

Urbanisme et proximité



Jean-Pierre SUEUR

Jean-Pierre Sueur, né le 28 février 1947 à Boulogne-sur-Mer (Pas-de-Calais), est un linguiste et homme politique français.

Membre du Parti socialiste, il est député du Loiret de 1981 à 1991, secrétaire d'État chargé des Collectivités locales de 1991 à 1993 et maire d'Orléans de 1989 à 2001.

Sénateur du Loiret depuis 2001, il préside la commission des Lois du Sénat de 2011 à 2014 et est questeur du Sénat de 2020 à 2023.

Il a écrit de nombreux rapports sur l'urbanisme et les urbanistes et de nombreux ouvrages sur la ville, (Villes du futur, futur des villes : quel avenir pour les villes du monde ?, 2011, Sénat) sans oublier ceux liés à sa formation initiale : Jean-Pierre Sueur est agrégé de Lettres Modernes.

Il a enfin consacré de nombreux articles à Charles Péguy.

(d'après Wikipédia)

La décision du Conseil Français des Urbanistes de consacrer son université d'été de Pau au thème de « l'urbanisme des proximités » est, je le crois, judicieuse. Et pourtant, elle pourrait paraître paradoxale : dans l'opinion commune, l'urbanisme est perçu comme une discipline qui a trait à l'analyse, la création, la modification ou la restauration de secteurs urbains relativement amples, aux configurations d'ensemble, aux effets de structure. Mais justement, le thème « l'urbanisme des proximités » nous incite à rompre avec ces conceptions abstraites. L'urbanisme, comme l'architecture, n'ont de sens que par rapport aux êtres humains qui habiteront, travailleront, se déplaceront, vivront... dans le bâti ou dans les espaces qui seront réalisés. J'ai la chance d'habiter dans une ville nouvelle incluse dans la ville d'Orléans mais située à une dizaine de kilomètres de la mairie et du centre-ville et appelée La Source. Celle-ci fut entièrement conçue, avec les élus de l'époque, il y a 65 ans, par un architecte et urbaniste, Louis Arretche. On n'a pas demandé l'avis des futurs habitants : il n'y en avait pas ! Le choix politique de faire une ville nouvelle - ou un nouveau quartier éloigné - a été pleinement assumé par le maire de l'époque, Roger Secrétain. La ville manquait de foncier. Elle était à l'étroit. Sans La Source, Orléans n'aurait sans doute jamais pu être la capitale

« L'urbanisme, comme l'architecture, n'ont de sens que par rapport aux êtres humains qui habiteront, travailleront, se déplaceront, vivront... dans le bâti ou dans les espaces qui seront réalisés. »

de la région qui s'appelle aujourd'hui « Centre-Val de Loire ». Et cette création s'est traduite par l'arrivée d'une université, d'un campus scientifique (incluant le CNRS, le BRGM et l'INRA), du Centre des Chèques Postaux (et ses plus de 3 000 salariés !) et de nombreuses entreprises...



©Archives d'Orléans

65 ans plus tard, nous mesurons ce que l'urbanisme de La Source eût de positif... et de négatif. Commençons par le négatif. Il y eut d'abord une stricte répartition de l'espace : d'un côté l'université, de l'autre la ville nouvelle. Au sein de celle-ci, d'un côté les logements sociaux, de l'autre les logements dits résidentiels - étrange appellation !- et donc de nombreux pavillons. Les centres commerciaux ont été sous-dimensionnés, ce qui devait se traduire par l'arrivée à proximité, dans une commune voisine, de l'une de ces « zones d'entrée de ville » autour d'hypermarchés et de grandes surfaces dont on mesure aujourd'hui les défauts - nous y reviendrons - et dont la « rénovation » est loin d'être simple. Et comme c'était l'ère du tout automobile, La Source fut traversée par de très vastes voiries - deux fois deux voies - qu'il a fallu, en certains points, rétrécir : on ne se prive pas si facilement du concept de rue. Et il fut décidé qu'il y aurait, parallèlement, un vaste espace dévolu aux piétons : une dalle entre les immeubles... Or cette dalle, battue par les vents, fut peu fréquentée par lesdits piétons. Il fallut en partie la démolir et la reconfigurer. Pour résumer, un urbanisme d'une certaine époque qui, à bien des égards, ne facilite pas la proximité, ni le voisinage - même si dans les immeubles comme dans les pavillons, il y a bien sûr des relations entre voisins.

Le positif, ce fut d'abord et c'est encore le formidable développement induit par les activités décentralisées à La Source. Ce fut et c'est encore - j'insiste là-dessus - le remarquable creuset que constitue l'arrivée d'habitants, de salariés et d'étudiants, venus de toute la France et du monde entier : on a recensé jusqu'à 72 nationalités différentes - et c'est une richesse, contrairement à ce que disent les tenants d'un discours « anti-immigrés » délétère...

Positive est encore la place réservée aux espaces verts (le Parc Floral est proche, il y a deux lacs, une « Allée des Sapins », etc.). Enfin, il faut souligner

de vraies trouvailles urbanistiques comme l'organisation de l'habitat autour de nombreuses placettes, reliées les unes aux autres par un réseau de venelles. Ces placettes et ces venelles ont beaucoup contribué à la proximité. Les jeunes allaient à l'école et au collège à vélo ou à pied en utilisant les venelles, et la convivialité est forte au sein de nombre de placettes. Malheureusement, nombre de venelles ont été fermées, des clés ayant été données aux habitants de chaque placette concernée, pour des raisons de sécurité...



Bâtiment des Lettres, Langues et Sciences Humaines de l'Université de La Source © Service Ville d'art et d'histoire Orléans. 2016

Je pars de cet exemple vécu pour bien montrer, d'abord, la responsabilité des urbanistes tout en ne faisant aucun procès - il y a du positif et du négatif - et en songeant que nous héritons toujours de la ville qui nous a été léguée (sauf dans le cas des villes nouvelles) et de choix qui datent... et qui dateront toujours.

« Nous héritons toujours de la ville qui nous a été léguée et de choix qui datent... et qui dateront toujours. »

J'ajoute que ce cas précis montre qu'il y a forcément une fonction de « conception urbaine d'ensemble », qui ne doit cependant pas méconnaître la nécessaire proximité si l'on veut que la ville soit et reste humaine.

Je me suis souvent demandé, étant maire, comment l'on pouvait associer les habitants aux projets urbains et architecturaux à venir, là encore pour développer la « proximité ». Ma réponse à cette question est volontairement paradoxale.

En premier lieu, la concertation avec les habitants est bien-sûr précieuse. Il est souhaitable qu'elle soit organisée autour de projets précis qui auront été mis en concurrence - ce qui n'est pas toujours compatible avec les contraintes réglementaires qui pèsent sur l'organisation des concours. Mais l'expérience - du moins la mienne - montre que la concertation aboutit, pour ce qui est de la conception des bâtiments, maisons, quartiers, places, ouvrages d'art, etc., très souvent au souhait de reproduction de formes existantes.

« L'expérience montre que la concertation aboutit très souvent au souhait de reproduction de formes existantes. »

Or, le rôle de l'urbaniste comme de l'architecte est singulier. Il relève de l'art. Nombre d'urbanistes et d'architectes ont créé des édifices, des ensembles, des aménagements urbains ou des ouvrages d'art qui font date,

« Si la concertation, ou même les projets ou les idées des élus suffisaient et s'imposaient, il n'y aurait pas lieu de faire appel à des urbanistes. »

qui touchent par leur caractère propre. Si la concertation, ou même les projets ou les idées des élus suffisaient et s'imposaient, il n'y aurait pas lieu de faire appel à des urbanistes.

D'où le paradoxe au sein duquel nous devons agir. D'un côté, il serait néfaste d'ignorer la concertation

avec les citoyens ou les habitants - ni la réflexion des élus. Et l'une et l'autre sont nécessaires. D'un autre côté, il serait absurde de réduire la part de création singulière de l'urbaniste ou de l'architecte qui façonne un édifice, un aménagement urbain, un quartier - étant entendu que cet artiste (n'ayons pas peur du mot) qu'est l'urbaniste ou l'architecte se doit de considérer le

« L'urbaniste ou l'architecte se doit de considérer le caractère humain de ce qu'il conçoit et construit. »

caractère humain de ce qu'il conçoit et construit. Le souci, légitime, de l'art ne doit en rien se traduire par des espaces ou des constructions invivables. C'est pourquoi, en l'espèce, l'art n'est jamais gratuit. Que l'on instaure de la beauté, de l'élégance, de la nouveauté

dans les formes urbaines ne doit jamais empêcher de penser que l'œuvre, pour belle qu'elle puisse être ou qu'elle soit, doit permettre aux humains d'y vivre, d'y travailler ou de s'y mouvoir harmonieusement.

Mais la notion de proximité appelle aussi à une réflexion sur la configuration héritée du XX^e siècle de nos espaces urbains.

La grande industrie a créé les grands ensembles : il fallait y loger les travailleurs. Et les grands ensembles ont créé les grandes surfaces. J'ai souvent raconté qu'il y avait à Roubaix des grandes barres situées à l'immédiate sortie de la ville, sur le terrain où était implanté une ancienne ferme. Ce terrain s'appelait « Les Hauts Champs ». Un patron du textile eut l'idée de créer en face de ces barres un bâtiment où l'on trouverait de l'alimentation. Et il se contenta de simplifier le nom du terrain sur laquelle était cette ancienne ferme. « Les Hauts Champs » devinrent « Auchan ».

Et de proche en proche, on finit par faire des villes, ou des ensembles urbains en patchwork, avec des espaces juxtaposés voués chacun à une fonction spécifique. On retrouve le centre patrimonial, les faubourgs, les quartiers de tours et de barres, où il n'y a que de l'habitat, les étalements pavillonnaires, où il n'y a encore que de l'habitat, les espaces ou centres commerciaux - ou encore « entrées de ville » - où il n'y a que du commerce, les zones d'activité, où il n'y a que de l'activité, des campus universitaires, où il n'y a que de la formation et de la recherche, des technopoles vouées à l'innovation, des centres

de loisirs où il n'y a que du sport et des loisirs, des magasins d'usine, etc.

Je préconise depuis un quart de siècle... de revoir ce schéma et de repenser - et même dans une certaine mesure - de refaire toute la ville en recherchant à substituer à ce schéma ce que j'appelle une nouvelle urbanité.

Cela a commencé par un rapport au gouvernement, remis à Lionel Jospin et à Martine Aubry en 1998, intitulé « Demain la ville », publié à la Documentation Française, puis par un livre intitulé « Changer la ville » édité en 1999 par les éditions Odile Jacob, puis par trois rapports rédigés dans le cadre de la Délégation à la Prospective du Sénat, qu'on retrouvera sur le site du Sénat et aussi sur mon site jpsueur.com : le premier en 2011, « Futur des villes, villes du futur : quel avenir pour les villes du monde », qui étend la réflexion sur un plan international ; le second « Le phénomène urbain, un atout pour le futur », en 2017 ; et le troisième « Osons le retour de l'aménagement du territoire : les enjeux de l'occupation des sols ».

Dans ces différents rapports, j'ai remis en cause certains des présupposés de la politique dite de la ville. J'ai commencé par faire observer qu'il n'y avait pas deux ministères de l'Agriculture : un pour l'agriculture qui va bien et un autre pour l'agriculture qui va mal. Or, dans le domaine de la ville et donc de l'urbain, c'est différent : le ministère dit « de la ville » ne concerne que la ville qui est censée aller mal, ou plus mal que les autres secteurs urbains : en un mot les quartiers en difficulté. Les centres-villes et les autres entités urbaines dépendent d'autres ministères.

« Dans le domaine de la ville et donc de l'urbain, c'est différent : le ministère dit « de la ville » ne concerne que la ville qui est censée aller mal, ou plus mal que les autres secteurs urbains : en un mot les quartiers en difficulté. »

Cet état de choses présuppose qu'on pourrait changer la vie et la ville dans ces quartiers, sans que cela ait d'effet ou de conséquence sur l'ensemble du tissu urbain. Or ce n'est ni vrai ni possible.

Si l'on veut vraiment changer la situation, il faut un ministère de toute la ville. En effet, seule une approche globale permettra de remettre en cause la sectorisation issue du XX^e siècle que je viens d'évoquer.

« Si l'on veut vraiment changer la situation, il faut un ministère de toute la ville. »

Elle nous permettra d'aller vers une nouvelle urbanité qui aura pour effet - au contraire de la sectorisation - de rassembler toutes les fonctions (habitat, travail, commerce, formation, loisirs, sport...) dans les mêmes espaces, les mêmes quartiers. Ce qui accroîtra la proximité globale et se traduira par la substitution à la ville, et aux agglomérations concentriques, une « polycentralité ».

La loi solidarité et rénovation urbaine (SRU) est excellente. C'est un impératif catégorique de la mettre en œuvre, et même de la généraliser : cela suppose qu'on mette fin, sauf là où c'est réellement impossible, aux facultés données aux communes de s'exonérer de son application en payant une somme à l'État ! Il faut créer partout des logements sociaux de qualité qui ne seront plus dénotés par leur aspect extérieur, ce à quoi s'attachent d'ailleurs un grand nombre d'organismes de logement social. Insérés dans les quartiers de la nouvelle urbanité, ils seront au cœur d'une pluralité de formes d'habitat, mais aussi de bâtiments et d'espaces voués à d'autres fonctions que l'habitat. Autrement dit, pour être une réussite, la mixité sociale doit aller de pair avec la mixité fonctionnelle.

Il est un autre postulat qu'il faut, à mon sens, remettre en cause : le culte du zonage. Entre les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de revitalisation urbaine (ZRU), les zones franches urbaines (ZFU), et j'en passe, car il y en a

« La France est devenue, au fil du temps, la championne du monde du zonage ! »

beaucoup d'autres, la France est devenue, au fil du temps, la championne du monde du zonage ! Nous avons pu en compter plus de 3 000...

Le processus est toujours le même : les maires demandent, et cela se comprend, tel ou tel zonage, les crédits étant censés être affectés à la décision de définir le périmètre approprié. On met beaucoup en valeur dans la presse et les médias cette opération qui fait bien comprendre à tous que ce quartier va mal puisqu'il est zoné (et accessoirement, personne ne veut habiter dans une zone). Et l'on comprend qu'il vaut mieux habiter ailleurs. Et si les nouveaux arrivants ne le comprennent pas, les agents immobiliers se chargeront de le leur expliquer !

J'ai voté des deux mains à l'Assemblée nationale en 1982 la création par Alain Savary des « zones d'éducation prioritaires » (les ZEP devenues REP). Donner plus de moyens à ceux qui ont le plus de difficultés, quoi de plus juste ? Et puis j'ai constaté, devenu maire, que l'annonce de l'extension à une nouvelle école d'une ZEP se traduisait rapidement par une fuite de nombre d'élèves - quitte à ce qu'on les domicilie fictivement ailleurs dans la famille - et donc par la fermeture de classes et par une concentration accrue du nombre de jeunes issus de familles en grande difficulté sur les mêmes sites. Il faut donc oser poser la question de savoir si la politique de zonage - et la réponse peut être différenciée - réduit ou accroît les discriminations.

Toujours est-il que je suis convaincu qu'on peut et qu'on doit faire œuvre de justice, de solidarité, de redistribution et de péréquation sans enfermer les citoyens et leur habitation dans des zonages ! Aussi serait-il fallacieux de considérer que les plaidoyers contre les zonages témoignent d'un refus de la

justice ou de la solidarité : c'est tout le contraire quand on découvre qu'un zonage a, dans les faits, un effet négatif par rapport aux objectifs annoncés.

En matière de zonage et de découpage de l'espace, il faut aussi poser la question du devenir des 500, ou plus, « entrées de ville » que compte notre pays, et qui le singularisent par rapport à d'autres pays européens. Alors que l'on bichonne - et c'est bien - les centres anciens, que les Architectes des Bâtiments de France veillent scrupuleusement à l'état des volets à proximité d'un édifice classé, pour ce qui est des « entrées de ville », c'est l'anarchie intégrale.

Ce sont des accumulations de parallélépipèdes, de cubes, de parking, de pancartes, là où jadis on veillait aux portes des villes pour des raisons certes défensives, mais aussi parce qu'elles étaient une image de marque.

Si la volonté existait - puisse-t-elle exister ! - il faudra des politiques résolues durant 10 ou 20 ans pour repenser, reconquérir ces espaces ! J'ai présenté une proposition de loi au Sénat à ce sujet. On lira en annexe au tome I de mon rapport de 2011 précédemment cité le texte de cette proposition de loi et le débat auquel elle a donné lieu. Si les articles relatifs aux principes de la rénovation et même de la reconquête de ces espaces ont donné lieu à un large consensus, aucune des mesures concrètes proposées n'ont été adoptées au motif qu'elles étaient susceptibles de porter atteinte à la liberté des maires et des exécutifs communaux ! Je n'ai, pour ma part, jamais considéré qu'une loi proposant d'aller vers des objectifs d'intérêt général fût a priori contraire à la liberté des élus... soumis en matière d'urbanisme à nombre de lois contraignantes et parfois inutilement contraignantes.

« Aucune des mesures concrètes proposées n'ont été adoptées au motif qu'elles étaient susceptibles de porter atteinte à la liberté des maires et des exécutifs communaux ! »

Je terminerai comme j'ai commencé par un apparent paradoxe. J'ai plaidé pour la prise en compte d'une grande ambition : une nouvelle urbanité, et pour cela la prise en compte de toute la ville, de la ville globale.

On me dira peut-être que nous sommes loin de la proximité. Et je répondrai : pas du tout. Car c'est le découpage de la ville en secteur étanches, trop « monofonctionnels », qui isole, qui assigne à résidence, qui relègue et inscrit dans la durée des ségrégations. La nouvelle urbanité, tout au contraire, rapprochera les habitants dans toute leur diversité. Elle sera une condition du « bien vivre ensemble ».