à traiter et sur une démarche démocratique des solutions à mettre en œuvre. Elles sont également confrontées aux mêmes difficultés et doivent tenir compte des effets de la superposition des territoires tant au niveau des usagers que des institutions. Outre l'élargissement de l'offre temporelle de certains services, les politiques du temps se traduisent également par le souci de limiter le nombre et la durée des déplacements liés à l'emploi : qu'il s'agisse de pactes de mobilité (en Italie) ou de plans de déplacements (en France), ces accords sont le fruit d'un partenariat entre la société civile, les acteurs institutionnels et économiques. Ils sont conclus sans intervention de l'autorité administrative : salariés, syndicats, employeurs et autorités organisatrices de transports urbains négocient librement les horaires de travail et les modalités de transports dans le but de fluidifier le trafic aux heures de pointe. Conjugués au développement du travail à distance, les plans de déplacements traduisent l'émergence d'un management de la mobilité professionnelle qui connaît cependant certaines limites.

Parallèlement, la désynchronisation des temps sociaux et la modification des rythmes de vie ont des répercussions sur les conditions de réalisation des opérations d'aménagement urbain : l'urgence dans laquelle vivent les citadins ainsi que la rapidité des services, des déplacements et des communications, ne trouvent pas leur corollaire en matière d'aménagement. L'ampleur des changements spatio-temporels qui a marqué les sociétés occidentales ces cinquante dernières années a modifié les perspectives du droit de l'urbanisme qui ne peut plus se contenter de penser l'espace sans penser le temps. La durée de réalisation des opérations et la durée de vie des aménagements, bâtis ou non, posent un vrai problème de gestion dans la durée. Si ce constat est valable pour l'ensemble de la ville, il est particulièrement préoccupant dans le centre : d'une part, comme nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises, tout y est amplifié en raison du mouvement centrifuge ; d'autre part, la centralité a des lois morphologiques dont la rigidité explique que les quartiers historiques aient subsisté depuis des siècles alors que certains quartiers, bien plus récents, ont déjà été rasés parce qu'ils

n'étaient plus viables ou vivables. Les moyens de prévenir l'obsolescence du contenu et du contenant des centres-villes varient selon le stade d'élaboration des politiques temporelles, celui-ci étant étroitement lié aux spécificités nationales et locales. Il convient malgré tout de rester prudent quant à l'interprétation des changements spatio-temporels susceptibles de modifier durablement les usages des centres : compte tenu de la complexité grandissante des modes de vie, la volonté de répondre aux exigences futures des citadins nécessitera, de plus en plus souvent, de recourir à de nouveaux processus d'analyse des évolutions urbaines. Pour la plupart issus d'une collaboration entre historiens, géographes, et sociologues, nous verrons que les modèles d'auto-organisation des villes, déjà évoqués à propos du schéma polynucléaire des métropoles, offrent des perspectives intéressantes en matière de programmation urbaine, et peuvent enrichir la réflexion sur la planification à long terme des centres et des nouvelles centralités. Toutefois, la dimension temporelle des usages des centres-villes peine, en l'état actuel des textes, à trouver une traduction dans le PLU : la conception essentiellement spatiale du zonage ne doit-elle pas également évoluer pour règlementer les variations d'usages dans les centres fonctionnant 24 heures sur 24[950] ? De même, compte tenu de la prédominance acquise par le temporel sur le spatial, la planification urbaine doit-elle se limiter à définir l'organisation spatiale, c'est-à-dire le contenant, indépendamment de l'évolution du contenu urbain (population, habitat, activités, emploi, équipements collectifs…) ? En l'absence de structure prenant à bras le corps ces problèmes, les communes ont été amenées à se saisir de cette question, et à adapter, tant bien que mal, certains services et équipements publics à une demande de plus en plus diversifiée, tant du point du vue social que du point de vue temporel **(Section I)**. Néanmoins, nous verrons que la mise en œuvre de ces politiques se heurte à la rapidité qui caractérise aujourd'hui le fonctionnement de la société moderne : celle-ci constitue en effet un handicap considérable dans l'anticipation des usages des centres-villes, et dans la réalisation des aménagements censés assurer ces usages **(Section II)**.

[950] Actuellement, la règlementation temporelle des usages ne relève pas du CU mais du CGCT et nécessite un arrêté.

Section I : La traduction des politiques temporelles en centre-ville

Les services publics sont désormais contraints, comme les entreprises privées, d'anticiper les évolutions des modes de vie et de synchroniser leur organisation tant au niveau de l'amplitude des horaires que de leur coordination avec ceux des travailleurs : cela suppose d'harmoniser l'organisation du travail, la mobilité et la diversité des usages. L'accessibilité temporelle à ces services se révèle délicate à mettre en œuvre en raison de la multiplicité des temps individuels et sociaux : il s'agit en effet de croiser des temps différenciés, ce qui nécessite une approche transversale et une « désectorisation » des fonctions assurées par l'administration. Dans un contexte économique qui tend à réduire le plus possible le coût des services publics, nous verrons que l'élargissement de l'offre temporelle les concernant se heurte principalement à une question de modernisation **(I)**. Parallèlement, les politiques de gestion du temps font peser sur les employeurs la mission de démontrer qu'ils peuvent faire décroître les circulations automobiles aux heures de pointe par l'élaboration d'un plan de déplacements d'entreprise (PDE). D'abord mis en œuvre dans le secteur privé, puis dans le secteur public, l'outil PDE a fait ses preuves mais doit malgré tout s'accompagner de mesures visant à supprimer le déplacement physique par le biais des nouvelles technologies de l'informatique et de la communication **(II)**.

I - L'élargissement de l'offre temporelle de services

Instrument récent, la politique des temps est née en Italie et a acquis, depuis, une dimension européenne non négligeable : en effet, source d'échanges et de coopérations, l'élargissement de l'offre temporelle de services publics s'est depuis propagée dans de nombreux pays européens, ainsi qu'en France où elle a fait l'objet d'expériences pilotes, toutes couronnées de succès **(A)**. Nous verrons que les solutions trouvées passent par des phases de tâtonnement et de bricolage qui permettent, *in fine*, de concilier la diversité des temporalités et des pratiques sociales en centre-ville. Toutefois, l'efficacité des politiques temporelles en centre-ville suppose, comme pour les politiques de stationnement, d'agir à une échelle bien plus vaste, ce qui n'est pas sans faire apparaître de nouvelles problématiques, tant au niveau de la démocratie de proximité que des partenariats que ces politiques imposent **(B)**.

A/ La construction des politiques temporelles de services publics en Europe

Deux types de services publics font particulièrement l'objet d'expérimentations en Europe : d'une part, les transports puisqu'ils sont au cœur des questions de mobilité ; d'autre part les services éducatifs qui conditionnent la conciliation du temps de travail et de la vie familiale. Alors que les premiers visent toutes les catégories d'usagers du service public, les seconds concernent plus particulièrement la gente féminine qui doit concilier vie active, vie familiale, tâches ménagères, maternité….Le niveau de développement de ces politiques varie selon les pays, et nous verrons que si leur mise en œuvre émane d'une initiative féminine **(1°)**, la France a ignoré pendant longtemps ces expériences et accuse, encore à ce jour, un important retard par rapport à d'autres pays européens **(2°)**.

1° L'engagement du processus d'adaptation des horaires d'ouverture : une initiative féminine

En Italie, aux Pays-Bas et en Allemagne, la prise de conscience des problèmes liés à la conciliation des temps de vie au travail et hors travail s'est opérée de façon anticipée. L'arrivée des femmes sur le marché du travail a provoqué le développement d'une culture féminine du temps qui est à l'origine de la réflexion engagée en 1988 par l'Italie sur l'articulation entre le temps individuel, le temps de travail et l'organisation des horaires urbains[951]. Cette initiative fut à l'origine de la réforme sur la modernisation de l'administration publique locale et de la loi n°142/90 confiant au maire le pouvoir de coordonner les horaires des services marchands et non marchands proposés au public[952]. Elle sera suivie de la loi Turco votée le 8 mars 2000 qui parachèvera la mise en place de ces politiques publiques temporelles. Les organisations syndicales ont eu un rôle décisif dans la légitimation du processus politique local : l'idée étant que les temps de travail sont une composante de l'articulation des temps de vie individuels, elles ont permis de donner une impulsion à des choix originaux tentant de concilier les temps consacrés aux tâches de famille, au travail et à soi-même. S'en est suivi nombre de projets pilotes dans lesquels les femmes se sont inscrites en tant qu'actrices sociales et qui ont contribué à améliorer la qualité de vie des citadins. La transcription la plus concrète de ces politiques a pris la forme de plans horaires gérés par des « bureaux du temps » créés au sein des équipes techniques

[951] Il s'agissait d'une proposition de loi d'initiative populaire connue sous le nom « Les femmes changent le temps » ayant donné lieu à un forum permettant aux femmes de réfléchir à leur expérience du temps.
[952] Cela concerne notamment les services sociaux et ceux délivrant des actes administratifs, le commerce, la restauration, les cafés, les transports publics urbains, les écoles maternelles et primaires, les crèches, les haltes-garderies,les services éducatifs et culturels (musées, galeries d'art…).

municipales[953]. Dans de nombreuses villes, les horaires des services administratifs ont été modifiés : ils sont passés d'un régime horaire couvrant seulement la matinée pendant six jours, à un régime horaire continu pour les utilisateurs jusqu'à 13 heures pendant cinq jours, et jusqu'à 18 heures pour certains services comme ceux de l'état civil. Parallèlement, l'institution d'une « journée du citoyen » a abouti à une ouverture tous les jeudis après-midi de 13 à 18 heures. Les plans de régulation des horaires mis en œuvre à Milan, Gênes, Rome, Pesaro, Turin, Pérouse, Vérone, Catane, Crémone ou Florence ont permis de prolonger les horaires d'ouverture des services sociaux, administratifs, culturels l'après-midi et ainsi favoriser la pratique de la journée continue. A Rome, le projet « Rome facile » a pour objet d'améliorer l'accessibilité des citoyens aux services publics et la qualité globale de ces services : à ce titre, des « bureaux de relations publiques » sont chargés de favoriser la communication entre l'administration et les citoyens en leur permettant d'effectuer un certain nombre de transactions officielles. Les démarches temporelles ont donc une assise territoriale forte, et l'amélioration de l'offre temporelle de services publics fait désormais partie intégrante des actions de requalification urbaine entreprises dans de nombreuses villes italiennes. Ainsi, à Pesaro, les actions entreprises ont une dimension physique, sociale, et économique : il s'agit, par le biais d'un projet de rénovation urbaine et de revitalisation sociale de la place Redi, de créer un espace urbain vivant, convivial, et attrayant susceptible de devenir un centre de quartier. Les relations individuelles sont au cœur de ce projet qui vise à offrir aux familles résidentes un endroit où passer du temps, et ainsi améliorer les rapports entre voisins, notamment entre commerçants et résidents. Ces mesures d'amélioration sont intégrées aux opérations de revitalisation de la place Redi par le biais des manifestations culturelles et récréatives destinées à encourager les réseaux de socialisation des résidents. L'élaboration et la mise en œuvre des projets sont confiées à des équipes pluridisciplinaires qui, après avoir effectué des relevés d'horaires, proposent les plans de régulation des horaires entre commerces, administrations et entreprises. La phase d'étude repose, en principe, sur une consultation des usagers (diffusion d'un questionnaire par voie de presse pendant plusieurs semaines, enquête auprès des parents afin de connaître leurs souhaits en matière d'horaires scolaires et péri-scolaires, leur mode de garde, leurs trajets quotidiens…)[954]. Des associations de citoyens tentent, par le biais d'accords entre les acteurs sociaux, économiques et les

[953] Ces derniers établissent un document organique contenant à la fois l'étude des problèmes de la ville, l'indication des priorités et des axes d'intervention, l'élaboration d'instruments nécessaires de réactualisation ainsi qu'une carte du temps.

[954] On peut citer l'exemple de la ville de Catane où le questionnaire, intitulé « Changer les horaires pour une ville amie » et rempli par plus de 1000 personnes (sur 340.000 habitants), a permis de synthétiser les horaires des services publics, des commerces et des écoles.

services, de promouvoir un modèle fondé sur l'auto-organisation en supprimant l'intervention de l'administration. Ces accords, connus sous le nom de pactes de mobilité, sont négociés entre les principaux « producteurs d'horaires locaux », c'est-à-dire les employés, les employeurs et les compagnies de transport : ils ont pour objet de désynchroniser le début et la fin de la journée de travail et de la scolarité dans la ville, afin de fluidifier le trafic et de favoriser l'utilisation des transports publics. A Bolzano, le pacte de mobilité a impliqué plusieurs services municipaux (service des travaux publics et de la voirie, service de l'urbanisme, bureau du temps[955], bureau d'urbanisme et bureau du trafic et de la voirie) ainsi que des acteurs économiques et sociaux, privés et publics et des syndicats : il a notamment abouti à une adaptation des rythmes scolaires aux évolutions du marché du travail en étalant les horaires dans une même zone géographique, afin d'éviter les embouteillages aux heures de pointe et de ralentir le rythme de la vie familiale le matin. Les horaires d'arrivée à l'école ont été échelonnées de 7 heures 45 à 9 heures en remplacement du régime précédent prévoyant une arrivée entre 7 heures 45 et 8 heures 15. Les résultats se sont révélés très encourageants (diminution des embouteillages et satisfaction des familles) au point que l'expérience conduite initialement dans deux établissements a été étendue à d'autres écoles mais également à des structures de crèches-garderies.

Aux Pays-Bas, comme en Italie, le contenu des politiques publiques temporelles a largement été orienté par les femmes en raison de leur forte progression sur le marché du travail, le plus souvent sous forme de temps partiel[956]. Compte tenu de l'inadaptation des rythmes scolaires avec ceux des parents qui travaillent, de très nombreux services de garde ont été créés et les crèches assurent même les courses pour les parents qui peuvent ainsi les récupérer en même temps que leurs enfants. De même, le développement d'activités intra ou extrascolaires l'après-midi permettent d'assurer la prise en charge des enfants. Si en règle générale l'activité scolaire cesse à 15 heures 30, l'école « à horaires de bureaux » à Haarlem pratique des horaires d'ouverture calqués sur les rythmes professionnels des parents. Dans de tels cas, les horaires des établissements scolaires et des garderies ont pour but de mettre en application une politique d'égalité des chances concernant l'émancipation des femmes : l'intérêt des élèves n'est pas au cœur des préoccupations et si l'école tend à devenir une structure

[955] Le bureau municipal du temps, en coopération avec un ingénieur du bureau du trafic et de la voirie, a coordonné les enquêtes et élaboré les questionnaires. A Bolzano, ce bureau a été placé dans le Département des affaires institutionnelles avec le bureau du Cabinet du maire, le service de presse, le service d'Organisation et des Relations publiques et le bureau de contrôle de gestion. Les décisions stratégiques sont prises par le maire qui délègue le développement du projet, la coordination des opérations, et les modalités de mise en œuvre au groupe de travail.

[956] Les Pays-Bas encouragent le temps partiel en reconnaissant par exemple aux salariés ayant opté pour ce mode de travail un retour au temps plein.

multifonctionnelle pour les enfants, c'est avant tout pour assurer aux femmes la possibilité d'être autonomes[957]. Certains enjeux peuvent donc se révéler contradictoires et il convient de prendre en compte les intérêts des différentes parties prenantes, ce qui suppose l'implication de plusieurs catégories d'acteurs. Or aux Pays-Bas, certains projets s'appuient sur un ou deux individus sans impliquer l'ensemble des institutions qu'ils représentent : c'est notamment le cas à Haarlem où le projet est porté par le directeur de l'école ainsi qu'à Amsterdam où le projet d'ouvrir les bibliothèques publiques tous les dimanches de 13 heures à 17 heures d'octobre à mars repose sur un conseiller municipal ![958]

A l'inverse, en Allemagne, les politiques temporelles ont pour origine des représentants de la société civile : les citoyens sont les initiateurs des projets et sont soutenus par les élus. On y retrouve des pactes de mobilité, des guichets décentralisés de services publics dans les quartiers excentrés des villes, une accessibilité électronique à ces mêmes services, des fonctions d'accueil des enfants articulées avec des fonctions d'éducation, une coordination de l'offre médicale… La première agence du temps a été créée en 1999 à Vegesack, quartier populaire de Brême (140.000 habitants) où l'organisation de la « journée du citoyen » le jeudi, chaque semaine, jour du marché, se caractérise par l'ouverture en continu de tous les services publics de 8 heures à 18 heures. A la différence des bureaux du temps italiens, l'Agence de Vegesack ne dépend pas directement de la collectivité territoriale mais a opté pour un statut autonome afin de préserver son indépendance. Elle est à l'origine d'un guide d'information afin de renseigner en permanence les citoyens sur les horaires d'ouverture des services publics et sur les moyens d'y accéder. La création d'un Conseil des citoyens permet d'assurer le suivi en continu de la réalisation des projets. A Brême, un projet démarré en 1990 visant à intégrer des fonctions d'enseignement et de garde au sein des écoles pour les jeunes enfants (6 à 10 ans) a donné lieu à un élargissement des horaires scolaires l'après midi de 7 heures 30 à 15 ou 16 heures au lieu de 13 heures 30 auparavant. De même, le projet Hambourg Barmbek-Uhlenhorst pour l'amélioration de la vie quotidienne des mères actives a connu un vif succès : l'allongement des horaires de consultation de certains cabinets médicaux au-delà de 19 heures et le samedi matin, l'ouverture des banques du lundi au vendredi jusqu'à 18 heures, ainsi que l'accueil des enfants par certaines crèches publiques jusqu'à 18 heures, ont considérablement facilité le quotidien des femmes.

[957] On peut également citer l'exemple de la garde d'enfants 24 heures sur 24 à Malmi en Finlande et en région parisienne (crèche Babylou) qui vise à adapter les horaires d'ouverture des crèches aux nouveaux rythmes professionnels des parents.

[958] Du fait de la réussite de ce projet, l'expérience a été étendue à d'autres villes hollandaises.

Quant à l'Espagne, ses efforts se sont portés sur les loisirs nocturnes des jeunes et les activités postscolaires compte tenu des rythmes de vie particuliers du pays. Barcelone est la première ville à s'être inscrite dans cette démarche : quelques temps après que Milan les ait expérimentées en 1996, la ville développe le concept de « banques du temps », système d'échanges d'activités bénévoles entre individus, comptabilisés sous forme d'unités de temps. Ce n'est qu'un peu plus tard que Madrid choisit de se promouvoir en « ville de la conciliation » en améliorant ses services de proximité tout en modifiant l'organisation du travail. Quant à la France, elle se distingue, une fois de plus, par son retard dans l'adoption de projets innovants.

2° Le retard de la France

La réflexion sur l'accessibilité temporelle des services publics s'est amorcée lors de la mise en œuvre de véritables politiques de déplacement et de stationnement. Elle se traduit aujourd'hui par des actions ponctuelles et efficaces si ce n'est qu'elles ne concernent que quelques villes alors qu'elles mériteraient d'être généralisées à l'ensemble du territoire national **(a)**. Si on ne peut que déplorer l'insuffisance, pour ne pas dire l'absence, de soutien matériel de l'Etat dans la mise en place de structures locales qui répondent pourtant à un objectif d'intérêt national, force est de constater que cette carence est compensée par l'action volontariste de certaines collectivités qui n'hésitent pas à se doter de véritables outils opérationnels de gestion du temps **(b)**.

a)La nature des services publics visés par les politiques temporelles

On ne s'étonnera pas du retard de la France en matière de politiques publiques temporelles où il a fallu attendre la loi sur l'Aménagement et la Réduction du temps de travail (ARTT) du 11 juin 1996[959] pour que les maires puissent engager une réflexion sur la réorganisation des temps des services publics sur leur territoire. Néanmoins, ce n'est qu'avec la loi Aubry II du 19 janvier 2000[960] qu'émergera un engagement conjoint de l'Etat et des collectivités territoriales en vue d'une synchronisation des activités et des temps sociaux. A la différence de l'Allemagne, les projets sont en France initiés par les élus : ce constat se justifie par le fait que notre pays est dominé par le politique, alors que l'Allemagne accorde une place plus importante aux projets émanant de la société civile. Parmi les expériences menées en France, quatre ont été initiées et accompagnées dès 1997 par l'Ecole française d'excellence territoriale

[959] Loi n°96-502 du 11 juin 1996, précitée.
[960] Art 1 VII loi n°2000-37 du 19 janvier 2000, précitée.

dans le cadre du réseau Eurexcter[961] regroupant des universités, des collectivités locales et des entreprises en Allemagne, en Espagne, en Italie, en France et en Irlande. La problématique des temps de la ville a réellement décollé en France depuis que la DATAR, le ministère délégué à la Ville et le secrétariat d'Etat aux Droits des Femmes en ont fait un enjeu de l'aménagement du territoire, de la politique de la ville, et de l'égalité entre les genres. Depuis 1999, la DATAR soutient ces expérimentations à la fois sur un plan financier dans le cadre du Fonds national d'aménagement du territoire, et sur le plan prospectif par la création de groupes de réflexion pluridisciplinaires autour de la question du « Temps et territoires » ou de celle de « Loisirs et temps de vie ». Les principaux services publics à faire l'objet de politiques temporelles sont ceux relatifs à la mobilité des personnes, aux soins, aux crèches, aux rythmes scolaires, aux services aux personnes dépendantes ou à ceux de nature socio-culturelle. Jusqu'aux années 1990, comparativement à la plupart des autres pays européens, l'amplitude des horaires d'ouverture des services publics français était plus large : en dehors des transports[962], ils fonctionnent le plus souvent selon l'horaire standard, c'est-à-dire cinq jours par semaine du lundi au vendredi avec une amplitude horaire variable selon les services et les localités et une interruption méridienne dans les villes de province. Certains services comme la Poste sont ouverts le samedi matin, alors que d'autres tels que la police, la distribution d'énergie ou la santé sont organisés sur le mode industriel du travail en continu. La régulation de ces horaires est assurée au niveau national par les ministères compétents. Le statut de la fonction publique territoriale étant calquée sur celui de la fonction publique d'Etat, les services municipaux suivent en principe la même organisation, sauf en matière d'horaires scolaires où on observe des expériences contradictoires et portant atteinte à un système d'enseignement relativement égalitaire[963] : d'un côté, comme en Italie ou aux Pays-Bas, on cherche à adapter les rythmes scolaires à ceux des parents actifs en allongeant le week-end par la semaine des quatre jours ; d'un autre côté, sur le modèle américain, on tente de concentrer

[961] Créé en 1996 au sein de la Confédération européenne des entreprises publiques (CEEP) et de la Confédération européenne des syndicats (CES), et avec le soutien du Fonds social européen (FSE), le projet européen d'excellence territoriale (EUREXCTER) regroupe des chercheurs, des élus, des représentants du monde économique et associatif ainsi que des syndicalistes dans cinq pays (Allemagne, Espagne, France, Italie, Irlande). Ces programmes de recherche-action et de formation-action visent à développer une culture de la qualité en accompagnant des programmes innovants de développement durable.

[962] Les horaires et rythmes de fonctionnement des transports publics sont calés principalement sur les horaires et rythmes de travail des actifs. D'une façon générale, dans les grandes villes, ils commencent entre 6 et 7 heures, atteignent les cadences les plus élevées aux heures de pointe, pour se terminer entre 20 heures et 1 heure selon les localités. Leur fonctionnement se ralenti le dimanche et les jours fériés.

[963] La France dispose d'un système d'enseignement relativement égalitaire dans lequel tous les enfants bénéficient d'une égalité de traitement. Renvoyer la question des rythmes scolaires sur les collectivités locales risque de renforcer les inégalités, et nous pensons que le tronc commun d'un enseignement doit demeurer identique à l'échelle du pays.

les cours le matin afin que la journée soit moins lourde pour les enfants, en contrepartie de quoi le week-end est plus bref[964]. Dans ce dernier cas, le réaménagement des horaires scolaires émane d'une politique plaçant l'enfant au centre du projet : c'est notamment le cas à Lille où des considérations pédagogiques concernant la répartition du temps scolaire des élèves ont démontré l'intérêt pour ces derniers de concentrer les cours sur la matinée et de consacrer l'après-midi à des activités culturelles et sportives.

b)Des outils opérationnels fondés sur l'action volontariste des collectivités : la création de bureaux du temps

En juin 2001, le rapport « Le temps des villes » d'Edmond Hervé, maire de Rennes, réalisé à la demande du gouvernement, préconisait une approche pragmatique et négociée des questions intéressant l'aménagement de la ville, le temps des hommes et le temps des femmes, le temps des jeunes, le temps des personnes âgées, le temps des services publics, le temps des déplacements et le temps du commerce. La méthode proposée s'articulait en deux volets : une première phase consacrée à l'analyse de la demande et une seconde portant sur l'adéquation de l'offre à la demande. A ce titre, le rapport proposait de doter chaque commune de plus de 20.000 habitants d'un bureau du temps afin d'harmoniser, sous l'autorité du maire, les horaires de services publics et les besoins découlant de la vie familiale et professionnelle des habitants, tout en impliquant l'Etat au niveau des préfectures pour harmoniser les temps relevant de sa compétence. Le rapport n'omettait pas le rôle des intercommunalités dans ce domaine en leur donnant la possibilité d'élaborer, en cohésion avec les initiatives municipales, des chartes sur l'aménagement du temps. Bien qu'il ait été suivi au mois de septembre suivant du soutien du Premier Ministre Lionel Jospin aux « Entretiens de la ville » à Créteil, on ne peut que déplorer que ce rapport, particulièrement riche, ne fut suivi d'aucun effet en raison du changement de majorité résultant de l'élection présidentielle de 2002. Néanmoins, même si plusieurs villes se sont, à partir de 2001, dotées de façon volontaire de bureaux du temps, ce rapport aura contribué à faire avancer la réflexion sur ces nouvelles problématiques, ignorées jusque là. Ainsi, à l'instar de ce que l'on a observé en Italie ou à Brême, les premiers bureaux du temps ont été créés à Poitiers, Saint-Denis et Belfort, puis à Paris, Rennes, Lyon, Montpellier, Dijon, Chambéry et Dunkerque. Leurs actions sont très diversifiées puisqu'ils interviennent en ce qui concerne les modes de gardes,

[964] Certains pédagogues réfléchissent sur le profil horaire, hebdomadaire et annuel optimum pour l'apprentissage et la formation des élèves. Or nous pensons qu'il n'est pas certain que leurs résultats coïncident avec les modes de vie actuels : ainsi, on peut s'interroger sur l'intérêt de la semaine des quatre jours dont l'enjeu est d'abord économique avant d'être éducatif.

l'accès aux services et l'offre de mobilité. Ces services municipaux et intercommunaux ont d'abord une fonction opérationnelle : ils observent les décalages entre l'offre et la demande de services et sont chargés de proposer des solutions innovantes pour répondre à des problèmes complexes. Parallèlement, ils sont habilités pour intervenir auprès des Universités, de l'Education nationale ou des entreprises qui constituent de véritables « prescripteurs des temps » afin d'attirer leur attention sur la désynchronisation de leurs horaires avec la demande sociale. Cette dernière fait l'objet d'enquêtes auprès de l'ensemble des citoyens, y compris les enfants afin de tenir compte des nouveaux besoins[965]. A Saint-Denis, l'enquête sur les besoins a pris en compte des attentes peu reconnues et souvent inexprimées, comme celles des chômeurs qui souhaitent des systèmes de garde fonctionnant pour les loisirs et dépassant les périodes de recherche d'emploi. A Poitiers[966], une enquête menée dans le cadre de l'action sur la redynamisation du centre-ville auprès des usagers de la mairie centrale a permis de connaître leur taux de satisfaction par rapport aux horaires d'ouverture. Si ce sondage a fait ressortir un manque d'information (59% des usagers ne connaissent pas les horaires de la mairie), il révèle pourtant que 76% d'entre eux sont satisfaits des heures d'ouverture ! La création d'un lieu de débat public régulier sous forme de « forum des temps » permet, tous les deux mois, d'aborder avec les représentants des groupes sociaux des problématiques temporelles concernant des questions spécifiques d'organisation municipale. Ces représentants ne sont pas ceux de la collectivité locale mais ceux de la société civile : ils assurent une fonction de médiation entre l'Etat et la société civile et veillent à ce que les souhaits émis par les citoyens prenant la parole parviennent aux autorités officielles sans avoir été tronqués[967]. A Poitiers, une centaine de personnes participe à ces ateliers thématiques qui constituent, avec les enquêtes[968], des bases d'actions riches d'enseignements : ainsi, d'après les réponses collectées, les habitants sollicitent un nouveau projet d'aménagement du territoire, lié aux nouvelles données de mobilité, qui serait fondé sur une organisation

[965] A Poitiers, une étude auprès des enfants de 9 à 12 ans accueillis dans le centre social d'un grand quartier de logement social a permis de prendre conscience du besoin de renouvellement des activités pratiquées à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement. Une autre étude réalisée sur l'agglomération a mis en avant la nécessité de mettre en place un service d'accompagnement spécifique pour les personnes âgées qui désirent se rendre dans des lieux mal desservis par les transports en commun, comme de nombreux centres-bourgs périphériques où se déroulent souvent les activités de rencontres et de loisirs.

[966] Capitale régionale, Poitiers est une ville moyenne comptant 84.000 habitants. La communauté d'agglomération est composée de 10 communes totalisant environ 125.000 habitants.

[967] Si cette approche est une parfaite illustration de la mise en œuvre de la démocratie participative, elle présente toutefois une difficulté tenant au regroupement thématique des perceptions les plus variées des problèmes intra-urbains : en effet, le champ des questions abordées par le forum étant particulièrement vaste, les intérêts des participants sont exprimés de façon très diffuse et nécessitent un effort de synthèse.

[968] 50.000 questionnaires ont été adressés en septembre 2001 à tous les habitants de Poitiers par le biais du journal municipal *Poitiers- Magazine.*

polycentrique des services. A Belfort, le Conseil Général a décidé en mai 2001 la création d'une Maison du temps : cette structure associative indépendante a pour objet de dépasser la seule approche prospective à l'image des Bureaux du temps italiens. La sensibilisation de la population et des acteurs locaux s'effectue de plusieurs façons : les Forums du temps permettent au grand public de s'exprimer tous les mois sur des questions thématiques ; un site internet est utilisé pour informer les partenaires sur les activités et les thèmes traités ; une cellule d'information et de veille, le Cercle du temps, réunit une fois par mois une centaine de partenaires locaux[969] pour réfléchir aux questions temporelles et envisager des débuts de réponses. Le principe de la démocratie de proximité est donc à la base du processus d'élaboration des politiques temporelles ; en revanche, la mise en place d'un véritable partenariat institutionnel afin d'établir des mesures cohérentes à des échelles territoriales pertinentes s'avère plus problématique.

B/ Démocratie de proximité et partenariat dans un contexte de multi-appartenance territoriale : des problématiques parfois contradictoires

Dans un contexte où les territoires et les modes de vie de superposent, le principe de la démocratie de proximité et la mise en œuvre d'un partenariat équilibré et constructif conditionnent la réussite des politiques temporelles. Aujourd'hui, le débat s'oriente donc sur la façon de généraliser les démarches temporelles, et de construire une politique publique des temps adaptée aux différentes échelles territoriales. Nous avons vu précédemment que l'espace du citoyen dépasse désormais largement celui du territoire communal : celui-ci organise sa vie quotidienne à l'échelle de l'agglomération et non en fonction de l'organisation administrative et politique des territoires. Avec l'augmentation des mobilités individuelles et de la vitesse, l'espace local s'est considérablement élargi et l'enchevêtrement des territoires offre aux citadins une multitude d'opportunités pour autant que les services auxquels il désire accéder soient temporellement flexibles. A ce titre, on constate un décalage entre les territoires politiques et administratifs hérités d'une époque où la conception du temps était plus stable, et les nouveaux territoires qui résultent des mouvements de la société : la logique de réseau a remodelé les espaces traditionnels selon un principe d'agencement multipolaire dont nous avons fait état précédemment[970]. Ce constat se traduit par le fait que l'organisation du quotidien se fait en général au niveau de la ville alors que l'organisation de la vie

[969] Habitants, associations, syndicats, commerçants, entreprises, services de l'Etat, universités, collectivités, services de police…
[970] Voir Partie I, Titre II, chapitre II.

professionnelle dépend souvent d'un territoire beaucoup plus vaste. Les citadins et les entreprises aspirent à bénéficier des emplois et des services disponibles sur l'ensemble de l'agglomération et pas seulement dans leur commune de résidence. Dans ce contexte, l'articulation des politiques temporelles répond à la nécessité d'harmoniser les temps entre ces différents systèmes urbains afin de garantir une inter-accessibilité entre les espaces et répondre aux besoins issus des nouveaux modes de vie. En outre, cette articulation constitue une opportunité de modernisation de la structure politico-administrative afin que la modification des horaires et l'amélioration de l'accessibilité aux services publics ne deviennent pas un facteur d'inégalités entre les territoires. A titre d'exemple, en Gironde, la modification des temporalités urbaines a pour objet de renforcer les capacités d'autonomies créatrices de « pays » au sens de la loi Voynet[971] : il s'agit donc d'un projet qui s'inscrit à l'échelle du département et vise à établir un équilibre entre la politique émanant du Conseil Général et l'autonomie des pays. L'affirmation du principe de subsidiarité donne en effet la priorité au traitement local des problèmes, tout en conservant à l'esprit l'appartenance à plusieurs territoires qui s'imbriquent les uns dans les autres. Les sept pays du département se sont engagés dans l'élaboration de chartes territoriales afin de construire des micro-projets temporels spécifiques à chacun d'eux. Cette démarche est indispensable compte tenu de l'augmentation de la multi-appartenance territoriale, en particulier dans les grandes agglomérations où les citadins relèvent de plus en plus de territoires différents selon leur domicile, leurs lieux de travail et de loisirs. Il s'agit de tenir compte des caractéristiques temporelles particulières des espaces territoriaux afin de mieux les organiser au bénéfice des habitants. A une échelle aussi vaste, il est évident que la participation de l'ensemble des acteurs locaux politiques, institutionnels, économiques, associatifs… revêt une importance capitale dans la synthèse et la coordination de ces temps multiples. Ainsi, un projet de recomposition des temps d'un territoire ne peut réussir que s'il s'appuie sur un processus de co-construction avec l'ensemble des acteurs concernés : ces acteurs doivent être identifiés dès le départ afin d'élaborer un diagnostic partagé sur les enjeux temporels locaux. Sur ce point, il serait souhaitable de créer des processus d'apprentissage collectif leur permettant de construire et réaliser ensemble leur projet temporel. Le partenariat est d'abord un échange d'informations : cet échange suppose de mettre en commun l'ensemble de ses connaissances propres tout en respectant le champ des responsabilités de chacun. Or en matière

[971] Art 2 II loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO n°148, 29 juin 1999, p. 9515. La notion de « pays » est ici entendue comme territoire *« présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale ».*

d'intercommunalité, la mise en œuvre de la coopération s'avère parfois complexe dans la mesure où les acteurs se renvoient souvent la responsabilité des problèmes rencontrés. En revanche, la collaboration semble se réaliser plus facilement lorsqu'elle fait intervenir des entreprises plutôt que des institutions : c'est en tout cas ce qui ressort des tendances actuelles en matière de PDE/PDA.

II - La mise en place d'un management de la mobilité professionnelle : des plans de déplacements aux déplacements virtuels

Avec pour objectif de mieux gérer les déplacements domicile-travail et professionnels des salariés, le plan de déplacements entreprise constitue un véritable outil de mobilité durable qui s'inscrit dans le cadre du plan de déplacements urbains. Il se traduit par une participation des employeurs dans le processus de rééquilibrage des déplacements dans l'agglomération, et vise à mettre en place des mesures limitant le plus possible le recours à l'automobile **(A)**. Comme en matière de stationnement, ce sont les déplacements liés au travail qui sont ici visés : dans ce cadre, nous verrons que le développement du secteur tertiaire en centre-ville ouvre la voie à des solutions intermédiaires dans la mesure où la nature des activités permet, dans de nombreux cas, de travailler à distance et donc de supprimer le déplacement **(B)**.

A/ La participation des employeurs dans l'organisation des déplacements : le plan de déplacements d'entreprise

L'amélioration de l'accès au centre-ville à des fins professionnelles repose ici sur une démarche volontariste des employeurs. Compte tenu de la souplesse du PDE, les actions entreprises peuvent être de nature différente et comportent des avantages pour les différentes parties, ce qui renforce le caractère incitatif de cet outil **(1°)**. En centre-ville, le PDE est d'autant plus intéressant qu'il peut associer plusieurs entreprises situées à proximité les unes des autres **(2°)**.

1° Un outil incitatif

Apparu il y a une vingtaine d'années aux Etats-Unis et expérimenté en France à la fin des années 1990, le concept de Plan de déplacements d'entreprise (PDE) bénéficie dans notre pays d'une dynamique récente résultant d'une prise de conscience des citoyens et des élus du réchauffement climatique. En centre-ville où les embouteillages, la pollution et le bruit atteignent régulièrement des seuils critiques, le PDE constitue un enjeu majeur du point de

vue de la qualité de vie. Egalement appelé « plan de déplacements des employés » ou « plan de mobilité », le PDE est une déclinaison à l'échelle d'une entreprise, d'une administration, d'une collectivité ou d'un établissement public, du PDU qui organise les transports à l'échelle de l'agglomération : dans les trois derniers cas, il prend la dénomination de Plan de déplacements d'administration (PDA). Ils s'inscrivent dans le contexte législatif et règlementaire de la loi LAURE du 30 décembre 1996 qui institue l'obligation pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants de mettre en œuvre des PDU. Egalement intégrés dans les dispositifs de la loi SRU du 13 décembre 2000, les PDU encouragent *« les entreprises et les collectivités publiques à établir un plan de mobilité et à favoriser le transport de leur personnel notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage »*[972]. A ce titre, l'article 109 de la loi avait autorisé les employeurs à participer, en tout ou partie, aux abonnements collectifs souscrits par les employés pour leurs déplacements domicile-travail, sachant que cette disposition était également applicable aux administrations de l'Etat sous réserve de l'autorisation de leur administration financière locale : dans ce cadre, en juin 2003, la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) fixait pour les établissements administratifs un objectif d'un PDE par an et par département, soit environ 100 PDE chaque année. Enfin, le dernier encouragement date de la loi Grenelle I du 3 août 2009 qui mentionne que *« l'Etat encouragera, dans le cadre des plans de déplacements urbains, la mise en place de plans de déplacement d'entreprises, d'administrations, d'écoles ou de zones d'activités, ainsi que le développement du télétravail, de la marche et du vélo »*[973]. Il n'y a donc aujourd'hui aucune obligation légale pour les employeurs d'établir un PDE, sauf pour les administrations situées dans le ressort d'une agglomération de plus de 100.000 habitants qui étaient tenues d'établir un plan de mobilité avant fin 2008[974]. Il en résulte que la mise en place d'un PDE ou PDA constitue une démarche volontaire du dirigeant visant à mettre en place des mesures permettant de rationaliser les déplacements des salariés, que ce soit entre le domicile et le travail ou dans le cadre professionnel, et à favoriser le développement des modes alternatifs à la voiture individuelle. Pour le dirigeant, les avantages liés à l'adoption d'un PDE se traduisent par une amélioration du fonctionnement général de l'entreprise : une meilleure organisation des déplacements offre au salarié un gain de temps et une économie

[972] Art 96 loi SRU précitée.

[973] Art 13 loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle I, JO n°0179, 5 août 2009, p. 13031.

[974] Article 6 du décret n°2006.1663 du 22 décembre 2006, instituant une prise en charge partielle du prix des titres d'abonnements correspondant aux déplacements effectués entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail par les personnels de l'Etat et des établissements publics administratifs de l'Etat travaillant hors Ile-de-France, JO n°297, 23 décembre 2006. Les modalités d'application de ce décret ont été précisées par la circulaire NOR : FPPA0700006C du 25 janvier 2007, JO n°22, 26 janvier 2007, p. 1660.

d'énergie lui permettant d'être plus performant et plus flexible pour l'entreprise. C'est aussi un moyen pour l'employeur, avec la participation des collectivités locales, de prendre part à la mise en œuvre d'un système de transport performant et d'améliorer l'accessibilité de l'entreprise vis-à-vis des clients et des fournisseurs. Enfin, si le coût du trajet est principalement supporté par le salarié, les frais induits sont loin d'être négligeables pour l'entreprise compte tenu de l'investissement nécessaire à la réalisation de places de parking en surface. Le salarié bénéficie d'un gain d'argent et d'une opportunité de modifier ses pratiques de transports et d'adopter une démarche éco-citoyenne. Pour la collectivité, la multiplication des PDE doit permettre, à terme, de diminuer le trafic routier et les nuisances qui en découlent, grâce à une gestion durable des déplacements professionnels conciliant respect de l'environnement, qualité de vie et compétitivité économique : la facilité, ou la difficulté des déplacements est aujourd'hui au cœur de l'attractivité économique du centre-ville.

Chaque plan correspond à une entreprise particulière placée dans un contexte local spécifique : il n'existe donc pas de formule type mais une panoplie de solutions permettant de construire une réponse personnalisée et adaptée au cas par cas. Les actions combinées dans un PDE peuvent être très diversifiées : outre la possibilité de développer, avec l'aide de l'autorité organisatrice des transports urbains, l'offre existante de transports en commun[975], l'entreprise peut favoriser l'utilisation de ces derniers en organisant l'achat en commun des titres de transport, en participant financièrement aux abonnements[976] ou en créant une navette entre son site et une ligne de transport. En règle générale, la promotion des modes de transports doux (marche, vélo) a pour effet de valoriser l'image de l'entreprise et contribue au mieux être des salariés pour un coût relativement faible : il peut s'agir de faciliter et sécuriser le stationnement des vélos, de créer un local pour le petit entretien, d'aménager un vestiaire avec douches ou encore d'aider à l'acquisition de vélos…Cela peut également se traduire par une incitation au covoiturage ou à l'auto-partage, en établissant par exemple un système de mise en relation sur l'intranet de l'entreprise ou en réservant des places de stationnement aux covoitureurs. Dans cette démarche complexe, l'employeur bénéficie de différents soutiens : un dispositif d'accompagnement et de conseil est assuré par les autorités organisatrices de

[975] Il peut s'agir de la mise en place d'un nouvel arrêt de bus ou de l'aménagement des horaires de passage.

[976] En Ile-de-France, où l'offre de transports en commun est très développée, les employeurs ont l'obligation de contribuer au remboursement des abonnements transport. Le remboursement de la carte orange est prévu par l'article 5 de la loi n°82-684 du 4 août 1982 relative à relative à la participation des employeurs au financement des transports publics urbain (JO 5 août 1982, p. 2502), et par le décret n°82-835 du 30 septembre 1982 relatif à l'application de la prise en charge par l'employeur des trajets domicile-travail (JO 1er octobre 1982, p. 2918). Il ne concerne que les employeurs en Ile-de-France (ville de Paris, Essonne, Hauts de Seine, Seine et Marne, Seine Saint Denis, Val de Marne, Val d'Oise, Yvelines).

transports urbains[977], notamment via les Conseils en Mobilité[978], les opérateurs de transport[979], les Chambres de commerce et d'industrie[980]…et des aides au financement sont octroyées par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), les Régions, les caisses régionales d'assurance maladie[981]… La présence d'un Bureau du Temps travaillant sur l'harmonisation des temps urbains au niveau local permet de réunir les différents acteurs pour réfléchir à des solutions adaptées aux nouveaux rythmes de vie privée et professionnelle et aux besoins de mobilité qu'ils engendrent. Le rôle des agences d'urbanisme est également essentiel dès le début de la réflexion dans la mesure où elles disposent de connaissances précises sur l'économie, la démographie et la géographie du territoire concerné. Dès lors, le rôle de ces dernières s'avère essentiel dans l'élaboration de plans de déplacements spécifiques aux centres-villes.

2° Les plans de déplacements spécifiques aux centres-villes

Si depuis 2001, le soutien de l'ADEME fut un facteur d'accélération de la mise en place des PDE, force est de constater que la grande majorité des démarches sont individuelles : elles ne concernent que les salariés de l'organisme concerné[982] et rares sont les PDE s'appliquant à plusieurs entreprises différentes situées à proximité. Les exemples les plus courants d'engagements simultanés de plusieurs établissements impliquent des administrations : ainsi, dans le centre de Besançon, les sept établissements engagés dans le PDA applicable à la zone Chamars sont la Préfecture de Région, le Tribunal administratif, le CHU, la Ville, l'Hôtel de police, la DGI et la DRAC. La distance séparant les deux établissements les plus éloignés est de 650 mètres et tous sont situés à proximité du parking public gratuit Chamars qui dispose de 1200 places alors que l'ensemble des établissements regroupe 3800 salariés. A l'inverse,

[977] Elles permettent, soit de promouvoir des démarches en déclinaison des orientations de leurs propres PDU, soit de réceptionner les sollicitations émanant des employeurs et de leurs salariés.
[978] L'article 109 de la loi SRU envisage la création d'un poste de "Conseiller en mobilité" *« …dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants… »*. Néanmoins, les missions et les modalités de fonctionnement n'ayant pas été suffisamment précisées, cette possibilité n'est pas souvent utilisée.
[979] Ils sont, soit promoteurs des démarches, soit concepteurs de mesures d'adaptation ou de création en fonction des besoins exprimés par les employeurs : il peut s'agir de créer de nouvelles lignes, de modifier les horaires et/ou les dessertes, ou de concevoir des tarifications PDE. En revanche, le portage des conseils en mobilité par un opérateur de transport ne semble pas souhaitable compte tenu de l'intérêt pour ce dernier de commercialiser le plus d'abonnements possibles : il convient en effet de rappeler que l'approche de la problématique transport dans le PDE doit être globale et ne pas se limiter aux transports en commun.
[980] Elles assurent l'interface entre le monde de l'entreprise et les collectivités pour la promotion des démarches.
[981] Le PDE ayant été assimilé à une action de prévention du risque routier, elles accordent une réduction de la cotisation "accident de trajet" aux entreprises mettant en place un tel plan.
[982] L'institut Gustave Roussy à Villejuif, le CEA, STMicroelectronics à Grenoble, France-Télécom à Lyon, Alcatel Alenia Space à Toulouse, CDC de Bordeaux…

l'étalement spatial de leur lieu de résidence est relativement important, certains itinéraires domicile-travail pouvant atteindre 60 km[983]. De même, dans le centre de Chambéry, le partenariat réunit cinq employeurs publics volontaires : l'Etat pour la Préfecture et ses services déconcentrés, le Conseil Général, la Mairie de Chambéry, le CHU et EDF/GDF réunissant au total 5500 salariés. La SNCF (2000 salariés) décidera en 2004 de mettre en œuvre son propre PDE tout en s'intégrant aux réflexions d'ensemble. En revanche, à Clermont-Ferrand, les signataires du PDE destiné à lutter contre la congestion et la saturation de l'offre de stationnement en centre-ville réunissent plusieurs administrations et une entreprise privée : Michelin. On constate également que dans un cas sur deux, la motivation principale de l'engagement PDE réside dans l'amélioration de la gestion des places de parkings, toujours insuffisantes en centre-ville. C'est le cas à Besançon mais également à Chambéry où il est question de réaffecter les places de parkings utilisées par les pendulaires aux activités commerciales et aux services. Les mesures mises en œuvre se limitent souvent à des actions légères, peu onéreuses, et faciles à mettre à place, de type vélo, covoiturage et réduction des coûts de transports en commun. A Chambéry, la démarche vise principalement à développer des circulations douces par une politique d'organisation des infrastructures cyclables. Un protocole d'accord en date de septembre 2004 précise à ce sujet les engagements des collectivités et des employeurs concernant la mise en œuvre des aménagements prévus dans la programmation du schéma des aménagements cyclables[984], l'installation d'un poste de patrouilleur pour la qualité de ces aménagements, la sécurisation du stationnement des vélos, la diffusion d'un plan des aménagements cyclables à l'échelle de l'agglomération et la conclusion d'un contrat particulier de location de vélos à la vélostation à l'attention des employeurs du PDE et des entreprises publiques du centre-ville. Le lancement d'une campagne de communication en faveur des alternatives à la voiture pour les déplacements quotidiens, et notamment une réflexion sur un service de covoiturage, devaient permettre d'accompagner ce dispositif compte tenu des informations issues de l'enquête mobilité : il résultait en effet que 30% des salariés utilisant leur véhicule individuel pour se rendre au travail étaient prêts à utiliser le vélo, 45% acceptaient de faire du covoiturage et 59% envisageaient de recourir plus souvent aux transports en commun. A ce titre, il était prévu d'améliorer l'offre en fonction des besoins des salariés et de mettre en œuvre les

[983] La moitié des salariés réside dans la commune de Besançon (51%), tandis que l'autre moitié se répartit entre la zone périurbaine de la CAGB (22%) et les communes situées au-delà de ce périmètre (27%).
[984] En sa qualité d'employeur, le Conseil Général s'est engagé à améliorer les conditions de stationnement pour les cyclistes par la mise en place d'arceaux et de vélos de service à la disposition des agents, ainsi qu'à mettre en œuvre un programme d'équipement de vestiaires en fonction de la demande exprimée.

modalités d'une tarification avantageuse dans le cadre du PDE. A Besançon, l'offre de transports en commun concernant les salariés résidant en dehors de la communauté d'agglomération est très réduite, alors que ¾ de ceux résidant à l'intérieur de ce même périmètre et disposant d'une véritable offre de transports en commun déclaraient n'y avoir recours qu'exceptionnellement. Plusieurs motifs ont été invoqués : la durée du trajet souvent trop longue pour se rendre dans le centre, l'inadaptation des horaires de travail aux horaires de transports en commun et la faible fréquence des bus. Quant à la pratique du covoiturage, il semble qu'elle souffre principalement de freins d'ordre organisationnel tels que l'absence de garantie de retour en cas de défaillance du conducteur et l'absence de gestion centralisée de l'offre et de la demande des covoitureurs. Un tel système suppose en effet un seuil minimal pour en assurer le fonctionnement : plus il y a d'usagers, plus les offres sont importantes et plus les possibilités de concordance entre les parcours des usagers sont élevées. Un autre système a été mis en place dans certaines villes comme Bordeaux et Toulouse : l'autopartage a été proposé par l'entreprise Wallgreen qui a mis à la disposition des usagers un certain nombre de véhicules. Pour ceux résidant à proximité du centre, la non-utilisation du vélo tient en grande partie à la discontinuité du réseau de pistes cyclables, l'absence de sécurisation et le défaut d'aménagement de douches et de vestiaires dans les établissements. Les enjeux du PDE du centre de Besançon sont donc multiples et les mesures à prendre relèvent principalement des autorités organisatrices de transports urbains, que ce soit en matière de développement des transports en commun, de parkings relais, de la mise en place d'une centrale de covoiturage ou de l'amélioration du réseau cyclable. Or on constate souvent que le degré d'implication des autorités organisatrices de transports urbains dépend de la nature collective ou individuelle du PDE : leurs interventions apparaissent en effet plus légitimes lorsqu'elles sont sollicitées par un groupe d'entreprises plutôt que par une société privée dans une approche « service à la carte ». Des exceptions sont à noter lorsque l'entreprise qui sollicite un PDE pour ses seuls salariés est une entreprise relevant du secteur public qui dispose de plusieurs agences à proximité : ainsi, à Lyon, afin de s'adapter aux nouvelles contraintes de stationnement[985], la Poste, située dans le centre-ville, a signé un PDE en 2006 avec le Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL).

Au travers de ces quelques exemples, nous avons tenté de mettre en exergue la souplesse des plans de déplacements : le fait qu'il n'existe aucune obligation légale confère à ces « micro

[985] Réduction de 1700 places de parking des berges du Rhône.

PDU » une souplesse qui fait souvent défaut dans les outils règlementaires. De plus, les enjeux économiques pour les administrations, comme pour les entreprises du secteur privé, sont tels que le principe d'une démarche volontaire et partenariale s'impose naturellement. La cohérence des déplacements induits par le travail peut être encore améliorée par l'utilisation des nouvelles technologies de l'informatique et de la communication : c'est d'autant plus vrai compte tenu de l'importance du secteur tertiaire en centre-ville.

B/ Le succès des nouvelles technologies de l'informatique et de la communication comme palliatif à l'augmentation des déplacements pendulaires : une idée reçue ?

Aborder la question des nouvelles technologies dans le cadre de l'aménagement des centres-villes, c'est aborder celle du télétravail : cette forme d'organisation et/ou de réalisation du travail est au confluent des demandes sociales sur le rapport à l'espace, et son développement constitue davantage un acte de pure gestion de l'entreprise ou du secteur administratif concerné qu'une problématique en soi **(1°)**. Pour autant, en France, certains facteurs limitent le déploiement du travail à distance, et on observe des situations inégales entre secteur public et secteur privé **(2°)**.

1° La substitution du déplacement physique par la présence virtuelle

Nous avons vu précédemment qu'à partir des années 1980, la tertiarisation des activités économiques s'est accompagnée d'une concentration de ces activités dans les grands centres urbains. Dans les documents d'urbanisme, la gestion de cette croissance s'est traduite par l'obligation imposée aux constructeurs de réaliser des emplacements de parking lors de la construction de programmes de bureaux pour pallier l'insuffisance des places de stationnement public. Située au cœur des politiques publiques de stationnement, la question des déplacements pendulaires générés par les entreprises situées en centre-ville a fait l'objet de nombreuses mesures : de la généralisation du stationnement payant sur voirie à la construction de parkings-relais en passant par la contribution obligatoire du secteur privé dans l'offre de stationnement, force est de constater que l'accessibilité du centre demeure plus que jamais d'actualité. Les solutions découlant des politiques publiques de stationnement ne visent pas à supprimer les déplacements : elles tendent seulement à inciter les usagers à modifier leurs habitudes dans les modes de transport choisis. Le déplacement physique demeure, et il suffit de voir la foule qui s'entasse dans le métro ou les autobus aux heures de pointe pour constater que les mesures adoptées sont loin d'être suffisantes. Pour autant, depuis

une vingtaine d'années, les innovations technologiques réalisées en matière de communication et d'information ont révolutionné les pratiques professionnelles et les formes de mobilité qui en découlent. Le bouleversement de l'organisation technique des entreprises a ouvert de nouvelles pistes : l'arrivée et l'utilisation massive des nouvelles technologies de l'informatique et de la communication (NTIC) ont libéré l'entreprise, et par là même le salarié, des contraintes spatio-temporelles héritées du taylorisme-fordisme. D'origine militaire, le réseau Internet et les réseaux Intranet se sont développés à partir de la capacité de mettre des micro-ordinateurs en réseau. Ce gain indéniable dans la vitesse des informations et cette économie de temps étaient bien entendu aptes à servir l'économie et à séduire rapidement les marchés et les entreprises en voie d'internationalisation de leurs activités. La restructuration économique des années 1980 a suscité des stratégies de changement d'organisation dans les entreprises pour s'adapter aux nouvelles conditions des marchés suite à une rupture majeure dans l'organisation de la production. Ces changements ont eu pour effet de redéfinir les modes de travail et les pratiques de l'emploi : appliqué aux entreprises du secteur tertiaire, le déploiement des NTIC, conjugué à la diversité des statuts d'emploi, a offert à certains salariés la possibilité de s'affranchir d'une proximité physique quotidienne. L'organisation du travail et les modalités pratiques de cette organisation sont désormais à la charge des salariés : cela concerne principalement les cadres qui travaillent fréquemment en dehors des horaires habituels et ramènent du travail chez eux. En abolissant la distance, la télématique, le répondeur, le fax, le téléphone mobile et internet ont considérablement modifié les usages du temps dans de multiples domaines : ces usages, souvent contradictoires, opposent de façon très schématique la rapidité de la ville et la lenteur du monde rural. La société urbaine est enfermée dans une logique de l'immédiateté et de l'urgence : la ville en réseaux, fondée sur une compression du temps et de l'espace, a érigé en droit le principe de l'accessibilité immédiate des choses dans un but utilitariste. La vitesse, l'instantanéité, la simultanéité se sont ajoutées aux dimensions spatiales traditionnelles. A la différence des paysans, des commerçants, des artisans ou des travailleurs des cités ouvrières qui habitaient sur leur lieu de travail, la version moderne du travail à domicile implique de travailler là où l'on habite, ce qui n'est pas la même chose.

Ces nouvelles conditions techniques nourrissent amplement le débat sur le « bureau virtuel », le télétravail et la disparition des lieux de travail fixes. A l'image de l'usine qui se présentait comme un lieu de rassemblement clos ne laissant rien passer de la vie extérieure, le bureau se concevait comme un lieu isolé, cette séparation étant considérée comme indispensable à la bonne réalisation des tâches. Progressivement, la production et la circulation des informations

ont nécessité d'ouvrir cet espace : ainsi, la disparition des cloisons illustre à la fois la mise en réseau des informations et la requalification du lieu de travail en bâtiment « outil ». Désormais, le bâtiment est un lieu ouvert sur l'extérieur, perméable, à travers lequel transitent les informations, matière première du travail tertiaire. Cette ouverture s'oppose à la rigidité et à la rationalité de l'entreprise fondée sur les paradigmes tayloriste-fordiste : la fluidité assurée par les nouvelles technologies a donné naissance à une forme de nomadisme dans le travail qui peut s'exercer chez soi, à l'hôtel ou dans les transports en commun. Elle s'apprécie également en termes de gain d'espace : le « bureau virtuel » améliore la productivité tout en faisant diminuer la surface nécessaire à l'implantation de l'entreprise ce qui, en centre-ville, constitue un véritable enjeu. Il est particulièrement adapté au développement de nouveaux modes de production de l'économie tertiaire, de l'économie de la connaissance, ainsi qu'aux secteurs des finances et des services aux entreprises qui ont massivement recours au télétravail nomade ou à domicile[986]. Notre pays est le dernier parmi les grands pays de l'Union Européenne à avoir recours au télétravail, loin derrière les pays nordiques : ce retard se justifie à la fois par une appréhension générale à l'égard des procédés nouveaux (mais nous avons déjà évoqué cette réticence à plusieurs reprises !), et par une conception propre à la France d'une relation employeur-employé fondée sur la suspicion. Loin de reposer sur la confiance, la situation française du salariat et du patronat apparaît singulière par rapport aux pays nordiques où la nature conflictuelle de cette relation n'existe pas. D'autres arguments sont avancés par les entreprises tels que le poids du management traditionnel qui supporte mal les changements lourds d'organisation, les craintes relatives à la sécurité et à la confidentialité des données, le coût de l'équipement… Il faut également ajouter que les dispositifs d'incitation fiscale et les aides en matière d'équipement demeurent encore à ce jour très limités : comparativement, dès le début des années 1990, les autorités suédoises se sont préoccupées de favoriser l'équipement des ménages en micro-ordinateurs, et un avantage fiscal permet aux entreprises depuis le 1er janvier 1998 de mettre à la disposition de leurs employés, pour un usage à domicile, des ordinateurs loués ou achetés par elles sans que cela soit taxé comme un avantage en nature. En France, après que le Sénat se soit opposé à la reconduction du régime d'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux sur

[986] Il existe quatre formes de télétravail : le télétravail à domicile, le télétravail nomade qui consiste à travailler à partir de n'importe quel lieu, les télécentres dans lesquels le salarié travaille à distance de son équipe, et le travail en réseau qui permet de former une équipe virtuelle établie sur différents sites. D'autres formes de travail usant largement des TIC ont englobé le télétravail : il s'agit notamment du travail mobile ou à distance qui se réalise en un grand nombre de lieux en fonction de leur adaptation.

les matériels informatiques attribués gratuitement aux salariés[987], celui-ci a malgré tout été rétablit en 2007 dans la limite de 2000 euros par an[988]. Mais d'une façon générale, le rôle des pouvoirs publics en matière d'information et d'accompagnement des entreprises et des salariés dans le développement du télétravail demeure, somme toute, très modeste.

2° Des situations inégales entre secteur public et privé

En dehors du protocole d'emploi des personnes handicapées et des appels d'offres successifs de la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) entre 1992 et 1995, l'administration française s'est peu mobilisée, laissant ces nouvelles formes de travail s'installer *de facto*. Il en résulte que, malgré les appels à projets lancés par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) entre 2003 et 2005 pour aider les collectivités territoriales dans développement de télécentres et téléactivités, malgré le fait que le télétravail ait été désigné comme un outil adapté à la stratégie de l'Etat, tant du point du vue des pics de pollution que de l'intégration des personnes handicapées[989], celui-ci demeure insuffisamment développé. D'une façon générale, les chefs d'entreprise sont plus sensibilisés au télétravail lorsqu'ils sont à la tête d'un personnel important : cela se justifie par le fait que l'application du télétravail passe par le développement d'un dialogue social, celui-ci étant plus important dans les grandes entreprises où les salariés sont davantage syndicalisés. Des dispositifs en faveur du développement de l'outil informatique dans certaines PME ont, à ce titre, été prévus[990], mais des freins d'ordre psychologiques entravent encore son développement. Néanmoins, la situation est moins alarmante que dans le secteur public où le télétravail est encore moins répandu. Deux raisons principales justifient ce retard : d'une part, l'accord national interprofessionnel du 19 juillet 2005[991] ne concerne que les salariés du secteur privé ; d'autre part, le télétravail étant assimilé à un avantage, le fonctionnement du système administratif français impose de le codifier, ce qui bouscule le schéma classique de l'organisation pyramidale de l'administration. En revanche, celle-ci a largement développé le télétravail en

[987] Cette exonération était applicable aux attributions réalisées dans le cadre d'accords d'entreprises conclus entre le 1er janvier 2001 et le 31 décembre 2005.
[988] Art 81 31° bis CGI.
[989] P. MOREL-A-LHUISSIER, *« Du télétravail au travail mobile : un enjeu de modernisation de l'économie française »*, Rapport au Premier ministre, Paris, la Documentation française, coll des rapports officiels, 2007, 214p.
[990] L'art 244 quater K du GGI prévoyait un crédit d'impôt de 20% en faveur des PME au titre de certaines dépenses d'équipement en nouvelles technologies, cette mesure n'étant plus applicable depuis le 29 mai 2009.
[991] Cet accord a fait l'objet d'un arrêté du ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement en date du 30 mai 2006, modifié par arrêté du 15 juin suivant. Il fait suite à l'accord-cadre sur le télétravail signé au niveau européen le 16 juillet 2002.

réseau[992] en créant des centres de compétences répartis sur le territoire[993]. Ces centres sont amenés à traiter des sujets au niveau national ou interrégional, alors que la voie traditionnelle impose de gérer le dossier dans le ressort géographique du demandeur, ce qui suppose que ce dernier se déplace ou utilise le téléphone pendant les heures d'ouverture. Nous avons vu précédemment que ce système a conduit l'administration à élargir les horaires d'ouverture des guichets, ce qui pendant un temps a suffi à satisfaire les demandes. Néanmoins, avec le temps, sa gestion s'est avérée de plus en plus difficile, que ce soit en raison de la complexité des règlementations[994] ou des exigences toujours plus diversifiées des usagers. L'extension des heures d'ouverture ayant ses limites, l'administration s'est tournée vers le développement des TIC et notamment des téléprocédures[995] ou des sites d'informations. A ce titre, le schéma de services collectifs de l'information et de la communication mis en place par l'article 16 de la loi du 25 juin 1999[996] *« prévoit les objectifs de développement de l'accès à distance, prioritairement en vue d'offrir aux usagers un accès à distance au service public, notamment par les téléprocédures »*[997]. Il s'agit de développer l'accès aux services publics grâce aux NTIC, d'enrichir le contenu des sites Internet publics, de développer les téléprocédures et la politique de numérisation et de mise en ligne des données publiques. Adapté pour une information de masse dans des conditions de production de masse, ce système trouve également des limites pour les cas particuliers nécessitant un suivi personnalisé et donc un contact entre l'administré et l'agent. Dans ces hypothèses, la création de centres de compétence fonctionnant en réseau permet d'assurer un système d'informations performant

[992] Le salarié ou fonctionnaire est localisé dans un site géographique mais relève d'un manager ou d'une équipe situés dans un autre site. Le travail en réseau peut s'exercer dans des locaux dédiés ou non à cet effet.

[993] Ces centres de compétences se distinguent des télécentres dont la vocation est de permettre l'exercice d'une ou plusieurs fonctions administratives dans des locaux partagés avec d'autres organismes. Ces télécentres n'ont pas rencontrés le succès escompté et seules quelques structures accueillent des fonctionnaires relevant d'autres structures. D'après le rapport ministériel de 2006 (p. 61), il semblerait que l'insuffisance d'études préalables sur les besoins ait entraîné une inadéquation entre les formes de télétravail proposées et les besoins réels des entreprises et des travailleurs.

[994] Dans le cas du téléphone, la difficulté se pose au niveau de la responsabilité découlant de la réponse donnée par l'agent en cas de contestation et/ou de contentieux.

[995] La télédéclaration en ligne de l'impôt sur le revenu ou l'obtention du certificat de situation d'un véhicule à l'occasion d'une vente ont connu un vif succès. De même, « Allô service public 3939 » est le résultat de la combinaison début 2005 d'un centre d'appel confié à un prestataire privé (plate-forme dite de premier niveau) et de 11 plates-formes publiques (dites de second niveau comprenant les 9 CIRA, Info Emploi et Info service Consommation). L'ensemble de ces plates-formes est relié par un centre d'appels virtuel qui fonctionne de 8h à 19h du lundi au vendredi, et de 9h à 12h30 le samedi. L'intérêt de ce système consiste à mutualiser les ressources présentes et futures sur l'ensemble du territoire, ce qui permet d'obtenir une capacité de production supérieure à celle de chaque centre pris isolément.

[996] Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO n°148, 29 juin 1999, p. 9515.

[997] *Ibid.*, art 16. Ce schéma remplace le schéma des télécommunications qui avait été prévu par l'article 20 de la loi du 4 février 1995 et dont le champ d'application était beaucoup plus restreint (loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO n°31, 5 février 1995, p. 1973).

en temps réel adapté au traitement individuel de certaines demandes. Par ailleurs, cette forme de télétravail ne nécessite pas d'adaptation particulière en termes de gestion du personnel ou de management de proximité car l'organisation ne diffère pas de ce qu'elle est dans les autres services : les agents qui y travaillent se trouvent dans un environnement de bureau traditionnel.

Si le télétravail en général offre donc de nombreuses perspectives de développement à la fois dans le secteur public et privé, il convient néanmoins de rester prudent : en effet, si son extension promet des gains de temps et de déplacements considérables en centre-ville compte tenu du phénomène de tertiarisation, il ne répond pas à l'exercice de toutes les activités et nombre d'entreprises n'en ont pas l'utilité. De plus, il ne faut pas perdre de vue que plus les potentialités du réseau augmentent, plus le nombre de communications s'élève : les interrelations qui en résultent induisent inévitablement un accroissement des déplacements qui peut parfois annuler les déplacements économisés par le télétraitement. L'avènement de la proximité télématique ne supprime donc pas les déplacements et peut dans certains cas les augmenter. C'est la raison pour laquelle l'objectif de développement des communications électroniques introduit par la loi Grenelle 2 dans l'article L. 121-1 2° du code de l'urbanisme est immédiatement suivi d'un objectif de diminution (et non plus de maîtrise) des obligations de déplacements. De la même façon que les NTIC n'ont pas aboli le support papier, il est vraisemblable qu'elles ne parviendront pas à substituer la proximité temporelle à la proximité physique. Dans ce contexte, il est indispensable que les temporalités urbaines soient intégrées concrètement aux opérations d'aménagement en centre-ville et que la notion de durée fasse partie intégrante du volet opérationnel : cela suppose que l'on accepte de prendre le temps d'effectuer un travail d'analyse des temporalités passées pour comprendre le présent et anticiper le futur. Cette démarche est en effet indispensable si on veut éviter d'être « pris par le temps ».

Section II : La contradiction entre le temps nécessaire à la planification urbaine et la rapidité des évolutions de la société

La prise en compte des changements spatio-temporels de la société civile pose certaines questions quant à l'importance à attacher aux transformations qui affectent au quotidien notre rapport à l'espace et au temps. Nous avons vu, dans le chapitre précédent, que l'augmentation croissante de la population urbaine et de la mobilité, l'avènement de la société tertiaire servicielle, l'hétérogénéité des modes de vie,et les impératifs économiques avaient bouleversé

les principes d'organisation urbaine qui prévalaient durant les trente Glorieuses. La question est alors de savoir comment reconnaître et interpréter les transformations qui affectent la société actuelle afin d'anticiper les aménagements que ces dernières induisent. Sur ce point, nous verrons que seule une approche interdisciplinaire permet de repérer les changements affectant les comportements individuels, collectifs, politiques, ou économiques qui sont susceptibles d'avoir des incidences à long terme sur la structure et le fonctionnement du centre-ville **(I)**. Cette analyse a pour finalité d'orienter les choix qui seront effectués dans le cadre de l'aménagement du centre-ville, sachant que celui-ci est appelé dans l'avenir à fonctionner davantage selon un principe de proximité temporelle que de proximité physique[998]. Nous verrons que la tâche est loin d'être aisée dans la mesure où l'aménagement fait apparaître d'autres temporalités dont le maniement s'avère particulièrement complexe **(II)**.

I - Origines et interprétations des changements spatio-temporels

Outre les justifications politico-économiques, le système général des horaires de travail s'est construit à partir de facteurs culturels et géographiques : les régimes d'horaires sont le fruit des évolutions sociétales et de la « construction historique »[999] du pays qui ont conduit à son système politique et administratif. Cela explique en grande partie que certains Etats aient été plus sensibles que d'autres aux problématiques temporelles et aient agi plus tôt sur l'harmonisation des horaires de travail **(A)**. Néanmoins, la difficulté de repérer les facteurs susceptibles d'avoir des répercussions suffisamment importantes pour provoquer des changements spatio-temporels d'ampleur sur l'organisation des centres-villes nous conduira à évoquer l'intérêt de recourir à la modélisation et aux théories d'auto-organisation des villes **(B)**.

A/ La diversité des contextes nationaux face aux changements spatio-temporels

La rapidité de l'évolution des besoins en matière d'aménagement a déstabilisé l'urbanisme opérationnel hérité d'une époque où prévalait l'uniformité des rythmes de vie. On observe désormais un décalage temporel entre l'aménagement urbain et les besoins des usagers. Nous avons vu précédemment que, jusqu'à une époque récente, la programmation de ces besoins

[998] Sur ce point, nous renvoyons le lecteur au chapitre précédent.
[999] S. BONFIGLIOLI, *Politiques sur les temps urbains : le panorama des villes italiennes, in « Entreprendre la ville : nouvelles temporalités, nouveaux services »*, Centre culturel international, Colloque de Cerisy, septembre 1996, Vivre la ville de demain : quels enjeux, quels partenaires ? La Tour-d'Aigues, éd de l'Aube, coll Le monde en cours, 1997, p. 150.

obéissait à une conception essentiellement spatiale de l'aménagement : l'organisation de la ville selon les principes de l'urbanisme fonctionnel se concevait parfaitement à une époque où le temps économique et social était relativement stable. Or la flexibilisation du temps de travail a opéré une fragmentation sociale à laquelle ni les décideurs, ni les aménageurs, ne s'étaient préparés. La difficulté consiste désormais à ordonner les nouveaux problèmes qui se posent, sachant que la diversification des temporalités urbaines pose une question de fond sur nos manières de vivre ensemble. Faut-il raisonner sur un modèle de ville symbolique unificatrice ou privilégier celui de la ville éclatée et des rythmes urbains désynchronisés ? La réponse se situe probablement entre ces deux images, l'une véhiculant l'idée d'une société cimentée par des racines communes, l'autre s'inspirant plutôt d'une mixité poussée à l'extrême. Elle appelle à des considérations plus vastes concernant les fondements d'organisation de nos sociétés, qu'ils soient politiques, économiques, sociaux, culturels, géographiques ou historiques. La diversité des contextes nationaux permet d'avancer des explications quant à la manière d'aborder les changements spatio-temporels : ainsi, les paradigmes tayloriste, fordiste et toyotiste illustrent la question de l'aménagement du temps de travail sous l'angle de la productivité. Au Japon, cette conception se justifie en grande partie par des raisons historiques tenant à la situation économique du pays à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Pour d'autres pays, ce sont les caractéristiques géographiques qui sont à l'origine de politiques temporelles. C'est le cas des Pays-Bas où l'exiguïté du territoire a justifié dès les années 1980 une réflexion portant à la fois sur l'articulation espace/temps et sur les bienfaits de la ville compacte : ainsi, le rétablissement du samedi ouvré plus d'un quart de siècle après l'avoir instauré férié, et les nombreux accords conclus entre employeurs et salariés sur la flexibilité du travail[1000], visent davantage à optimiser l'organisation de l'espace plutôt qu'à synchroniser les rythmes des citadins. C'est aussi pour cette raison que les efforts en matière d'organisation de l'emploi du temps au quotidien des citoyens apparaissent comme une obligation à l'égard de l'ensemble des acteurs et de la société civile : d'un côté, l'entreprise doit prendre en compte les besoins horaires de ses salariés, et l'Etat doit coopérer par un accompagnement législatif, notamment en matière fiscale, ainsi que par un renforcement des services publics ; de l'autre, les collectivités locales doivent initier, coordonner, et évaluer les politiques permettant de synchroniser le temps et l'espace, alors que les familles doivent faire évoluer leur mode de vie vers un partage équilibré des tâches domestiques et parentales. A l'inverse, si la Finlande dispose d'un territoire beaucoup plus

[1000] Notamment par la conclusion de conventions collectives.

vaste, ce sont les conditions climatiques particulières qui rythment les modes de vie des habitants. Il en est de même en Italie où les activités doivent s'adapter au contraste saisonnier et où la dimension historique des villes ainsi que l'influence du contexte religieux[1001] ont joué un rôle primordial dans les orientations des politiques du temps. De plus, la démarche décentralisatrice, à l'origine de la loi 142/90, a renforcé l'échelon municipal en conférant au maire le pouvoir de coordonner les horaires d'ouverture et de fermeture des services marchands et non marchands proposés au public. La situation est à peu près comparable en Allemagne où la structure fédérale implique une forte décentralisation des compétences et des ressources en faveur des états *(Länder[1002])* et des communes. L'autonomie et l'indépendance de ces dernières sont garanties par la constitution depuis le début du XIX^{ème} siècle : elles jouent donc un rôle important dans l'organisation du quotidien des citoyens, bien que les grandes questions liées aux problèmes du temps ne relèvent pas de leur compétence, notamment en matière de réglementation des heures d'ouverture des commerces ou du temps de travail. Sur ce dernier point, la situation est différente en France, aux Pays-Bas et en Finlande, où le système est politiquement centralisé et où la prise de décisions concernant la plupart des domaines de la vie sociale revient au gouvernement. En Finlande, l'organisation et la qualité des services publics, le temps de travail, les horaires scolaires et les horaires d'ouverture des commerces ont tous été règlementés au niveau national. Aux Pays-Bas, la démarche se caractérise comme en France, par la coopération de différents ministères qui règlementent l'éducation, la santé ou les affaires sociales… : néanmoins, la tendance à la décentralisation est beaucoup moins affirmée en France en raison du poids des traditions jacobines et de l'organisation de l'administration héritée des règles colbertistes. Néanmoins, les lois du 7 janvier 1983[1003] et du 18 juillet 1985[1004] ont renforcé le pouvoir et l'autonomie des instances communales, notamment en matière d'urbanisme, ce qui a consolidé par ailleurs le pouvoir conféré aux maires par le CGCT de règlementer par voie d'arrêté motivé un certain nombre de domaines sur lesquels nous ne reviendrons pas. Toutefois, l'organisation du temps de travail n'a été que récemment laissée à l'appréciation des employeurs, qu'il s'agisse de l'administration ou des entreprises privées. Quant à l'organisation des rythmes scolaires,

[1001] Ce facteur est, en grande partie, à l'origine de la politique d'émancipation des femmes.
[1002] Les *« länder »* jouissent d'une grande autonomie en ce qui concerne la culture, l'éducation, la police et la sûreté publique.
[1003] Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements t les régions de l'Etat, JO 9 janvier 1983, p. 215.
[1004] Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, JO 19 juillet 1985, p. 8152.

« l'heure » est encore aux expériences et l'étalement des congés sur trois zones n'a pas permis de supprimer les embouteillages aux départs et aux retours de vacances.

Du point de vue de l'organisation politique et administrative, on constate que le processus de décentralisation est plutôt favorable aux stratégies innovantes : l'échelon local favorise la proximité des acteurs vis-à-vis de la société civile. Les différents degrés de décentralisation sont donc révélateurs de l'importance de la participation des citoyens et font directement référence au degré de développement des mouvements sociaux, qu'il s'agisse des mouvements de femmes ou des syndicats. Ces mouvements semblent en effet exercer une influence importante dans les pays ayant une tradition de décentralisation tels que l'Allemagne ou l'Italie. En revanche, en France, après avoir été marginalisés, ils tendent aujourd'hui à se présenter davantage comme des opposants plutôt que des participants, ce qui engendre des situations de blocages. De plus, compte tenu du contexte économique et de la contraction des déficits publics, on assiste à une véritable crise des services publics qui sont contraints de réduire leurs prestations. Ce constat peut engendrer trois types de conséquences :

- la marchandisation de ces services, ce qui est le cas en Finlande et aux Pays-Bas, en particulier dans les domaines de la garde d'enfants ;
- la déprofessionnalisation de ces activités, soit par des mesures visant à inciter les femmes à se retirer du marché du travail, soit par le subventionnement du recours à des services à domicile, ce qui est le cas de la France ;
- la modification des horaires de fonctionnement de ces services afin qu'ils soient plus rentables et plus efficaces. Cela suppose un certain degré de décentralisation concernant notamment la réglementation des horaires d'ouverture et de la coordination des différents systèmes horaires. La question se complique lorsqu'il s'agit d'harmoniser les aspects temporels avec les problématiques de restructuration urbaine : à ce titre, le recours à la théorie des bifurcations peut aider à anticiper les transformations urbaines qui auront des conséquences sur l'aménagement des centres-villes de demain.

B/ La diversité des changements spatio-temporels : de la modélisation à la théorie des bifurcations

Nous avons vu que la façon d'aborder les changements spatio-temporels dépendait étroitement du contexte national. Pour autant, nous n'avons proposé aucune méthode permettant d'appréhender ces changements, pour nous contenter de préciser qu'il n'existe pas de solution uniforme et que la question doit faire l'objet d'un traitement au cas par cas. Néanmoins, le cas par cas nécessite un fondement méthodologique afin de ne pas sous estimer

l'importance de certains facteurs dans l'évolution spatio-temporelle de la ville. L'échelle de temps et d'espace diffère en fonction de chaque discipline : le temps est pour les historiens la longue durée, tandis que les urbanistes et les planificateurs n'y voient que le présent et se projettent dans le futur ; quant à l'espace, il varie également du bâtiment au quartier, de la ville au réseau de villes… L'appréciation du temps et de l'espace est donc relative et la question qui se pose est celle de l'échelle à prendre en compte pour analyser et accompagner les changements spatio-temporels présents et à venir. L'évolution urbaine a fait de nombreuses études en sciences humaines afin de comprendre les processus qui sont à l'origine de transformations brutales affectant des systèmes structurels pourtant stables dans la durée. Il s'agit d'identifier les coupures chronologiques qui ont provoqué un bouleversement dans le fonctionnement de la ville : à ce titre, les historiens ont largement traité les temps de la ville, décrivant la vie urbaine autrefois et ses changements progressifs. Paradoxalement, peu de sociologues se sont intéressés aux temporalités de la vie quotidienne à l'exception de ceux travaillant sur les loisirs et le temps libre, ainsi que ceux travaillant sur la famille et le partage des tâches domestiques. De même, très peu d'économistes ont abordé le temps de la consommation, hormis ceux qui travaillent sur les services. D'une façon générale, lorsque la question des temporalités urbaines est évoquée, le lien avec la vie urbaine se fait rarement. Du côté de la géographie, les transformations urbaines faisant l'objet d'études sont celles relatives aux espaces, ce qui se justifie en grande partie par la nature de la discipline, mais également par le fait que les changements temporels ont été, ces dernières décennies, moins importants que les changements spatiaux. Qu'il s'agisse de l'extension de l'urbanisation aux marges de la ville ou de la disparition de quartiers entiers sous l'effet de l'haussmannisation, du fonctionnalisme ou de la procédure de rénovation urbaine, force est de constater que la mutation des espaces urbains enregistre des transformations sans commune mesure avec celles qui se sont produites au XIX^{ème} siècle. En revanche, les temporalités urbaines auxquelles nous avons dédié ce chapitre ont également évolué, mais de façon plus lente : ainsi, en matière de temps de travail, il s'est écoulé près de 70 ans entre le taylorisme et le toyotisme, alors que les superficies urbanisées ont doublé pendant les trente Glorieuses. De même, depuis l'après guerre, les rythmes scolaires n'ont quasiment pas changé et le temps consacré aux tâches domestiques demeure sensiblement le même. Les dimensions spatio-temporelles n'ont donc pas évolué à la même vitesse et c'est là la principale cause de la difficulté à établir un lien entre les deux, sachant qu'elles comportent respectivement plusieurs échelles.

Dans ce contexte, la modélisation semble inévitable afin de prévoir les transformations urbaines à venir, maîtriser leurs effets et aménager les centres-villes de demain. Les modèles dont nous disposons sont le produit d'une approche interdisciplinaire croisant la vision qu'ont les historiens de l'ampleur de certains évènements sur le fonctionnement de la ville et de son centre, et celle qu'ont les géographes des conséquences physiques de ces transformations sur la forme de la ville et le repositionnement des centralités. Ces modèles dits « d'auto-organisation des villes » ont pour vocation d'analyser l'évolution des systèmes urbains à partir des interactions produites entre l'échelle individuelle (micro-géographique) et celle des configurations urbaines (macro-géographique). Ils sont décrits comme des « modèles dynamiques » car *« ...ils contiennent et décrivent le processus temporel d'évolution et de transformation du système »*[1005]. Le concept de « dynamique » fait ici référence à une évolution des structures et s'oppose au modèle statique qui décrit une structure stable. Certains modèles sont qualifiés « d'auto-dynamiques », c'est-à-dire qu'ils intègrent l'ensemble des forces ou facteurs qui sont à la base de l'évolution spatio-temporelle. La modélisation présente l'avantage de tenir compte de la singularité attachée aux parcours individuels et aux trajectoires de villes : la structuration de la ville est analysée comme le *« produit involontaire d'interactions multiples entre des acteurs très nombreux »*[1006]. Ces acteurs urbains agissent à des niveaux très différents : le ménage agit au niveau micro-géographique alors que les chefs d'entreprises et les élus peuvent agir à une échelle beaucoup plus large. La question qui se pose est de savoir comment prendre en compte l'ensemble des décisions individuelles et ainsi pouvoir interpréter le rôle qu'elles ont joué dans l'évolution spatio-temporelle de la ville ou du quartier. A ce titre, les théories de l'auto-organisation proposent des modèles mathématiques pour appréhender la diversité des temps sociaux urbains et leur combinaison sachant que leur désynchronisation est susceptible de modifier le processus urbain, qu'il soit en voie de développement ou de déclin. L'accumulation de ces modifications, qui se produisent de façon permanente sur le court terme, peut initier une période véritablement nouvelle dans l'histoire, la géographie ou l'économie de la ville. Ainsi, à la suite de mécanismes de redistribution des activités et des populations dans l'agglomération, certains quartiers centraux ont vu progressivement changer leurs fonctions et leur profil économique et social[1007]. Ces changements d'affectation sociale d'un espace dans

[1005] J.Y. GRENIER, *Démontrer avec les modèles d'auto-organisation des villes, in « Temporalités urbaines », op. cit.*, p. 43.
[1006] D. PUMAIN, *Reconnaître les frontières interdisciplinaires pour mieux les transgresser, in « Entreprendre la ville : nouvelles temporalités, nouveaux services », op. cit.*, p.51.
[1007] C'est notamment le cas du quartier du Marais à Paris.

le temps sont qualifiés par les géographes de « bifurcations » : pour Bernard Lepetit[1008], un changement spatio-temporel localisé, tel que celui produit par une opération d'urbanisme, peut affecter le système urbain dans son ensemble, ou au contraire être perceptible au niveau du quartier mais pas à celui l'agglomération. Le niveau d'observation géographique joue donc un rôle considérable dans l'interprétation de la bifurcation. Néanmoins, sa signification ne pourra être comprise qu'à la condition de réinscrire le lieu dans son histoire : *« chaque ville doit être analysée comme un cheminement historique entrelaçant de manière singulière les différents temps sociaux »*[1009] . Dès lors, l'identification et l'interprétation de certains changements peuvent se révéler délicates car la question n'est pas de chercher dans le passé des éléments explicatifs de l'avenir mais de sélectionner les éléments passés permettant d'anticiper l'évolution du système. Cet exercice de synthèse est indispensable si on veut s'assurer qu'il s'agit bien d'une bifurcation et non pas d'une simple oscillation du système urbain. Il faut que la bifurcation ait entraîné une réorganisation structurelle, que cette perturbation vienne de l'extérieur ou de l'intérieur du système étudié : on retrouve ainsi dans l'origine géographique de la bifurcation soit un mouvement exogène, soit un mouvement endogène. Dès lors, la question qui se pose est de savoir quelle échelle géographique choisir pour identifier et interpréter les changements structurels dans les centres et les nouvelles centralités : il peut s'agir de facteurs venant de l'extérieur, mais également de forces qui, conformément aux modèles auto-dynamiques, sont générées à l'intérieur et par ces mêmes entités pour agir sur l'ensemble des espaces et des temps de la ville. Tout dépend alors de ce que l'on veut anticiper : s'il s'agit de prévoir la création de futures centralités, on aura tendance à reprendre les principes de la théorie des lieux centraux et à se situer à l'échelle macro-géographique ; en revanche, si la question est de planifier le rôle des quartiers centraux (centre historique et péricentre), d'analyser leur évolution et leur capacité d'adaptation (autrement dit les enjeux), l'échelle micro-géographique semble alors s'imposer. Dans la première hypothèse, on raisonnera davantage à l'échelle du système de villes ou de la ville en réseaux ; dans la seconde hypothèse, il s'agira davantage de réfléchir aux changements de sens et d'usage des formes anciennes et tenir compte d'une configuration urbaine conçue à l'époque où la société évoluait lentement à l'intérieur d'une ville close (villes grecques et médiévales). Dès lors, passé, présent et futur s'entrechoquent et les procédures d'aménagement urbain peinent à les conjuguer.

[1008] Dans son analyse de l'organisation spatiale du fait urbain, Bernard LEPETIT est sans doute l'historien de sa génération qui a été le proche des géographes.

[1009] A. QUERRIEN, *Accélérer le temps en travaillant l'espace, in « Entreprendre la ville :nouvelles temporalités, nouveaux services », op. cit.*, p. 59.

II - Temps de l'aménagement et aménagements du temps : des problématiques en opposition

Pour la plupart conçus au XIX^{ème} siècle, les dispositifs d'équipement des villes sont victimes, depuis une trentaine d'années, d'une saturation qui tient d'une part au décalage entre les rythmes de sociétés que deux siècles séparent, d'autre part à l'augmentation constante de la population urbaine. En un siècle et demi, le paysage temporel de la ville s'est complexifié de façon lente mais irréversible ; parallèlement, la forme de la ville moderne s'est transformée au point de remettre en question la relation centre-périphérie, relation dont nous avons analysé la complexité dans la première partie. Face à ces évolutions, la métropolisation est ressentie par les aménageurs comme un brouillage des échelles territoriales, de la lisibilité des villes et de leurs institutions. Ce manque de lisibilité est aggravé par le fait qu'à la diversité des fonctions des centres s'ajoute une diversité temporelle des usages de plus en plus marquée qui ne relève pas du droit de l'urbanisme. En effet, l'organisation des activités urbaines résultant de l'urbanisme règlementaire est essentiellement spatiale et aucune disposition ne permet d'organiser les variations d'usages dans le temps[1010] **(A)**. De plus, la complexité des opérations d'aménagement en centre-ville nécessite l'intervention d'une pluralité d'acteurs et une combinaison d'outils : or ces acteurs ne partagent pas une conception commune du temps, et les procédures opérationnelles ont, selon leurs objectifs, des durées de réalisation différentes **(B)**.

A/ L'aménagement des centres face à l'évolution des modes de vie et aux changements d'usages : vers un zonage temporel ?

La pratique de la programmation urbaine nécessite une bonne connaissance du contenu de la future urbanisation : ce contenu englobe les citadins, les activités qu'ils pratiqueront et les services dont ils auront besoin. Alors que les modalités d'appropriation des centres font l'objet de variations considérables selon le moment du jour, de la nuit ou de la saison, nous verrons que la programmation de ce contenu urbain relève d'une conception essentiellement spatiale et fonctionnelle **(1°)** dont la qualité conditionne la durabilité du contenant, c'est-à-dire des bâtiments ou espaces où s'exerceront les activités **(2°)**.

[1010] Seul le CGCT prévoit la possibilité d'édicter des arrêtés municipaux ou préfectoraux pour gérer certaines situations, notamment la nuit.

1° La programmation du contenu : une conception essentiellement spatiale et fonctionnelle

Si pendant les trente Glorieuses la notion de linéarité des temps économiques et sociaux a guidé les principes de l'aménagement urbain, la désynchronisation des rythmes de vie a déstabilisé l'organisation temporelle des activités. L'aménagement des villes, et *a fortiori* de leur centre, apparaît en décalage par rapport à l'imprévisibilité et à la fréquence des variations socioculturelles et économiques. Le système de production du « juste à temps » appliqué avec succès dans le monde du travail a montré ses faiblesses en matière d'urbanisme et nous subissons encore l'échec cuisant des banlieues édifiées dans l'urgence dans les années 1960. Cet échec, nous le devons principalement aux insuffisances programmatiques de l'aménagement urbain français qui définit l'organisation spatiale des lieux avant même d'en déterminer le contenu précis : les caractéristiques de la population et notamment l'évolution des modes de vie résultent des objectifs généraux des documents d'urbanisme[1011] et non d'études précises menées préalablement aux opérations d'aménagement. Par voie de conséquence, l'évolution des pratiques des citadins et la conciliation des temps sociaux posent autant des problèmes de gestion que d'organisation de la ville. Les problématiques des temporalités urbaines partent des modes de vie et supposent de s'intéresser au bien-être des citadins : or l'urbanisme opérationnel nous livre une approche exclusivement sectorielle de l'organisation spatiale des activités et les outils qu'il nous fournit n'ont vocation qu'à traduire physiquement les besoins des individus. En pratique, à l'exception des ZAC pour lesquelles le décret du 27 mars 2001 précise le contenu des dossiers de création et de réalisation[1012], la définition du contenant, c'est-à-dire l'organisation dans l'espace des lieux où s'exerceront les activités, précède celle du contenu. On ne s'étonnera donc pas des difficultés rencontrées pour insérer, après coup, des équipements collectifs à la suite de certains programmes immobiliers dans lesquels le contenu a été minimisé. On ne s'étonnera pas non plus de situations conflictuelles parce qu'aucune précaution n'a été prise pour organiser les variations d'usages temporelles de ce contenu. La mixité fonctionnelle et la mixité sociale sont appréhendées exclusivement sous l'angle spatial, alors même qu'il existe des mixités et des ségrégations temporelles : ainsi, les centres-villes ne sont pas occupés par les mêmes groupes sociaux en même temps ni pour les mêmes activités, et nous avons déjà évoqué les conflits d'usages entre la ville qui dort, celle qui travaille et celle qui s'amuse. En énonçant dès 1933 les

[1011] L'art L. 121-1-2° CU y consacre l'expression laconique de « besoins présents et futurs ».
[1012] Dans ce cas précis, cela est rendu nécessaire à la fois par l'établissement du bilan financier prévisionnel de l'opération, et par le désir de la municipalité de connaître précisément le contenu de la ZAC, en particulier s'il s'agit d'une programme de logements.

moyens d'améliorer les conditions d'existence dans la ville moderne afin de permettre l'épanouissement harmonieux des quatre grandes fonctions humaines (habiter, travailler, se divertir et circuler), la Charte d'Athènes est aujourd'hui parfaitement d'actualité. Les usages individuels et collectifs y font l'objet d'une « discrimination »[1013] afin d'attribuer à chacun d'eux un espace particulier : *le « cycle des fonctions quotidiennes, habiter, travailler, se récréer et récupérer, sera réglé par l'urbanisme, dans l'économie de temps la plus stricte, l'habitation étant considérée comme le centre même des préoccupations urbanistiques et le point d'attache de toutes les mesures »*[1014]. Les activités humaines étant rythmées par la journée solaire, le jeu des distances et donc le temps consacré aux déplacements doit être déterminé en conformité avec le temps disponible des citadins : pour ce faire, les auteurs de la Charte proposent l'extension de la ville à la verticale et non à l'horizontale, cette dernière imposant des distances sans rapport avec le temps disponible de l'homme. Face au temps consacré aux déplacements quotidiens aujourd'hui et à l'augmentation démesurée de la population urbaine, on ne peut qu'abdiquer devant la nécessité de « recentrer » les activités humaines, au besoin par l'IGH. Le Corbusier allait encore plus loin lors de la réalisation de la « Cité radieuse » de Marseille entre 1945 et 1952 : composée en majorité de logements répartis sur dix sept niveaux, l'unité d'habitation comprenait à mi hauteur des bureaux et divers services commerciaux (épicerie, boulangerie, café, hôtel/restaurant, librairie…) et un toit terrasse occupé par des équipements publics (école maternelle, gymnase, piste d'athlétisme, piscine …). Les différents usages sont ici regroupés mais cette conception ne peut être valable qu'autant que le personnel travaillant dans les bureaux réside effectivement dans l'immeuble, y fait réellement ses courses et y pratique ses loisirs. Or on ne peut imposer aux individus de renoncer à la liberté d'habiter, de se récréer et de pratiquer leurs achats où bon leur semble : certains d'entre eux préféreront habiter en campagne ou dans un autre quartier de la ville, quitte à consacrer un temps important dans les déplacements. Toutefois, si ce modèle n'est pas généralisable à l'ensemble de la ville, on constate qu'il est fréquemment appliqué dans le cadre de l'aménagement de nouvelles centralités : de nombreuses ZAC de centres urbains ont un contenu hétérogène et combinent, dans le même bâtiment, des bureaux, des commerces et des équipements collectifs[1015]. La démarche la plus courante consiste à faire

[1013] Charte d'Athènes, deuxième partie « Habitations » § 15.
[1014] Charte d'Athènes, troisième partie « Points de doctrine » § 79.
[1015] La réhabilitation de l'immeuble des Docks, effectuée dans le cadre de la ZAC de la Joliette et du programme Euroméditerranée à Marseille, en est un exemple. A une échelle plus vaste, celui d'un morceau de ville, le projet 22@ réalisé à Barcelone principalement tourné vers les activités économiques (unités de production et centres de recherche scientifique) laisse une part importante aux services, équipements et logements, afin que le quartier ne

établir un plan-masse architectural par un architecte-urbaniste ou, de plus en plus souvent, à lancer un concours entre architectes sur la base d'un programme de logements et d'équipements collectifs publics pour obtenir un plan-masse. Ces pratiques révèlent néanmoins certaines insuffisances :

- la réceptivité de surface construite de bureaux résultant de ces plans constitue souvent le programme d'activités servicielles de la ZAC mais correspond rarement aux capacités du marché ;
- dans le cadre de programmes d'activités économiques combinant activités tertiaires et secondaires, les données de départ en matière d'emplois sont souvent trop succinctes et ne permettent pas toujours une véritable corrélation avec les emprises de terrain correspondantes.
- dans le cadre de programmes mixtes combinant logements et emplois, la part d'emplois induite directement par les logements est rarement déterminée.

Ces carences peuvent aboutir à une incohérence du fonctionnement urbain : les interrelations spatiales entre les lieux étant largement liées aux interrelations fonctionnelles entre les activités qui y sont pratiquées, la durabilité du contenant sera en grande partie conditionnée par la qualité de la programmation du contenu.

2° La durabilité du contenant : un objectif qui dépend de la qualité de programmation du contenu

Les modèles fonctionnalistes d'organisation urbaine reposaient sur la conception d'un temps économique et social linéaire : ainsi, dans le plan Voisin de Paris, Le Corbusier évacue la question de la durée en concevant une ville figée où les transformations tissulaires sont impossibles et où les espaces libres sont définis de façon définitive. A l'inverse, nous avons vu que les modèles d'auto-organisation issus de la géographie urbaine proposent d'appréhender la ville de demain en étudiant son passé et les bifurcations qui ont contribué à sa forme et à ses usages actuels. En effet, si l'évolution des usages des citadins s'est faite de façon désynchronisée, on constate qu'il en est de même de celle des différents éléments urbains : ainsi, les principales contraintes en matière d'aménagement de centres anciens tiennent aux réseaux de rues qui ont traversé les époques et dont la plupart est toujours pavée et le plus souvent piétonnisée[1016]. Cette résistance du contenant, dénommée également

soit pas déserté après la fermeture des bureaux (comme c'est le cas de la City). Le but est de permettre aux citadins de résider près de leur lieu de travail, et de favoriser ainsi le développement du commerce local.

[1016] Sur ce point, le Corbusier proposait simplement de les supprimer. Dans le Plan Voisin de 1925, il envisageait froidement de détruire le centre de Paris, celui-ci n'étant pas compatible, à ses yeux, avec l'évolution des usages de la ville.

permanence du plan[1017], se retrouve à la fois dans les villes en damier et radioconcentriques. Quant au parcellaire, sa durée de vie dépend en grande partie de la dimension des parcelles : en centre-ville, les grandes parcelles représentent de tels enjeux qu'elles sont le plus souvent conservées pour la réalisation de programmes immobiliers destinés aux activités tertiaires ou d'espaces publics susceptibles de créer un peu de convivialité. Cette « persistance » ou « durabilité » concerne également les plus petites parcelles qui, pour être utilisables, ne peuvent être divisées. D'une façon générale, on remarque que les vides résistent mieux au temps que les pleins : pour Bernard Lepetit, *« les changements d'usages sociaux commandent les modalités de résistance et la durée de vie du bâti, bien plus que l'inverse »*[1018]. Ainsi, les territoires urbains ne s'adaptent pas de la même façon aux changements d'usages : assez logiquement, on observe que les quartiers monofonctionnels n'intègrent le plus souvent ces changements qu'au prix d'une déstructuration-restructuration, alors qu'une centralité multifonctionnelle conservera plus facilement ses attributs. Pour autant, la persistance temporelle des quartiers ne dépend pas uniquement de leurs caractéristiques parcellaires et fonctionnelles : ainsi, lorsque Bernard Lepetit évoque l'importance des changements sociaux, c'est pour rappeler que les conditions sociales dictent l'évolution des tissus urbains. Cet avis est aisément vérifiable dans les centres anciens dévalorisés ou, à l'opposé, dans les cités de banlieues, dans lesquels le malaise social se traduit par des échauffourées avec les forces de police. La forme du parcellaire, la nature des activités du quartier et le contexte social sont autant de facteurs qui agissent directement sur les formes d'appropriation des centres par les citadins. Ces facteurs, sans constituer toujours de véritables bifurcations au sens des géographes, illustrent la diversité des temps qui scandent la ville : les temps individuels, multiples, désynchronisés et évolutifs, mettent en péril la durabilité de l'aménagement. Pourtant, dans le plan élaboré pour Casablanca en 1915, Henri Prost envisageait les transformations progressives de la ville et les possibilités de densification. Ainsi, lorsqu'il a conçu le boulevard du IVe-Zouaves, l'une des avenues principales de la ville qui longe la médina, Prost ne fondait pas ses prospects sur les bâtiments existants mais sur ceux à venir. De même, il avait prévu la possibilité de densifier le boulevard de la Gare tracé au milieu des lotissements existants au moyen d'une servitude architecturale imposant la réalisation de portiques et d'arcades alors que les immeubles n'étaient pas encore achevés. Vingt ans après que Prost ait quitté le Maroc, Michel Ecochard prenait la direction des services d'urbanisme du Protectorat : tout en élaborant un plan fonctionnaliste, il a malgré tout intégré l'évolution

[1017] G. GIOVANNONI, *« L'urbanisme face aux villes anciennes »*, *op. cit.*
[1018] B. LEPETIT, *Une herméneutique urbaine est elle possible ? in « Temporalités urbaines »*, *op. cit.*, p. 289.

des modes de vie des marocains en concevant à la fois des maisons à rez-de-chaussée avec patio et des logements collectifs à même de répondre à une croissance démographique qui était alors tout à fait prévisible[1019].

La projection dans l'avenir doit donc être envisagée à la fois sur le moyen terme (celui des usages des citadins), mais également sur un temps beaucoup plus long (celui de la démographie et de l'économie locales). En zone U, la programmation consiste à déterminer les possibilités de constructions supplémentaires en logements et en activités en fonction des capacités résiduelles des équipements publics existants ou en cours de réalisation, et à déterminer si de nouveaux équipements publics sont nécessaires. La nouvelle capacité éventuelle se traduira soit en termes de densité maximale de construction sur îlots soit sous forme d'emplacements réservés. En revanche, cette programmation ne tient pas compte des équipements collectifs d'initiative privée, à l'exception du centre commercial principal, car leur venue est difficilement prévisible. La programmation d'un équilibre emploi-habitat est également sujette à discussion car si cet objectif est mentionné dans la loi SRU[1020], les conditions à remplir pour avoir quelque chance d'y parvenir ne sont pas précisées. Or au stade du PLU, il est difficile d'assurer une parfaite adéquation entre la surface dédiée aux activités économiques et la part d'emplois de la population active générée par les logements. De même, les prévisions à long terme sur les besoins en équipements publics des centres-villes sont réduites à la présence, dans les documents graphiques, de rectangles cernés de noir : aucune étude préalable n'est généralement menée sur l'évolution du centre dans l'armature générale environnante. Les petits équipements de quartier ne sont pas individualisés mais inclus implicitement dans la zone : seuls les équipements de niveau supérieur induits par les nouveaux logements sont pris en compte. En revanche, dans le domaine des transports, de la circulation et du stationnement, nous avons vu dans le titre précédent que le législateur a non seulement fixé les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de la politique, mais a également précisé les moyens pour y parvenir. En centre-ville, il s'agira dans un premier temps de calculer le nombre de déplacements des habitants et des marchandises sur les différents itinéraires d'accès au centre, en tenant compte des jours et heures de pointe et des motifs de déplacement (emploi, tourisme, courses…). Les deux étapes suivantes devront prévoir une répartition modale entre les moyens de transports individuels et collectifs, et examiner la validité des tracés et des infrastructures de transport-circulation-stationnement sur

[1019] J-L. COHEN, *Forme urbaine et temporalités : le 16 décembre 1997, in « Conférences Territoires, aménagements, déménagements, 1997 au Pavillon de l'Arsenal* », Paris, éd du Pavillon de l'Arsenal, coll Les mini, 1999, pp. 24-25.
[1020] Art L. 121-1 2° CU.

l'ensemble de la commune et du territoire intercommunal. Cette superposition des territoires n'est pas pour simplifier la tâche dans la mesure où chacun d'eux n'évolue pas au même rythme et relève d'institutions différentes. La difficulté est alors de concilier les rapports au temps des différents intervenants.

B/ L'aménagement des centres face à la multiplicité des intervenants et des outils opérationnels : des rapports au temps différents

Les évolutions spatio-temporelles de la ville ne sont pas vécues de la même façon par les différents intervenants, la vision des temps de la ville étant étroitement liée aux professions. Pour les concepteurs, la réussite d'un projet est souvent liée à la rapidité car les idées et les conjonctures à l'origine de l'opération n'évoluent pas à la même vitesse que les réalisations urbaines notamment en matière de réglementation ou de prix du foncier. A partir d'une articulation espace-temps, le modèle temporel des concepteurs se fonde avant tout sur le futur immédiat : la durée de l'opération est primordiale et les programmes sont divisés en tranches, établissant un ordre d'intervention des différents acteurs au fur et à mesure de l'avancement des travaux. L'absence de maîtrise de la durée d'un projet immobilier peut s'avérer particulièrement coûteuse pour les promoteurs qui, à la différence des concepteurs, accordent une importance toute particulière aux logiques économiques, à la gestion et à l'équilibre financier de l'opération : à ce titre, le droit de la promotion immobilière prévoit le versement de pénalités de retard aux acquéreurs à l'occasion des ventes en l'état futur d'achèvement. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le droit privé, et plus particulièrement la loi du 4 janvier 1978[1021] fut sur ce point avant-gardiste puisqu'elle a prévu que la durée de réalisation de l'ouvrage est conditionnée par le montant des versements effectués par les acquéreurs. Cette temporalité financière met souvent à mal la qualité des constructions, soit parce qu'elle a été mal évaluée dès le départ, soit parce que des évènements imprévisibles sont venus modifier de façon substantielle les conditions de réalisation de l'opération[1022]. Elle concerne l'ensemble des opérateurs économiques parmi lesquels les promoteurs, les constructeurs (entreprises de BTP, etc…), les financiers (banques, investisseurs institutionnels, fonds de pensions) et les propriétaires fonciers cherchant à valoriser leur patrimoine. Avec pour objectif de « coller » à la réalité du marché et de ses fluctuations, ils tendent à intervenir le plus en amont possible dans le processus de conception afin d'y organiser les conditions de commercialisation les

[1021] Loi n°78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction, dite loi « Spinetta », JO 5 janvier 1978, p. 188.
[1022] C'est notamment le cas lorsque la découverte de sites archéologiques bloque le projet.

plus favorables. Ces dernières sont parfois très éloignées des impératifs de l'aménagement spatio-temporel des quartiers centraux. Quant aux décideurs, c'est-à-dire aux élus, leur conception du temps est naturellement liée à la durée de leur mandat. Toute la difficulté consiste pour cette catégorie d'acteurs de concilier les objectifs stratégiques ou médiatiques du projet d'aménagement avec les impératifs de faisabilité économique et les attentes des habitants qui sont ici considérés avant tout comme des électeurs. Théoriquement, leur rôle s'articule entre trois obligations principales : celle de garantir l'accessibilité aux services publics à l'ensemble des citadins, ce qui suppose de tenir compte de la désynchronisation des horaires de travail, celle d'agir sur les temporalités privées afin qu'elles soient compatibles avec l'intérêt général, et celle d'intégrer l'ensemble de ces problématiques dans les documents d'urbanisme. A ce titre, le volet opérationnel du PLU est généralement planifié à court et moyen terme, selon l'outil mis en œuvre. Fréquemment utilisée lorsqu'il s'agit de créer une nouvelle centralité, la ZAC permet de couvrir des surfaces de terrains étendues et d'aménager des friches urbaines destinées à de nouveaux usages. Elle constitue donc l'outil privilégié pour associer des fonctions diversifiées telles que des logements, des équipements collectifs et des activités servicielles publiques ou privées[1023], ce qui nécessite d'élaborer des programmes préalables précis. En tant qu'outil de planification à moyen terme, sa mise en place se déroule sur plusieurs années et démarre souvent avant que l'ensemble des terrains ne soit disponible. A l'inverse, dans les quartiers anciens, l'association de plusieurs outils, souvent indispensable, pose le problème de la coordination des opérations d'aménagement. Ainsi, la procédure de restauration immobilière ne nécessite pas réellement de programmation urbaine dans la mesure où elle se limite à *« des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles »*[1024]. Souvent insuffisante lorsqu'un quartier a des problèmes divers, elle ne constitue qu'un outil de prescriptions de travaux. En dehors du cas où elle ne concerne que quelques immeubles isolés, elle s'insère en principe dans le processus de revitalisation de l'ensemble du quartier : ce processus peut s'appuyer sur une procédure de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ou sur une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), sachant que ces interventions ne doivent pas être trop longues. Ces différents outils opérationnels se situent au cœur de dispositifs de programmation plus larges dont l'échelle temporelle s'apprécie à plus long terme. Ainsi, dans les centres anciens,

[1023] C'est à dire des bureaux privés et des administrations regroupés avec des équipements collectifs publics et privés et des logements.
[1024] Art L. 313-4 CU.

l'association PRI/ zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)[1025] ou PRI/secteur sauvegardé est relativement fréquente et témoigne du souci d'assurer aux opérations d'aménagement une cohérence technique et temporelle. Outre le fait que la durée d'une opération d'aménagement, surtout lorsque celle-ci comporte des travaux importants qui compromettent temporairement l'accessibilité, est un facteur déterminant de sa popularité, il n'en demeure pas moins que l'articulation des outils opérationnels doit être pensée en amont : c'est dans la phase de conception du projet qu'il convient de prendre le temps.

[1025] Nous avons vu précédemment que ces dernières ont été remplacées dans le cadre de la loi Grenelle 2 par des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

Conclusion

L'organisation urbaine qui était fondée sur celle de l'organisation scientifique du travail a montré ses limites face à la mutation du concept de travail : même si elle ne concerne pas la totalité des citadins, la désynchronisation des horaires de travail a entraîné celle des rythmes sociaux et donc des usages de la ville. Avec pour objectif de concilier ces différentes temporalités, la mise en place de politiques temporelles répond en partie au souci d'améliorer la qualité de vie des citadins. La mise en œuvre de ces politiques ne suscite pas de difficultés particulières : l'élargissement des horaires d'ouverture des services et des commerces, l'élaboration de plans régulateurs des déplacements ou le développement du travail à distance dépendent davantage d'une évolution des mentalités que de questions techniques. En revanche, la conciliation de ces politiques avec celles de l'aménagement urbain s'avère plus problématique car les temps de construction de la ville sont incompressibles. La difficulté qui se pose n'est pas tant d'adapter l'organisation urbaine aux différents rythmes sociaux, mais de détecter les phénomènes émergents et d'anticiper la rapidité des changements sociaux-structurels. Or il faut reconnaître que la diversité et l'imprévisibilité des facteurs qui déterminent les implantations urbaines peuvent rendre illusoire la volonté de définir à l'avance le contenu d'une urbanisation à une échéance lointaine. Certains préconisent d'ailleurs de ne prévoir dans les documents d'urbanisme qu'une simple trame d'accueil d'éléments urbains sans définir à l'avance son contenu. Entre ces deux extrêmes, il convient de réfléchir à l'adaptabilité du projet d'aménagement dans le futur immédiat, c'est-à-dire tout au long du processus de réalisation, mais également à sa durabilité fonctionnelle sur le long terme. Cet objectif a quelque chance d'être atteint si on s'est donné préalablement le temps d'observer et d'analyser l'évolution des usages spatiaux-temporels des citadins. L'anticipation de leurs attentes repose sur leur participation et sur l'intervention de divers spécialistes qui établiront un diagnostic partagé sur le contenu urbain du quartier, l'évolution de sa composition socio-économique et de son rôle dans la ville à une échéance lointaine. L'accessibilité des centres et des nouvelles centralités par l'élaboration de politiques du temps entraîne donc de nouvelles exigences de gestion et de gouvernement des villes : loin de se limiter aux considérations morphologiques tenant à la conception de la trame viaire ou à l'organisation spatiale des différentes fonctions, elle implique que l'on dépasse les modes de raisonnements urbanistiques antérieurs consistant à ne voir dans la centralité qu'une image, architecturale ou urbanistique. Son attractivité tient davantage à son fonctionnement interne c'est-à-dire aux pratiques urbaines, quotidiennes ou hebdomadaires, qui s'y exercent.

L’évolution des modes de vie est donc un critère fondamental pour mesurer les processus de mutations à l’œuvre et programmer une gestion plus harmonieuse des rythmes urbains. Seule une organisation conjointe de l’espace et du temps, couplée d’un partenariat solide entre les différents intervenants, aura quelques chances d’y parvenir.

Conclusion Titre II

La question des temporalités révèle les dynamiques de la société urbaine des pays développés : fondées principalement sur la rapidité, la fluidité et la mobilité, ces dernières se manifestent essentiellement par un désir effréné de maîtrise du temps, qu'il s'agisse du temps de travail, du temps social, familial ou économique. Or si l'espace physique a beaucoup retenu l'attention des politiques qui ont cherché à l'aménager, à le rendre attractif ou à le préserver, le temps n'a en revanche pas fait l'objet de la même attention. Limité à l'édiction d'une règlementation visant à assurer la tranquillité et la sécurité publique durant la nuit, le temps a suivi la même évolution que celle des espaces urbains : il s'est en effet divisé, pour ne pas dire sectorisé, en fonction des usages qu'on lui attribuait. Après avoir été démystifié, le temps a été dicté selon les logiques de la productivité économique imposant des horaires et des jours de travail commun à l'ensemble des classes sociales. Néanmoins, les progrès techniques de la société moderne ont changé la donne, et nous nous trouvons aujourd'hui en présence d'un concept d'autant plus difficile à cerner qu'il se subdivise en une multitude de temps différents, désynchronisés et parfois même déshumanisés. Nous avons évoqué l'importance du rôle joué par les plus grandes industries dans ce domaine qui ont imposé de nouveaux temps sociaux fondés d'abord sur la fixité puis sur la fluidité. Néanmoins, les avancées technologiques, qui ont permis de passer du paradigme fordiste au paradigme toyotiste, se sont couplées d'avancées scientifiques considérables qui ne sont pas étrangères à la multiplication des temporalités urbaines. En effet, un autre phénomène contribuant largement à modifier le rapport traditionnel au temps réside dans l'allongement progressif et continu de la durée de vie moyenne des individus : ainsi, le temps des personnes âgées, de la retraite, constitue une temporalité nouvelle qui pose d'ailleurs d'autres questions telles que celles de l'allongement de la durée de travail. Parallèlement, la seconde partie du XX^{ème} siècle a vu s'accroître le temps consacré aux études, ce qui a donné naissance à une temporalité étudiante. Il est intéressant de constater que ces catégories sociales sont justement celles qui vivent le plus souvent en centre-ville du fait qu'elles ne possèdent ou utilisent très peu l'automobile. Cette remarque n'est pas dénuée d'intérêt et prouve qu'en dépit de ses contraintes morphologiques et foncières, le centre-ville s'adapte à la modernité et n'est pas voué à la muséification que nombre de spécialistes lui prédisait. Il a su tirer parti de certains aspects de la vie moderne : c'est ainsi que la nuit a été mise à contribution dans le développement de certains loisirs et dans la mise en valeur du patrimoine. Cette capacité d'adaptation se heurte néanmoins à des obstacles qui se révèlent, comme les nouvelles

temporalités urbaines, relativement récents. Il est ainsi de l'éclairage public qui, après avoir connu une expansion démesurée, se trouve injustement qualifié de « pollution lumineuse »[1026]. On oublie alors qu'il est à l'origine des bals et fêtes religieuses et populaires qui ont permis de prolonger, après le coucher du soleil, la convivialité des centres désespérément recherchée aujourd'hui. Face à la nécessité de prendre en compte les impacts des émissions de lumière artificielle sur l'environnement, la loi Grenelle I a rappelé que ces émissions étant de *« nature à présenter des dangers ou à causer un trouble excessif aux personnes, à la faune, à la flore ou aux écosystèmes, entraînant un gaspillage énergétique ou empêchant l'observation du ciel nocturne feront l'objet de mesures de prévention, de suppression ou de limitations »*[1027]. La loi Grenelle 2 détaille d'ailleurs de quelle manière ces objectifs peuvent être atteints[1028] et inscrit la prévention des nuisances lumineuses dans le code de l'environnement. Certains aspects des nouveaux temps urbains se révèlent donc incompatibles avec les objectifs de la société moderne mais aucun système sociétal n'est jamais parfait. Ainsi, l'histoire des villes est jalonnée de ruptures et l'évolution n'est jamais linéaire : c'est tout l'intérêt du concept de temporalités urbaines. En effet, à chaque rupture temporelle correspond une rupture physique et nous avons pu constater que le rapport au temps est un puissant révélateur de l'évolution sociale du tissu urbain. Les temporalités urbaines doivent donc faire l'objet d'une approche globale car elles interagissent entre elles et produisent, du fait de cette interaction, un mouvement dont l'ampleur peut avoir pour effet de modifier de façon durable les modes de vie. Ainsi n'a-t-on pas accordé assez d'importance aux bouleversements induits par les changements sociaux de l'après guerre, par l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail ou par la désynchronisation des rythmes de travail. Dès lors, le centre-ville s'est rapidement trouvé en décalage avec les exigences de la société civile d'autant plus que son adaptation à la vie moderne nécessite de prendre en compte des contraintes bien plus importantes qu'ailleurs. Ainsi, on a assisté à la délocalisation d'un certain nombre de fonctions que ce soit en matière commerciale, mais également de services publics ou de sièges administratifs. En fait, le centre-ville est doublement victime :

- d'une part, victime de son exiguïté spatiale qui pousse à la délocalisation des activités : à l'origine d'une augmentation démesurée du prix du foncier, le manque d'espace a engendré un phénomène de réaffectation des bâtiments publics qui n'est

[1026] Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, dossier de presse sur le projet de loi Grenelle de l'environnement : vers une reconnaissance de la pollution lumineuse, 23 septembre 2008.
[1027] Art 41 loi du 3 août 2009 précitée.
[1028] Art 173 loi du 12 juillet 2010, précitée, codifié à l'art L. 581-3 du code de l'environnement.

toutefois pas sans conséquences. Souvent réalisée au profit d'entreprises privées qui en ont fait leur siège, la vente de nombreux bâtiments a certes permis de maintenir un rôle fonctionnel au patrimoine tout en se dégageant des contraintes liées à son entretien. Néanmoins, elle a favorisé la prédominance d'un temps dicté par des logiques capitalistes sur un temps dicté par des logiques sociales. La présence de nombreuses entreprises tertiaires en centre-ville et la nature des emplois qui y sont exercés laisse, dans les faits, peu de marge d'application à la loi sur les 35 heures. Les temporalités liées à l'emploi dans le secteur privé étant souvent différentes de celles relevant du secteur public, le centre-ville fonctionne en accéléré, poussé par une logique de modernité et de mondialisation.

- d'autre part, victime de sa multifonctionnalité qui en fait le lieu de la ville ou les temporalités urbaines sont les plus nombreuses : ainsi, au sein de chaque fonction (habitat, commerce, loisir, travail) se décline une pluralité de temporalités différentes qui, comme en matière de stationnement, sont souvent sujettes à des conflits : ce constat est particulièrement visible en ce qui concerne l'association du travail, et donc du respect du temps de sommeil et du loisir accessible désormais 24 h sur 24 en hypercentre dans les villes dites « globales ».

Dans ce contexte, les politiques publiques ont-elles réellement donné les moyens aux collectivités locales de suivre cette course à la modernité, ce culte du confort et de l'instantanéité des services et des informations ? A-t-on véritablement pris le temps de s'intéresser au temps alors même qu'il conditionne l'utilisation que nous faisons de l'espace ? Force est de constater que la prise de conscience de l'intérêt de concilier les temps dans l'espace urbain est relativement récente. Alors que Lionel Jospin déclarait quelques mois avant le vote de la loi SRU *« La vie est du temps. Une politique qui s'intéresse au temps, c'est une politique de la vie ». « Nous devons mettre les villes au tempo de leurs habitants »*[1029], il n'existe pour l'instant aucun bilan des mesures mises en œuvre. Certes, l'exercice n'est pas facile et si la participation des employeurs publics et privés dans cette démarche est aisément quantifiable quant au nombre de déplacements physiques supprimés, un problème de taille demeure : celui du temps nécessaire aux actions et opérations d'aménagement menées par les collectivités locales. Sur ce point, l'harmonisation de celles-ci dans le cadre de l'alinéa 2 de l'article L. 300-1 CU doit également se réaliser sur le plan temporel et il nous semble souhaitable de compléter le texte en ce sens. En effet, le temps est un nouvel espace à

[1029] L. JOSPIN, Conférence nationale « Les temps de la vie quotidienne », septembre 2000.

conquérir par les politiques d'aménagement : il doit, au même titre que l'espace physique, être aménagé non pas seulement dans un souci de cohésion sociale, mais également dans un souci de cohérence urbaine.

Conclusion Partie II

A l'issue de la première partie de nos recherches, nous avions constaté que l'approche juridique de la notion de mobilité ne permettait pas d'appréhender, et encore moins de maîtriser, la diversité des flux qui convergent vers le centre-ville. C'est parce qu'il existe différentes formes de mobilité qu'il nous est apparu logique d'envisager différentes formes d'accessibilité reposant à la fois sur des logiques spatiales et temporelles. En effet, la centralité est représentative d'un certain potentiel urbain qui n'a de valeur et d'utilité qu'à la condition d'être accessible à tous. L'accessibilité des centres-villes conditionne donc ce que l'on pourrait appeler le « droit à la centralité », mais plus encore, elle conditionne l'existence même de la centralité urbaine. En ce sens, il importait dans notre recherche de bien marquer à quel point cette exigence d'accessibilité dépasse nécessairement et de beaucoup le simple déplacement physique car si le fait de *« pouvoir se déplacer est une condition de la vie urbaine et de l'équité sociale »*[1030], l'évolution de la vie urbaine a entraîné une évolution des modes et des motifs de déplacements qui contraint les pouvoirs publics et les aménageurs à raisonner, non plus en termes de déplacements physiques, mais en termes de mobilité. Dès lors, l'accessibilité prend une toute autre dimension : elle devient un instrument de mise en œuvre du droit à la mobilité, sachant que la mobilité est elle-même un instrument de mise en œuvre du droit à l'emploi, à l'éducation, au logement, à la consommation, à la culture et aux loisirs.

Par conséquent, si l'accessibilité des centres-villes suppose de maîtriser la mobilité, elle suppose également de maîtriser les modalités d'exercice d'un droit aux aspects multiformes et parfaitement évolutifs. Or en agissant essentiellement sur l'espace par l'édiction de règles relatives au stationnement et par la réalisation d'équipements de transports multimodaux, la question de l'accessibilité au centre n'est traitée que partiellement. En effet, ce faisant, les politiques d'aménagement n'envisagent la capacité du centre à être atteint qu'en fonction des infrastructures de transports dont il est doté. L'aspect temporel est certes présent, mais il se limite à l'édiction de mesures ponctuelles, dénuées de toute vision d'ensemble, telles que l'institution d'une zone bleue ou de la gratuité du stationnement nocturne. La relation entre l'espace et le temps n'a été exploitée qu'*a minima* et la saturation de la voirie urbaine en centre-ville s'accompagne également d'une saturation des transports publics.

Notre recherche a permis de constater puis de démontrer que si la désynchronisation des temps de travail peut constituer une alternative intéressante, c'est sous l'importante réserve,

[1030] F. ASCHER, *« Les nouveaux compromis urbains : lexique de la ville plurielle »*, *op. cit.*, p. 75.

bien souvent dirimante, qu'à défaut d'être harmonisée avec les autres éléments de la vie urbaine, elle entraînera le plus souvent une ségrégation dans l'accessibilité aux services, aux équipements et aux loisirs.

C'est pourquoi il nous est apparu que la question de l'accessibilité doit faire l'objet d'une approche globale car l'augmentation des possibilités d'accéder à un lieu, par un haut niveau de desserte et/ou une répartition des usagers dans le temps, peut produire des effets pervers. C'est d'ailleurs tout l'enjeu, et toute la difficulté, d'aborder le centre-ville sous l'angle de l'accessibilité, et pas seulement sous celui de son niveau de desserte en transports collectifs. C'est pourtant ainsi que l'on mesure le plus souvent l'accessibilité d'un lieu : l'offre de transport est alors mise en relation avec le système d'activités, ce qui, pense-t-on, permettrait d'adapter le mode de transport aux enjeux poursuivis. Si cette technique présente l'avantage de pouvoir harmoniser l'offre de transport avec les temporalités dictées par les activités, elle présente également des faiblesses :

- d'une part, elle ne précise pas à quelle échelle doit s'apprécier l'accessibilité et semble ignorer le point de départ de l'usager. Or la qualité de desserte d'un lieu peut changer radicalement selon le point d'origine et aboutir à des situations paradoxales : ainsi, il est parfois plus facile d'accéder au centre-ville à partir de la périphérie plutôt que d'un quartier plus proche et situé à l'intérieur même de la ville.
- d'autre part, elle suppose que le système d'activités soit relativement homogène car la présence de multiples enjeux sera une source de complexité dans l'harmonisation des modes de transport. Ce constat est particulièrement visible dans les centres, où la diversité du potentiel conduit à effectuer des arbitrages qualifiés de discriminations positives dans la mesure où ils se justifient par l'intérêt public. Toutefois, la discrimination positive devient négative lorsqu'on considère l'augmentation des valeurs foncières liées à un haut niveau de desserte : la notion d'accessibilité se détache alors de l'espace et du temps et conduit à une hiérarchisation fondée, non plus sur l'usage, mais sur la capacité financière de l'habitant à se maintenir en centre-ville, et plus particulièrement dans les centres urbains. Le processus d'embourgeoisement des centres témoigne, en effet, de cette tendance : l'accessibilité physique au centre par la conciliation de la voiture particulière et des transports collectifs engendre inévitablement une surenchère des prix immobiliers qui aboutit à une inaccessibilité au logement pour les catégories sociales les plus modestes.

Qu'il s'agisse d'accessibilité spatiale ou temporelle, le principe des vases communicants peut transformer l'accessibilité en inaccessibilité. Nous sommes donc en présence d'une notion

multi-dimensionnelle qui inclut simultanément des facteurs physiques, temporels, économiques, sociaux, et bien évidemment environnementaux, pouvant aller à l'encontre les uns des autres.

Pour sa part, le droit de l'urbanisme ne consacre cette notion que dans le cadre du régime spécifique résultant de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées[1031] qui a prévu, notamment, la mise en place de schémas directeurs d'accessibilité de transports collectifs urbains. A ce titre, il apparaît en décalage avec les recommandations émises par le Conseil de l'Europe qui, dès 2001, faisait état de la nécessité de dépasser les questions d'accessibilité des bâtiments et des transports pour les personnes handicapées en intégrant la notion de « conception universelle » dans les programmes de formation de l'ensemble des professions travaillant dans le domaine de l'environnement bâti[1032]. Importé des Etats-Unis, ce concept avait été défini dans le cadre d'un travail collectif associant architectes, designers de produits et chercheurs dans le domaine du design environnemental, comme *« la conception de produits et d'environnements dont l'usage est destiné à tous dans la plus large mesure, sans besoin d'adaptation ou de conception spéciale. Le but du concept « Universal Design » est de simplifier la vie de chacun en fabricant des produits, des systèmes de communications et en construisant un environnement plus confortable à l'usage pour le plus grand nombre de personnes ; sans coût ou avec un faible coût supplémentaire. Le concept de « conception universelle » vise les personnes de tous âges, toutes tailles et toutes capacités »*[1033]. Ces principes seront repris en 2006 dans la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées[1034], ainsi qu'en 2007 dans une nouvelle résolution du Conseil de l'Europe qui voit dans la conception universelle une véritable « stratégie » qui vise à concevoir et à élaborer *« différents environnements, produits, communications, technologies de l'information et services qui*

[1031] Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, JO n°36, 12 février 2005, p. 2353.

[1032] Conseil de l'Europe, 15 février 2001, résolution ResAP(2001)1 *« Introduction des principes de conception universelle dans les programmes de formation de l'ensemble des professions travaillant dans le domaine de l'environnement bâti »*, dite « *Résolution de Tomar* ».

[1033] Il est important de relever que ce travail trouve son origine dans l'handicap d'un Professeur à l'Université de Caroline du Nord, Ronald MACE, atteint par une polyomélite le condamnant sa vie durant au fauteuil roulant. The Center for Universal Design à l'Université de Caroline du Nord avait alors diffusé une définition de « Universal Design », sachant que la notion de « design » regroupe aux USA toute activité de conception élaborée et dépasse nécessairement la simple connotation stylistique qu'on lui attribue en français. Voir Ronald L. MACE, Graeme J. HARDIE, Jaine P. PLACE, *« Accessible Environments : toward universal design"*, AUED. 9.96, 1996, 44p.

[1034] Art 2, Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 à laquelle la France a adhéré le 18 février 2010. Cette adhésion s'inscrit dans la continuité de la création, le 11 février précédent, de l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle qui avait été proposé par le gouvernement à la suite de la première Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008 et dont le premier rapport a été remis au Premier ministre le 16 mai 2011.

soient, autant que faire se peut et de la manière la plus indépendante et naturelle possible, accessibles, compréhensibles et utilisables par tous, de préférence sans devoir recourir à des solutions nécessitant une adaptation ou une conception spéciale »[1035]. Cette stratégie peut ainsi s'appliquer pour améliorer l'accès pour tous dans tous les domaines de la société comme l'environnement bâti, les nouvelles technologies de l'informatique et de la communication, les transports, les services, le tourisme, les produits et les biens, l'information, l'emploi, l'éducation, cette liste n'étant bien évidemment pas limitative. Ainsi, alors même qu'elle trouve son origine dans la volonté de faciliter l'accessibilité des handicapés, la notion de « conception universelle » va bien plus loin que celle de « conception accessible ». Cette dernière conception, en effet, qui se définit comme une conception qui n'exerce aucune discrimination à l'encontre des personnes ayant des incapacités, se révèle finalement être ségrégative dans la mesure où elle ne vise qu'un nombre limité d'usagers. Outre le fait qu'elle s'applique à une vaste gamme d'environnements construits, sociaux et virtuels, la conception universelle peut servir de fondement à une politique d'accessibilité qui trouverait son universalité dans le fait qu'elle serait applicable à tous les citoyens sans discriminations. En ce sens, une politique d'accessibilité serait une politique qui raisonne davantage en termes de services aux personnes qu'en termes d'équipements des lieux. Il faut donc selon nous revisiter le paradigme traditionnel de l'accessibilité limité aux personnes souffrant d'un handicap afin de l'orienter vers une conception universelle qui intègrerait les besoins d'une population plus élargie. François Ascher évoque à ce sujet la nécessité *de « déspécialiser ce qui a trait à l'accessibilité pour les handicapés »* afin de reverser l'handicap *« dans le pot commun des spécifications de base de la construction, des transports et de l'urbanisme »*[1036]. Cela permettrait notamment de pérenniser un corpus juridique dont l'instabilité actuelle révèle la difficulté de raisonner sur le long terme : ainsi, avec l'allongement de la durée de vie, l'aménagement des centres-villes doit faire face à de nouveaux besoins auxquels on ne pourra répondre qu'autant que les équipements qu'ils nécessitent seront économiquement réalisables[1037]. Pour ce faire, il convient de « décatégoriser » les usagers pour que ce qui

[1035] Conseil de l'Europe, 12 décembre 2007, ResAP(2007)3, « *Parvenir à la pleine participation grâce à la conception universelle* ».

[1036] F. ASCHER, *« Les nouveaux compromis urbains : lexique de la ville plurielle »*, *op. cit.*, p. 25.

[1037] Nous pensons ici à la proposition de loi n°779 de simplification des normes applicables aux collectivités locales déposée au Sénat le 4 août 2011 qui prévoit la possibilité de déroger, au nom du principe de proportionnalité des normes et de leur adaptation à la taille des collectivités, à certaines mesures règlementaires en matière d'accessibilité des établissements recevant du public. Ces assouplissements, qui seraient strictement encadrés par un décret en Conseil d'Etat, se justifieraient en cas d'impossibilité technique de procéder à la mise en accessibilité, en cas de contraintes liées à la préservation du patrimoine architectural, ou en cas de disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences au regard notamment du coût

représente aujourd'hui une prestation supplémentaire ne soit demain qu'un service de « droit commun » dont la généralisation aura permis de contrôler le coût. Ainsi, en cherchant véritablement à répondre aux besoins de la diversité, une politique d'accessibilité universelle poursuivrait un double objectif :

- d'une part, celui de garantir une accessibilité à tout, c'est-à-dire aux lieux, aux biens, aux équipements, aux services…
- d'autre part, celui de garantir une accessibilité pour tous, c'est-à-dire à l'ensemble de la population aux prises, ou non, avec des incapacités, quelles que soient l'origine, la gravité et l'aspect permanent ou provisoire de celles-ci.

On comprend qu'au terme de notre analyse, il nous soit en définitive apparu que seule une politique d'accessibilité universelle permettrait, par le biais de la diversité sociale, de garantir un droit d'accès à la diversité des fonctions urbaines. A ce titre, elle offre de nouvelles perspectives pour parvenir à un équilibre entre l'accessibilité du centre-ville et la maîtrise de la mobilité.

induit par la mise en accessibilité. Les deux premiers cas de dérogation ne sont pas sans rappeler les dérogations qui étaient prévues en matière de participation pour non réalisation de places de stationnement.

CONCLUSION GENERALE

Réceptacle des dynamiques et des tensions de la société civile, le centre-ville reflète la spécificité de l'économie et de la civilisation. C'est sans doute la raison pour laquelle nous avons rencontré, à plusieurs reprises, un sentiment de frustration, la richesse du sujet nous imposant une sélection draconienne des points à traiter. A l'inverse, le foisonnement des informations susceptibles de faire évoluer notre réflexion présentait à la fois un avantage et un risque : l'avantage était de démontrer l'intérêt qu'il y a d'aborder le centre-ville différemment, c'est-à-dire au moyen d'une approche transversale et multidisciplinaire ; le risque était de nous éloigner de notre sujet en nous livrant à une analyse de l'aménagement des villes plus que de leur centre. Nous avons donc tenté, non sans difficultés, d'individualiser le centre dans un contexte urbain et juridique qui tend au contraire à le banaliser et à l'envisager comme un simple secteur recelant de la centralité. Cette démarche supposait d'identifier ce qui en fait le lieu principal de la ville, c'est-à-dire ce dont il faut impérativement se préoccuper si on veut que ce « secteur » continue à produire de l'attractivité en dépit des contraintes qu'il présente par rapport aux nouveaux lieux de centralité.

Les développements que nous avons menés à cet égard ont eu pour objet de démontrer que ce qui fait l'attractivité des centres-villes réside dans l'équilibre, oh combien fragile…, des relations qu'il entretient avec la périphérie. Nous avons ainsi pu constater que l'attractivité se joue désormais en termes de mobilité des hommes, des biens et des capitaux, et que l'enjeu des politiques d'aménagement des centres-villes repose sur la conciliation de multiples paradoxes qu'il convient désormais d'appréhender à une échelle de plus en plus vaste. Dès lors, si nous nous sommes efforcés de tirer parti de disciplines voisines pour anticiper les besoins auxquels les centres-villes de demain devront répondre, de nombreuses questions restent posées.

Le consensus entre la densité et l'accessibilité n'est pas une solution miracle et ne peut être validé d'autant que ses limites auront été fixées et acceptées. Autrement dit, il ne s'agit pas tant de répondre aux besoins futurs, mais de s'interroger sur le point de savoir si les politiques d'aménagement sont bien fondées à les retenir en termes de choix de société. Ainsi, *« La prospective est tout particulièrement l'étude de l'avenir lointain »* et *« si l'avenir dépend de tout ce qui existe à présent, et de la manière dont nous sommes placés dans ce présent – c'est-à-dire de ce que nous pouvons -, il dépend aussi de ce que nous voulons »*[1038].

[1038] G.BERGE, *L'attitude prospective, in* DARCET (J.), *« Etapes de la prospective »*, Paris, PUF, coll Bibliothèque de prospective, 1967, 343p.

Notre réflexion sur l'aménagement des centres-villes ne pouvait donc qu'être incomplète : d'un point de vue philosophique et sociologique, elle laisse place à des questions existentielles auxquelles nous n'avons ni les moyens ni la prétention d'apporter les réponses ; d'un point de vue juridique, elle envisage les outils permettant de concilier densité et accessibilité dans le cadre d'un aménagement de surface mais laisse entière la question de l'urbanisation souterraine des centres-villes. Or à l'heure où l'ensemble des discours politiques s'accordent pour revenir à la pratique de fortes densités, nous avons vu que ces dernières ne sont pas sans soulever un certain nombre de problématiques. En effet, qu'il s'agisse de densité bâtie ou humaine, la fixation de seuils de tolérance nous semble très difficilement évitable, certes, d'abord d'un point de vue humain, mais également d'un point de vue stratégique. Il faut impérativement éviter de densifier trop brusquement, à défaut de quoi les individus ressentiront un sentiment d'oppression qui finira par nuire à l'attractivité des centres. Parmi les techniques de densification, nous avons évoqué le recours aux immeubles de grande hauteur (IGH) ainsi que les contradictions que ces derniers soulèvent, tant au regard du principe d'équilibre que du principe de développement durable. De plus, l'édification d'IGH en centre-ville se trouve limité par la présence d'un environnement bâti de qualité, souvent protégé, qui s'accommode difficilement avec l'architecture futuriste qui caractérise les tours. Pour éviter que le contexte urbain soit totalement dénaturé tout en anticipant les nouveaux besoins auxquels les centres-villes devront, mais surtout pourront répondre, d'autres alternatives de densification doivent être envisagées.

A ce titre, l'espace souterrain constitue un espace d'avenir qui demeure pour l'instant mal connu, si ce n'est pas les spécialistes des géosciences. Cet espace, invisible et complexe, fait pourtant l'objet de nombreuses réflexions compte tenu des atouts qu'il présente pour un aménagement durable des centres-villes[1039]. D'un point de vue esthétique, son exploitation offre à la fois l'opportunité de mettre en valeur un patrimoine géologique et historique peu exploité jusqu'à alors (caves agrémentées de voûtes), mais également de limiter l'intrusion visuelle de certains ouvrages en surface. D'un point de vue technique, l'absence d'exposition à l'environnement et la résistance des structures aux pressions du terrain font des ouvrages

[1039] BRGM, *Le sous-sol : espace urbain de demain ?*, Les enjeux des géosciences, fiche de synthèse scientifique, n°19, mars 2008 ; La ville par en dessous : modélisation et gestion des ressources du sous-sol urbain, SIG 2009, Conférence francophone ESRI, Versailles, 30 et 1er octobre 2009.

souterrains des ouvrages plus résistants dans la durée ainsi qu'à certaines catastrophes naturelles[1040]. Enfin, d'un point de vue environnemental, les avantages sont multiples :

- l'optimisation du sous-sol permet de réduire les déplacements et donc de limiter la pollution découlant de l'utilisation de véhicules à moteur, qu'ils soient individuels ou collectifs ;
- l'énergie géothermique et la capacité de stockage de chaleur du sous-sol peuvent servir au chauffage et à la climatisation des bâtiments et donc réduire la consommation énergétique [1041];
- l'eau souterraine peut être affectée à l'usage domestique et certains matériaux des excavations peuvent être valorisés comme matériaux de construction, ce qui minimise les transports et le stockage ;

Alors qu'en France, le sous-sol urbain n'a été sollicité que dans le cadre de la réalisation d'infrastructures de transports et de réseaux, d'autres pays ont déjà mis à profit ce nouveau potentiel. Ainsi, le Japon, le Canada ou la Finlande ont élaboré des systèmes de réseaux piétonniers reliant des bâtiments ou des stations de métro et ont tiré parti du flux de personnes ainsi produit pour développer des zones commerciales. A Monaco, où les contraintes géographiques ont conduit, dès le XIX^{ème} siècle, à construire sur la mer, l'urbanisme souterrain a permis de libérer des espaces à bâtir, d'améliorer la desserte et donc le cadre de vie des quartiers par la réalisation de tunnels, ou de répondre à des besoins logistiques importants[1042]. S'il est exact que les contraintes climatiques et/ou géographiques justifient en grande partie que ces pays aient été les précurseurs de l'aménagement souterrain, il n'en demeure pas moins que les contraintes résultant de l'augmentation permanente de la population urbaine constituent aujourd'hui, pour les villes du monde entier, un motif incontestable d'intérêt pour des expériences jusqu'alors inédites. Le sous-sol est en effet à la fois une ressource et un espace appelé à jouer un rôle décisif dans le processus de densification.

[1040] Il semblerait en effet que ce type d'ouvrage soit moins sensible aux séismes, encore que celui de Kobé en 1995 ait détruit une station de métro enterrée ; en revanche, il pose de nombreux problèmes en cas d'inondation, d'incendie ou d'attentat terroriste.
[1041] Il faut néanmoins tenir compte du fait que l'occupation de l'espace souterrain consomme environ 30% d'énergie en plus (électricité, évacuation d'air), ce qui relativise le gain de consommation.
[1042] Il s'agit notamment de la gestion des eaux pluviales et usées qui est assurée par deux usines souterraines dont l'une se situe en caverne sous le Rocher, et l'autre en sous-sol d'un immeuble industriel du quartier de Fontvieille.

Néanmoins, force est de constater qu'il souffre d'une mauvaise image, à la fois de la part des populations pour lesquelles il est représentatif de stations de métro mal aérées et peu sécurisantes, mais également de la part des pouvoirs publics qui y voient des travaux complexes, longs, coûteux, dangereux et souvent difficiles à mener compte tenu des imprévus ou des impératifs géologiques ou archéologiques. Cette image négative est renforcée par une appréhension quasi mythique du sous-sol où l'absence d'air et de lumière en font un espace déshumanisé plus proche de l'enfer que de la ville. Cette perception n'est pas toujours justifiée dans la mesure où les conditions d'utilisation de certains aménagements en surface sont similaires à ce qu'elles seraient s'ils avaient été enfouis. Il en est ainsi de la plupart des grands magasins dans lesquels l'absence d'éclairage naturel n'étonne plus personne, pas plus que la médiocrité de leur architecture qui, de ce point de vue au moins, gagnerait à être enterrée. De même, certaines activités, telles que les salles de spectacles ou les cinémas, ne nécessitent pas d'être exercées à la surface, et l'utilisation ancienne et quotidienne de certains ouvrages souterrains témoigne qu'il n'existe pas d'opposition majeure à l'aménagement de lieux de vie en sous-sol[1043]. Ces derniers peuvent par ailleurs produire un effet de levier et contribuer à redynamiser certaines fonctions en surface : il faut en effet rappeler que l'une des motivations de la création du Forum des Halles à Paris était la crainte du dépérissement de l'activité commerciale centrale au profit de la banlieue. Plus de trente ans après son ouverture, ce monument d'urbanisme souterrain est appelé à jouer un rôle déterminant dans le projet de restructuration du quartier des Halles pour lequel il est aujourd'hui question de relier la ville du dessus à la ville du dessous.

Les avantages de l'aménagement souterrain ne sont plus à démontrer et le sous-sol est amené à devenir une partie vivante de la ville. Il ne s'agit pas, bien sûr, d'installer des logements en souterrain, mais de favoriser *« l'utilisation résidentielle des centres-villes »*[1044] en enterrant les infrastructures de transports et d'équipements diverses dans le cadre d'un projet global d'aménagement du dessus et du dessous. L'occupation du sous-sol permet d'aérer le tissu urbain en libérant la surface des équipements les plus consommateurs d'espace, les plus gênants et les plus disgracieux : en ce sens, « *il induit une valorisation certaine de la surface*

[1043] Il en est ainsi pour nombre d'amphithéâtres au Conservatoire national des Arts et Métiers, à l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, à l'Unesco, des bureaux du Sénat, de la salle souterraine de la Banque de France où près de 11.000 m² ont été construits en 1925 à 25 mètres de profondeur, mais également de nombreuses salles de sport, de musique, de théâtres, de musées ou de bibliothèques.
[1044] Charte des villes européennes pour la durabilité, Aalborg + 10, Inspiring Futures, 2004.

et participe ainsi à l'amélioration du cadre de vie »[1045]. Pour autant, il ne doit pas être considéré uniquement comme un fonds servant, corvéable à merci : il constitue en effet la dernière opportunité de densifier les centres-villes sans compromettre leur accessibilité et mérite à ce titre d'être envisagé non pas sous l'angle de l'occupation, mais sous celui de l'aménagement tel que nous l'avons décrit dans l'introduction du présent ouvrage. Or on constate que, bien souvent, cet espace[1046] est appréhendé isolément, sans logique d'ensemble, et fait l'objet d'opérations ponctuelles dénuées de toute vision à long terme. Dévalorisé, il se réduit à un usage technique désorganisé, accueillant les fondations des bâtiments, les parkings et les multiples réseaux de câbles, canalisations et tunnels de services de transports. De plus en plus nombreux et variés, la plupart des réseaux sont placés sous la surface des rues, ce qui complique ou interdit l'accès à un sous-sol plus profond et risque de compromettre définitivement la satisfaction des besoins en aménagements futurs. Il y a tout lieu de croire que, compte tenu des besoins toujours croissants de la société civile, les réseaux poursuivront dans les décennies qui viennent leur développement dans le sous-sol de nos villes : cela ne va pas sans poser toute une série de problèmes, qu'il s'agisse des dangers provoqués par la proximité de réseaux différents, ou des travaux de plus en plus coûteux pour la collectivité et de plus en plus gênants pour les habitants et les usagers. L'occupation du sous-sol public devient, dans de nombreuses rues, un casse tête insoluble qui engage la responsabilité des collectivités[1047]. Cette occupation anarchique doit donc faire place à une réflexion sur l'utilisation raisonnée, sinon raisonnable, de l'espace souterrain, au même titre que celle qui a été engagée en matière de gestion économe des sols. Il est d'ailleurs paradoxal de constater que si les autorités publiques ont pris conscience de la nécessité de limiter l'étalement urbain en optimisant l'usage des espaces déjà urbanisés, elles aient en revanche délibérément exclu les potentialités offertes par le sous-sol en la matière, condamnant ainsi ce dernier à devenir un no man's land en dépit des besoins des générations futures.

En effet, cette situation est d'autant plus préoccupante que le droit de l'urbanisme n'évoque le sous-sol que dans un cas : celui de sa protection[1048]. Sur ce point, il convient d'indiquer qu'antérieurement à l'ordonnance du 16 novembre 2011, le sous-sol était également évoqué au titre du calcul de la SHON, dans le cadre de la déduction des surfaces non aménageables

[1045] J. BREJEON, *Introduction à l'aménagement du sous-sol*, thèse sciences naturelles, Aix-Marseille 1, 1983, p. 181.
[1046] Le terme d'espace faisant référence, dans le cas du sous-sol, à son volume.
[1047] GROUPE DE RECHERCHE CLE DE SOL, *« Guide pratique des galeries multiréseaux »*, Voiron, Techni.Cités, coll Dossiers d'experts, 2005, 225p.
[1048] Art L. 121-1 et R. 123-11 CU.

pour l'habitation ou pour d'autres activités[1049]. Désormais, et à compter du 1er mars 2012, celui-ci ne figure plus parmi les surfaces pouvant être déduites de la surface de plancher de la construction, à l'exception du cas où la partie située en sous-sol constitue une cave[1050]. Les sous-sols non aménageables semblent donc aujourd'hui se limiter aux caves, ce qui peut laisser espérer un début de prise en compte de l'aménagement du sous-sol dans le but de favoriser la densification. En effet, les autres dispositions traitant du sous-sol étant disséminées au sein du code minier, du code de la santé et du code civil, la prise en compte juridique du sous-sol s'avère insuffisante et suscite une problématique nouvelle : celle de l'utilisation des outils de conception de l'urbanisme de surface pour aménager l'espace souterrain. Pour ce faire, le sous-sol doit être appréhendé de manière globale en rapprochant les législations issues du code minier, du code de la santé, du code civil et du code de l'urbanisme afin d'élaborer une politique d'aménagement des centres-villes en trois dimensions. L'exploitation de la hauteur, de la surface et du sous-sol doit en effet être envisagée simultanément, au sein d'un même projet qui s'inscrira nécessairement sur le long terme, à défaut de quoi les usages actuels risquent de compromettre les besoins à venir. Le développement de l'aménagement en souterrain ne doit pas se limiter aux besoins des constructions en surface ou à ceux de la circulation : il doit, selon nous, être appréhendé comme un futur espace de vie et pas seulement comme un support des activités s'exerçant en surface. Il faut planifier et organiser les aménagements souterrains en cohérence avec ceux de la surface et intégrer, dans tout projet d'aménagement en surface, une réflexion sur l'utilisation potentielle de son sous-sol. Pour autant, les documents d'urbanisme ne pourront planifier ce développement d'autant que les études nécessaires auront été réalisées et que les collectivités seront en mesure de les comprendre et de les exploiter. L'aspect technique repose bien évidemment sur l'intervention de nombreux spécialistes (ingénieurs civils, géologues, spécialistes de l'environnement, sociologues, urbanistes…) dont l'association au sein d'un travail commun devra permettre de concevoir un aménagement viable, vivable, durable et respectueux de l'environnement naturel. Mais le véritable challenge sera que celui-ci emporte l'adhésion des collectivités et des futurs usagers, ce qui suppose qu'ils aient été préalablement sensibilisés sur les multiples intérêts de créer de nouveaux usages de l'espace souterrain.

Certes, de nombreux freins juridiques, économiques, techniques et culturels s'opposent à cette prise de conscience, qu'il s'agisse de l'accès aux données du sous-sol par les aménageurs, des

[1049] Art L. 112-1 et R. 112-2 CU.
[1050] Art L. 112-1 CU applicable à compter du 1er mars 2012.

impacts sur le milieu environnant, des coûts de construction, de l'indemnisation des propriétaires[1051] ou encore de l'acceptation par la société civile de ce type d'aménagement. C'est d'ailleurs ce qui a conduit le gouvernement à s'opposer à la proposition de loi qui avait été présentée par le sénateur Jean-Paul Hugot le 14 janvier 2000 en vue de l'amélioration de la connaissance et de l'aménagement du sous-sol[1052]. Ce texte, qui avait vocation à s'inscrire dans la future loi SRU, proposait à la fois d'introduire dans le code de l'urbanisme une prise en compte du sous-sol dans les règles générales d'utilisation du sol[1053] et, parallèlement, de créer sous la forme d'un établissement public, une Agence de valorisation du sous-sol chargée :

- de promouvoir la mise en valeur et l'aménagement durable du sous-sol ;
- de mobiliser et diffuser l'information sur le sous-sol en utilisant les techniques les plus modernes ;
- d'intégrer les données du sous-sol dans les préoccupations et les documents d'urbanisme ;
- d'apporter une aide à la décision en matière de travaux souterrains.

Cette initiative n'a pourtant pas emporté la faveur du gouvernement qui, après avoir reconnu que le code de l'urbanisme comportait une lacune en ce qu'il n'envisage pas le sous-sol dans les règles générales d'utilisation du sol, a rejeté le texte sur les motifs suivants : *« Le gouvernement ne nie pas le problème. Il est tout à fait conscient de l'importance du sous-sol, qui parfois recèle des richesses, parfois pose bien des difficultés. Cela étant (...) le code de l'urbanisme n'a jamais comporté de dispositions régissant l'utilisation du sous-sol : ce sont toujours des législations spécifiques et autres que le droit de l'urbanisme qui le visent. Le Gouvernement ne souhaite pas déroger à cette très ancienne tradition, puisque nous n'en avons pas les moyens, à l'occasion de ce texte. »*[1054]. Certes, l'adoption de ces amendements dans le projet de loi SRU aurait inévitablement entraîné un retard incompatible avec la déclaration d'urgence dont il avait fait l'objet. Pour autant, onze ans plus tard, le droit de l'urbanisme reste figé et le législateur semble ignorer une toute autre urgence : celle de

[1051] L'article 552 du code civil dispose en effet que *« La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous »*.
[1052] Proposition de loi n°160 relative à l'amélioration de la connaissance et de l'aménagement du sous-sol, 14 janvier 2000.
[1053] Le titre I[er] du livre I[er] CU aurait ainsi été rédigé : « Règles d'utilisation du sol et du sous-sol » et la gestion économe du sol visé dans la dernière phrase de l'art L. 110 aurait intégrée celle du sous-sol.
[1054] Sénat, séance du 27 avril 2000, discussion du projet de loi n°279 relatif à la solidarité et au renouvellement urbain, amendements n°620 et 621.

reconnaître le sous-sol comme partie intégrante de la ville et de faire des centres les pionniers d'un nouvel aménagement.

Face à ce refus de penser l'avenir lorsque celui-ci suppose un travail lourd, onéreux et incompatible avec les échéances électorales, les perspectives d'aménagement des centres-villes se réduisent comme une peau de chagrin. Certes, l'utilisation de l'espace souterrain ne stoppera pas le phénomène d'étalement urbain : tout au plus, elle permettra de le retarder, nous laissant ainsi un peu plus de temps pour nous acclimater à un environnement urbain de plus en plus artificiel et virtuel et pour mettre en place de nouvelles stratégies. Certaines d'entre elles ont été évoquées au cours de cette étude et méritent d'être approfondies, qu'il s'agisse des politiques temporelles ou des nouvelles technologies de l'informatique et de la communication. Le sous-sol n'étant pas une ressource inépuisable, l'aménagement des centres-villes devra, à terme, se concevoir non plus en trois mais en quatre dimensions, ce qui revient à dire que le droit de l'urbanisme sera dans l'avenir un droit mixte régissant l'utilisation des sols en ce qu'elle a, à la fois, de visible et d'invisible. Le modèle de la ville compacte ou des courtes distances suppose non pas de réduire le temps pour parcourir un trajet, mais de supprimer le déplacement à chaque fois que c'est possible. Si on considère que cet objectif relève du droit de l'urbanisme, il faut alors reconsidérer son rôle pour lui donner les moyens d'associer à la planification des sols celle des flux immatériels qui conditionnent le fonctionnement de la société moderne.

En ce sens, il nous est apparu, au fur et à mesure de l'avancée de notre travail, que l'aménagement des centres-villes s'inscrit en précurseur de l'aménagement des autres lieux de centralité : il devient le lieu de la ville où l'organisation des fonctions urbaines permet de répondre au culte de l'instantanéité et aux besoins les plus divers générés par l'hyperproduction et l'hyperconsommation des modèles capitalistes. Face à cette *« mondialisation uniformisante »*, Jean-Pierre Sueur fait état de *« perspectives plurielles, laissant libre cours à la créativité propre de chaque civilisation – et de chaque civilisation urbaine – favorisant la diversité, le respect des différences. L'un des autres défis auxquels nous sommes confrontés est celui de la pluralité des cultures urbaines, inscrite dans l'espace et le temps, dans les murs, les rues et les places aussi bien que dans les œuvres des créateurs qui font vivre l'art vivant au cœur de nos cités »*[1055]. Le centre-ville reflète donc bien la spécificité de l'économie et de la civilisation, ce qui le préservera, dans une certaine mesure,

[1055] J-P. SUEUR, *« Les villes du futur, rêves ou cauchemars »*, Rapport d'information n°594 au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective, Actes de l'atelier de prospective du 29 avril 2010, Paris, Sénat, coll Les rapports du Sénat, 2010, 83p.

des dérives d'un aménagement standardisé œuvrant pour la production d'une centralité stéréotypée.

BIBLIOGRAPHIE

I OUVRAGES GENERAUX

CHAPUS (R.), « *Droit administratif général* », Paris, Montchrestien, coll Domat droit public, 15ème éd, 2001, 1369p.

CHARLES (H.), *« Droit de l'urbanisme »*, Paris, PUF, coll Thémis, 1997, 202p.

CHEVALLIER (J.), *« Le service public »*, Paris, PUF, coll Que sais-je ?, 6ème éd, 2005, 127p (8ème et dernière édition 2010, 126p).

CLERC-FOECHTERLIN (P.), « *L'essentiel du droit immobilier* », Paris, Gualino Lextenso, Les carrés : droit, science politique, 2011, 188p.

DELAIRE (Y.), *« La délégation des services publics »*, Paris, Berger-Levrault, coll Les indispensables, 3ème éd, 2008, 431p.

DE LAUBADERE (A.), VENEZIA (J-C.), GAUDEMET (Y.), « *Traité de droit administratif »*, Paris, LGDJ, 15e éd, tome 1, 1999, 1107p.

DUBY (G.) dir, FEVRIER (P. A.), FIXOT (M.) *alii, « La ville antique : des origines au IXème siècle » in « Histoire de la France urbaine »,* tome 1, Paris, éd du Seuil, coll L'univers historique, 1980, 600p.

DUBY (G.), LE GOFF (J.), dir, CHEDEVILLE (A.), *alii, « La ville médiévale : des Carolingiens à la Renaissance », in « Histoire de la France urbaine »*, tome 2, Paris, éd du Seuil, coll L'univers historique, 1980, 653p.

DUBY (G.) dir, CHARTIER (R.), CHAUSSINAND-NOGARET (G.) *alii, « La Ville classique : de la Renaissance aux révolutions », in « Histoire de la France urbaine »*, tome 3, Paris, éd du Seuil, coll L'univers historique, 1981, 651p.

DUBY (G.), AGULHON (M.), dir, CHOAY (F.) *alii, « La ville de l'âge industriel : le cycle haussmannien », in « Histoire de la France urbaine »*, tome 4, Paris, éd du Seuil, coll L'univers historique, 1983, 665p.

DUBY (G.), RONCAYOLO (M.), dir, BRUN (J.) *alii, "La ville aujourd'hui : croissance urbaine et crise du citadin », in « Histoire de la France urbaine »*, tome 5, Paris, éd du Seuil, coll L'univers historique, 1985, 668p.

ENCYCLOPEDIE DES COLLECTIVITES LOCALES, Dalloz, 2008.

GERARD (P.), *« Pratique du droit de l'urbanisme : urbanisme règlementaire, individuel et opérationnel »*, Paris, Eyrolles, 5ème éd, coll Droit, 2007, 295p.

GODFRIN (P.), DEGOFFE (M.), « *Droit administratif des biens : domaine, travaux, expropriation* », Paris, A. Colin, coll U Droit, 7ème éd, 2005, 507p (9ème et dernière édition Paris, Sirey, coll Sirey université, 2009, 499p).

GUGLIELMI (G. J.), « *Droit du service public* », Paris, Montchrestien, coll Domat droit public, 2ème éd, 2007, 755p.

GUILLIEN (R.), VINCENT (J.) « *Lexique des termes juridiques* », Paris, Dalloz, 13ème éd, 2001, 592p (17ème et dernière édition 2009, 769p).

HOCREITERE (P.), *« Le plan local d'urbanisme »*, Paris, Berger-Levrault, coll Les indispensables, 2004, 698p (dernière éd 2009, 783p).

INGALLINA (P.), *« Le projet urbain »*, Paris, PUF, coll Que sais-je, 2001, 127p (4ème et dernière édition 2010).

JACQUOT (H.), PRIET (F.), *« Droit de l'urbanisme »*, Paris, Dalloz, 6ème éd, coll Précis Dalloz, 2008, 978p.

JEGOUZO (Y.), ALBERT (F.), BENOIT-CATTIN (P.), *alii « Droit de l'aménagement : urbanisme, environnement, expropriation, habitat »*, Tomes 1 et 2, Paris, Le Moniteur, coll Moniteur référence, 2003.

LACAZE (J-P.), *« Introduction à la planification urbaine : imprécis d'urbanisme à la française »*, Paris, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1995, 386p.

LACAZE (J-P.), *« Les méthodes de l'urbanisme »*, Paris, PUF, coll Que sais-je ?, 2007, 127p.

LAVROFF (D. G.), *« Domaine des collectivités locales - Règles communes (distinction du domaine public et du domaine privé) »*, Répertoire de droit immobilier, janvier 2008.

LAVROFF (D. G.), *« Domaine de la commune (Biens affectés aux services publics) »*, Répertoire de droit immobilier, mars 2010.

LEBRETON (G.), *« Droit administratif général »*, Paris, A. Colin, 3ème éd, coll Compact Droit, 2004, 508p (6ème et dernière édition Paris, Dalloz, coll Cours Dalloz, 2011, 583p).

MERLIN (P.), CHOAY (F.), *« Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement »*, 2ème ed, Quadrige, 2009, 963p.

MORAND DEVILLER (J.), *« Droit de l'urbanisme »*, Paris, Dalloz, 3ème éd, coll Mémentos Droit public, 1996, 195p.

MORAND DEVILLER (J.), « *Cours de droit administratif* », Paris, Montchrestien, 6ème éd., 1999, 847p.

PONTIER (J-M), « *Les services publics* », Paris, Hachette, coll Les fondamentaux, 1996, 160p.

RICCI (J-C.), *« Introduction à l'étude du droit »*, Paris, Hachette, 2ème éd, coll Les Fondamentaux, 2002, 157p (3ème et dernière édition, 2007).
RICCI (J-C.), *« Droit administratif »*, Paris, Hachette, 4ème éd, coll Les Fondamentaux, 2004, 159p (7ème et dernière édition 2011).
RICCI (J-C), *« Droit administratif général »*, Paris, Hachette, coll HU. Droit, 2005, 316p (4ème et dernière édition 2011, 320p).
SAGNES (J.), dir, GUILLAUME (P.), M. MERRIMAN (J.) *alii*, *« La ville en France aux XIXème et XXème siècles »*, Béziers, Presses universitaires de Perpignan, 1997, 135p.
TERRE (F.), *« Introduction générale au droit »*, Paris, Dalloz, coll. Précis Dalloz, 5ème éd., 2000, 681p (8ème et dernière édition 2009, 656p).

II OUVRAGES SPECIALISES

ASSOCIATION DES ETUDES FONCIERES, *« Reconstruire la ville sur la ville »*, Paris, ADEF, 1998, 174p.
ANDRE (J-L.), *« Au cœur des villes »*, Paris, O. Jacob, 1994, 186p.
ANDREW (C.), *« L'aménagement des centres-villes »*, Ottawa, Université d'Ottawa, 1990, 172p.
ASCHER (F.), *« Métapolis ou l'avenir des villes »*, Paris, Odile Jacob, 1995, 345p (dernière éd 2010).
ASCHER (F.), *« Les nouveaux compromis urbains : lexique de la ville plurielle »*, La Tour-d'Aigues, éd de l'Aube, coll Monde en cours, 2008, 141p.
AUBERT (N.), *« Le culte de l'urgence : la société malade du temps »*, Paris, Flammarion, coll Champs, Essais, 2009, 375p.
AUZELLE (R.), *« Clefs pour l'urbanisme »*, Paris, éd. Seghers, 1971, 270 p.
BARLES (S.), JARDEL (S.) *« L'urbanisme souterrain : étude comparée exploratoire »*, , Paris, APUR, 2005, 99p.
BAUM (A.), VALINS (S.), *"Architecture and social behavior : psychological studies of social densities"*, éd Hillsdale N.J, Laurence Erlbaum Associates, New York, 1977, 112p.
BAUMONT (C.), COMBES (P-P.) *alii* (dir), *« Economie géographique : les théories à l'épreuve des faits »*, Paris, Economica, coll Bibliothèque de science régionale, 2000, 336p.
BEAUJEU-GARNIER (J.), CHABOT (G.), *« Traité de géographie urbaine »*, Paris, A. Colin, 2ème éd, 1967, 493p.
BEAUJEU-GARNIER (J.), *« Géographie Urbaine »*, Paris, éd A. Colin, coll U. Géographie, 5ème éd, 1997, 349p.

BEHAR (D.), ESTEBE (P.), GONNARD (S.), *"Les villes nouvelles en Ile-de-France ou la fortune d'un malentendu »*, Paris, Acadie Reflex, 2002, 59p.

BENOIT-LEVY (G.), *« La Cité-jardin »*, Nice, 1932, 130p.

BERTILLON (J.), *« Essai de statistique comparée du surpeuplement des habitations à Paris et dans les grandes capitales européennes »*, Paris, Chaix, 1894, 31p.

BIDOU-ZACHARIASEN, HIERNAUX-NICOLAS (D.), RIVIERE d'ARC (H.), (dir), *« Retours en ville : des processus de gentrification urbaine aux politiques de revitalisation des centres »*, Paris, Descartes Cie, coll Les urbanités, 2003, 267p.

BLANQUART (P.), *« Une histoire de la ville, pour repenser la société »*, Paris, éd la Découverte, coll Cahiers libres : essais, 1997, 193p.

BON (P.), *« La police du stationnement et de la circulation »*, Paris, Sirey, coll Bibliothèque des collectivités locales, 1981, 173p.

BONNAUD (X.), *« De la ville au technocosme »*, Nantes, l'Atalante, coll Comme un accordéon, 2008, 135p.

BOULIN (J-Y.), MUCKENBERGER (U.), *« La ville à mille temps : les politiques des temps de la ville »*, La Tour-d'Aigues, éd de l'Aube, coll Monde en cours, 2002, 221p.

BOULIN (J-Y.), DOMMERGUES (P.), GODARD (F.), *« La nouvelle aire du temps : réflexions et expériences de politiques temporelles en France »*, La Tour-d'Aigues, éd de l'Aube, coll Monde en cours, 2002, 277p.

BOURDIN (A.), PROST (R.), (dir), *« Projets et stratégies urbaines : regards comparatifs »*, Marseille, Parenthèses, coll La Ville en train de se faire, 2009, 283p.

BROT (J.), POIROT (J.), *« Urbanisation, gouvernance et développement durable »*, Nancy, PRELUSES, coll Les cahiers de PRELUDES, n°7, 2005, 156p.

BRUNET (R.), *« Le Territoire dans les turbulences »*, Montpellier, Reclus, coll. Géographiques, 1990, 224p.

BURGUIERE (A), REVEL (J.) (dir), *« Histoire de la France »*, Paris, éd du Seuil, coll Points Histoire, 2000, 5 volumes.

CAPEL (H.), *« Le modèle de Barcelone »*, Paris, Economica, coll Villes, 2009, 139p.

CARTER (H), *« The study of urban geography",* Londres, Arnold, 4ème éd, 1995, 420p.

CASTELLS (M.), *« La question urbaine »*, Paris, François Maspéro, 1972, 455p.

CENTRE DE PROSPECTIVE ET DE VEILLE SCIENTIFIQUE (Paris-La Défense), *« De la ville à la mégapole »*, BURDESE (J-C.), ROUSSEL (M-J.) *alii* (dir), Paris, Centre de prospective et de veille scientifique, coll Techniques, territoires et sociétés 35 prospective, 1998, 234.

CENTRE DE RECHERCHE POUR L'ETUDE ET L'OBSERVATION DES CONDITIONS DE VIE, *« Commerce et mobilité : l'activité commerciale face aux nouvelles politiques de déplacements urbains »*, Paris, CREDOC, coll Cahier de recherche/CREDOC, 2005, 93p.

CERTU, *« La protection des trottoirs contre le stationnement »*, Lyon, CERTU, coll Références/CERTU, 1997, 112p.

CERTU, ADEME, *« Plans de déplacements urbains, prise en compte des marchandises : guide méthodologique »*, Lyon CERTU, 1998, 148p.

CERTU, *« Nouvelles centralités, nouvelles pratiques. Les pratiques sociales dans les centres commerciaux de périphérie : pôles commerciaux ou pôles d'intégration »*, Cachan, éd TEC et DOC, coll du CERTU, 1999, 79p.

CERTU, CETE Lyon, *« Les parcs relais de province : résultats de l'enquête réalisée en 1998»*, Lyon, CERTU, coll Rapports d'étude, transport et mobilité/CERTU, 1999, 26p

CERTU, *La forme des villes : caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'actions – Séminaire de prospective urbaine, 18 mars 1999 »*, Lyon, CERTU, coll Débats, 2000, 178p.

CERTU, *« Les premières mises en place du stationnement payant sur voirie : quelle acceptabilité pour les mesures de tarification ? »*, Lyon, CERTU, coll Rapports d'études, transport et mobilité, 2000, 58p.

CERTU, « *Densité de population et morphologie du bâti : des perspectives pour l'estimation des populations »*, Lyon, Certu, coll Les rapports d'études : environnement, 2001, 54p.

CERTU, *« La voiture, cet incontournable objet de désir : le rapport de l'individu à la voiture, approche psychologique, approche sémiologique »*, Atelier Vivre en ville, Lyon, Certu, coll Les rapports d'étude : aménagement et urbanisme, 2001, 39p.

CERTU, *« Le service public du stationnement : caractéristiques des conventions d'exploitation »*, Lyon, CERTU, coll Dossiers transport et mobilité/CERTU, 2001, 236.p.

CERTU, PUCA, *« Le stationnement des résidents en centre-ville : comportements, attentes, opinions »*, Lyon, CERTU, coll Dossiers transport et mobilité/CERTU, 2001, 135p.

CERTU, CETE Lille, *« Approche économique du stationnement résidentiel en centre-ville : le cas des villes de Grenoble et de Lille »*, Lyon, CERTU, coll Les rapports d'étude, transport et mobilité, 2001, 56p.

CERTU, *« Les temps de la ville et les modes de vie. Quelles perspectives d'action ?* Lyon, CERTU, 2001, 299p.

CERTU, *« Mieux Gérer le stationnement pour les livraisons : l'expérience Rapido à Lyon »*, Lyon CERTU, coll Les rapports d'étude, transport et mobilité, 2002, 56p.

CERTU, *« Bilan des PDU de 1996 à 2001 : les PDU, de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain »*, Lyon, CERTU, 2002, 369p.

CERTU, « *Centralités dans la ville en mutation : quelles perspectives d'action pour les pouvoirs publics ? »*, éditions TEC et DOC, coll du CERTU, 2003, 214 p.

CERTU, *« Les politiques de stationnement après la loi SRU, pourquoi, comment ? »* Lyon, CERTU, coll transport et mobilité/CERTU, 2003, 251p.

CERTU, CETE Rouen *« L'extension probable du péage urbain de Londres »*, Lyon, CERTU, coll Les rapports d'étude, transport et mobilité, 2005, 27p.

CERTU, *« Trois vecteurs de performance pour le commerce de proximité : transport en site propre, stationnement, livraisons »*, Lyon, CERTU, coll Dossiers interface urbanisme déplacements, 2007, 75p.

CERTU, CETE Aix-en-Provence, *« Dépénaliser et décentraliser le stationnement pour confier le contrôle et la sanction des infractions aux collectivités locales : l'expérience britannique et ses enseignements pour la France »*, Lyon, CERTU, coll Les rapports d'étude/CERTU, 2008, 23p.

CERTU, *« PLU et stationnement »*, Lyon, CERTU, coll Références, 2008, 66p.

CHALAS (Y.), *« Villes contemporaines »*, Paris, édi Cercle d'art, 2001, 206p.

CHARVET (M.), *« Les fortifications de Paris : de l'hygiénisme à l'urbanisme »*, Rennes, PUR, coll Histoire, 2005, 312p.

CHEVALIER (J.), PEYON (J-P.), *« Au centre des villes : dynamique et recomposition »*, Paris, l'Harmattan, coll Géographie sociale, 1994, 263p.

CHOAY (F.), *« L'urbanisme, utopies et réalités : une anthologie »*, éd du Seuil, coll Points, Sciences Humaines, 1979, 445p.

CHRISTALLER (W.), "*Die Zentrallen Orte in Süddeutschland"*, Iena, Gustav Fischer Verlag, 1933, 332p (traduit par C.W BASKIN, Places in Southern Germany, Englewood, Prentice Hall, 1966).

COMBY (J.), RENARD (V.), *« Les politiques foncières »*, Paris, PUF, coll Que sais-je ?, 1996, 126p.

COULON (A.), *« L'école de Chicago »*, Paris, PUF, coll Que sait-je, 1992, 127p (dernière éd 1997).

CONSIDERANT (V.), *« Note sur les intérêts généraux de la ville de Paris et spécialement du X^{ème} arrondissement, AMM les électeurs du X^{ème} arrondissement »*, Paris : Impr P. Renouard, 1843.

CONSEIL DE L'EUROPE, COMITE POUR LA READAPTATION ET L'INTEGRATION DES PERSONNES HANDICAPEES, *« Assurer la pleine participation grâce à la conception universelle »* Strasbourg, éd du Conseil de l'Europe, 2009, 111p.

CREDOC *« L'ouverture des commerces le dimanche : opinion des français »*, Paris, coll Cahier de recherche/CREDOC, 2008.

DARCET (J.) *« Etapes de la prospective »*, Paris, PUF, coll Bibliothèque de prospective, 1967, 343p.

DARMAGNAC (A.), DESBRUYERES (F.), MOTTEZ (M.), *« Créer un centre-ville : Evry »*, Paris, éd du Moniteur, coll Architecture études, 1980, 123p.

DELEGATION A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONALE, GUIGOU (J-L.), *« Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement »*, Paris, la Documentation française, 2ème éd, 2002, 112p.

DE POMPERY (E.), *« Théorie de l'association et de l'unité universelle de C. FOURIER »*, Paris : Capelle, 1841, 384p.

DIRECTION GENERALE DES INFRASTRUCTURES, DES TRANSPORTS ET DE LA MER, CERTU, *« Livraisons en centre-ville : les pratiques règlementaires de 50 villes passées au crible »*, Lyon CERTU, coll Dossiers/CERTU, 2009, 27p.

DOMENACH (H.), PICOUET (M.), (dir), *« Environnement et populations »*, Paris, l'Harmattan, coll Populations, 225p.

DUBOIS-TAINE (G.), *« Les boulevards urbains : contribution à une politique de la ville »*, Paris, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1990, 175p.

DUPUY (G), *« L'auto et la ville : un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir »*, Paris, Flammarion, coll Dominos, 1995, 125p.

DUREAU (F.), DUPONT (V.), LELIEVRE (E.), *alIi, « Métropoles en mouvement : une comparaison internationale »*, Paris, Anthropos, coll Villes, 2000, 656p.

DURKHEIM (E.), *« De la division du travail social »*, 6°éd, Paris : F. Alcan, 1932, 416p (dernière éd Paris, PUF, coll Quadrige Grands textes, 2007, 416p)

EBENEZER (H.), *« Les cités-jardins de demain »*, Paris, Sens et Tonka, coll Mémoire volontaire, 1998, 211p.

FIJALKOW (Y.), *« La construction des îlots insalubres, Paris 1850-1945 »*, Paris, l'Harmattan, coll Habitat et sociétés, 1998, 273p.

FOUCHIER (V.), MERLIN (P), *« Les fortes densités urbaines : une solution pour nos villes ?*, Hong Kong, Consulat général de France, 1994, 76p.

FOUCHIER (V.), *« Les densités urbaines et le développement durable : le cas de l'Ile de France et des villes nouvelles »*, Paris, éd du Secrétariat Général du groupe central des villes nouvelles, la Documentation française, 1998, 212p.

FRANKHAUSER (P.), *« La fractalité des structures urbaines »*, Paris, Anthropos, coll Villes, 1994, 291p.

FRAZIER (E.F.), *The Negro Family in Chicago*, *in* "The early sociology of race and ethnicity", éd Facsimile, London: Routledge, coll The making of sociology, 2005, 294p.

FREEDMAN (J. L.), "*Crowding and behavior"*, San Francisco, W.H Freeman and co Ltd, coll A series of books in psychology, 1975, 177p.

GARNIER (T.), *« Une cité industrielle : étude pour la construction des villes »*, Lyon, Blaise et Goutagny, 1919, réédité en 1988, Paris, P. Sers, 195p.

GHORRA-GOBIN (C.), *« La ville américaine : espace et société »*, Paris, Nathan, coll Géographie, 1998, 127p.

GIOVANNONI (G.), *« L'urbanisme face aux villes anciennes »*, Paris, éd du Seuil, coll Points Essais, 1998, 349p.

GOURDON (J-L.), *« La rue, essai sur l'économie de la forme urbaine »*, La Tour-d'Aigues, éd de l'Aube, coll Monde en cours, série Essai, 2001, 285p.

GRAFMEYER (Y.), JOSEPH (I.) (dir), *« L'Ecole de Chicago, naissance de l'écologie urbaine »*, Paris, Aubier, coll RES. Champ urbain, 1984, 334p (dernière éd Flammarion, coll Champs. Essais, 2009, 377p).

GRAFMEYER (Y.), *« Habiter Lyon: milieux et quartiers du centre-ville »*, Paris, éd du CNRS, 1991, 219p.

GRAFMEYER (Y.), *« Sociologie urbaine »*, Paris, A. Colin, coll 128 Sociologie, anthropologie, 2ème éd, 2008, 126p.

GRIDAUH, *« Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat »*, Paris, Dalloz, n°5/2001.

GRIDAUH, *« Droit et politiques de renouvellement urbain »*, Paris, la Documentation française, coll Les cahiers du GRIDAUH, n°10, 2004, 235p.

GROUPE DE RECHERCHE CLE DE SOL, *« Guide pratique des galeries multiréseaux »*, Voiron, Techni.Cités, coll Dossiers d'experts, 2005, 225p.

GROUPEMENT D'INTERET ECONOMIQUE VILLES NOUVELLES DE FRANCE, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DE LA MER, *alii*, *« Villes nouvelles en France »*, Paris, Economica, coll 25 ans de, 1989, 360p.

GWIAZDZINSKI (L.), *« La ville 24 heures sur 24 : regards croisés sur la société en continu »*, La Tour-d'Aigues, éd de l'Aube, coll Monde en cours, 2003, 253p.

GWIAZDZINSKI (L.), *« La nuit, dernière frontière de la ville »*, La Tour-d'Aigues, éd de l'Aube, coll Monde en cours, 2005, 245p.

HALBWACHS (M.), *« La mémoire collective »*, Paris, PUF, 1950, 170p (dernière éd Paris, A. Michel, coll Bibliothèqe de l'évolution de l'humanité, 1997, 295p).

HALL (E. T.), *« La dimension cachée »*, Paris, Paris, éd du Seuil, coll Points : civilisation, 1978, 254 p.

HAUMONT (A.), LAMBERTI (A.), VIET-DEPAULE (N.), WINTERSDORFF (F.), *«* La *mobilité des citadins »*, Paris, Institut de sociologie urbaine, 2 volumes, 1977-1978.

HAUMONT (N.) dir, *« L'urbain dans tous ses états : faire, vivre, dire la ville »*, Paris, l'Harmattan, coll Habitat et Sociétés, 1998, 396p.

HUET (M.), *« Le droit de l'urbain »*, Paris, Economica, 1998, 483p.

JACOT (J-H.), *Du fordisme au toyotisme ? Les voies de la modernisation du système automobile en France et au Japon,* Commissariat général du plan, Paris, la Documentation française, coll Etudes et recherches, 1990, 438p.

LACAZE (J-P.), *« Aménager sa ville : les choix du maire en matière d'urbanisme »*, Paris, éd du Moniteur, coll Collectivités locales, 1987, 250p.

LACAZE (J-P.), *« La ville et l'urbanisme : un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir »*, Paris, Flammarion, coll Dominos, 1995, 127p.

LACAZE (J-P.), *« La transformation des villes et les politiques urbaines : 1945-2005 »*, Paris, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2006, 255p.

LALLEMENT (M.), *« Temps, travail et modes de vie »*, Paris, PUF, coll Sciences sociales et sociétés, 2003, 227p.

LE CORBUSIER, *« La Charte d'Athènes »*, Paris, éd du Seuil, coll Points civilisation, 1971, 190p.

LECUREUIL (J.), *« La programmation urbaine »*, Paris, Le Moniteur, coll Guides méthodes, 2001, 186p.

LECUYER (B-P.), *Médecins et observateurs sociaux : les annales d'hygiène publique et de médecine légale, in « Pour une histoire de la statistique »*, INSEE, 1984, pp. 445-455.

LEFEVRE (C.), *« Les transports urbains en question : usages, décisions, territoires »*, Paris, éd Celse, 1990, 221p.

LEPETIT (B.), PUMAIN (D.), *« Temporalités urbaines »*, Paris, Anthropos, coll Villes, 2ème éd, 1999, 317p.

LEVY (J-P.), *« Centres-villes en mutation »*, Paris, éd CNRS, coll Sciences sociales, 1987, 257p.

LEVY (J-P), DUREAU (F.), *« L'accès à la ville, les mobilités spatiales en question »*, Paris, l'Harmattan, coll Habitat et Société, 2002, 411p.

LOESCH (A.), "*Die Räumliche Ordnung der Wirtschaft"*, Jena, Gustav Fischer Verlag, 1940.

LUSSAULT (M.), BODY-GENDROT (S.) (dir), *« La ville et l'urbain, l'état des savoirs »*, Paris, éd La Découverte, coll Textes à l'appui, série L'Etat des savoirs, 2000, 441p.

MACE (R. L), HARDIE (G. J.), PLACE (P.), *« Accessible Environments : toward universal design »*, AUED. 9.96, 1996, 44p.

MATHARAN (X.), MAUVAIS (G.), *« Les politiques de stationnement »*, Voiron, éd de La Lettre du cadre territorial, coll Dossiers d'experts, 2003, 114p.

MAY (N.), VELTZ (P.), LANDRIEU (J.), SPECTOR (T.), (dir), *« La ville éclatée »*, La Tour-d'Aigues, éd de l'Aube, coll Monde en cours, 1998, 350p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DURABLES, INSTITUT DES SCIENCES ET DES TECHNIQUES DE L'EQUIPEMENT ET DE L'ENVIRONNEMENT POUR LE DEVELOPPEMENT, (ISTED), *« Villes en devenir, des clés pour comprendre et agir* », La Défense, ISTED, 2007, 79p.

MOATI (P.), *« L'avenir de la grande distribution »*, Paris, Odile Jacob, 2001, 392p.

MONGIN (O.), *« La condition urbaine »*, Paris, éd du Seuil, coll La couleur des idées, 2005, 325p.

MORENO (D.), « *Commerce et urbanisme : entre liberté et régulation »*, Paris, la Documentation française, coll Développer et entreprendre, 2008, 154p.

NEWMAN (P.), KENWORTHY (J.), *Cities and automobile dependence : an international sourcebook*, Gower Technical, Sidney, 1989.

NOISETTE (P.), VALLERUGO (F.), *« Le marketing des villes : un défi pour le développement stratégique »*, Paris, les Ed d'Organisation, coll Service public, 1996, 423p.

OUDIN-ROUVIERE, *« Essai sur la topographie médicale de Paris ou dissertation sur les substances qui peuvent influer sur la santé des habitants de cette ville »*, 1794, p. 20.

PANERAI (P.), CASTEX (J.), DEPAULE (J-C.), *« Formes urbaines : de l'îlot à la barre »*, Marseille, éd Parenthèses, coll Eupalinos, série architecture et urbanisme, 1997, 196p.

PAQUOT (T.), LUSSAULT (M.), BODY-GENDROT (S.), « *La ville et l'urbain, l'état des savoirs »*, Paris, éd la Découverte, coll Textes à l'appui, 2000, 441p.

PAQUOT (T.), *« Le quotidien urbain : essai sur le temps des villes »*, Paris, la Découverte, coll Cahiers libres, 2001, 191p.

PAQUOT (T.), *« La folie des hauteurs : pourquoi s'obstiner à construire des tours ? »*, Paris, éd Bourin, 2008, 219p.

PARK (R. E.), BURGESS (E. W.), McKENZIE (R. D.), "*The City"*, Chicago, University of Chicago Press, coll The Heritage of sociology, 1984, 239p.

PUMAIN (D.), LEPETIT (B.), *« Temporalités Urbaines »*, Paris, Anthropos, Economica, coll Villes, 1993, 316p (dernière éd 1999 317p).

RACINE (J-B.), *« La ville entre Dieu et les hommes »*, Paris, Anthropos, 1993, 354p.

RALLET (A.), TORRE (A.), *« Les nouvelles proximités urbaines »*, (dir), Paris, l'Harmattan, coll Géographies en liberté, 2008, 193p.

REMY (J.), VOYE (L.), *« La ville : vers une nouvelle définition ? »*, Paris, l'Harmattan, coll Villes et entreprises, 1992, 173p.

REYNAUD (A.), *« Société, espace et justice : inégalités régionales et justice socio-spatiale »*, Paris, P.U.F, coll Espace et liberté, 1981, 263p.

RONCAYOLO (M.), *« La ville et ses territoires »*, Paris, Gallimard, coll Folio, 1990, 278p.

ROUSSY (B.), *« La gestion collective des centres-villes : une démarche globale pour un projet de ville »*, Paris, ACFCI, 1999, 75p.

SITTE (C.), *« L'art de bâtir les villes »*, Paris, éd du Seuil, coll Points Essais, 1996, 188p.

STEBE (J-M.), *« La crise des banlieues : sociologie des quartiers sensibles »*, Paris : PUF 2ème éd, coll Que sais-je ? 2002, 127p (dernière éd. 2010, 126p).

TOMAS (F.), *« Les temporalités des villes »*, Saint-Etienne, publications de l'Université de Saint-Etienne, 2003, 215p.

TOUSSAINT (L.), *« Les logements insalubres à Paris »*, *in* Journal de la Société de Statistique de Paris, Paris, Berger-Levrault, 1879, 49p.

VAN KEYMEULEN (J-S.), *« L'être urbain. Urbanisme et systèmes complexes »*, Louvain-la-Neuve, éd Marane, coll Idées pour demain, 2007, 64p.

WEBER (M.), *« L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme »*, Paris, Flammarion, coll. Champs Classiques, 2008, 394p.

WATRIN (G.), *La police de la circulation sur les voies publiques*, Paris, Sirey, coll Les Cahiers administratifs, Sirey, 1935, 227p.

WISZNIEWSKI (W.), THOMAS (W.), ZNANIECKI (F.), « *The Polish Peasant in Europe and America »*, New York, Knopf, 2ème éd, 1927, traduit par GAUDILLAT (Y.), *« Le paysan polonais en Europe et en Amérique : récit de vie d'un migrant, Chicago, 1919 »*, dernière éd Paris A. Colin, coll Essais et Recherches, 2005, 446p.

III THESES DE DOCTORAT

THESES PUBLIEES

BORDREUIL (J-S.), « *La production de la centralité urbaine* », thèse sociologie urbaine, Toulouse 2, 1987, 885p (publication Lille 3 : ANRT, 1988).

DE LAUBADERE (A.), *« L'automobile et le régime de l'usage des voies publiques »*, thèse droit, Bordeaux, Paris, Sirey, 1935, 379p.

DELEUIL (J-M), *« Lyon la nuit : espaces, pratiques et représentations »*, thèse géographie, Lyon II, 1993, (publication *« Lyon la nuit : lieux, pratiques et images »* Lyon, PUF, coll Transversales, 1994, 168p).

DENOYER (J-F.), *« L'exploitation du domaine public »*, thèse droit Paris, 1967, 224p (publication 1969, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence).

DEVISME (L.), *« L'urbanisme de nouvelles centralités : théories, dynamiques, projets »*, thèse aménagement de l'espace, urbanisme, 2001, Tours, 462p (publication 2003 Lille, atelier national de reproduction des thèses).

NITOT (H.), « *Les cités-jardins : étude sur le mouvement des cités-jardins et monographie de la cité-jardin de Trait* », thèse droit, Paris, 1924, 180p (publication Paris : PUF, 1924).

OTTOZ (J.), *« Le stationnement des véhicules sur la voie publique »*, thèse droit, Paris, Rousseau, 1933, 151p.

THESES NON PUBLIEES

BREGEON (J.), *Introduction à l'aménagement du sous-sol*, thèse sciences naturelles, Aix-Marseille 1, 1983, 327p.

DREIFUSS (M.), *« Le stationnement des véhicules automobiles dans les centres urbains : la genèse d'un service public »*, thèse droit, Université Lumière - Lyon II, 1995, 450p.

GASCHET (F.), *« La polycentralité urbaine »*, thèse économie, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2001, 345p.

FATOME (E.), *« Le pouvoir de règlementer l'utilisation du domaine public affecté à l'usage de tous : recherches sur son fondement et son étendue »*, thèse droit Caen, 1973, 412p.

GILLI (F.), « *Choix de localisation des entreprises et périurbanisation des emplois* », thèse économie, Lille 1, 2004, 367p.

JACQUOT (S.), *« Enjeux publics et privés du réinvestissement des espaces historiques centraux : une étude comparée de Gênes, Valparaiso et Liverpool »*, thèse géographie, Angers, 2007, 641p.

LEBRUN (N.), *« Centralités urbaines et concentrations de commerces »*, thèse géographie-aménagement, Reims Champagne-Ardenne, 2002, 488p.

IV ARTICLES ET PUBLICATIONS

ADEME, ARENE, *« Construction durable et bonus de COS : bonifier les droits à construire pour les constructions et rénovations à haute performance énergétique et environnementale »*, Guide d'application pour les collectivités locales, éd ADEME/ARENE Ile-de-France/RDI, coll Connaître pour agir, 2008, 80p.

AGUILA (Y.), *Le principe de précaution n'est pas applicable en droit de l'urbanisme,* AJDA 2005, p. 1191.

ALAIN (F-X), *Planification et transports : quel bilan ?,* Urbanisme, avril 1999, hors série n°12, p. 35.

ALLAIN (R.), *Ville et proximité. Le point de vue d'un géographe-urbaniste,* Mots. Les langages du politique (en ligne), n°77, 2005.

ALLAMAN (M.), *De centre en centres,* Diagonal, n°170, 2005, p. 40.

ALLAMAN (M.), *Public, privé : le pari mutuel,* Diagonal, n°170, 2005, p. 46.

ALLAMAN (M.), *Le sociologue, l'urbaniste et l'ethnoloque,* Diagonal, n°170, 2005, p. 50.

ALLAMAN (M.), *Commerces et logements : problèmes à tous les étages,* Diagonal, n°172, 2006, p. 10.

ALSOUFI (F.), *Genève, Hambourg, Paris – L'impact urbain des zones à vitesse réduite,* Etudes Foncières, mai-juin 2005, n°115, p. 18.

AMAR (G.), *Pour une écologie urbaine des transports*, Les Annales de la Recherche Urbaine, juin-septembre 1993, n°59-60, p. 142.

APER (M.), *Métropolisation, mobilités quotidiennes et forme urbaine : le cas de Londres,* Géocarrefour, 2004, vol 79/2, p. 109.

ASCHER (F.), *Du vivre juste à temps au chrono-urbanisme,* Les Annales de la Recherche Urbaine, décembre 1997, n°77, p. 113.

ASCHER (F.), *Enjeux sociétaux de la mobilité,* Urbanisme, avril 1999, hors série n°12, p. 11.

AUBY (J-M), *La réglementation administrative du stationnement des véhicules sur les voies publiques,* Dalloz 1962, Chron. XV, p. 83 s.

AUBY (J-B.), *Faut-il abroger la loi Royer ? Un point de vue de juriste,* RDI 1994, p. 559.

AUBY (J-B.), *Une réforme de simplification de la fiscalité de l'urbanisme,* Dr. adm, n°2, février 2011, comm. 23.

AUTHIER (J-Y.), BIDOU-ZACHARIASEN (C.), *La question de la gentrification urbaine,* Espaces et sociétés, 2008/ 1-2, n°132, p. 13.

BADARIOTTI (D.), *Des fractales pour l'urbanisme : quelques pistes de réflexion à partir de l'exemple de Strasbourg-Kehl,* Cahiers de géographie du Québec, vol. 49, n°137, 2005, p.133.

BADIE (C.), *Le commerce, une clé pour la ville,* Diagonal n°113, 1995, p. 11.

BAFFERT (P.), PHEMOLANT (B.), *Une nouvelle approche de l'aménagement et des questions de densité urbaine,* BJDU 6/2000, p. 374.

BAFFERT (P.), *La genèse de l'ordonnance du 8 décembre 2005. Une petite histoire du permis de construire et de ses réformes,* BJDU 1/2007, p. 2.

BAFFERT (P.), *La planification stratégique,* AJDA 2010, p. 1688.

BALDASSARE (M.), Human spatial behavior, Annual Review of Sociology, n°4, 1978, pp. 29-56.

BARBE (V.), *Urbanisme, construction et environnement (2007/2020),* LPA 5 juin 2008, n°113, p. 4.

BARLES (S.), *La valeur du tréfonds,* Etudes Foncières, n°85, hiver 1999-2000, p. 28.

BARLES (S.), *Un plan d'urbanisme pour le sous-sol,* Etudes Foncières, n°90, mars-avril 2001, p. 26.

BARTOLONE (C.), TONDUT (Y.), BAFFERT (P.), NEUMANN (H.), *Quelle contribution du monde économique à l'élaboration des documents d'urbanisme ?*, BJDU 6/2004, p. 406.

BATY (M.), LONGLEY (P.), *The fractal simulation of urban structure*, Environment and Planning A, vol 18, n°9, 1986, pp. 1143-1179.

BAUDELLE (G.), PEYRONY (J.), *Le polycentrisme en France : cheminement d'un concept,* DATAR, Territoire 2030, mai 2005, n°1, p. 89.

BAUDOUI (R.), *Sens et valeur de la morphologie urbaine,* Le Courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 139.

BAUMONT (C.), *Analyse empirique des comportements de localisation résidentielle dans les espaces urbains multicentriques*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 1992, 1, pp. 11-35.

BAUMONT (C.), *L'équilibre spatial résidentiel dans les villes multicentriques : comparaison des solutions traditionnelles et floues,* Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 1991, 5, pp. 539-564.

BEAUJEU-GARNIER (J.), *Méthode d'étude pour le centre des villes,* Annales de géographie, 1965, t. 74, n°406, p. 695.

BERAUD (R.), *Une expropriation qui n'ose pas dire son nom : la cession gratuite de 10%*, Annales des loyers 1981. 870.

BERNARD (P. J.), *Contre la densification,* Urbanisme, mai-juin 2007, n°354, p.5.

BERNARD (S.), DEBRINCAT (L.), *alli, Les déplacements en transports collectifs en Ile-de-France*, Les cahiers de l'Enquête Globale de Transport, juin 2005, n°5.

BERQUE (A.), *Sur la nécessité d'une morphodynamique urbaine,* Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 121.

BERROIR (S.), CATTAN (N.), SAINT-JULIEN (T.), *Densité, concentration et polarisation : les nouvelles figures de l'urbain,* Les annales de la recherche urbaine, juin 1995, n°67, p. 43.

BERTONCELLO (B.), FETTAH (S.), *Introduction, in « Centralités en mouvement »,* Rives nord-méditerranéennes (en ligne), 2007, n°26, p.6.

BERTRAND (D.), VANONI (D.), *Renouveler la ville : les nouveaux défis des professionnels de l'aménagement,* Etudes Foncières, n°136, novembre-décembre 2008, p. 58.

BERTRAND (G.), *Comment rédiger les articles 15 des POS ?*, Etudes Foncières, 1993, n°58, p. 19.

BIEBER (A.), ORFEUIL (J-P), *La mobilité urbaine et sa régulation : quelques comparaisons internationales*, Les annales de la recherche urbaine, n°59-60, juin-septembre 1993, p. 129.

BIJOU (P.), *A propos de l'alignement (article R. 123-32-1 du Code de l'urbanisme),* AJDI 1997, p. 550.

BILLET (P.), *Le droit de préemption des communes en vue de garantir les activités commerciales et artisanales de proximité*, JCP A n°3, janvier 2008, act. 29.

BILLET (P.), *Le nouveau régime des équipements commerciaux dans la loi de modernisation de l'économie. A propos de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie,* JCP A n°40, septembre 2008, act. 837.

BILLET (P.), *Inconstitutionnalité du régime de la cession gratuite de terrain,* JCP A n°41, 2010, pp. 50.

BILLET (P.), *Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales,* Environnement n°8, août 2010, étude 18.

BILLET (P.), *La réforme de la fiscalité de l'urbanisme,* JCP A, n°10, mars 2011, p. 2097.

BLANCHER (P.), *Risque et densité*, Les annales de la recherche urbaine, juin 1995, n°67, p. 109.

BOLH (J.), *Environnement. Urbanisme et politique foncière,* AJDA 1993, p. 331.

BOIVIN (D-J.), *De l'occupation du sous-sol urbain à l'urbanisme souterrain »*, Cahiers de géographie du Québec, vol. 33, n°88, 1989, p. 37.

BONFIGLIOLI (S.), *Les politiques du temps urbain en Italie*, Les annales de la recherche urbaine, n°77, 1997, p. 26

BONVALET (C.), *Les trajectoires résidentielles*, Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 59.
BORDREUIL (S.), *Centralité urbaine, ville, mobilités*, Le Courrier du CNRS, n°81, 1994, p. 17.
BORDREUIL (J-S), *De la densité habitante aux densités mouvantes : l'hyperurbanité,* Les annales de la recherche urbaine, juin 1995, n°67, p. 4.
BOULIN (J-Y.), *Une ville à temps négociés : recherches et expérimentations sur les temps de la ville en Europe*, Annales de la Recherche Urbaine, décembre 1997, n°77, p. 15.
BOURDELAIS (P.), FIJALKOW (Y.), *Les grandes villes françaises et la loi de 1902 (anticipations et applications, 1880-1980)*, Ruptures, revue transdisciplinaire en santé, 2004, vol. 10, n°1, p. 105.
BOURDIN (A.), *L'étalement urbain, un mode de vie,* Etudes Foncières, n°94, novembre-décembre 2001, p. 15.
BOURDIN (A.), *Gentrification : un « concept » à déconstruire*, Espaces et sociétés, 2008/1-2, n°132, p. 23.
BOUTEILLE (A.), *La politique des transports déterminant de l'étalement urbain,* Etudes Foncières, n°94, novembre-décembre 2001, p. 8.
BOUYSSOU (F.), *Droit de l'urbanisme et développement économique*, AJDA 1993, p. 161.
BOUYSSOU (F.), *La réforme de l'urbanisme commercial : une loi (presque) pour rien*, AJDA 2008, p. 1941.
BOUYSSOU (F.), *Les nouveaux critères des autorisations d'urbanisme commercial, Appréciation par le juge*, AJDA 2011, p. 659.
BRACONNIER (S.), *Le fantôme de la métropole*, AJDA 5/2011, p. 65.
BRUN (J.), *La mobilité résidentielle et les sciences sociales : transfert de concept et questions de méthode*, Les annales de la recherche urbaine, n°59-60, juin-septembre 1993, p. 3.
BUREAU DE RECHERCHE GEOLOGIQUE ET MINIERE, *Le sous-sol : espace urbain de demain ?*, Les enjeux des géosciences, fiche de synthèse scientifique, n°19, mars 2008.
CAMOUS (D-A.), *Un désir nommé tramway*, Etudes Foncières, mars-avril 2006, n°120, p. 6
CARPENTIER (E.), *Petit pas supplémentaire dans la constitutionnalisation du droit de l'urbanisme*, BJDU 2/2007, p. 99.
CARPENTIER (E.), *Loi Boutin : l'urbanisme au service du logement, notamment…*, BJDU 2/2009, p. 92.
CARPENTIER (E.), *La QPC sur la cession gratuite de terrain ou la suite du dialogue de sourds entre les hautes juridictions françaises*, Recueil Dalloz, 2011, n°2, p. 136-140.

CARPENTIER (E.), *Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après la loi « Grenelle 2 »*, RDI 2011, n°2, p. 68.

CASTEL (J-C.), *Les coûts de la ville dense ou étalée,* Etudes Foncières, n°119, janvier-février 2006, p. 18.

CELLARIO (P.), *Monaco, exemple remarquable d'urbanisme souterrain,* Tunnels et Ouvrages souterrains, juillet/août 2008, n°208, p. 235.

CHAIX (P.), *La défense a 50 ans,* Urbanisme, décembre 2008, hors série n°34, p. 5.

CHALAS (Y.), *La ville toujours inachevée,* MTP 2 février 2001, p. 438.

CHALAS (Y.), *Dimanche au choix,* Revue Local Contemporain, octobre 2005, n°2, p. 13.

CHAMBORD (O.), Jusqu'où peut *aller un document d'urbanisme en matière économique ? A propos du jugement rendu par le TA Versailles, 25 mars 2008, « Sté Immo-concept »,* Construction-Urbanisme n°7, juillet 2008, comm. 111.

CHARMES (E.), *La densification des lotissements pavillonnaires de grande banlieue,* Etudes Foncières n°119, janvier-février 2006, p. 14.

CHEVALLIER (J.), *Le service public : regards sur une évolution,* AJDA 1997, p.8.

CLAUDE (V.), *Hypothèses sur la mémoire professionnelle : une matière urbaine,* Les Annales de la Recherche Urbaine, décembre 1997, n°77, p. 85.

CLEMENT (P.), GUTH (S.), *De la densité qui tue à la densité qui paye : la densité urbaine comme règle et médiateur entre politique et projet,* Les annales de la recherche urbaine, juin 1995, n°67, p. 73.

CLERC (P.), GAREL (J.), *La réception du modèle graphique de Burgess dans la géographie française des années cinquante aux années soixante dix,* revue électronique européenne de Géographie Cybergeo, mai 1998, art 58.

COFFEY (W. J.), MANZAGOL (C.), SHEARMUR (R.), *Centralités métropolitaines,* Cahiers de Géographie du Québec, vol. 44, n°123, décembre 2000, p.277.

COHEN (J-L.), *La forme de la métropole contemporaine,* Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 115.

COLIN (F.), *Les règles de droit administratif applicables aux pistes cyclables,* JCP A, n°45, novembre 2010, p 2336.

COMBY (J.), *Urbanisation interdite,* Etudes Foncières, n°139, 2009, p. 6.

CORNIL (M.), *Quels projets, à quelle échelle ?,* Urbanisme, mai-juin 1999, n°306, p. 56.

COUREL (J.), MEYERE (A.), IAURIF, *L'impact des modes de vie sur les déplacements*, Les cahiers de l'Enquête Globale de Transport, avril 2005, n°4.

COURTIN (M.), *La densification des centres urbains,* Gaz. Pal, 7-8 février 2003, p. 169.

COURTOIS (L.), *Evolution des centralités dans trois communes de l'Aire Métropolitaine Marseillaise,* Faire Savoirs, juin 2004, n°4, p. 73.

COUTON (X.), SANTONI (L.), *Mutualisation et foisonnement du stationnement : les difficultés de montages pourtant « grenello-compatibles »*, Construction-Urbanisme n°9, septembre 2001, étude 9.

CUJIS de (A.), *La loi sur le temps dans les villes italiennes,* Annales de la Recherche Urbaine, décembre 1997, n°77, p. 31.

DELION (A.), *Service public et comptabilité publique,* AJDA 1997, p. 69.

DEMERLE-GOT (A.), *Intégrer la qualité urbaine dans les documents d'urbanisme,* les Cahiers de l'IAURIF, décembre 2008, n°149, p. 45.

DENIZEAU (C.), *La loi de modernisation de l'économie et l'urbanisme commercial,* Dr. adm, n°10, octobre 2008, comm. 141.

DEPAULE (J-C.), *L'anthropologie de l'espace,* Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 119.

DERIOZ (P.), GENRE-GRANDPIERRE (C.), *Mobiliser les espaces marginalisés pour densifier la ville,* Etudes Foncières, n°137, 2009, p. 22.

DESFORGES (S.), *La densification des centres urbains et la loi SRU,* Gaz.Pal, 8 février 2003, n°39, p. 8.

DESSE (R-P.), *Les centres commerciaux français, futurs pôles de loisirs ?*, Flux n°50, octobre-décembre 2002, p. 7.

DEVILLERS (C.), MADEC (P.), *La SHON s'oppose à la construction durable*, MTP 2 novembre 2007, p. 490.

DOCKES (P.), *Les recettes fordistes et les marmites de l'histoire (1907-1993),* Revue Economique, 1993, vol. 44, n°3, p. 485.

DONIER (V.), *Les clairs-obscurs de la nouvelle répartition des compétences*, AJDA 3/2011, p. 92.

DODIER (R.), *Temporalités périurbaines : des navettes pendulaires à la fluidité et au conflit,* Espace, populations, sociétés, 2007/2-3, p. 305.

DONZELOT (J.), *La ville à trois vitesses,* Esprit, 2006, n°326, p. 5.

DONZELOT (J.), *La nouvelle question urbaine,* Esprit, 2009, n°11, p. 87.

DOUBLET (M.), *Comment utiliser le sous-sol ?*, MTP 2 février 2001, p. 436.

DOWALL (D. E.), TREFFEISEN (P. A.), *Spatial Transformation in Cities of the Developing World : Multinucleation and Land-Capital Substitution in Bogota, Columbia*, Regional Science and Urban Economics, 21, 1991, pp 201-224.

DREIFUSS (M.), *Service de stationnement payant et délégation de service public*, AJDA 2001, p. 129.

DUFAUT (P.), *L'espace souterrain, un patrimoine à valoriser,* Revue Géosciences, mars 2008, n°7-8, p. 224.

DU MESNIL (O.), *Les garnis insalubres de la ville de Paris*, Rapport fait à la Commission des logements insalubres, *in* Annales d'hygiène publique et de médecine légale, 1878, 2ème série, tome XLIX, 2ème partie, pp. 84-105.

DUGOMMIER (S.), *L'obligation de création d'itinéraires cyclables lors de la réalisation ou de la rénovation de voies urbaines*, AJDA 2009, p. 2054.

DUPERON (O.), *La réforme du régime des transports et des déplacements urbains,* AJDA 2001, p. 69.

DUPERON (O.), *L'obligation pour les communes d'aménager des pistes cyclables*, AJDA 2003, p. 2327.

DUPUY (G.), *L'urbanisme face aux quatre roues de la fortune,* Urbanisme, mai-juin 1999, n°306, p. 78.

DUTRIEUX (D.), *Les cessions de fonds de commerce, de fonds artisanaux et de baux commerciaux désormais soumises au droit de préemption !. Loi n°2005-882, 2 août 2005 en faveur des PME, art 58*, JCP A, n°37, septembre 2005, act. 550.

DUTRIEUX (D.), *Réforme de l'urbanisme commercial : un bilan fort peu probant !*, JCP N n°12, mars 2010, act. 303.

EMANGART (P-H), *Comprendre et anticiper l'avenir,* Urbanisme, avril 1999, hors série n°12, p. 26.

ENAULT (C.), *La dilution : note méthodologique pour l'analyse de l'étalement urbain*, Espace géographique, 2004, n°3, p. 241.

FATOME (E.), *Code de la construction et de l'habitation et code de l'urbanisme. Quels reclassements possibles* ? RDI 2004, p. 493.

FERRI (M.), *La compacité : un enjeu régional,* les Cahiers de l'IAURIF, décembre 2008, n°149, p. 32.

FERRIER (J.), *Pour une écotour*, Urbanisme, mai-juin 2007, n°354, p. 62.

FIJALKOW (Y.), *Les usages de la notion de densité résidentielle : les enjeux de l'intervention publique à Paris, 1850-1946*, Les annales de la recherche urbaine, juin 1995, n°67, p. 85.

FRANCOIS (N.), FRANKHAUSER (P.), PUMAIN (D.), *Villes, densité et fractalité : nouvelles représentations de la répartition de la population,* Les annales de la recherche urbaine, juin 1995, n°67, p. 55.

FRANKHAUSER (P.), *Aspects fractals des structures urbaines*, l'Espace Géographique, n°1, 1991, pp. 45-70.

FRANKHAUSER (P.), *Aspects fractals de la croissance urbaine,* Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 15.

FOUCHIER (V.), *La densification : une comparaison internationale entre politiques contrastées. Eclairage du schéma directeur francilien par des exemples étrangers,* Les annales de la recherche urbaine, juin 1995, n°67, p. 95.

FOUCHIER (V.), *Vers des planchers de densité ?,* Etudes Foncières, n°81, 1998, p. 24

FOUCHIER (V.), *Les coûts des densités, problèmes de méthode,* Etudes Foncières, n°92, juillet-août 2001, p. 26.

FOULQUIER (N.), *La procédure d'alignement à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme,* JCP N, n°7, février 2007, p. 1063.

GALLAN (P.), *Les cessions gratuites de terrains de l'article R. 332-15 du code de l'urbanisme,* RDI 1998, p. 49.

GAUDIN (J-P), *Centralités planifiées et actes politiques ?, in « Centralités en mouvement »,* Rives nord-méditerranéennes (en ligne), 2007, n°26, p. 9.

GAUTRAND (M.), JOURDA (F-H.), *Les tours, une réponse aux exigences du développement durable ?* MTP 21 novembre 2008, p. 63.

GHORA-GOBIN (C.), *Vers une privatisation de l'offre de services collectifs ?,* Etudes Foncières, n°94, novembre-décembre 2001, p. 16.

GILLI (F.), *Les modèles urbains en économie et en géographie. Approches comparées,* l'Espace géographique, 2001, n°2, p. 165.

GILLIG (D.), *Le Conseil d'Etat définit les critères que les commissions d'aménagement commercial doivent prendre en compte dans la délivrance des autorisations d'exploitation commerciale,* RDI 2011, p. 185.

GILLIG (D.), *Espaces libres et plantations,* Environnement, n°4, avril 2011, comm. 54.

GIULIANO (G.), SMALL (K. A.), *Subcenters in the Los Angeles Region*, Regional Science and Urban Economics, 21, 1991, pp 163-182.

GODARD (F.), *Les comparaisons internationales,* Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 6.

GODARD (F.), LATERRASSE (J.), *Cinq grands travaux pour la recherche,* La Recherche, Ville et mobilité durable, n°398, juin 2006, p. 18.

GODARD (F.), *A propos des nouvelles temporalités urbaines,* Les Annales de la Recherche Urbaine, décembre 1997, n°77, p. 7.

GODARD (O.), *Le développement durable et la question urbaine,* Le Courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 49.

GODFRIN (G.), *La surélévation des bâtiments comme réponse à la pénurie de logements,* Construction-Urbanisme n°12, décembre 2008, alerte 64.

GODFRIN (G.), *Le plan local d'urbanisme victime des politiques anticrise,* Construction-Urbanisme, n°5, mai 2009, étude 5.

GODFRIN (G.), *Modification simplifiée du PLU : le décret*, Construction-Urbanisme, n°7, juillet 2009, comm. 97.

GODFRIN (G.), *Quelques précisions sur la cession gratuite de terrain…en attendant la question prioritaire de constitutionnalité,* Construction-Urbanisme, n°4, avril 2010, comm. 66.

GOTTESDIENER (H.), *Systèmes constructifs*, Urbanisme, mai-juin 2007, n°354, p. 66.

GRABOY-GROBESCO (A.), *La loi Grenelle II et les documents de planification territoriale »*, Dr. adm, n°2, février 2011, étude 4.

GRAS (P.), SCHREINER (C.), *L'automobiliste, l'acteur et le citoyen,* Urbanisme, avril 1999, hors série n°12, p. 21.

GREENE (D.), *Recent Trends in Urban Spatial Structure*, Growth and change, 11, 1980, pp 29-40.

GRIDAUH, *La règle locale d'urbanisme en question,* Construction-Urbanisme, n°10, octobre 2011, étude 12.

GRIMAL (R.), *La densification se justifie malgré ses coûts,* Etudes Foncières, n°94, novembre-décembre 2001, p. 12.

GUIDEZ (J-M.), KAUFMANN (V.), *Politiques urbaines et automobilité : le regard des chercheurs,* Urbanisme, avril 1999, hors série n°12, p. 57.

GUILLERME (A.), *Le sous-sol urbain,* Le courrier du CNRS, n°82, p. 163.

GUINGANT (A.), JOSSELIN (J-M.), ROCABOY (Y.), *Densités et finances locales : difficultés de la modélisation,* Les annales de la recherche urbaine, juin 1995, n°67, p. 65.

HAMNET (C.), *Les aveugles et l'éléphant : l'explication de la gentrification,* Strates, 9, 1997.

HARRIS (C.S) and ULLMANN (E.), "The Nature of Cities", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1945, vol. 242, pp.7-17.

HARTMANN (G.), *Les étrangers au quartier Saint Gervais*, La Cité, n°75-76, juillet-octobre 1920, p. 143.

HAUMONT (A.), *La mobilité intra-urbaine : rétrospective et prospective,* Les annales de la recherche urbaine, n°59-60, juin-septembre 1993, p. 109.

HELIN (J-C.), *La montée de la régulation juridique dans les politiques,* Le Courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 107.

HELLUIN (J-J.), *Les effets de la « règle des 15 km » sur la maîtrise de l'étalement urbain,* Etudes Foncières n°120, mars-avril 2006, p. 28.

HENCKEL (D.), *Formes urbaines et durées du travail : les temps de la ville diffuse et de la ville compacte,* Les Annales de la Recherche Urbaine, décembre 1997, n°77, p. 47.

HERTZOG (R.), *Le prix du service public,* AJDA 1997, p. 55.

HOUSER (M.), *Le versement de sous-densité : une arme efficace ?,* AJ Collectivités territoriales, 2011, p. 179.

HOYT (H.), *The Structure and Growth of Residential Neighborhood in American Cities, 1939,* Washington, DC: Federal Housing Administration, Progress in Human Geography, juin 2005, 29, 3, p. 321.

HUGRON (J-P.), *La tour, objet hétéronyme,* Urbanisme, mai-juin 2007, n°354, p. 41.

HUGRON (J-P.), *Londres : une géographie du renouveau des tours,* Revue Géographique de l'Est, 2008, vol. 48, 1-2.

INSERGUET-BRISSET (V.), *Le droit de l'urbanisme au secours du commerce de proximité ?,* Construction-Urbanisme n°10, octobre 2008, alerte 50.

JACQUOT (H.), *D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité,* Droit et Ville, 1992, n°34.

JACQUOT (H.), LEBRETON (J-P.), *La réforme du plan local d'urbanisme,* AJDA 2010, p. 1697 ss.

JEGOUZO (Y.), *La loi Solidarité et renouvellement urbains : présentation générale,* AJDA 2001, n°1, p.12.

JEGOUZO (Y.), *Les opérations soumises à une autorisation prévue par une législation étrangère au droit de l'urbanisme,* AJDA 2007, p. 249.

JEGOUZO (Y.), *Le droit de l'urbanisme à l'épreuve de la QPC,* RDI 2011, p. 1.

JEGOUZO (Y.), *« La réforme de la fiscalité de l'urbanisme »,* AJDA 2011, p. 210.

JEZE (G.), *Conditions requises pour qu'une chose fasse partie du domaine public*, RDP 1915, p. 466.

JOSEPH (I.), *La rue et la conversation,* Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 23.

JOUBERT (C.), *Tour Phare à la Défense,* Urbanisme, mai-juin 2007, n°354, p. 59.

JOURDA (F-H.), *Les tours, une réponse aux exigences du développement durable ?* Le Moniteur, n°5458, 21 novembre 2008, p. 63.

JOYE (J-F.), *Intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général*, AJDA 2007, p. 1063.

KASTNER (R.), *Modélisation des tassements du sous-sol urbain*, Le courrier du CNRS, n°82, p. 91.

KNAFOU (R.), *Destination touristique,* Urbanisme, décembre 2008, hors série n°34, p. 53.

KORNPROBST (E.), *Réforme de la fiscalité de l'urbanisme : les substitutions de taxes à l'horizon 2012,* RDI 2011, p. 248.

LABASSE (J.), *Centralité et centre urbain*, Prospective, n°11, juin 1964, pp. 125.

LABORIE (J-P.), *La dynamique des territoires*, Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 32.

LAGUERRE (A.), *Le commerce intégré dans l'urbanisme, la liberté du commerce menacée. A propos d'une proposition de loi…*, JCP A, n°6, 2011, p. 2056.

LAMORLETTE (B.), *Les avatars juridiques du dépassement de COS*, Etudes Foncières, 1992, n°54, p. 35,

LANDAUER (P.), *La voie de desserte, dénominateur commun entre logement et territoire*, Vingtième Siècle. Revue d'histoire, juillet-septembre 2003, p. 69.

LARRALDE (D.), *De l'inutilité du COS,* Construction-Urbanisme, avril 1998, p. 5.

LARRALDE (J-M.), *La loi Grenelle 2 et le renforcement de l'échelon intercommunal,* JCP A n°42, p. 2324.

LASSAVE (P.), QUERRIEN (A.), *Emplois du temps*, Les Annales de la Recherche Urbaine, décembre 1997, n°77, p. 3.

LEBACQUE (J-P.), *Modéliser pour absorber le trafic*, La Recherche, Ville et mobilité durable, n°398, juin 2006, p. 62.

LE BRAS (H.), *La densité a-t-elle une influence sur les comportements sociaux ?* Les annales de la recherche urbaine, juin 1995, n°67, p. 15.

LEBRETON (A.), MOUGEL (G.), *La gentrification comme articulation entre forme urbaine et globalisation : approche comparative Lyon/Berlin*, Espaces et sociétés, 2008/1-2, n°132, p. 57.

LEBRETON (J-P.), *L'urbanisme et les législations réputées indépendantes*, AJDA 1993, p. 20.

LECUYER (Y.), *Mutualisation et services publics : les enjeux de la réforme*, Dr. adm, n°3, mars 2009, étude 6.

LE MARCHAND (C.), *Les dispositions du PLUD pouvant faire l'objet d'une modification simplifiée*, Construction-Urbanisme n°7, juillet 2009, alerte 40.

LEMONIER (M.), *Toulon : le centre-ville en rade ?*, Diagonal n°113, 1995, p. 28.

LEONHARDT (F.), *Imaginer et bâtir une métropole*, Etudes Foncières, n°138, mars-avril 2009, p. 6.

LEPETIT (B.), *Le temps des villes, in Villes, histoire et culture*, Les cahiers du centre de recherches historiques sur la ville, Université des Sciences Humaines de Strasbourg, n°1, décembre 1994, pp. 7-17.

LEPETIT (B.), *Temps des formes, temps des usages*, Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 73.

LESORT (J-B.), *Modélisation et régulation de la circulation urbaine*, Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 71.

LESTRADE (S.), *De nouveaux « univers d'approvisionnement »*, Urbanisme, novembre-décembre 2001, n°321, p. 45.

LEVY (A.), *L'estimation de la valeur du tréfonds,* AJPI, 10 mars 1996, p.191.

LEVY (J-P.), *L'habitat influe-t-il sur la mobilité ?*, Les annales de la recherche urbaine, n°59-60, juin-septembre 1993, p. 33.

LEVY-VROELANT (C.), *A propos de la mobilité résidentielle au XIX^{ème} siècle : un espace à explorer*, Les annales de la recherche urbaine, n°59-60, juin-septembre 1993, p. 15.

LION (Y.), *Pour un habitat en tours*, Urbanisme, mai-juin 2007, n°354, p. 71.

LUCAN (J.), *Généalogie du regard sur Paris*, Paris projet : quartiers anciens, approches nouvelles, n°32-33, Paris, Atelier parisien d'urbanisme, 1998, p. 20.

MACAGNO (F.), *Les apports des articles 19 et 20 de la loi n°2011-12 du 5 janvier 2011 : les collectivités locales face à leurs nouvelles obligations en matière de PLU et de SCOT*, JCP A, n°22, 2011, p. 2200.

MAIGNANT (G.), *Dispersion de polluants et morphologie urbaine*, l'Espace géographique, 2007, n°2, p. 141.

MANGIN (D.), *La ville durable, c'est la ville qui bouge,* La Recherche, Ville et mobilité durable, n°398, juin 2006, p. 40.

MARCONIS (R.), *Droit à la ville et droit au transport. Mobilités urbaines et inégalités socio-spatiales*, Droit et Ville, 1992, n°34, p. 65.

MARSON (G.), *Le nouveau visage de la législation sur l'équipement commercial : une réforme au milieu du gué*, Contrats Concurerence Consommation n°11, novembre 2008, dossier 6.

MASBOUNGI (A.), BOURDIN (A.), MONJAL (F.), *Pour que les lieux d'échange fabriquent la ville*, Urbanisme novembre-décembre 2001, n°321, p. 50.

MASSOT (M-H.), ORFEUIL (J-P.), *La mobilité, une alternative à la densification du centre : les relations domicile-travail*, Les annales de la recherche urbaine, juin 1995, n°67, p. 23.

McDONALD (J. F.), *The Identification of Urban Subcenters*, Journal of Urban Economics, 21, 1987, pp 242-258.

MERLIN (P.), *Paris : les tours en question*, Urbanisme, mai-juin 2007, n°354, p. 56.

METTON (A.), *Commerce : cap sur la ville-centre*, Urbanisme, novembre-décembre 2001, n°321, p. 41.

MEURIOT (P.), *La densité de la population de Paris : densité mathématique et densité réelle*, La vie urbaine, n°4, 1919.

MIGNOT (D.), BLOY (D.), VANCO (F.), *Etalement urbain et/ou polycentrisme*, études foncières n°137, janvier-février 2009, p. 9.

MOCH (A.), BORDAS (F.), HERMAND (D.), *Approche psychosociale de la densité*, Les annales de la recherche urbaine, juin 1995, n°67, p. 119.

MOCH (A.), *La densité perçue en habitat collectif*, Le courrier du CNRS, mai 1996, n°82, p. 131.

MONNET (J.), *Les dimensions symboliques de la centralité*, les Cahiers de Géographie du Québec, volume 44, n°123, décembre 2000, pp. 399-418.

MORAND-DEVILLER (J.), *Etendue de l'obligation pour les collectivités publiques, bénéficiaires d'emplacements réservés pour recevoir des équipements collectifs, d'en respecter la destination*, AJDA 1992, p. 227.

MOREAU (J), *La police du stationnement*, Dalloz C.L., 1975, Fasc. 2355-16.

MORENO (D.), *Le nouvel aménagement commercial : dans l'attente d'une vraie réforme,* BJDU 3/2008, p. 150.

MORENO (D.), *Droit de préemption sur les fonds de commerce, artisanaux et les baux commerciaux*, BJDU 5/2007, p. 326.

MORENO (D.), *Aménagement commercial : vers une vraie réforme (analyse des propositions de Monsieur le Député Charié)*, BJDU 2/2009, p. 86.

MOZOL (P.), *Les compétences métropolitaines, une remise en question du rôle joué par les collectivités territoriales dans la conduite de l'action publique locale ?*, JCP A, n°2, janvier 2011, 2013.

MUSSO (D.), *Les délaissements*, RDI 1994, p. 193.

NEWMAN (P.), SALTER (M.), *Le retour au centre-ville*, Etudes Foncières, n°65, décembre 1994, p. 25.

NICOLAT (J-P.), POCHET (P.), POIMBOEUF (H.), *Mobilité urbaine et développement durable : quels outils de mesure pour quels enjeux ?*, les Cahiers Scientifiques du Transport, 2002, n°41, p. 53.

NICOLET (C.), *Les mégapoles méditerranéennes,* Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 75.

O'CONNOR (J.), *Donner de l'espace public à la nuit : le cas des centres urbains en Grande-Bretagne,* Annales de la Recherche Urbaine, décembre 1997, n°77, p. 40.

OFFNER (J-M.), *Y a-t-il un pilote dans la ville ?*, La Recherche, Ville et mobilité durable, n°398, juin 2006, p. 20.

ORFEUIL (J-P.), *L'analyse de la mobilité,* Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 69.

ORFEUIL (J-P), *Les évolutions majeures de la mobilité,* Urbanisme, avril 1999, hors série n°12, p. 10.

OUSSET (B.), *Faire d'abord un meilleur usage de l'espace,* Etudes Foncières, n°94, novembre-décembre 2001, p. 6.

PALISSE (J-P.), *Des tours en débat*, les Cahiers de l'IAURIF, n°149, décembre 2008, p.38.

PARK (J.), *Et les usagers ?* Urbanisme, décembre 2008, hors série n°34, p. 48.

PARK (R. E.), Racial Assimilation in Secondary Groups with Particular Reference to the Negro, American Journal of Sociology, 19 mars 1914.

PAQUOT (T.), *Pour un urbanisme sensoriel,* Urbanisme, décembre 2008, hors série n°34, p. 40.

PAQUOT (T.), *Pourquoi des tours à Paris ?*, Urbanisme, mai-juin 2007, n°354, p. 54.

PASCAL (L.), *Le stationnement des résidents. Divergences jurisprudentielles,* Dr. adm 1998, chron. n°6.

PERIGNON (S.), *Gestion de la densité ou gestion de la surdensité*, Defrénois, 2001, n°2, p. 69.

PERINET-MARQUET (H.), *Faut-il (encore !) réformer le droit de l'urbanisme ?*, Construction-Urbanisme n°4, avril 2008, repère 4.

PERINET-MARQUET (H.), *La réforme de l'équipement commercial : trois voyelles (UEA) et un guépard,* Construction-Urbanisme n°6, juin 2008, repère 6.

PERINET-MARQUET (H.), *Simplification,* Construction-Urbanisme n°6, juin 2009, repère 6.

PERINET-MARQUET (H.), *Un cavalier désarçonnant : à propos de l'article L. 128-1 du Code de l'urbanisme,* Construction-Urbanisme n°3, mars 2011, repère 3.

PERON (R.), *La fin des vitrines ?,* Diagonal n°113, 1995, p. 17.

PERRET (F-L.), KAUFMANN (V.), *Mobilité urbaine cherche solutions durables,* La Recherche, Ville et mobilité durable, n°398, juin 2006, p. 56.

PICON (A.), *Temps des professions et temporalités des projets,* Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 52.

PETIT (J-M.), *A qui profite la prime de COS ?,* MTP 4 mai 2007, n°5397, p. 69.

PETIT (J-M.), *Une nouvelle vertu : la densité,* MTP 8 octobre 2010, n°5576, p. 96.

PILLON (T.), *Individualisation du temps de travail et espaces publics : intensités et lignes de fuite dans la grande ville,* Les Annales de la Recherche Urbaine, décembre 1997, n°77, p. 53.

PINOL (J-L.), *Itinéraires résidentiels et trajectoires sociales à Lyon (1896-1936) : un contraste de générations,* Les annales de la recherche urbaine, n°59-60, juin-septembre 1993, p. 25.

PINSON (D.), *De la mobi-stabilité,* Urbanisme, mai-juin 1999, n°306, p. 84.

PIRON (O.), *La densification acceptée,* Etudes Foncières, n°119, janvier-février 2006, p. 11.

POUJADE (B.), *La réforme des taxes et participations*, BJDU, 6/2000, p. 400.

PRIET (F.), *Les évolutions du droit de l'urbanisme face à l'activité économique,* BJDU 5/2004, p. 335.

PRIET (F.), *Une réelle clarification des règles applicables à l'instruction des autorisations d'urbanisme*, AJDA 2007, p. 237.

PUMAIN (D.), *La dynamique des systèmes de villes*, Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 13.

QUERRIEN (A.), LASSAVE (P.), *Densités et espacements,* Les annales de la recherche urbaine, juin 1995, n°67, p. 2.

QUERRIEN (A.), LASSAVE (P.), *Emplois du temps*, Les annales de la recherche urbaine, décembre 1997, n°77, p. 3.

RENARD (V.), *Finances locales et formes du développement urbain,* Revue d'Economie Financière, novembre 2006, n°86.

RENARD (V.), *La ville saisie par la finance,* Le Débat, janvier-février 2008, n°148.

RENARD (V.), *Grenelle II : la fin de l'étalement urbain ?,* Métropolitiques, 6 juin 2011.

RENAUX (M-A), *L'arrêté préfectoral fixant la composition d'une CDEC doit désigner nominativement les représentants des membres de cette commission,* Construction-Urbanisme, n°3, mars 2008, comm. 54.

RENAUX (M-A), *La réforme de l'équipement commercial. Grands axes et premières mesures entrées en vigueur,* Construction-Urbanisme n°10, octobre 2008, étude 11.

RENAUX (M-A), *Contenu des dossiers de demande d'autorisation,* Construction-Urbanisme n°12, décembre 2009, comm. 158.

RENAUX (M-A), *Nouveaux critères de l'aménagement commercial : le Conseil d'Etat fixe une première grille d'analyse de la légalité des décisions de la CNAC*, Construction-Urbanisme, n°11, 2010, comm. 140.

RIVEL (G.), *L'ouverture dominicale des commerces au regard du droit communautaire,* LPA, 13 septembre 2006, n°183, p. 5.

ROBBES (A.), *Incertitudes concernant la mise en œuvre pratique des dispositions de la loi Grenelle 2 en matière d'urbanisme et de construction,* Environnement n°3, mars 2011, p.23.

ROMAIN (B.), *Faire de la densité un atout de valorisation,* les Cahiers de l'IAURIF, décembre 2008, n°149, p. 34.

RONCAYOLO (M.), *Une nécessaire interdisciplinarité*, Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p.7.

ROSSINOT (A.), *Répondre aux défis*, Urbanisme, avril 1999, hors série n°12, p. 63.

ROQUES (P.), *La redevance due pour utilisation privative de la voie publique*, RDP 1934, pp. 35-69.

ROUSSEAU (M.), *Bringing politics back in: la gentrification comme politique de développement urbain*, Espaces et sociétés, 2008/1-2, n°132, p. 75.

ROYOUX (D), *Temporalités et politiques publiques*, Espace, populations, sociétés, 2007, n°2-3, p. 449.

SAIGAULT (J-F.), *Les parcs d'activités économiques nouvelle génération,* les Cahiers de l'IAURIF, décembre 2008, n°149, p. 50.

SALLEZ (A.), *Espaces et lieux,* Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 9.

SAUVEZ (M.), *La gestion des densités*, Etudes Foncières, n°65, décembre 1994, p. 12.

SAUVEZ (M.), *Les coûts cachés de l'étalement urbain,* Etudes Foncières n°95, janvier-février 2002, p. 30.

SAVY (M.), *La logistique et les villes*, Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 54.

SCHERRER (F.), *Les rythmes urbains*, Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 67.

SCHOETTL (J-E.), *Le quartier de la Défense devant le Conseil constitutionnel,* AJDA 2007, p. 759.

SCHWARTZ (R.), *Le respect de l'équilibre entre les différentes formes de commerce et le principe essentiel au regard duquel sont accordées les autorisations d'exploitation commerciale,* AJDA 2002, p. 702.

SENECAL (G.), HAMEL (P-J.), VACHON (N.), *Forme urbaine, qualité de vie, environnements naturels et construits : éléments de réflexion et test de mesure pour la région*

métropolitaine de Montréal, Les cahiers de géographie du Québec, vol. 49, n°136, avril 2005, pp. 19-43.

SERVAIS (M), THOMAS (I.), VAN DYCK (H.), VERHETSEL (A.), *Polycentrisme urbain : une réalité spatialement mesurable ?*, revue électronique européenne de Géographie Cybergeo, avril 2004, art 268.

SERVOIN (F.), *Résidents et riverains : la question du stationnement réservé en centre-ville,* Recueil Dalloz 1999, p. 60.

SMITS (F.), *Toronto, redécouverte de la rue commerçante,* Urbanisme novembre-décembre 2001, n°321, p. 63.

SOLER-COUTEAUX (P.), *La participation sous forme de cession gratuite est compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme,* RDI 2004, p. 209.

SOLER-COUTEAUX (P.), *Un emplacement réservé répondant à un projet d'aménagement peut être maintenu pendant une longue période de temps*, RDI 2008, p. 290.

SOLER-COUTEAUX (P.), *Annulation d'une décision de la CNAC en raison de l'atteinte à l'objectif de développement durable,* RDI 2011 p. 520.

STAHL (J-H.), *Dans quelles conditions peut-on déroger à la règle du repos dominical ?*, BJCL n°6, 2006, p. 396.

STEPHAN (L.), *Le projet urbain est-il un préalable ?*, Urbanisme, avril 1999, hors série n°12, p. 43.

STEPHAN (L.), *Placer l'habitant au centre du choix politique,* Urbanisme, avril 1999, hors série n°12, p. 61.

STORPER (M. J.), SCOTT (A. J.), *La théorie de la localisation,* Le courrier du CNRS, 1994, n°81, p. 30.

STREBLER (J-P), *Les plans locaux d'urbanisme et la réforme des autorisations d'urbanisme,* BJDU 4/2007, p. 250.

SUR-LE-LIBOUX (M-T), *Les prix et les services*, AJDA 1996, p. 642.

TABOURIN (E.), *Les formes de l'étalement urbain : la logique du modèle de Bussière appliquée à l'agglomération lyonnaise,* Les annales de la recherche urbaine, juin 1995, n°67, p. 33.

TALAU (J-M.), *Mise en perspective de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et des mutations de l'urbanisme commercial en France »*, JCP A, n°30, 2011, p.2277.

TALAU (J-M), *L'impact du SCOT sur l'urbanisme commercial,* JCP A, n°41, 2011, p. 2315.

TALAU (J-M), *L'annulation d'une autorisation de la Commission nationale d'aménagement commercial pour une application inexacte des critères de la loi LME,* JCP A, n°41, 2011, p. 2316.

TANGUY (Y.), *La loi Royer et la réforme du 5 juillet 1996 : troisième ou dernier acte ?*.RDI 1997, n°1, p. 1.

TERNEYRE (P.), *Sur les incohérences, effets pervers et failles de certaines dispositions du droit de l'urbanisme commercial*, LPA 1996, n°68, p. 24.

TERNEYRE (P.), *Les conventions de délégation globale de stationnement payant*, BJCP n°5, juillet 1999, p. 407.

TEXIER (S.), *Un musée d'architecture ?* Urbanisme, décembre 2008, hors série n°34, p. 55.

TONNELAT (S.), *Comment intégrer les usages dans la démarche de projet,* les Cahiers de l'IAURIF, décembre 2008, n°149, p. 55.

TOULLIER (M.), *Le juge administratif suprême face à l'équilibre des formes de commerces,* AJDA 2004, p. 801.

TRAORE (S.), *La loi de modernisation de l'économie et l'intégration de la planification spatiale stratégique des équipements commerciaux dans les SCOT,* BJDU 4/2008, p. 231.

TREMEAU (J.), *La constitutionnalisation du droit de l'urbanisme : quelques remarques sur la décision du conseil constitutionnel du 7 décembre 2000*, BJDU 2001-3, pp. 146-154.

TREMEAU (J.), *La cession gratuite de terrain est-elle compatible avec la CEDH ?*, BJDU 3/1994, p. 198.

TREMEAU (J.), *Les apports du décret UH aux nouveaux documents d'urbanisme : commentaire du décret 2004-531 du 9 juin 2004,* BJDU 5/2004, p. 326.

TREMEAU (J.), *La nouvelle réforme du droit de l'urbanisme : la loi « Engagement national pour le logement »*, BJDU 6/2006, p. 318.

TREMEAU (J.), *L'urbanisme au service du logement : la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions*, AJDA 2009, p. 1291.

TREMEAU (J.), *La victoire de l'urbanisme dérogatoire à La Défense,* AJDA 2007, p. 2307.

TREMEAU (J.)*, L'urbanisme et la relance,* AJDA 2009, p. 472.

TREMEAU (J), *La cession gratuite d'un terrain à laquelle peut être subordonné un permis de construire est-elle contraire à la Constitution ?,* BJDU 5/2010, p. 364.

VALODE (D.), *Des tours plus écologiques,* Urbanisme, mai-juin 2007, n°354, p. 73.

VANT (A.), *L'objectif et le subjectif : problèmes de délimitation du centre-ville de Saint-Etienne »*, Revue de géographie de Lyon, vol. 46, n°2, 1971, p.199.

VARLET (C.), *Les temps de l'urbanisme : enquête d'histoire urbaine.* Les Annales de la Recherche Urbaine, décembre 1997, n°77, p. 78.

VELTZ (P.), *La planète urbaine,* La Recherche, Ville et mobilité durable, juin 2006, n°398, p. 12.

VERGELY (B.), *L'homme de la mobilité : autour de la pensée de Gilles DELEUZE,* Les annales de la recherche urbaine, n°59-60, juin-septembre 1993, p. 196.

WARNIER (B.), *Les tribulations des centralités dans les nouvelles urbanisations,* les Cahiers de l'IAURIF, décembre 2008, n°149, p. 36.

WATRIN (G.), *Quelques rapports entre les notions de police, domaine public et service public,* RDP 1936, p. 165.

WENGLENKKI (S), *Mobilité : les cadres privilégiés,* La Recherche, Ville et mobilité durable, n°398, juin 2006, p. 74.

WIEL (M.), *La pérégrination au sein de l'agglomération : constats à propos du site de Brest,* Les annales de la recherche urbaine, n°59-60, juin-septembre 1993, p. 152.

WIEL (M.), *Modèles relationnels entre transport et urbanisme,* Urbanisme, mai-juin 1999, n°306, p. 62.

WIEL (M.), *Mobilité, interactions sociales et dynamiques territoriales,* Urbanisme, avril 1999, hors série n°12, p. 54.

WIEL (M.), *Comment construire une ville cohérente ?,* Etudes Foncières, n°138, mars-avril 2009, p. 12.

YOLKA (P.), *Une brève exploration des pôles,* AJDA 2011, p. 1649.

ZOLYNSKI (C.), *Le champ d'application du droit de préemption des communes : l'exemple de la préemption commerciale,* Construction-Urbanisme n°9, septembre 2009, étude 16.

V RAPPORTS OFFICIELS

BRAYE (D.), Sénat, Rapport n°8 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, 8 octobre 2008, 387p, disponible sur le site www.**senat**.fr/dossier-legislatif/pjl07-497.html

BRAYE (D), Sénat, Rapport n°180, au nom de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale relative à l'urbanisme commercial, 15 décembre 2010, 161p, disponible sur le site www.**senat**.fr/dossier-legislatif/ppl09-558.html

CANIVET (G.), *« Restaurer la concurrence par les prix. Les produits de grande consommation et les relations entre industrie et commerce »,* Rapport au Ministre de

l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Paris, La Documentation Française, coll des rapports officiels, 2005, 163p.

CONSEIL D'ETAT *« L'urbanisme pour un droit plus efficace »*, Paris, la Documentation française, coll Les études du Conseil d'Etat, 1992, 203p.

COUR DES COMPTES, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes, et entreprises, Paris, Direction des journaux officiels, coll. JO de la République française, 1992, 447p.

DIRECTION GENERALE DE LA COMPETITIVITE, DE L'INDUSTRIE ET DES SERVICES, Rapport d'activité du FISAC, 1992-2009, 97p, disponible sur le site www.pme.gouv.fr/essentiel/.../**rapport-activite-FISAC**-2009.pdf

FOUCHE (A.), *L'évaluation du dispositif législatif et réglementaire garantissant l'équilibre entre les différentes formes de commerces*, Rapport d'information au Premier Ministre, Paris, la Documentation française, coll des rapports officiels, octobre 2004, 96p.

GRAY (S. M.), PICKETT (M. W), *« Special Parking Areas in London »*, Rapport demandé par le ministère des Transports britannique, Transport Research Laboratory, Highways and transportation, 1997, vol 44, n°10, p. 8.

HERVE (E.), *« Temps des villes »*, Rapport au Ministre délégué à la ville et au Secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, Paris, Le ministère, 19 juin 2001, 68p, disponible sur le site www.lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000520/0000.pdf

HUET (M.), *« Les équilibres des fonctions dans la ville : pour une meilleure qualité de vie »*, Rapport Conseil Economique et Social, Paris, Direction des journaux officiels, coll Journal officiel de la République française, 1993, 118p.

INSEE, Direction des Statistiques d'Entreprises, *« La situation du commerce en 2009 »*, rapport E 2010/05 établi pour la Commission des Comptes Commerciaux de la Nation, 213p, disponible sur le site www.**insee**.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&id=2994%22

INSEE, Direction des Statistiques d'Entreprises, « *La situation du commerce en 2010 »*, rapport E 2011/05 établi pour la Commission des Comptes Commerciaux de la Nation, 178p, disponible sur le site www.**insee**.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=E201105

LAMURE (E.), Rapport d'information n°174, sur l'application de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, Paris, Sénat, coll les rapports du Sénat, 2009, 71p.

MALLIE (R.), Ass.nat, Rapport n°1296 au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la proposition de loi (n°1254) visant à définir les dérogations au

repos dominical dans les grandes agglomérations, les zones touristiques et les commerces alimentaires, 3 décembre 2008, 115p, disponible sur le site www.assemblee-nationale.fr

MALLIE (R.), Ass.nat, Rapport supplémentaire n°1333, sur la proposition de loi visant à définir les dérogations au repos dominical dans les grandes agglomérations, les zones touristiques et les commerces alimentaires, n°1254, 17 décembre 2008, 18p, disponible sur le site www.assemblee-nationale.fr

MOREL-A-LHUISSIER (P.), *« Du télétravail au travail mobile : un enjeu de modernisation de l'économie française »*, Rapport au Premier ministre, Paris, la Documentation française, coll des rapports officiels, 2007, 214p.

OBSERVATOIRE INTERMINISTERIEL DE L'ACCESSIBILITE ET DE LA CONCEPTION UNIVERSELLE, Rapport au Premier Ministre, 16 mai 2011, Paris, La documentation Française, coll des rapports officiels, 2011, 251p.

OLLIER (P.), Rapport d'information n°2312 au nom de la Commission des affaires économiques sur la mise en application de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, Paris, Assemblée nationale, coll Documents d'information/Assemblée nationale, 2010, 85p.

PONCET (F.), *« L'exception territoriale : un atout pour la France »*, Rapport d'information au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur l'état du territoire, Paris, Sénat, coll Les rapports du Sénat, 2003, 237p.

PIRON (M.), Ass.nat, Rapport n°2566, au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi n°2490 relative à l'urbanisme commercial, 1er juin 2010, 134p, disponible sur le site www.assemblee-nationale.fr

ROCHEFORT (R.), *Un commerce pour la ville*, Rapport au ministre du Logement et de la Ville, La Tour-d'Aigues, éd de l'Aube, coll Petite bibliothèque du CREDOC, 2008, 174p.

SALTO (L.), *« Consommation, commerce et mutations de la société »*, Rapport du Conseil Economique et Social, Paris, Direction des journaux officiels, 15 février 2007, 243p.

SENE (D.), *« Le polycentrisme en Ile-de-France »*, Rapport du groupe de travail, Paris, Direction Régionale de l'Equipement d'Ile-de-France, 2003, 65p, disponible sur le site www.driea.ile-de-**france**.developpement-durable.gouv.fr/.../Le_...

SUEUR (J-P.), *« Les villes du futur, rêves ou cauchemars »*, Rapport d'information n°594 au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective, Actes de l'atelier de prospective du 29 avril 2010, Paris, Sénat, coll Les rapports du Sénat, 2010, 83p.

VI AVIS

COMMISSION EUROPEENNE, Avis IP/06/1794, 13 décembre 2006, JCP-A 2006, act. 1106.

Cons. Conc, Avis n°07-A-12, 11 octobre 2007, concernant la législation relative à l'équipement commercial, 27p, disponible sur le site www.autoritedela**concurrence**.fr/pdf/**avis/07a12**.pdf

Cons. Conc, Avis n°97-A-04, 21 janvier 1997, relatif à diverses questions portant sur la concentration de la distribution, 40p, disponible sur le site www.autoritedela**concurrence**.fr/pdf/**avis/97a04**.pdf

CONSEIL D'ETAT, Avis n°286-909, 23 avril 1963, *in « Le stationnement automobile urbain »*, guide juridique, Montreuil, éd du Papyrus, coll Les compacts, 1999, 273p.

CONSEIL D'ETAT, Avis n°338-704, 20 novembre 1985, *in* GAUDEMET (Y.), STIRN (B.), *alii, « Les grands avis du Conseil d'Etat »*, Paris, Dalloz, coll Grands Avis, 1997, p. 524.

CONSEIL D'ETAT, Avis n° 341-356, 7 avril 1987, cité par P FRAISSEIX *« Une nouvelle approche de la convention de délégation de service public »* LPA 26 janvier 2001 p. 15.

DUMONT-FOUYA (L.), *« La densification pour un urbanisme à échelle humaine »*, Avis n° 2007-05, au nom de la Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie, Paris, Conseil économique et social, région Ile-de-France, 22 mars 2007, 101p, disponible sur le site www.cesr-ile-de-france.fr/cesr_doc/.../rapport06_habi_densite.pdf

ILE-DE-FRANCE ENVIRONNEMENT, *La grande hauteur ne participe pas au développement durable*, 5 août 2009, disponible sur le site www.accomplir.asso.fr/.../07%20Avis%20IDFE%20sur%20les%20to

VII ACTES DE COLLOQUES-SEMINAIRES-ATELIERS-DOSSIERS DE PRESSE

ASSOCIATION DES PROFESSIONNELS DE L'URBANISME DE MIDI-PYRENEES, INSTITUT D'ETUDES TERRITORIALES DE BARCELONE, *« La ville étalée en perspectives : actes du colloque transnational sur l'étalement urbain à Toulouse les 24-25-26 janvier 2002 »*, Nîmes, éd Champ social, 2003, 293p.

ATELIERS D'ETE DE CERGY, *« L'urbanisme de dalles : actes du colloque des Ateliers d'été 1993 de Cergy-Pontoise »*, Paris, Presse de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 1995, 179p.

BERTONCELLO (B.), *Centres anciens, entre vitrine de ville et gestion de la pauvreté : une question de développement, in « L'intervention en centre ancien : pour quel projet urbain et*

social ? », Ateliers Régionaux de la ville, Centre de ressources pour la Politique de la Ville – PACA, 16 novembre 2004, disponible sur le site www.crpv-paca.org/9-publications/.../arv_5_com_bertoncello.pdf

BONDUE (J-P.), *« Temps des courses, course des temps »*, Actes du colloque international de Lille et Roubaix, 21-22 septembre 2003, Villeneuve d'Ascq, publication de l'Université de Lille 1, 2004, 340p.

CENTRE DE RECHERCHE SUR L'ESPACE HUMAIN ET URBAIN, *« L'espace urbain européen ou Que faire du centre-ville ? »*, Actes du colloque international de mars 1995 à Besançon, Paris : diff les Belles lettres, coll Annales littéraires de l'Université de Franche-Comté, 1996, 298p.

CERTU, CNISF, *« Stationner, circuler, respirer : le stationnement instrument de politiques pour la ville »*, Actes du colloque de Lyon, 6 mai 1999, Lyon, CERTU, coll Transport et mobilité, 2000, 194p.

COHEN (J-L.), *Forme urbaine et temporalités : le 16 décembre 1997,* GRUMBACH (A.), *L'inachèvement perpétuel : le 1er décembre 1997, in « Conférences Territoires, aménagements, déménagements, 1997 au Pavillon de l'Arsenal »*, Paris, éd du Pavillon de l'Arsenal, coll Les mini, 1999, 64p.

COMMISSION INTERNATIONALE POUR LA DOCUMENTATION ET LA CONSERVATION D'EDIFICES, SITES ET ENSEMBLES URBAINS DU MOUVEMENT MODERNE, *« La réception de l'architecture du mouvement moderne : image, usage, héritage »*, 7ème Conférence internationale de DOCOMOMO, Paris, 16-19 septembre 2002, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2005, 477p.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LA REGION ILE-DE-FRANCE (CESR), Association Française des Tunnels et de l'Espace Souterrain (AFTES), Colloque *« L'espace souterrain, une chance pour l'Ile-de-France »*, compte rendu, 9 juin 2010, 80p, disponible sur le site www.cesr-iledefrance.fr

DECOUPIGNY (F.), FUSCO (G.), *Interactions entre mobilités potentielles et processus de métropolisation en région Provence-Alpes-Côte d'Azur,* Actes du colloque du l'ASRDLF, Grenoble-Chambéry, *« Les dynamiques territoriales : débats et enjeux entre les différentes approches disciplinaires »*, 11, 12, 13 juillet 2007, disponible sur le site www.edytem.univ-savoie.fr/d/asrdlf2007/pub/.../Decoupigny_Fusco.pdf

DUBY (G.), RIVERO (G.), VEDEL (G.), DE LANVERSIN (J.), *« L'esthétique urbaine »*, Actes du colloque d'Aix-en-Provence, 9 novembre 1991, Droit et Ville, 1992, n°33.

EMANGART (P-H.), *Des agglomérations aux archipels : l'impact de l'automobilité sur les formes urbaines, in « Villes du XXI*^{ème} *siècle, Quelles villes voulons nous ? Quelles villes auront nous ? »*, Actes du colloque de la Rochelle, 1998, Tome II *« Formes urbaines, mobilité, villes durables, gouvernance »*, éd Lavoisier, coll CERTU, 2001, 816p.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE PARIS-LA VILLETTE, *« L'écologie urbaine »*, Actes du colloque de Paris-La Villette, 5 mai 1998, Paris, éd de la Villette, coll Etudes et recherches, 2000, 135p.

GASNIER (A.), *« Commerce et ville ou commerce sans la ville : production urbaine, stratégies entrepreneuriales et politiques territoriales de développement durable »*, issu du Colloque organisé au Mans les 19 et 20 novembre 2009, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll Espace et territoires, 2010, 298p.

GUILLERME (A.), *Eléments d'histoire de la congestion des voiries*, Actes du séminaire *« Ville et Transports »*, Tome 1, 1991, disponible sur le site http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/CDU/datas/docs/ouvr1/seance4.htm

GRIDAUH, « *Le commerce et la ville en Europe : le droit des implantations commerciales »*, Actes du colloque international de Louvain-la-Neuve, 28-29 septembre 2001, Paris, la Documentation française, coll Les cahiers du GRIDAUH, série Droit comparé, n°6, 2002, 295p.

GRIDAUH, *L'urbanisme commercial en débat*, Actes du colloque *« Pour un urbanisme commercial équilibré et performant »*, Paris, 27 janvier 2003, 30p.

GRIDAUH, *Séminaire sur l'écriture des PLU*, disponible sur le site www.gridauh.fr/

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION ILE-DE-FRANCE, INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES, *« Modes de vie en ville nouvelle : le point de vue des habitants »*, Actes de la journée d'études et de débats du 13 octobre 2005 organisée dans le cadre du programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, Paris, Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, 2006, 69p, disponibles sur le site www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/IMG/.../actes**modesdevie**.pd...

LEBRETON (J-P), *La densité dans la fiscalité de l'urbanisme,* Rapport introductif du séminaire *« Réforme de la fiscalité et du financement de l'urbanisme »*, GRIDAUH, 2008, 11p, disponible sur le site www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/.../**fiscalite**/4a1bf26988ee2.pdf

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, *« Ville,*

densités urbaines et développement durable », Actes du colloque des 14 et 15 octobre 1999, Paris, éd Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement 2000, 77p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, Dossier de presse, *« Projet de loi Grenelle de l'environnement : vers une reconnaissance de la pollution lumineuse »,* 23 septembre 2008, 26p, disponible sur le site www.developpement-durable.gouv.fr

OBSERVATOIRE DE LA VILLE, *« Densités urbaines : quelles opportunités pour les villes de demain ? »*, conclusions des débats du 15 février 2007, disponibles sur le site www.**observatoire-de-la-ville**.com/.../downloadFile.aspx?...**conclusio**..

PUMAIN (D.), *Reconnaître les frontières interdisciplinaires pour mieux les transgresser, in « Entreprendre la ville : nouvelles temporalités, nouveaux services »,* Centre culturel international, Colloque de Cerisy 19-24 septembre 1996, La Tour-d'Aigues, éd de l'Aube, coll Le monde en cours, 1997, 462p.

UNIVERSITE DE LAUSANNE, Actes du colloque *« Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance »*, atelier A1 *Densité, mixité, centralités : quels enjeux pour la structure des villes ?,* 21, 22 et 23 septembre 2005, disponibles sur le site www.unil.ch/webdav/site/ouvdd/shared/.../Programme%20complet.p

VIARD (J.), *Les chances de requalification des centres : point de vue du sociologue, in « La réhabilitation des centres anciens en question »*, Atelier régional Rencontres Réhabilitation Provence Alpes Côte d'Azur, 21 octobre 1997, compte rendu atelier 23, 15p, disponible sur le site www.crpv-paca.org/9-publications/arrr.php

WIEL (M.), *Polysémie de la densité…Comment vivre avec…*, Colloque *« Denses cités : la densité peut-elle enrayer l'étalement urbain ? »*, Association Urba +, PUCA/Ministère de l'Equipement, Créteil, 20 décembre 2006, 16p, disponible sur le site www.sites.google.com/site/**wiel**marc/

VIII ETUDES-RAPPORTS DE RECHERCHE-MEMOIRES-ENQUETES

ADEME, *« Evaluation nationale des Plans de Déplacements Entreprise »,* Rapport final, juillet 2005, 84p, disponible sur le site www.**plan-deplacements**.fr/servlet/getBin?name...pdf

BAUMONT (C.), LE GALLO (J.), *« Les tests empiriques des modèles urbains multicentriques »*, LATEC, Université de Bourgogne, document de travail-éco, 1999, 37p, disponible sur le site http://www.u-bourgogne.fr/leg/documents-de-travail/e9913.pdf

DARES (Ministère du travail), *« Horaires atypiques et contraintes dans le travail : une typologie en six catégories »*, Enquête sur les conditions de travail, 25 mai 2009, n°22.2, disponible sur le site www.travail-emploi-sante.gouv.fr/...dares.../dares...dares.../2009-22-

DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT D'ILE-DE-FRANCE, *Enquête Globale Transport 2001-2002 : la mobilité des franciliens en quelques chiffres*, disponible sur le site www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/article.php3?id_article=100

CERTU, *« Dix ans d'expérimentations en matière de livraisons en ville »*, Rapport d'étude, ed CERTU, décembre 2007, 78 p, disponible sur le site www.certu.fr

CERTU, CETE Lyon, *« Les parcs relais urbains : étude bibliographique »*, Rapport d'étude, 2010, 156p, disponible sur le site www.certu.fr

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS, *« Le nouveau dispositif FISAC : loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 et ses textes d'application du 30 décembre 2008 »*, mars 2009, 16p, disponible sur le site www.etudes.**ccip**.fr/fichier?lien=sites%2Fwww...**ccip**...**fisac-2009**03...

DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION, *« Un nouveau regard sur les tours. Eléments pour un débat public »*, février 2007, 16p, disponible sur le site www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/.../**Tours**_red_cle07141d-5.p...

DROUET (D.), GARNOT (J), RDI-Recherche Développement International, *Bonus de COS : quelles perspectives d'application à la rénovation et à la construction durable ?*, Note de synthèse, mai 2007, 25p, disponible sur le site www.areneidf.fr/site/rdi_bonusCos-synthesepdpdf-fr-8-2.html

FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME, *« De l'urbanisme commercial au commerce dans l'urbanisme »*, contribution de la FNAU au débat sur la réforme de l'urbanisme commercial, 2007, 23p, disponible sur le site www.fnau.org/publications/etude-rapports.asp?annee=2007

FRANKHAUSER (P.) (dir), *« Morphologie des villes émergentes en Europe à travers les analyses fractales »*, Rapport de recherche, PUCA, 2003, 242p, disponible sur le site http://thema.univ-fcomte.fr/article67.html

GACHELIN (C.), *« Dynamique de Métropolisation : hypothèses pour la Métropole Lilloise »*, rapport pour l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille, 1992, 16 p.

IAURIF, *Exploitation particulière des Enquêtes Globales de Transport sur les déplacements ayant pour motif l'achat*, juillet 2005, disponible sur le site www.old.ile-de-france.pref.gouv.fr/dossiers/.../Etude__IAURIF_EGT.pdf

JARRIGE (J-M), *« L'impact des politiques de stationnement sur la circulation et l'environnement »*, Rapport de recherche DRAST, Ministère de l'Equipement, Prédit, 2003, 82p, disponible sur le site www.portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/.../document

MARTIN (J-P), *« Aspects juridiques de l'urbanisme vertical »*, Mémoire pour le Diplôme d'Etudes Supérieures de Droit Public, Rennes, Faculté des sciences juridiques, 1973, 202p.

MAURICE-BAUMONT (C), *« Analyse des espaces urbains multicentriques : la localisation résidentielle »*, Dijon, CNRS, Université de Bourgogne, coll Bibliothèque d'analyse économique, 1993, 325p.

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (MINEFI), DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA POLITIQUE ECONOME (DGTPE), *« Le cadre juridique de la politique de stationnement payant »*, synthèses Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, disponibles sur le site www.minefi.gouv.fr/performance/pdf/**stationnement**.pdf

NATIONS UNIES, Division de la population, « *World Urbanization Prospects : the 2005 Revision »*, New-York, ONU, 2006, 210p, disponible sur le site www.un.org/esa/.../WUP**2005**/**2005**WUPHighlights_Final_Report.pd

PARRIAUX (A.), BLUNIER (P.), *alii , « La ville par en dessous : modélisation et gestion des ressources du sous-sol urbain »*, SIG 2009, Conférence francophone ESRI, Versailles, 30 et 1er octobre 2009, disponible sur le site www.esrifrance.fr/sig2009/epfl.htm

PETIT (O.), *« Note de synthèse sur la métropolisation »*, Centre de Documentation sur l'Urbanisme, septembre 2003, 30p, disponible sur le site www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/.../**metropolisation**_cle2377

WODKA (L.), BOUVIER (B.), *« Attractivité commerciale du centre de l'agglomération : le poids des réseaux et leur stratégie d'implantation »*, Atelier parisien d'urbanisme, Paris, APUR, 2005, 27p, disponible sur le site http://www.apur.org/etude/attractivite-commerciale-centre-agglomeration-poids-reseaux-et-leur-strategie-implantation

VII JURISPRUDENCES

1. Jurisprudence européenne

CEDH, 23 septembre 1982, *« Sporrong et Lönroth c/ Suède »*,Série A, n°52.

CEDH 9 mars 1989, *« Baner c/ Suède »*, req. n°11763/85.

CEDH, 4 juillet 1994, *« Phocas c/ France »*, req. n°17869/91, AJDA 1995, p.219, chron. J-F. FLAUSS.
CEDH 23 avril 1996, *« Phocas c/ France »*, Rec. 1996-II, p. 542.

CJCE, 12 juillet 1962, 7/61, *« Commission c/ République italienne »*, Rec. CJCE 1962 p. 635.
CJUE, 24 mars 2011, C-400/08, « *Commission c/ Espagne »*, AJDA 2011, p. 1007, chron. jpdc CJUE AUBERT (M.).

CONSEIL DE L'EUROPE, 15 février 2001, ResAP(2001)1 *« Introduction des principes de conception universelle dans les programmes de formation de l'ensemble des professions travaillant dans le domaine de l'environnement bâti »*.
CONSEIL DE L'EUROPE, 12 décembre 2007, ResAP(2007)3, *« Parvenir à la pleine participation grâce à la conception universelle »*.

2. Jurisprudence constitutionnelle

C. const n°76-92 L, 6 octobre 1976, *« Nature juridique de dispositions de la loi n°67-1175 du 28 décembre 1967 portant réforme du régime relatif au droit de port et de navigation modifiée par l'article 64 de la loi de finances pour 1974 »*, RDP 1977, p. 464.
C. const n°79-107 DC, 12 juillet 1979, « Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales et départementales », RDP 1979 p. 1691 ; AJDA 1979, p.74.
C. const., n°2000-436 DC, 7 décembre 2000, *« Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains »*, Rec. p. 176, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, cahier n°10.
C. const n°2010-5 QPC, 18 juin 2010, *« SNC Kimberly-Clark »*, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, cahier n°29.
C. const., n°2010-33 QPC 22 septembre 2010, *« Société Esso SAF »*, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, cahier n°30.
C. const n°2010-84 QPC, 13 janvier 2011, *« SNC Eiffage Construction Val de Seine »*, Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, cahier n°32.

3. Jurisprudence du Tribunal des conflits

TC 20 janvier 1945 *« Robin /commune de Noiseau »*, req. n°916, Rec. Lebon p 273.
TC 17 novembre 1975, *« Sieur Gamba »*, req. n° 02016, AJDA 1976, p. 82 ; Dt adm. 1975, n°421.

4. Jurisprudence administrative

CE 18 mai 1928, *« Laurens »*, Rec. Lebon, p. 645, DP 1928, 3, 65, ccl. RIVET, note WALINE (M.).

CE 6 mai 1932, *« Genthon »*, Rec. Lebon, p. 461 ; DP 1932, 3, 23.

CE 8 novembre 1932, *« Duvin »*, Rec. Lebon p. 923.

CE 1er juillet 1959, *« Piard »*, Rec. CE, p. 413.

CE 21 octobre 1959, *« Lukowiack »*, Rec. Lebon p. 531.

CE 2 novembre 1960, *« Tabet »*, AJDA 1960, II, p. 385.

CE. 2 mars 1966, *« Lyon-Marée »*, Rec. Lebon p. 155.

CE 15 mars 1968, *« Syndicat national des automobilistes »*, Rec. Lebon, p. 188.

CE. 26 février 1969, *« Fédération nationale des clubs automobiles de France »*, req. n°73522, Rec. Lebon p. 121.

CE 26 février 1969, *« Chabrot et Syndicat national des automobilistes »*, Rec. Lebon p. 120.

CE 28 mai 1971, *« Ministre de l'Equipement et du Logement c / Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé Ville nouvelle-Est »*, Rec. Lebon. p. 409.

CE 21 juillet 1972, *« Ville de Paris c/. Sieur Cormier »*, Rec. Lebon p. 561.

CE 8 décembre 1972, *« Ville de Dieppe »*, Rec. Lebon p. 794, AJDA 1973. I. 28, chron. CABANNES et LEGER.

CE 24 janvier 1973, *« Spiteri et Krehl »*, AJDA 1973 p. 496, note DUFAU (J.).

CE 14 mars 1973, *« Sieur Almela »*, Rec. Lebon p. 213.

CE 22 février 1974, *« Sieur Idée et autres »*, Gaz. Pal., 5 juillet 1975, Rec. Lebon p. 141.

CE 24 janvier 1975, « *Sieurs Voulier et Bonifay »*, Rec. Lebon p. 354.

CE 9 juillet 1975, *« Epoux Durand »*, AJDA 1976, p. 147.

CE 8 juillet 1977, *« Dame Rié et autres »*, Rec. Lebon. p. 317 ccl. GENTOT.

CE 5 janvier 1979, *« Dame Bizette »*, Rec. Lebon, p.13.

CE 9 mars 1979, *« Commune du Lavandou »*, Rec. Lebon p. 105.

CE 19 décembre 1980, « *Ministre du Commerce et de l'Artisanat c/ Sté Au Printemps »*, AJDA 1981, p. 252, chron. FEFFER (M-A.) et PINAULT (M.).

CE 6 mai 1981, *« Bergeron »*, Rec. Lebon, tables, p.974.

CE 18 juin 1982, *« Steiner Marius »*, req. n°19214.

CE 22 juin 1983, *« Communauté urbaine de Bordeaux »*, Rec. Lebon, tables, p. 864.

CE 16 novembre 1983, *« Trivier »*, AJDA 1984, p. 458.

CE 7 mai 1986, «*Société Guyenne et Gascogne* », AJDA 1986, p. 523, note BOUYSSOU (F.).

CE 12 décembre 1986, « *Gepro* », AJDA 1987, p. 275, ccl. VIGOUROUX (C.).

CE 29 avril 1987, *« Commune d'Elancourt »*, Rec. CE, p. 153, RFDA 1987.525, ccl. ROBINEAU, AJDA 1987 p.543 obs. PRETOT (X.).

CE 17 avril 1989, *« Association des commerçants de Limoges »*, req. n°80925.

CE 9 novembre 1990, *« Ville d'Angers »*, Rec. Lebon p. 320.

CE 30 janvier 1991, *« Commune de Moulins »*, Rec. CE, tables, p. 1251.

CE 6 mai 1991, *« Syndicat Intercommunal du Bocage »*, Rec. Lebon, p. 170.

CE 2 décembre 1991, *« Epoux Souillé c/ ville de Paris »*, Rec. CE, p. 418 ; AJDA 1992 p. 170, note MAUGUE (C.) et SCHWARTZ (R.) ; RFDA 1992, n°6, p. 1041.

CE 9 décembre 1991, *« SCI l'Océan »*, JurisData n°1991-048186.

CE 30 octobre 1992, *« Ministre des Affaires étrangères et secrétaire d'Etat aux Grands Travaux »*, Rec. Lebon. p. 384.

CE 16 octobre 1992, *« Société Garage de Garches »*, Rec. Dalloz 1994, p. 60.

CE 14 décembre 1992, *« Epoux Leger »*, req n°106685, Rec. CE 1992 p.444.

CE 5mai 1993, *« Commune de Montrouge »*, req. 86666.

CE 22 novembre 1993, *« Ville de Toulouse »*, req. n°137836.

CE 4 mai 1994, *« Ville de Toulon »*, Rec. Lebon p. 221.

CE 8 juin 1994, *« Audouin »*, req. 107486, Rec. Lebon p. 830, D. 1994. IR. 228.

CE 25 mars 1994, *« Gaillard »*, req. n° 101907.

CE 1 avril 1994, *« Cne de Ramatuelle »*, BJDU mai 1994, p.43, ccl. LASVIGNES (S.).

CE 1er avril 1994, *« Commune de Menton / société Scetauparc »*, req. n° 144152, Rec. Lebon, p.176, ccl. LASVIGNES (S.), Dr. adm novembre 1994 p. 1.

CE 11 janvier 1995, *« M. et Mme Thot »*, AJPI 1996, p.127.

CE 21 juin 1995, *« SCI Aménagement Ajaccio-Mezzavia »*, AJDA 1995, p.950, obs. F. BOUYSSOU.

CE 12 juillet 1995, *« Commune de Maintenon »*, Rec. Lebon. p. 305.

CE 6 octobre 1995, *« Epoux Secher »*, Rec. CE, Tables., p. 637-1077, RDP. 1996, p. 300, obs. LEBRETON (J-P.).

CE 3 novembre 1995, *« Lyonnaise des eaux-Dumez »*, Rec. Lebon, tables, p. 901.

CE 26 février 1996, *« Epoux Husset c/ Commune de la Pallu »*, req. n° 124351.

CE 28 février 1996, *« Association le Vésinet sans parcmètre »*, MTP 17 mai 1996, p. 64.

CE 13 mars 1996 *« Pasternak »*, LPA 1996, n°89, chron. MORAND-DEVILLER (J.).

CE 29 novembre 1996, *« Mme Huas et Association pour la sauvegarde de la pointe de Malouine »*, req. n°116.282, BJDU 6/96, p.418, ccl. PIVETEAU (D.)

CE 2 avril 1997 *« Commune de Montgeron »*, Dr. Adm. 1997, n°433, note SCHWARTZ (R.) ; CJEG 1998. 433, note LACHAUME (J-F.) ; MTP 19 septembre 1997, p. 61.

CE 9 juillet 1997, *« Commune de Megève »*, req. n°146061, BJDU 5/97, p. 331, ccl. TOUVET ; Defresnois 9/1998, art 36805 ; Dr. adm 1997 n°395 ; RDI 1997 p. 578 ; RDP 1998 p. 311.

CE. 30 juillet 1997, *« Commune de Dunkerque »*, Rec. Lebon, tables, p. 706, LQJ 6 novembre 1997, n°89, p. 6, note MORENO (D.).

CE 29 octobre 1997, *« Société Sucrerie agricole Colleville »*, req. n°144007, Dr. Adm n°5, 1998.

CE 12 novembre 1997, *« Commune de Coudekerque-Branche »*, req. n°151821.

CE 6 novembre 1998, *« Commune de Martigues »*, BJDU 1/99, p. 51, ccl. STAHL (J-H.).

CE 4 avril 2001, *« SARL SAAG »*, Gazette du Palais, 22 juin 2002, n°173, p. 9.

CE 7 avril 1999, *« Commune de Guilherand-Granges »*, req. n°156008, Rec. Lebon p.878, Dr. adm. 1999 n°159, AJDA 1999 p. 517 ccl. BERGEAL (C.).

CE 9 avril 1999, *« Fédération des commerçants du Roannais et M. Jorge »*, req. n°180877

CE 30 juin 1999, *« Syndicat mixte du traitement des ordures ménagères centre-ouest seine et marnais »*, AJDA 1999, p. 714, note PEYRICAL (J-M.) ; RFDA 1999 p.1147 note VIDAL (L.).

CE 29 novembre 2000, *« Commune de Païta »*, req. n°205143.

CE 6 juin 2001, *« Commune de Vannes »*, CJEG 2002, p. 19.

CE 17 mai 2002, *« Kergall »*, Rec. CE, tables, p. 895-903-959 ; BJDU 3/2002, p. 195, ccl. MAUGUE (C.), obs. BONICHOT (J-C.) ; RDI 2002 p. 334, obs. L. DEREPAS.

CE 27 mai 2002, *« SA Guimatho, SA Dijori et Chambre de commerce et d'industrie de Touraine et autres »*, req. n°229187, JurisData n°2002-063869.

CE 5 mars 2003, *« Syndicat de l'industrie hôtelière de Saône-et-Loire et autres »*, req. n°229920.

CE 5 mars 2003, *« Sté Immaldi et Cie »*, req. n°225470.

CE 11 février 2004, « *Schiocchet* », req. n° 211510, Juris-Data n°2004-06483, JCP G 2004, II, 10180, note BOUSQUET (J-B.).

CE 16 décembre 2004, *« Sté Carrières et matériaux »*, JurisData n°2004-067871.

CE 20 avril 2005, « *Société Bouygues Télécom* », Rec. Lebon tables p. 1139, 1141 et 1146.

CE 30 septembre 2005, *« Société AMOHEM »*, req. n°265520, JurisData n°2005-069088.

CE 10 février 2006, *« M. et Mme Esteban »*, req. n°259837, BJDU 3/2006, p.170.

CE 27 février 2006, *« Association Alcaly »*, req. n°257688.

CE 19 décembre 2007, *« Mme Geoffroy* », req. n° 297148, BJDU 6/2007, p. 417, ccl. LANDAIS (C).

CE 24 avril 2008, *« Ville de Paris, Gazette du Palais »*, 29 septembre 2009, n°272, p. 24.

CE 7 juillet 2008, *« Cne Verdun »*, JurisData n° 2008-073868, Construction-Urbanisme n° 10, octobre 2008, comm. GODFRIN (G.).

CE 9 avril 2010, *« SARL Immociné »*, req. n°325321, JCP E, n°8, février 2011, p. 1157, étude LE ROY (M.)

CE 8 juin 2010, *« SARL Immo Concept c/ Commune Maisons-Laffitte »*, JurisData n°2010-009113, BJDU 1/2011, p. 23, obs. TREMEAU (J.).

CE 23 juillet 2010 *« SA Forum Kinépolis et SARL le Sémaphore c/ Société Espace Vox »*, req. n°324107, JCP E, n°8, février 2011, p. 1157, étude LE ROY (M.)

CE 4 octobre 2010, *« Syndicat commercial et artisanal de l'agglomération sénonaise et autres c/ Sté Sens Distribution »*, JurisData n° 2010-017777, Dr. adm n°1, janvier 2011, comm. 14 NOGUELLOU (R.), AJDA 2010 p.1852, comm. GRAND (R.).

CE 23 février 2011, *« SNC Hotel de la Bretonnerie »*, JurisData n°2011-002175, Construction-Urbanisme n°4, avril 2011, comm. 52 CORNILLE (P).

CE 27 juin 2011, *« GIE Centre commercial des Longs Champs »*, AJDA 2011 p. 1352 comm. GRAND (R.).

CAA Paris, 11 décembre 1997, *« Syndicat des eaux d'Ile-de-France et Compagnie générale des eaux »*, req. n°96PA02849, RFDA 1998 pp. 297-304 ccl. LAMBERT (C.).

CAA Bordeaux 29 mai 2000, *« Société Auxiliaire de Parcs-SAP »* req. n° 96BX01642

CAA Marseille 22 janvier 2002, *« Maire de Béziers »*, Collectivités - Intercommunalité, 2002, n°140.

CAA Lyon 28 juillet 2003, *« Allain. et Association Roulons en ville à vélo »*, req. n° 99LY02169, AJDA 2003, p 2327, obs. DUPERON (O.)

CAA Nancy, 13 novembre 2003, *« Ministre de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche »*, req. n° 99NC01096.

CAA Douai 30 décembre 2003, *« Association Droit au vélo »*, req. n°02DA00204.

CAA Lyon 25 mai 2004, « *M. Alain Giroud c/ Commune de Saint-Clair-de-la-Tour* », req. n° 00LY01411, BJDU 5/2004, p. 360.

CAA Lyon 24 octobre 2006, *« M. Christophe Bornet »*, req. n°04LY01611.

CAA Paris 31 octobre 2007, *« SCI Paris Heine Source c/ M. et Mme Lenain »*, RDI 2008, p.115, obs. P.S.

CAA Paris, 12 février 2009, *« Association de Sauvegarde Auteuil-Bois de Boulogne »*, req. n° 07PA03886.

CAA Nantes 26 juin 2009, *« Communauté urbaine Brest Métropole Océane »*, req. n°08NT03365, AJDA 2009 p.2054, obs. DUGOMMIER (S.).

CAA Marseille 15 décembre 2009, *« Ville de Marseille »*, req. n°09MA00773.

CAA Marseille 18 décembre 2009, *«M. Jean. A c/ Commune de Courthezon »*, req. n° 08MA00112

CAA Bordeaux 22 décembre 2009, *« Commune de Bordeaux »*, req. n° 09BX01649, AJDA 2010, p. 694.

CAA Marseille 15 décembre 2009 *« Ville de Marseille »*. req. n°09MA00713.

CAA Marseille 2 avril 2010, *« SCI Fona c/ Cne de Cavaillon »*, req n°08MA00195.

CAA Versailles, 4 novembre 2010, req. n° 09VE02320

TA Nancy, 25 janvier 2000, req. n° 109098, Droit administratif n° 82, avril 2000.

5. Jurisprudence judiciaire

C. cass., civ. 3e, 23 novembre 2005, *« Commune de Juvisy-sur-Orge c/ SCI Delta »*, req n°04-18528, Bull III n°227 p. 208.

C. cass. crim, 25 octobre 1961, *« Cartier »*, Bull. crim n°420, p.804.

C.cass. crim, 27 novembre 1991, *« Préfet de police de Paris »*, req n° 91-82457, Bull. crim n°442, p. 1126, Droit pénal 1992, n°97, obs. ROBERT (J-H.).

C. cass. crim. 8 avril 1992, *« Baudoux »*, Gaz. Pal. 15-16 janvier 1993, p. 6, note J-P. DOUCET

C. cass. crim 16 novembre 1992, *« Serfaty »*, Bull. crim n°377 p. 1040, la jurisprudence automobile 1993, p. 118.

C. cass. crim. 16 juin 1993, *« P. Grech »*, JCP 1994 II, 22303, note LAVIALLE (C.).

C. cass. crim. 16 février 1999 *« Moser »*, req. n°98-82575, Bull crim 1999 n°19 p.44.

CA Grenoble, 31 octobre 1997, *« Prud'homme Michel »*, req. n°XGRE311097X, Rec. Dalloz 1999, p. 60.

CA Rennes, 2e ch. com, 14 mars 2001, *« SA Natiocréditbail c/ Me Brunet-Beaunel, ès qual »*, JCP N, n°36, 2001, p. 1310, étude GARCON (J-P.).

Table des matières

SOMMAIRE **7**

INTRODUCTION **9**

I. La localisation du centre-ville : du centre de la ville au centre dans la ville 15
A/ Le paradoxe d'un centre qui n'est pas forcément au centre 15
B/ Le paradoxe d'un lieu qui associe mobilité et immobilité 18
II. La localisation de la centralité urbaine : de la Centralité aux centralités 21
A/ La centralité urbaine périphérique : la décomposition fonctionnelle 22
B/ La centralité urbaine intra muros : la requalification des centres-villes en centres urbains 25

PARTIE I : LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE LA DENSITE ET LE DEVELOPPEMENT DE LA MOBILITE **31**

Titre I : LA DEDENSIFICATION DES CENTRES-VILLES: COMPROMIS ENTRE LA QUALITE DE VIE ET L'EXIGENCE DE MOBILITE **35**

CHAPITRE I : L'ORIGINE DES POLITIQUES DE DEDENSIFICATION : L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE VIE .. 39
Section I : Le mouvement hygiéniste à l'origine du premier desserrement urbain 40
I - De la description de l'insalubrité à l'émergence du concept de densité 40
A/ La relation entre l'augmentation de la population urbaine et l'apparition des premières mesures sanitaires 41
B/ L'approche médicale de la notion de densité : un préalable à l'élaboration d'une législation sur les logements insalubres 43
II La reconnaissance de la relation densité/mortalité 46
B/ La dédensification du contenu : l'éradication des « maladies urbaines » par l'aménagement du logement 51
C/ La relation entre l'homme et l'environnement urbain : la naissance de l'urbanisme scientifique 55
Section II : De la ville écologique à l'urbanisme vertical 57
I - La dédensification par l'écologie urbaine et paysagère 58
A/ Densités et sociabilités : du vivre ensemble au culte de l'anonymat 58
1° L'excès de peuplement : facteur aggravant la perte de convivialité des centres-villes 59
2° La désynchronisation entre les mécanismes naturels de répartition des individus dans la ville et la rapidité d'évolution de la société moderne 60
B/ Densités et environnement urbain : de la ville béton à la cité-jardin 64
1° La recherche d'une harmonie entre l'industrialisation et la qualité de vie 64
2° La limitation de la densité bâtie par l'intégration d'un environnement naturel 66
3° La fin des cités-jardins ou la victoire de l'industrie sur la nature 68
II - La libération du foncier par l'exploitation de la hauteur 70
A/ La hauteur comme célébration de la gloire 71
B/ La hauteur comme instrument de planification urbaine 73
1° La cité industrielle : prémices de l'urbanisme progressiste 74
3° L'immeuble de grande hauteur (IGH) contraire aux ambitions écologiques, économiques et sociales d'un urbanisme durable 79
a) Le fondement de l'atténuation au principe d'indépendance des législations : l'importance des règles de sécurité 79
b) L'incompatibilité de la hauteur avec l'article L. 121-1 : une question passée sous silence . 82
CHAPITRE II : LE PARADOXE DE LA DEDENSIFICATION : LA PARALYSIE DU CENTRE-VILLE 87
Section I : La relation entre l'encombrement des centres et la mobilité : un phénomène ancien 88
I - Les contraintes résultant de la morphologie des centres anciens sur la fluidité de la circulation 89
A/ La complexité des formes radioconcentriques 90
B/ La linéarité des formes dites « en damier » 92

II - Le paradoxe de l'évolution des transports en commun : un succès marqué par la précarité 94
A/ La nécessité de relier les faubourgs au centre-ville : la naissance d'une organisation rationnelle des transports 95
B/ Le développement de l'autobus au détriment des autres modes de transports alternatifs : un choix inadapté au centre-ville 98
C/ L'échec des politiques incitatives de relance des transports collectifs urbains : l'absence de prise en compte du gain de temps par rapport à l'automobile 101
III – Une réglementation de la voirie urbaine inadaptée aux centres-villes 103
A/ De l'aménagement des voies à l'aménagement des centres 103
B/ L'absence de statut juridique spécifique de la voirie urbaine en centre-ville 106
C/ La procédure d'alignement et la maîtrise foncière des voies publiques en centre-ville 109
1° Les sources d'un urbanisme règlementaire inadapté au centre-ville 109
a) Les origines de la procédure d'alignement 109
b) PLU et plan d'alignement : quelle répartition des rôles ? 111
2° Les outils juridiques d'aménagement des voies publiques et le respect du droit de propriété : quel contrôle juridictionnel ? 113
a) L'avenir incertain de la procédure d'alignement 113
b) La fin des cessions gratuites ? 115
c) Le régime des emplacements réservés 118
Section II : Les facteurs exogènes d'augmentation de la mobilité intra urbaine 120
I - Le développement de la mobilité comme enjeu sociétal 120
A/ L'évolution sémantique de la notion de mobilité : un nouveau cadre conceptuel 121
B/ La transversalité de la notion de mobilité 123
C/ Les différentes échelles urbaines de la mobilité : l'identification des tendances entre le centre-ville et la périphérie 124
II - De l'exode rural à l'exode urbain : le mouvement centrifuge de la ville 127
A/ Le centre face au desserrement de la ville: des migrations socio-économiques à la ségrégation horizontale 127
B/ L'accompagnement de l'Etat dans l'engouement pour la construction neuve 131

Titre II LA DENSIFICATION DES NOUVELLES CENTRALITES : LA RECHERCHE D'UNE ATTRACTIVITE FONDEE SUR LA MOBILITE 141
CHAPITRE I 145
LES DESEQUILIBRES INDUITS PAR LES CONCENTRATIONS MONO-FONCTIONNELLES : L'EXEMPLE DES CENTRALITES COMMERCIALES PERIPHERIQUES 145
Section I : La polarisation commerciale et ludique comme emblème des nouvelles centralités 146
I –L'atout de la grande distribution : une « polarisation commerciale » adaptée aux rythmes de vie urbains 147
A/ Un contexte économique et social favorable à de nouvelles pratiques commerciales 147
B/ La dualité commerciale centre-périphérie : un débat dépassé 149
II - De nouvelles stratégies de consommation pour de nouveaux lieux d'attraction : de l'ensemble commercial à la centralité commerciale 151
A/ L'humanisation d'un concept issu du fordisme 151
B/ La fidélisation de la clientèle par l'association de loisirs 153
Section II : La lutte contre la perte d'attractivité commerciale du centre 156
I L'échec des mesures visant à contrôler la prolifération des grandes surfaces : une législation mise en péril par des pratiques arbitraires 157
A/ La mise en place progressive d'un régime juridique lourd et complexe 158
B/ Les effets paradoxaux de la loi « Raffarin » à l'égard du petit commerce de centre-ville : une législation incomplète 161
II – L'évolution des critères de délivrance des autorisations d'exploitation ou les effets pervers de la liberté d'établissement 164
A/ Le contenu du contrôle de légalité des autorisations d'implantation 164
1°La hiérarchisation des principes conditionnant la délivrance de l'autorisation 164
2°De l'insuffisance du critère relatif à la densité d'équipement commercial à sa suppression 166
B/ Les risques d'un accroissement effréné du libéralisme à l'égard du petit commerce de centre-ville 168

1° Le premier volet de la réforme : des mesures à caractère essentiellement économique..... 168
a)L'abandon de la régulation économique des implantations commerciales..... 168
b)La modification du champ d'application des autorisations d'exploitation 171
2° Le second volet de la réforme : l'intégration du droit de l'équipement commercial dans le droit de l'urbanisme..... 174
a)La consécration du SCOT comme document d'urbanisme adéquat de la planification commerciale..... 174
b)La relation centre-périphérie au cœur du dispositif : la distinction de secteurs hors centralité et de secteurs de centralité 176
CHAPITRE II..... 183
DE NOUVELLES CENTRALITES POUR DE NOUVEAUX TERRITOIRES : LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE DENSITE ET ATTRACTIVITE..... 183
Section I : De la dilatation du centre à la mise en réseaux des centralités 184
I - L'instabilité spatio-temporelle de la notion de centralité 185
A/ Les schémas urbains polarisant la centralité..... 185
1° Les apports du schéma christallérien dans la hiérarchisation des centralités 185
2° Le schéma polycentrique de la région Ile-de-France : la centralité intermédiaire 187
B/ Un usage théorique abusif de la notion de centralité 190
1° Le mouvement : la centralité de flux 190
2° L'histoire : la centralité de scène 192
3° La proximité : la microcentralité 193
II - La métropolisation : facteur de polycentrisme maillé 195
A/ Le polycentrisme comme mode d'organisation du territoire métropolitain 195
B/ La recherche d'urbanité dans le polycentrisme métropolitain 199
Section II : Des densités bâties aux densités urbaines : l'absence d'approche multidisciplinaire..... 201
I - La densité comme condition de la centralité..... 202
A/ La détermination d'une échelle d'analyse pertinente des centres-villes : l'utilisation d'indices de centralité..... 203
1° L'identification socio-géographique du péricentre..... 203
2° L'identification économétrique des centres et l'évaluation de leur aire d'influence dans les villes multicentriques 205
B/ Les limites du COS dans la gestion des densités bâties..... 208
1° Une approche qui se limite à la densité physique 208
2° La remise en cause d'une approche qui envisage la densité de façon négative..... 211
a)De la taxation de la densité… 211
b)…à la fixation d'une densité minimale 214
C/ Un renforcement ciblé des prérogatives municipales dans la gestion des densités bâties et des formes urbaines : de la coercition à l'incitation..... 217
1° La volonté de favoriser la diversité de l'habitat à l'origine de la bonification des droits à construire 217
2° La majoration des seuils maximaux de densité afin de favoriser la performance énergétique et les énergies renouvelables dans les constructions 219
II - Les conditions d'une densité urbaine acceptable..... 221
A/ Les formes urbaines : élément déterminant dans la perception des densités bâties..... 222
1° L'influence des facteurs culturels dans la perception des fortes densités 222
2° Les possibilités offertes par le PLU dans la règlementation des formes urbaines..... 225
a)Des règles d'implantation des constructions…..... 225
b)…aux prescriptions relatives à la hauteur et aux espaces libres 228
3° Les apports de la géométrie fractale dans l'étude des formes urbaines..... 231
B/ Vers la définition de seuils de tolérance ?..... 235
1° Fortes densités humaines et surpeuplement : la perception des habitants..... 235
2° Polycentralité et renouvellement urbain durable : des « garde-fous » au gigantisme des villes 238

PARTIE II LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE L'ACCESSIBILITE ET LA MAITRISE DE LA MOBILITE.....253

Titre I L'ACCESSIBILITE DU CENTRE-VILLE PAR L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE DE STATIONNEMENT 257
CHAPITRE I 261
STATIONNEMENT ET DIVERSITE DES SITUATIONS 261
Section I : Les limitations au stationnement sur voirie : entre coercition et incitation 262
I - La mise en place du stationnement payant sur voirie 263
A/ Le principe originaire de gratuité de l'usage du domaine public 263
B/ Le principe moderne de taxation du service public du stationnement 265
1°L'absence de législation spécifique au stationnement payant à l'origine de l'impopularité de la mesure 266
2° Le paiement : une contrepartie du service public rendu 268
II - Le développement d'une offre de transport complémentaire et intermodale 270
A/ La demande de stationnement liée à l'emploi et au tourisme 271
1° Les véhicules particuliers 271
2° Les autocars de tourisme 272
B/ L'espace périphérique au service de l'accessibilité du centre-ville : les parcs relais 274
C/ L'organisation de la circulation et du stationnement des vélos en centre-ville 277
1°Les conditions de création d'itinéraires cyclables 277
a)La gestion de la sécurité 277
b)Les difficultés d'application de l'article L. 228-2 du Code de l'environnement 279
2° L'aménagement des itinéraires cyclables : stationnement sécurisé et libre service de bicyclettes 281
Section II : Les politiques de stationnement face à la fonction résidentielle et commerciale du centre-ville 285
I - La priorité accordée au stationnement résidentiel sur la voie publique 285
A/ La légitimité d'une différenciation tarifaire : une reconnaissance tardive 285
B/ Le coût du stationnement résidentiel en centre-ville et la diversité des pratiques de stationnement 288
II - Les arrêts de véhicules en lien avec les activités commerciales et artisanales : la planification des livraisons 291
A/ Des outils innovants palliant l'absence de réglementation spécifique 292
B/ Des expériences significatives associant acteurs publics et acteurs privés 296
1° La Rochelle 296
2° Monaco 297
3° Bordeaux 298
4° Lyon 299
CHAPITRE II 303
LES OUTILS JURIDIQUES DE REGULATION ET DE GESTION DU STATIONNEMENT 303
Section I : Les outils règlementaires 304
I - Le PLU, moyen d'action sur l'offre de stationnement en centre-ville 304
A/ La détermination des principes d'organisation du stationnement : la fin de la logique productiviste 304
1°Du rôle du rapport de présentation et du projet d'aménagement et de développement durable (PADD)… 305
2°…dans la planification intercommunale des déplacements 307
B/ La formalisation des objectifs de stationnement : la construction de la norme et le financement des ouvrages publics de stationnement 309
1° L'encadrement quantitatif de la production de stationnement privé : la pertinence de l'expression des normes de l'article 12 309
2° L'encadrement qualitatif et financier du stationnement 313
a)La complémentarité des différents articles du règlement 313
b) La suppression de la participation pour non réalisation des obligations imposées dans l'article 12 315
II - Le pouvoir municipal de police et la régulation de l'offre publique de stationnement en centre-ville 318
A/ L'étendue du pouvoir de police en matière de circulation et de stationnement 318
B/ L'intérêt du stationnement réservé 321
Section II : Les outils répressifs 324

I - L'inefficacité du dispositif de contrôle et de sanction du stationnement public 325
A/ Du contrôle de la durée du stationnement à l'aménagement préventif anti-stationnement 325
B/ L'absence d'effet dissuasif de la verbalisation 327
II - La dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant : un système qui se généralise…sauf en France ! 329
A/ La Grande-Bretagne 329
B/ La Belgique 331
C/ Les Pays-Bas 332
D/ L'Italie 333
E/ L'Espagne 334
Section III : Les outils contractuels : la diversité des conventions d'exploitation du service public de stationnement 336
I - La qualification du stationnement payant sur voirie : un domaine marqué par le vide législatif 336
II - Les conséquences de la nature du service public sur le choix de la convention d'exploitation 340
A/ Le marché de service comme unique contrat de gestion du stationnement payant sur voirie .. 341
B/ Les contrats applicables au stationnement hors voirie : les contrats de délégation du service public 342
1° La concession : un contrat adapté pour les parcs nouvellement créés 343
2° Les contrats adaptés pour les parcs existants 345
a)L'affermage 345
b)La régie intéressée 346
c)La gérance 347
III - Les contrats liés au financement de l'exploitation des ouvrages 348
A/ La gestion globale du stationnement : un contrat « hybride » 349
B/ Le crédit-bail 350
C/ Le bail emphytéotique administratif 352

Titre II L'ACCESSIBILITE DU CENTRE-VILLE PAR L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE DE GESTION DES TEMPS 359
CHAPITRE I 363
LES NOUVELLES PRATIQUES SOCIALES ET L'EVOLUTION DES RAPPORTS SPATIO-TEMPORELS 363
Section I : La diversification des temps de travail et ses effets sur les modes de vie en centre-ville 364
I - De la vision fataliste de l'avenir à la planification économique du temps 365
A/ La libéralisation progressive de la conception du travail 365
B/ Les enjeux liés à l'organisation scientifique du travail 367
II - Le centre-ville face à la pluralité des temps de travail : l'émergence de la notion de flexibilité dans le travail 370
A/ Le paradigme toyotiste à l'origine de la flexibilisation du temps de travail 370
B/ Les effets pervers de la flexibilité liée à l'emploi : la désynchronisation des rythmes de travail 372
Section II : La diversification des temps hors travail et ses effets sur les formes d'appropriation du centre-ville 375
I - La superposition des rythmes de vie : la fin de l'harmonie sociale et commerciale 376
A/ La distinction temps libre – temps contraint : le recul de la cellule familiale 376
B/ Le commerce face à la désynchronisation des temps libres : temps et plaisir d'acheter en centre-ville 379
II - La régénération du centre-ville par le développement d'une économie de la nuit 382
A/ De l'éclairage aux festivités 382
B/ La spécificité des règlementations et des loisirs « en temps de nuit » 385
1° La nuit : domaine des interdictions 385
2° A villes globales…temps global : l'exploitation-valorisation de la nuit urbaine dans les centres-villes 388
CHAPITRE II 393
LA PRISE EN COMPTE DE L'ASPECT TEMPOREL PAR LES INSTITUTIONS : UNE REFORME NECESSAIRE MAIS INACHEVEE 393
Section I : La traduction des politiques temporelles en centre-ville 395
I - L'élargissement de l'offre temporelle de services 395
A/ La construction des politiques temporelles de services publics en Europe 396

1° L'engagement du processus d'adaptation des horaires d'ouverture : une initiative féminine 396
2° Le retard de la France 400
a)La nature des services publics visés par les politiques temporelles 400
b)Des outils opérationnels fondés sur l'action volontariste des collectivités : la création de bureaux du temps 402
B/ Démocratie de proximité et partenariat dans un contexte de multi-appartenance territoriale : des problématiques parfois contradictoires 404
II - La mise en place d'un management de la mobilité professionnelle : des plans de déplacements aux déplacements virtuels 406
A/ La participation des employeurs dans l'organisation des déplacements : le plan de déplacements d'entreprise 406
1° Un outil incitatif 406
2° Les plans de déplacements spécifiques aux centres-villes 409
B/ Le succès des nouvelles technologies de l'informatique et de la communication comme palliatif à l'augmentation des déplacements pendulaires : une idée reçue ? 412
1° La substitution du déplacement physique par la présence virtuelle 412
2° Des situations inégales entre secteur public et privé 415
Section II : La contradiction entre le temps nécessaire à la planification urbaine et la rapidité des évolutions de la société 417
I - Origines et interprétations des changements spatio-temporels 418
A/ La diversité des contextes nationaux face aux changements spatio-temporels 418
B/ La diversité des changements spatio-temporels : de la modélisation à la théorie des bifurcations 421
II - Temps de l'aménagement et aménagements du temps : des problématiques en opposition 425
A/ L'aménagement des centres face à l'évolution des modes de vie et aux changements d'usages : vers un zonage temporel ? 425
1° La programmation du contenu : une conception essentiellement spatiale et fonctionnelle . 426
2° La durabilité du contenant : un objectif qui dépend de la qualité de programmation du contenu 428
B/ L'aménagement des centres face à la multiplicité des intervenants et des outils opérationnels : des rapports au temps différents 431

CONCLUSION GENERALE 445

BIBLIOGRAPHIE 455

Table des matières 501