



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère  
de l'Écologie,  
du Développement  
et de l'Aménagement  
Durables

Ministère  
du Logement  
et de la Ville  
Direction générale  
de l'urbanisme  
de l'habitat et  
de la construction

Le plan | urbanisme | construction | architecture | PUCA depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

Organisé selon quatre grands départements de capitalisation des connaissances : **Sociétés urbaines et habitat** traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; **Territoires et aménagement** s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; **Villes et architecture** répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; **Technologies et construction** couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment ; le PUCA développe une recherche incitative sur **Le futur des villes à l'impératif du développement durable**.

Ce plan 2007–2012 se décline, selon huit programmes finalisés dont les objectifs de recherche répondent aux défis urbains de demain.

Ces programmes sont accompagnés par des ateliers thématiques de bilan des connaissances et des savoir-faire, ainsi que par des programmes transversaux à l'échelle des territoires et des villes et à l'échelle européenne avec la participation du PUCA à des réseaux européens de recherche.

Le PUCA, par ailleurs, assure le secrétariat permanent du programme de recherche sur l'énergie dans le bâtiment.

plan | urbanisme | construction | architecture

PUCA

PUCA

- ▶ **Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun**  
Polarisation sociale de l'urbain et services publics  
Citoyenneté et décision urbaine  
Intercommunalité et métropolisation
- ▶ **Le renouveau urbain**  
Rénovation urbaine et mixité sociale  
Renouvellement et recomposition des quartiers  
Créativité et attractivité des villes
- ▶ **L'avenir des périphéries urbaines**  
Territoires urbains et sûreté  
Architecture de la grande échelle  
Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité  
Systèmes périurbains et coûts d'urbanisation  
Dynamiques et pratiques résidentielles
- ▶ **Comportements résidentiels et défis démographiques**  
Vieillesse de la population et choix résidentiels  
Habitat et services aux personnes âgées  
Évolutions démographiques et inégalités territoriales
- ▶ **Accès au logement**  
Trajectoires résidentielles  
Recompositions institutionnelles de l'offre de logement  
Modes et formes de l'hébergement  
Économie foncière et immobilière
- ▶ **L'innovation dans l'architecture et la construction**  
Le futur de l'habitat  
Logements optimisés : coûts, qualité, fiabilité, délai  
Concept qualité, habitat, énergie  
Observatoire des bâtiments durables  
Palmarès de l'innovation  
Évaluation énergétique du patrimoine existant (PREBAT)  
Bâtiments démonstrateurs (PREBAT)
- ▶ **Territoires et acteurs économiques**  
Espaces urbains et dynamiques économiques  
Lieux, flux, réseaux dans la ville des services  
Développement économique local et mondialisation  
Économie de l'aménagement  
Attractivité des territoires
- ▶ **Vers des villes viables et acceptables**  
Politiques territoriales et développement durable  
Risques technologiques :  
enjeux économiques et territoriaux  
Villa urbaine durable  
Quartiers durables  
Aménagement et démarches HQE  
Collectivités locales et politiques énergétiques (PREBAT)  
Collectivités locales et défi climatique (PREBAT)

Enjeux, programmes, méthodes

2007–2012

Enjeux

Programmes

Méthodes

2007–2012

[www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca)

**Le PUCA**  
**Enjeux, programmes, méthodes**

2007 – 2012

Le futur des villes à l'impératif  
du développement durable

## Le PUCA

### 5 Introduction

*Alain Lecomte, directeur de la DGUHC*

### 9 Le nécessaire dialogue acteurs-chercheurs sur la ville

*Pierre Albertini, maire de Rouen,  
président du comité d'orientation du PUCA*

### 15 Le PUCA, une institution scientifique et administrative originale

*Bernard Pouyet, professeur émérite  
de l'Université Pierre Mendès-France  
à Grenoble, président du conseil  
scientifique du PUCA*

### 23 Le programme du PUCA 2007-2012 : le futur de la ville à l'impératif du développement durable

*Michèle Tilmont, secrétaire permanente  
du PUCA*

## Enjeux

#### ENJEU 1

### 32 Comment adapter le gouvernement des villes à leurs nouvelles responsabilités ?

38 *Commentaire de Jacques Lévy, géographe,  
École polytechnique fédérale de Lausanne*

#### ENJEU 2

### 44 Comment renforcer la cohésion sociale dans une ville marquée par les inégalités ?

50 *Commentaire de Jacques Donzelot, politiste,  
Université de Paris X-Nanterre*

#### ENJEU 3

### 60 Comment anticiper et prendre en compte les évolutions démographiques dans les domaines de l'habitat et de l'urbain ?

65 *Commentaire de Hervé Le Bras, démographe,  
INED et EHESS*

#### ENJEU 4

### 74 Comment aménager la ville pour réduire la contradiction entre développement économique et préservation des ressources ?

82 *Commentaire de Vincent Renard, économiste,  
Laboratoire d'économétrie de l'École Polytechnique*

## Programmes

#### PROGRAMME FINALISÉ 1

### 90 Gouvernement des villes et fabrique du bien commun

Articuler territoires des institutions et territoires vécus

#### PROGRAMME FINALISÉ 2

### 98 Le renouvellement urbain

Renforcer la cohésion sociale dans des villes marquées par les inégalités

#### PROGRAMME FINALISÉ 3

### 106 L'avenir des périphéries urbaines

Vivre en ville hors des villes

#### PROGRAMME FINALISÉ 4

### 114 Comportements résidentiels et solidarités intergénérationnelles

Répondre aux défis démographiques de demain

#### PROGRAMME FINALISÉ 5

### 120 L'accès au logement

Réduire la fracture entre demande sociale et offre immobilière

#### PROGRAMME FINALISÉ 6

### 124 L'innovation dans l'architecture et la construction

Concevoir et réaliser des logements diversifiés et accessibles

#### PROGRAMME FINALISÉ 7

### 132 Territoires et acteurs économiques

Favoriser le développement économique local dans un contexte mondialisé

#### PROGRAMME FINALISÉ 8

### 138 Vers des villes viables et acceptables

Améliorer la qualité de l'environnement urbain et anticiper les évolutions environnementales

## Méthodes

### 152 La mobilisation des milieux scientifiques et techniques

### 162 La capitalisation des connaissances et la valorisation continue des résultats

### 168 La coopération européenne

## **Alain Lecomte**

Directeur général de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Construction  
Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables

La recherche urbaine en France, définie et exprimée par le PUCA depuis près de dix ans, se développe aux différentes échelles des quartiers, des villes et des territoires. Elle se saisit des problèmes rencontrés par l'État, les collectivités locales, les professions et les associations pour les éclairer des apports des sciences sociales et des sciences de l'architecte et de l'ingénieur d'une manière transversale. Les premiers programmes finalisés se sont attachés à analyser et évaluer les situations urbaines dans leur diversité et leur complexité, à mener des approches comparatives à l'échelle internationale, notamment européenne, et à faire partager très largement leurs résultats par de nombreuses publications.

Aujourd'hui, renouveler les programmes du PUCA dans un paysage administratif fortement transformé, représente un exercice difficile mais nécessaire pour à la fois dresser un constat scientifique et technique de ses acquis et décrire ses orientations futures.

À partir d'un premier cadrage des enjeux stratégiques de la recherche urbaine aujourd'hui, les travaux conjoints du Comité d'orientation et du Conseil scientifique ont permis d'établir une large plate-forme de débats. Ces échanges autour des grands défis de société dans lesquels s'inscrivent les politiques et les pratiques relatives à l'urbanisme, l'habitat, la construction, et l'architecture ont contribué à co-construire ensemble les lignes directrices d'un nouveau plan de travail à l'horizon 2012. Les membres de ces deux instances et les participants à ces travaux ont montré une forte implication personnelle. Ils se sont livrés à une mise en question des évolutions urbaines passées et présen-

tes, et ont échangé leurs interrogations sur le devenir de nos sociétés urbaines. Ils ont défini les thématiques sur lesquelles améliorer les connaissances sur le futur de nos villes pour être en mesure de l'infléchir dans l'intérêt commun. Ce futur des villes commun à l'ensemble des pays européens est marqué par des mutations accélérées d'ordre politique, social, économique ou démographique et par des changements importants des modèles de développement. Les effets irréversibles de l'urbanisation sur l'environnement doivent maintenant être retardés voire compensés; l'aménagement doit être repensé en fonction de la nécessité de limiter les émissions de gaz à effet de serre. Le futur des villes devient soumis à l'impératif du développement durable.

Les orientations proposées au milieu de la recherche urbaine pour 2007–2012 sont introduites par la définition des quatre enjeux stratégiques, des grandes questions qui doivent inspirer l'ensemble des recherches. Ces questions sont ensuite déclinées en huit programmes de recherche incitatifs, qui se complètent dans une lecture transversale intégrée de leur finalité commune : comprendre les changements précurseurs à l'œuvre et construire une vision, partagée par les acteurs urbains, du futur de la ville à l'impératif du développement durable.

L'objet de cette plaquette-programme est de présenter l'ensemble de cette réflexion sur les enjeux, les contenus et les méthodes de la recherche urbaine en France et en Europe. Le président du Comité d'orientation, Pierre Albertini, maire de Rouen, ouvre cette réflexion commune en réaffirmant la nécessité du dialogue sur la ville entre chercheurs et acteurs, un dialogue précisément porté dans toutes ses actions par le PUCA. Le président du Conseil scientifique, Bernard Pouyet, président des universités, souligne de son côté l'originalité des méthodes de travail, entre chercheurs et acteurs, développées par le PUCA. Michèle Tilmont, secrétaire permanente du PUCA, présente le processus de travail qui a conduit à la définition du programme de travail 2007–2012 : le futur des villes à l'impératif du développement durable.

Les quatre grands enjeux de la recherche urbaine pour les années à venir sont commentés chacun par un scientifique : Jacques Lévy, géographe (enjeu 1), Jacques Donzelot, politiste (enjeu 2), Hervé Le Bras, démographe (enjeu 3), Vincent Renard, économiste, (enjeu 4).

La présentation des huit programmes finalisés et des méthodes est suivie, d'une rapide mise en perspective européenne. Le PUCA fait partie de l'équipe d'animation de deux réseaux de l'espace européen de la recherche ERABUILD et URBAN-NET.

Je tiens à remercier tous ceux qui ont contribué à la présentation de ce programme de travail de la recherche urbaine pour les prochaines années. Je tiens notamment à remercier tous les membres des instances du PUCA, leurs présidents, qui se sont fortement mobilisés pour définir ces enjeux et ces problématiques. La forte implication de tous dans ces travaux est un gage indéniable de leur intérêt pour l'accroissement des connaissances et des savoirs sur l'urbain. Elle témoigne aussi de leur reconnaissance de l'utilité des résultats, et des débats à leur propos, pour éclairer les décisions, guider l'action et servir l'intérêt général.

# Le nécessaire dialogue acteurs-chercheurs sur la ville

## Pierre Albertini

Maire de Rouen  
Président du Comité d'Orientation du PUCA

La ville change, se recompose sans cesse. Elle est soumise à des pressions diverses, elle doit faire face à de nouveaux défis, répondre aux attentes contradictoires de ceux qui y vivent. De longue date, les questions qu'elle pose sont centrales. Mais elles revêtent aujourd'hui une acuité particulière. D'abord, l'urbanisation ne cesse de s'étendre, à l'échelle planétaire comme à celle de notre pays : ainsi, la population urbaine devient nettement majoritaire (80% en France, 60% dans le monde). Ensuite, la ville est par définition un lieu de synthèse, entre les générations, du plus jeune âge aux personnes en fin de vie, entre les fonctions à remplir, d'ordre économique, social, culturel et environnemental. C'est le creuset d'une citoyenneté quotidienne. Enfin, de tout temps, les villes ont joué un rôle moteur dans l'évolution des sociétés, en facilitant le progrès technique, le développement du commerce et des échanges, le changement des moeurs, qu'elles ont accéléré. L'organisation sociale agit sur la ville et la ville agit, à son tour, sur l'organisation sociale.

Cette interdépendance souligne l'enjeu, considérable, d'une connaissance approfondie du phénomène urbain et de son incessante transformation. Il s'agit en effet de l'attractivité des agglomérations, de leur performance dans la production de biens et de services et, *last but not least*, de leur convivialité, c'est-à-dire du désir d'y vivre et du plaisir d'y rester. Comme on le voit, ce sont là des aspects largement immatériels. Car la ville est bien plus qu'un espace géographique délimité et construit entre ciel et terre. Elle est un ensemble où se forment, à travers un projet collectif, la solidarité et la créativité.

La nécessité d'une recherche et d'une action sur la ville relève donc de l'évidence. L'une et l'autre sont inséparables à mes yeux. Bien plus, la recherche urbaine devrait s'imposer comme l'une des priorités dans le champ des sciences humaines et sociales, ce qui est loin d'être le cas, pour une double raison. En premier lieu, améliorer la connaissance des faits, en les regroupant, en les actualisant, en les mettant en relation dans une perspective dynamique. Par exemple, la ségrégation par l'habitat qui ronge nos villes ne saurait être ni comprise ni surtout corrigée si on ne s'intéressait pas simultanément au coût et au financement de la construction, à la stratégie des investisseurs, à la capacité contributive des ménages, à l'aménagement du territoire urbain et à l'image des quartiers. Encore, cette liste de facteurs n'est-elle pas exhaustive. En second lieu, anticiper les besoins futurs des habitants mais aussi des diverses activités accueillies. À cet égard, l'allongement de la vie et le vieillissement de la population constituent à eux seuls un défi majeur en matière de solidarité, de services de proximité, de santé, de dépendance. En 2050, 30 % de la population française aura en effet plus de 65 ans : qui peut penser que l'aménagement des villes, la conception des logements, l'organisation des transports, par exemple, pourront continuer de se faire comme avant ?

Ce constat simple étant posé, la difficulté principale n'est pas pour autant résolue. Comment articuler, consolider le dialogue indispensable entre acteurs et chercheurs dans ce si vaste domaine, affectant de plus en plus d'êtres humains ? Comment décloisonner leur territoire respectif, sans les confondre pour autant ? Car le temps et le statut des uns et des autres ne sont pas semblables.

La recherche impose une délimitation de son objet, une formalisation de ses méthodes, un recul critique qui sont autant de garanties de sa rigueur. L'action politique, soumise aux pressions du quotidien, exige des réponses, mêmes incomplètes, dont la sanction est quasi immédiate : destinée d'abord à rassurer et à convaincre, elle procède largement par tâtonnements et comporte une charge émotionnelle de plus en plus forte, dans nos sociétés de l'information et de la communication. Le chercheur, jugé par ses pairs, connaît les règles de

l'évaluation à laquelle il est soumis. Le décideur politique doit s'en remettre à une opinion volatile bien avant que l'histoire ne fasse lentement son œuvre.

Pour autant, ces différences ne constituent pas des obstacles insurmontables. La recherche, même exigeante sur le respect de son indépendance, ne peut s'abstraire des attentes qu'exprime la demande sociale. Elle ne se désintéresse pas non plus des conséquences tirées ou non des résultats qu'elle met au jour. Inversement, même confronté à l'urgence, le décideur politique ne saurait sacrifier le long terme au court terme et doit accepter une pluralité d'avis et d'expertises avant, pendant et après son action. Par des voies différentes, la finalité de l'une comme de l'autre, est largement commune : améliorer les conditions de fonctionnement des villes et le sort des citoyens. « Penser en homme d'action et agir en homme de pensée », proposait Bergson. On ne peut qu'adhérer à cet objectif. Il y a beaucoup à faire dans cet effort culturel de rapprochement ! Le rôle du PUCA, organisme incitatif, est de multiplier les occasions de croiser les regards des acteurs et des chercheurs pour les enrichir mutuellement.

C'est d'abord le but des « orientations » de la recherche urbaine qu'il vient d'adopter pour les années 2007–2012. Structurées autour de quatre enjeux fondamentaux (comment adapter le gouvernement des villes, renforcer la cohésion sociale, anticiper les évolutions démographiques, conjuguer développement économique et développement durable ?), elles tendent vers plus de cohérence, d'efficacité et de pluridisciplinarité, dans l'horizon européen qui est désormais le nôtre. La construction des programmes qui en résulte, fruit d'une démarche participative et non technocratique, devrait d'ailleurs aider à la structuration d'une recherche encore trop dispersée, à mon sens.

La valeur ajoutée du PUCA trouve également à s'exprimer dans l'amélioration de la diffusion et de la valorisation des travaux de recherche entrepris. Les acteurs de la ville, qui émanent de plus en plus des collectivités locales, n'ont pas toujours le temps de prendre en compte les résultats de la recherche et de l'expérimentation. C'est pourquoi, initiant des rencontres avec les villes

(Rouen, Grenoble, Toulouse, Rennes, Chalon-sur-Saône...), le PUCA suscite, localement, des débats entre acteurs et chercheurs dans l'espoir de construire un aller et retour permanent entre des thèmes généraux et des expériences locales, comme le ferait un pilote d'hélicoptère, dans un double mouvement de survol et d'atterrissage.

Enfin, c'est dans une culture d'évaluation partagée que des progrès significatifs méritent d'être accomplis. Il n'y a pas de choix politiques dignes de ce nom sans une expertise la plus rigoureuse possible des réussites obtenues et des échecs subis. L'exemple du défi climatique et du développement durable montre aisément combien la tentation d'une action pour l'action guette nos esprits encore mal préparés à une analyse globale et complexe. On sait de longue date que « l'enfer est pavé de bonnes intentions » et que le bilan coût-avantage n'est pas toujours optimal. Raison de plus pour décroiser nos visions et pour détruire, comme le proposait Alfred Sauvy, les murs épais qui séparent les hommes.

## Le comité d'orientation du PUCA

Président :

**Pierre Albertini**, député, maire de Rouen, nommé par arrêté du Premier Ministre le 29 Mars 2005

Membres, nommés par arrêté du Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, le 12 décembre 2005 :

**André Bachoc**, directeur régional de l'environnement de Franche-Comté

**Daniel Barroy**, directeur régional des affaires culturelles de Lorraine

**Alain Bentejac**, président de Syntec ingénierie

**Jean-Marie Bockel**, sénateur-maire de Mulhouse, président de l'AMGVF

**Patrick Braouezec**, président de la Communauté d'agglomération de Plaine-Commune

**Pierre Carli**, président du directoire du Logement français

**Georges Cavallier**, président de la Fédération des PACT-ARIM

**Jean-Yves Chapuis**, vice-président de Rennes-Métropole

**Dominique de Lavenere**, président du SNAL

**Michel Destot**, député, maire de Grenoble

**Michèle Donnet**, directrice de l'agence d'urbanisme de l'agglomération messine

**Michel Duchene**, adjoint au maire de Bordeaux

**Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles et du partenariat à l'USH

**Jacques Ferrier**, architecte

**Brigitte Fouré**, maire d'Amiens

**Jean Frébault**, président de la 6<sup>e</sup> section du Conseil national des ponts et chaussées

**Olivier Frérot**, directeur départemental de l'équipement de la Loire

**Jean-Pierre Gelly**, président de l'Association des industries de produits de construction

**Edith Girard**, architecte

**Michèle Joigny**, directrice régionale de l'équipement de Picardie

**Yves Laffoucrière**, directeur général du directoire Immobilière 3F

**Eric Lapiere**, architecte

**Jean Lardin**, président de la CAPEB

**Stephan Lollivier**, inspecteur général de l'INSEE

**Antoine Loubière**, rédacteur en chef de la revue Urbanisme

**Paul Martin**, directeur du CERTU

**Alain Maugard**, président du CSTB

**Alain Morcheoine**, directeur de l'air, du bruit et de l'efficacité énergétique à l'ADEME

**Philippe Pelletier**, président de l'ANAH

**Roland Peylet**, conseiller d'État

**Marc Pigeon**, président de la Fédération des promoteurs constructeurs de France

**Jean-Luc Poidevin**, président de Nexity, villes et projets

**Pierre Posseme**, président du Conseil des professions de la Fédération française du bâtiment

**Michel Ray**, directeur scientifique et de l'innovation de EGIS

**Bernard Reichen**, architecte-urbaniste

**Michel Roulleau**, président de l'UNSA

**Nasrine Seraji**, architecte

**Michel Thiollière**, sénateur-maire de Saint-Etienne

**Bruno Verdon**, président-directeur général de l'AFTRP

# Le PUCA, une institution scientifique et administrative originale

## **Bernard Pouyet**

Professeur émérite de l'Université Pierre Mendès-France à Grenoble  
Président du Conseil scientifique du PUCA

Loi d'orientation et de programmation de la recherche, création de l'Agence nationale de la recherche (ANR), objectif de consacrer 3% du PIB à la recherche d'ici 2012... notre pays s'engage résolument dans la mise en œuvre de l'objectif stratégique de Lisbonne, faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde ». L'opposition ancienne entre recherche fondamentale et recherche appliquée est progressivement en voie d'être dépassée pour se voir substituer le seul critère de différenciation recevable, en matière de recherche, celui de l'excellence... La politique des pôles de compétitivité rend visible sur le territoire l'alliance entre universités, laboratoires et entreprises, mais ne saurait résumer à elle seule les secteurs où promouvoir l'innovation scientifique. Le processus de Lisbonne s'inscrit dans la perspective du développement durable et conjugue croissance économique, respect de l'environnement et cohésion sociale. Autant de préoccupations que partagent les villes et les territoires, en charge de la concrétisation du développement durable. C'est dire que, comme les responsables des entreprises, les décideurs des villes ont besoin aujourd'hui d'établir leurs choix et leurs orientations sur un appareil de connaissances et sur un ensemble de savoirs, diffusant l'intelligence sur ces territoires et combinant attractivité, compétitivité territoriale et compétence cognitive.

Rapprocher les mondes de la recherche et ceux de l'action opérationnelle n'est facile dans aucun secteur d'activités. Le temps des chercheurs n'est pas celui des décideurs, leurs préoccupations ne s'expriment pas dans le même langage, ne s'inscrivent pas dans les mêmes finalités. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'urbanisme, de la construction, de l'habitat et de

l'architecture, où les décideurs sont d'abord des représentants élus, et où les sciences convoquées, principalement les sciences sociales, ne s'affirment pas avec la même évidence, aux yeux des acteurs, que les sciences dures. Ces considérations nous conduisent à exprimer une conviction : si le PUCA n'existait pas il faudrait l'inventer, et puisqu'il existe il convient d'apprécier s'il possède les moyens de ses missions. Les remarques qui suivent sont celles d'un témoin, qui revendique son indépendance par rapport au PUCA, mais qui à travers trois années de présidence du Conseil scientifique a appris à mesurer la spécificité et l'efficacité du PUCA.

### Spécificité

Le PUCA constitue une institution originale dans le paysage de l'administration et de la recherche. Intégré au sein du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD), il a également vocation à être au service des collectivités locales : créé auprès des décideurs publics, il s'adresse aussi aux professionnels du secteur privé : agence d'objectifs, c'est aussi un service instructeur, gestionnaire d'un budget conséquent et en charge de toute l'ingénierie de la recherche urbaine... Mais, au delà de ces aspects institutionnels, la véritable spécificité du PUCA, nous semble résider dans les deux fonctions de **mémoire** et de **problématisation** qu'il assume.

Le PUCA a désormais intégré les cultures du Plan urbain et du Plan construction auxquels il a succédé, et il peut se réclamer de la continuité d'une action qui s'est développée sur près de trente ans et dont il est le dépositaire de la mémoire.

« Sans la compréhension du passé, il n'est pas possible d'apprécier les anachronismes du présent », cette réflexion de Pierre Legendre vaut aussi pour la recherche urbaine. Les recherches conduites hier sont utiles à la connaissance des phénomènes, qui, comme ceux des transformations urbaines, se déploient sur plusieurs décennies, et la formulation de recherches nouvelles, voire les résultats recueillis, ont tout intérêt à être mis en perspective avec les

études déjà conduites. Le PUCA se trouve ainsi, du fait d'une longévité peu fréquente pour ce type d'instance, archiviste de mémoire, mais aussi héritier de méthodes et de connaissances sur le milieu de la recherche urbaine qu'il structure sur la longue durée. C'est parce qu'il est dépositaire des questions posées hier, que le PUCA est en mesure de poser aujourd'hui les questions pertinentes, à travers la mission essentielle de problématisation de la recherche.

On connaît le mot de Woody Allen « La réponse est oui, mais quelle est la question ? ». Engagés dans l'action quotidienne, pressés par les nécessités conjoncturelles, acteurs et décideurs ne saisissent pas toujours les enjeux de la problématisation scientifique, persuadés que les réponses aux interrogations doivent se suffire de l'évidence des questionnements. Or précisément, il n'est de bonnes réponses qu'à de bonnes questions et l'explication des phénomènes ne se donne que rarement immédiatement à l'observation.

Une recherche ne se construit pas en fonction d'un objet mais d'une problématique, c'est-à-dire d'un ensemble de questions qui interrogent le réel.

En problématisant les questions à la recherche posées par ses partenaires, le PUCA les rend intelligibles aux chercheurs, et de surcroît, invite ces derniers à se mobiliser sur des axes susceptibles de croiser leurs programmes de recherche, voire de les orienter différemment. Ce travail se réalise avec chacun des appels à projets, mais il prend une dimension particulière aujourd'hui, avec le deuxième programme pluri-annuel du PUCA, qui réalise sur la thématique transversale du Futur des villes à l'impératif du développement durable un affichage sur cinq ans de huit programmes finalisés, autour des quatre enjeux de la gouvernance, de la cohésion sociale, des évolutions démographiques, de la conciliation entre développement économique et préservation des ressources.

Faire connaître ces huit programmes finalisés de recherche et d'expérimentation aux communautés scientifiques concernées devient, dans ces conditions, un objectif majeur, si l'on veut motiver les équipes, les inciter à répondre aux appels à projets et à intégrer dans leurs propres programmes de travail les interrogations mises à jour par le PUCA. Contrairement à une idée reçue, l'accès aux financements, particulièrement pour les sciences humaines et sociales aux prétentions relativement modestes, n'est pas le facteur déterminant de la

définition des orientations de recherche. Ce facteur réside plutôt dans l'intérêt scientifique à entreprendre une étude : dans l'enrichissement qu'elle est susceptible d'apporter à des réflexions en cours. Là se situe la véritable valeur ajoutée du PUCA : susciter l'appétance intellectuelle des chercheurs.

### Effacité

La recherche dans les domaines d'intervention du PUCA demeure encore fragmentée et les chercheurs sont souvent isolés. D'où l'intérêt pour eux de pouvoir compter sur une instance qui maîtrise une véritable ingénierie de recherche aux trois étapes de la commande, du suivi et de la valorisation.

#### La commande de recherche, partenariat et élargissement

L'existence de procédures codifiées, clairement établies, constitue une garantie d'accès à l'information et à l'égalité de traitement, telle qu'elle s'organise dans la mise en œuvre des appels d'offres, dans la rédaction des cahiers des charges, dans la négociation des contrats.

Parce qu'il s'acquiesce à la fois de la mission de gestion de la recherche urbaine et de celle de veille scientifique, le PUCA apparaît comme un interlocuteur visible et fiable pour les équipes de recherche urbaine.

La **coordination des programmes** est essentielle si on veut éviter les chevauchements, les double-emplois et en fin de compte une déperdition des financements et des moyens de recherche. Par sa composition même, le Conseil scientifique veille au développement des coopérations, notamment avec les directions de la recherche de différents ministères et avec le CNRS. Des programmes conjoints ont été lancés avec le ministère de la Culture, ou encore avec celui de l'environnement : ces derniers ne peuvent que se trouver renforcés par la réunion en une même structure ministérielle de l'environnement et de l'équipement. La création de l'Agence nationale de la recherche est une opportunité qui a déjà permis de lancer des appels à projets, impliquant le PUCA et le département « Energies durables et environnement » de l'ANR, notam-

ment dans le cadre des programmes PREBAT, PREDIT et RGPU. Il reste à l'ANR à prendre toute la mesure des acquis du PUCA, dans son champ de compétence, pour que se développent entre les deux instances, des formes de partenariat organisant une véritable co-production de la demande de recherche.

Dans un souci d'**élargissement du milieu de la recherche**, par rapport à de nouvelles priorités, le PUCA, avec l'appui du Conseil scientifique, œuvre dans les directions prioritaires suivantes :

- La sollicitation des disciplines insuffisamment présentes dans les recherches urbaines, telles que le droit, l'économie, notamment territoriale et financière, les sciences politiques.
- Le croisement des disciplines et l'interdisciplinarité tant il se vérifie que le progrès scientifique se rencontre souvent aux marges des disciplines, dans leur confrontation et dans leur fécondation réciproque.
- L'encouragement aux jeunes équipes et aux jeunes chercheurs. De plus en plus, le financement du PUCA permet la rémunération de jeunes chercheurs, post-doctorants encadrés dans des équipes reconnues.
- L'ouverture des appels à projets aux universités et aux laboratoires étrangers, principalement européens. La préoccupation est ancienne au PUCA, mais une étape décisive a été franchie, dans la construction de réseaux européens, avec le lancement en 2004, du « programme exploratoire de recherche prospective en Europe ». Récemment le jury qui a connu de l'appel à projets sur « la citoyenneté urbaine » a pu constater que la plupart des soumissions émanaient conjointement d'équipes françaises et européennes.

#### La concordance des temps

Dans l'ensemble du suivi administratif et intellectuel des recherches, insistons sur le rôle déterminant assuré par le PUCA pour rétablir une concordance des temps entre acteurs et chercheurs.

La plupart des programmes du PUCA renvoient à des questions qui relèvent de secteurs en crise qui appellent des solutions urgentes, ou encore qui invitent à recourir à des dispositifs conservatoires et à des mesures de précaution.

Dès lors, on ne saurait, en matière de recherche urbaine, se satisfaire d'un processus linéaire de déroulement de la recherche, qui verrait les chercheurs se retirer dans la sérénité de leur laboratoire et livrer plusieurs années après les résultats de leurs travaux. En organisant régulièrement des séminaires et des colloques qui réunissent chercheurs et acteurs, le PUCA confère une grande porosité aux recherches en cours et permet aux avancées des recherches d'être exploitées au moment même où elles intéressent les acteurs.

### L'obsession de la valorisation

La question de l'utilité sociale des travaux conduits sous l'égide du PUCA est essentielle. Elle s'apprécie à travers l'appropriation qui se réalise de ces travaux par une diversité d'acteurs : administrateurs d'État, collectivités territoriales, entreprises, professionnels de l'urbanisme, de l'habitat, de la construction, de l'architecture mais aussi associations de citoyens.

Le PUCA maîtrise les divers modes de la **communication scientifique** : publications, colloques, séminaires, sites internet... Notons l'effort particulier réalisé dans l'harmonisation des publications sous les couleurs jaune-mangue et gris qui favorisent l'identification de la production.

Au delà des questions de forme, la communauté scientifique trouve son dû dans la publication des résultats de recherches, les actes de colloque, ou encore dans l'existence d'une revue à comité de lecture, « Les Annales de la recherche urbaine », qui peut se prévaloir de la légitimité que lui confèrent ses cent trois livraisons, depuis son premier numéro, paru en 1979.

Il reste qu'on peut songer à d'autres formes de publications complétant la production exhaustive des actes de colloques ou des résultats de recherches. Par exemple, on peut imaginer des ouvrages synthétiques, des « opuscules », accessibles à une diversité de publics, présentant l'essentiel d'une recherche ou d'un programme.

Pour autant il n'est de bonne communication que celle qui s'appuie sur des produits de qualité, correspondant en outre aux attentes du corps social. Par là est posée la difficile question de l'**évaluation** de la production du PUCA. Le Conseil scientifique s'est saisi de ce problème et propose, au delà de l'évalua-

tion scientifique que portent les canaux académiques, un « retour réflexif » selon l'expression de Marie Christine Jaillet, sur les recherches déjà conduites. Le PUCA a demandé à plusieurs membres de son Conseil scientifique une analyse critique de chacun de ses programmes finalisés de la période 2000–2006. Il s'agit pour chaque programme d'identifier les questions qu'il se proposait de traiter, de les mettre en perspective par rapport aux questionnements antérieurs, et de s'interroger sur la manière dont les programmes ont, ou non, produit une expertise scientifique utilisable par les acteurs.

Enfin un double effort de **valorisation** nous paraît devoir être conduit en direction des collectivités locales et du système de formation. Les champs d'intervention du PUCA relèvent pour l'essentiel des compétences des villes, des agglomérations, des diverses collectivités territoriales. Le PUCA pourrait se trouver à l'avenir au cœur d'un réseau scientifique où État et collectivités partageraient pleinement les réflexions sur l'urbanisme, l'habitat, la construction et l'architecture.

Enfin la valorisation de la recherche passe aussi par la formation et la transmission des savoirs, des connaissances et des expériences. Au moment où le gouvernement entend, à juste titre, revenir sur la trop grande séparation qui a existé entre enseignement supérieur et recherche, le PUCA gagnerait à nouer des partenariats avec les réseaux d'universités et les grandes écoles, avec le réseau des troisièmes cycles d'urbanisme (APERAU), comme avec les écoles d'architecture, pour assurer une vraie diffusion de la recherche dans l'enseignement, et aussi, capitaliser, les travaux des formations doctorales.

# Le futur des villes à l'impératif du développement durable

Un nouveau cadre de réflexion et d'action pour la recherche urbaine

**Michèle Tilmont**

Secrétaire permanente du Plan Urbanisme Construction Architecture

Le futur des villes se confond aujourd'hui avec le futur de notre planète. Cette prise de conscience nouvelle, après une période de croissance économique assurée au cours des « trente glorieuses », impose une révolution dans nos modes de penser le devenir urbain. L'avenir des villes et des territoires se conjugue à l'impératif du développement durable. À l'heure du « Grenelle de l'environnement », cela suppose une conception différente des objectifs de développement de nos sociétés urbaines pour inventer les conditions d'une nouvelle croissance économique, pour préserver nos ressources naturelles, pour ne pas laisser de côté les populations les plus fragiles, pour plus de solidarités sociales, de solidarités territoriales, depuis l'échelle des quartiers, jusqu'à celles des villes-centre, des aires urbaines, des régions et des nations. Une vision prospective doit permettre de comprendre et d'intégrer les différents défis urbains majeurs auxquels nous sommes confrontés et pour lesquels la recherche et l'expérimentation peuvent apporter des éléments de progrès en termes de connaissances et d'innovation.

Tel est le sens des orientations données au programme 2007–2012 du PUCA sur « le futur des villes à l'impératif du développement durable ». La pluralité des membres de son Comité d'orientation qui réunit instances administratives, milieux scientifiques et milieux professionnels, décideurs urbains, collectivités locales et aménageurs publics et privés, permet une formulation des attentes et de la commande de recherche à partir de leurs questionnements. Il a ainsi mené sous l'égide de son président Pierre Albertini, maire de Rouen, durant l'année 2006, un remarquable travail de cadrage des enjeux stratégiques de la recherche en réponse aux grandes questions sociétales, dont cette brochure rend compte.

## Des investigations préalables à l'élaboration du Plan

Plusieurs investigations ont été engagées pour préparer les travaux du Comité d'orientation : elles ont porté sur trois questions préalables :

- L'identification des attentes des partenaires du PUCA et notamment les attentes du secteur public local. Réalisée par le Cabinet TETRA à partir d'entretiens auprès de décideurs et d'acteurs urbains, cette enquête met l'accent sur les modalités de partenariat avec les collectivités territoriales, responsables du futur des villes.
- Les objectifs et les méthodes de la recherche et de l'expérimentation dans le champ de la construction. Le secteur du bâtiment devient un domaine privilégié d'actions de progrès en vue de l'efficacité énergétique et environnementale. Marie France Gueyffier, consultante, suggère d'appréhender l'acte de construire dans sa globalité en mobilisant autant les sciences et techniques de l'ingénieur que les sciences humaines et sociales et propose de renforcer l'originalité du PUCA dans sa capacité à soutenir l'innovation à la fois technologique et sociale.
- Les lignes directrices de l'action future du PUCA à la lumière de ses acquis. Cette mission d'évaluation a été confiée au Conseil Général des Ponts et Chaussées . Le rapport « Analyses et contributions pour les orientations pluri-annuelles du PUCA » présenté en décembre 2005 par ses auteurs, Florence Contenay, Georges Crépey, Jean Frébault, Raphaël Slama, met en exergue différents points :
  - la régionalisation ou la territorialisation de la recherche au plus près des problématiques locales ;
  - la nécessité d'inscrire les dynamiques de recherche dans une perspective comparative internationale, en particulier, européenne ;
  - l'importance de l'expérimentation et de l'innovation pour servir l'action ;
  - la dimension interdisciplinaire et l'intérêt de développer les approches économiques et juridiques de la production urbaine ;
  - la nécessité d'une veille scientifique qui contribue au travail d'identification des attentes en matière de recherche.

Le Conseil général des Ponts et Chaussées proposait en conclusion « une refondation » du PUCA par un renforcement de sa vocation interministérielle et l'établissement de liens structurels avec les collectivités territoriales dans l'élaboration de la commande et le pilotage de la recherche.

## Un premier cadrage des enjeux stratégiques de la recherche

Les nouveaux défis, que la recherche urbaine doit permettre de mieux appréhender et de relever, ont été décrits pour l'ensemble du champ de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables dans la démarche prospective AGORA 2020. Quatre préoccupations majeures en ont été gardées, compte tenu des compétences propres du PUCA : la gouvernance des entités urbaines, la cohésion sociale, la compétitivité économique et l'attractivité des territoires, la prise en compte de l'environnement dans le développement urbain et la prévention des effets du changement climatique. Ces grandes questions se trouvent en phase avec les axes stratégiques et les contenus théoriques de la recherche urbaine en Europe. Elles ont guidé l'identification des enjeux de la recherche à mener au PUCA sur les cinq prochaines années, résumés selon une série de quatre grands questionnements :

- Comment adapter le gouvernement des villes à leurs nouvelles responsabilités ?
- Comment renforcer la cohésion sociale dans une société marquée par les inégalités ?
- Comment anticiper et prendre en compte les évolutions démographiques dans les domaines de l'habitat et de l'urbain ?
- Comment aménager la ville pour réduire la contradiction entre développement économique et préservation des ressources ?

Élaboré début 2006 par le Secrétariat Permanent, cette première définition des enjeux a permis d'engager une réflexion de fond et des débats au sein des instances du PUCA en vue de tracer les lignes directrices du plan et de formaliser une vision partagée des finalités de la recherche urbaine.

## Une construction partagée d'un agenda de recherche

Le Comité d'orientation en lien étroit avec le Conseil scientifique s'est ainsi saisi de ces questionnements afin de traduire les attentes des acteurs en problématiques de recherche. Quatre groupes de réflexion, présidés par les élus membres du Comité d'orientation, correspondant chacun à un de ces enjeux, ont permis au cours de plusieurs réunions de débattre et de proposer différents axes de recherche et d'expérimentation.

Les enjeux ont été discutés, déplacés, enrichis et transformés en 11 axes thématiques de recherche, expérimentation et soutien à l'innovation, puis hiérarchisés selon 8 problématiques prioritaires qui forment les orientations des nouveaux programmes finalisés. Ce travail de maturation, de co-construction a révélé l'engagement de tous, administrations, représentants des villes, milieux scientifiques, milieux professionnels, selon leur domaine de compétence, leur expérience, leur sensibilité. Une mobilisation sans faille orchestrée par Pierre Albertini et Bertrand Pouyet a permis une élaboration collective et partagée du Plan de recherche et expérimentation 2007–2012 décliné en huit programmes finalisés.

- Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun, articuler territoires des institutions et territoires vécus.
- Le renouveau urbain, renforcer la cohésion sociale dans des villes marquées par les inégalités.
- L'avenir des périphéries urbaines, vivre en ville hors les villes.
- Comportements résidentiels et solidarités intergénérationnelles, répondre aux défis démographiques.
- L'accès au logement, résoudre la fracture entre la demande sociale et offre immobilière.
- L'innovation dans l'architecture et la construction, concevoir et réaliser des logements diversifiés et accessibles.
- Territoires et acteurs économiques, développer l'économie locale dans un contexte mondialisé.
- Vers des villes viables et acceptables, améliorer la qualité du cadre de vie et anticiper les évolutions environnementales.

## La nécessité d'une recherche intégrée

Enjeux et programmes sont abordés de façon transversale par rapport aux différentes disciplines qui concourent à la recherche en urbanisme, construction, architecture. L'impératif du développement durable rend indispensable de concilier et d'adapter une pluralité de points de vue dans une recherche intégrée.

Chacun des huit programmes finalisés montre ainsi des liens forts avec chacun des autres dans une imbrication inhérente à la complexité de leur finalité commune : analyser les changements précurseurs du futur des villes.

- Comment, en effet, comprendre l'impératif du développement durable sans évoquer en premier le gouvernement des villes et des territoires ?
- Comment mobiliser les connaissances sur les échelles et les modes de gouvernance sans appréhender les handicaps et les disparités des territoires dans des dynamiques de croissance ou de décroissance que les évolutions démographiques, le vieillissement de la population, risquent d'accroître ?
- Comment analyser le gouvernement des villes, sans regards sur les solidarités à l'œuvre, et ceci à toutes les échelles de compétences et de responsabilités des institutions ?
- Comment évoquer le gouvernement des villes sans données sur la citoyenneté urbaine et l'implication des gouvernés dans l'élaboration de leur futur urbain, dans la fabrique d'un bien commun et d'un intérêt collectif distinct de l'hétérogénéité des pratiques individuelles ?
- Comment envisager les voies d'un renouveau urbain, facteur de cohésion sociale, sans s'interroger sur l'avenir des périphéries urbaines, sur les conséquences d'une mobilité généralisée des urbains dans des villes de l'après pétrole ?
- Comment dans une société vieillissante réduire la fracture entre l'offre de logements et la demande sociale ? Comment anticiper les comportements résidentiels face aux nouvelles figures de la vulnérabilité et la précarité ?

- Comment, concevoir et construire des logements diversifiés, accessibles et peu consommateurs, voire producteurs, d'énergie ? Comment évaluer l'incidence de la morphologie urbaine sur les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre ?
- Comment anticiper des évolutions environnementales dans la réalisation de quartiers et de villes viables et acceptables ?
- Comment développer l'économie locale dans un contexte mondialisé ?  
Quels sont les moteurs de la créativité et de l'attractivité des villes dans une nouvelle économie de la connaissance ?

La recherche incitative initiée par le PUCA est faite pour que les acteurs s'en saisissent, cherchent à transformer leurs territoires en utilisant les connaissances acquises grâce aux multiples formes de valorisation, dans ce dialogue acteurs-chercheurs que Pierre Albertini appelle de ses vœux.

Ainsi, chacun des huit programmes finalisés et les diverses formes d'action auxquelles ils donnent naissance : veille scientifique, ateliers de mise en commun de savoirs, diffusion des résultats, mise en débats, ne peuvent être conçus et mis en œuvre de façon autonome. Ce sont les interférences entre eux, les frottements entre les différentes approches disciplinaires, les analyses comparatives au plan européen et international, les croisements entre leurs résultats qui permettent un effet de méta-programme, une vision systémique du « futur des villes à l'impératif du développement durable ».

# Enjeux

ENJEU 1

## **Comment adapter le gouvernement des villes à leurs nouvelles responsabilités ?**

*Commentaire de Jacques Lévy, géographe,  
École polytechnique fédérale de Lausanne*

ENJEU 2

## **Comment renforcer la cohésion sociale dans une ville marquée par les inégalités ?**

*Commentaire de Jacques Donzelot, politiste,  
Université de Paris x – Nanterre*

ENJEU 3

## **Comment anticiper et prendre en compte les évolutions démographiques dans les domaines de l'habitat et de l'urbain ?**

*Commentaire de Hervé Le Bras, démographe,  
INED et EHESS*

ENJEU 4

## **Comment aménager la ville pour réduire la contradiction entre développement économique et préservation des ressources ?**

*Commentaire de Vincent Renard, économiste,  
Laboratoire d'économétrie de l'École Polytechnique*

## ENJEU 1

# Comment adapter le gouvernement des villes à leurs nouvelles responsabilités ?

Les villes sont aujourd'hui confrontées aux enjeux d'efficacité et de solidarité.

La décentralisation a par ailleurs accru les responsabilités des collectivités locales en matière d'urbanisme, de développement économique, d'aménagement, de logement, de construction, d'énergie.

À l'échelle des quartiers comme à celui des villes, de l'agglomération ou de l'aire métropolitaine, de nouvelles fonctions, de nouveaux modes de faire, se mettent en place.

Il s'agira d'analyser les organisations, les démarches et les politiques mises en œuvre pour répondre à ces défis.

## AXE 1

**Les échelles territoriales de la gouvernance urbaine**

L'étalement urbain et la fragmentation sociale croissante de l'espace constituent un défi pour la gestion urbaine. Celle-ci doit s'appliquer tant à l'échelle métropolitaine qu'aux échelles intercommunale, communale, voire de quartier, avec des contenus et des configurations d'acteurs adaptés à chacune.

À l'échelle des régions urbaines, l'élaboration et la mise en oeuvre des schémas d'aménagement territoriaux, reposent sur des dynamiques d'innovation institutionnelle et d'ingénierie publique et privée.

Quelles sont les articulations entre démarche stratégique et démarche spatialisée, entre projets transversaux et projets sectoriels?

Quelles sont les infrastructures (plates-formes logistiques, pôles tertiaires...) qui structurent les territoires?

Comment sont optimisés les investissements stratégiques en fonction de l'usage et des modes de vie qu'ils génèrent?

Une attention particulière sera portée aux intercommunalités et à la construction politique des agglomérations. Par l'effet des lois « Chevènement », « Voynet » et SRU, l'intercommunalité semble s'être imposée en France mais il reste à saisir la dynamique qualitative de ce processus. L'organisation progressive d'un mode de gouvernement des villes à l'échelle de l'agglomération conduit à s'interroger sur la capacité des communes engagées dans de telles intercommunalités à surmonter les situations de concurrence pour développer des logiques de coopération et de solidarité. Au delà des avantages financiers et fiscaux à s'engager dans l'intercommunalité parvient-on à identifier l'émergence d'une conscience d'agglomération que le Schéma de cohérence territoriale aurait favorisée ?

Va-t-elle permettre la prise en charge solidaire des populations en difficulté ou la construction de logements sociaux ? Trois champs au moins d'action publique permettent d'examiner ces questions : la planification qui conduit les agglomérations à mettre au travail un projet et sa traduction spatiale, les interventions économiques des collectivités locales, ainsi que l'habitat et les « politiques de la ville ».

## AXE 2

**Citoyenneté, fabrique du bien commun et décision urbaine**

Le thème de la citoyenneté urbaine apparaît aujourd'hui au cœur des questions que se posent les acteurs de la ville : actuellement la démocratie urbaine repose et fonctionne, encore très majoritairement, dans le cadre de la démocratie représentative. Enquêtes publiques, débats publics, referenda locaux... autant de pratiques anciennes ou plus récentes qui visent à insuffler des principes et des méthodes de démocratie participative.

Mais la démocratie urbaine est également interrogée par des formes violentes de contestation. Il s'agit alors d'éclairer la décision urbaine du point de vue des gouvernés. En effet, les travaux qui ont précédemment porté sur les formes et les outils de gouvernement urbain ont souligné les lacunes des connaissances sur ce qui motive et anime les citoyens eux-mêmes.

## AXE 3

**Sûretés, risques et territoires urbains**

Dans une société « vulnérable » l'importance prise par le thème de la sûreté et des risques dans l'acceptation ou le rejet de certaines formes d'habitat conduit à poursuivre l'analyse du rapport entre sûreté et territoire urbain. Ce thème repose sur deux constats. D'une part, la sûreté correspond à une nouvelle dimension de la culture de gestion des territoires en France : d'autre part, dans le corpus très abondant des recherches sur la sécurité et le sentiment d'insécurité, la carence majeure concerne l'aménagement, le développement des territoires, les formes résultantes.

Il convient alors d'explorer, par des recherches territorialisées, quelques points. Quels sont les métiers, garants de la sûreté des espaces urbains ? Sur quels partenaires peut-on fonder une coproduction, une mutualisation de la sûreté ? Quelles sont les conséquences des actions ou des politiques sécuritaires sur la conception et la pratique des espaces publics ? Peut-on éviter la ville des interdits ? Quelles sont les conséquences juridiques des mesures sécuritaires ou de leur absence, des études d'impact, de la loi prévention des violences, pour les opérateurs ? Quelles sont les échelles spatiales correspondant aux différentes initiatives et quels sont les traitements possibles du sentiment d'insécurité (permis de construire, grandes opérations d'aménagement, PLU, SCOT...) ? Peut-on mesurer l'incidence économique des mesures sécuritaires, le retour sur investissement pour les maîtres d'ouvrages ? A-t-on envisagé des indicateurs de l'effet des précautions et des préconisations ?

Le commentaire de

### Jacques Lévy

géographe, professeur à l'École polytechnique fédérale de Lausanne

## Le politique au cœur des problématiques urbaines

La question du gouvernement urbain revêt incontestablement une forte acuité aujourd'hui, et tout particulièrement en France où les idéologies anti-urbaines ont longtemps dominé les institutions et la vie politiques. Pour éviter les fausses pistes, toutefois, il ne faut pas oublier que la dynamique spatiale décale sans crier gare les instances qui ont été conçues pour des missions ne correspondant plus à leur périmètre. Si la structure politique résiste, comme c'est le cas en France, où les regroupements de communes ont cessé à la fin du Second Empire, au moment même où l'urbanisation prenait son essor, on se trouve confronté à un spectaculaire grand écart. L'attribution de nouvelles responsabilités aux gouvernements des villes n'est pas seulement la réponse à de nouvelles attentes, elle est aussi, plus modestement et plus tristement pourrait-on dire, une tentative de remise à niveau face à l'affaiblissement mécanique que subit la commune urbaine, la commune-centre ou d'autres, et dont l'appellation « ville » est devenue une inquiétante synecdoque. En ce sens, on aurait pu intituler le descriptif de l'enjeu 1 « Comment adapter le gouvernement des villes [c'est-à-dire les pouvoirs urbains] à leurs *anciennes* responsabilités ».

Cela n'enlève rien à la pertinence de la problématique proposée car il est tout à fait juste également de considérer qu'il y a de nouveaux enjeux pour le gouvernement urbain. Le premier qu'on peut souligner est celui de l'axe 1 « Échelles territoriales et gouvernance urbaine », qui insiste sur la question des

échelles et qui est rendu plus dramatique encore si l'on intègre au raisonnement la remarque qui précède. En gros, le traitement politique de l'urbain doit prendre en compte des espaces urbains diversifiés par leurs échelles, mais aussi par leurs métriques. L'étalement urbain a ainsi pour effet de créer une confrontation entre deux modes antinomiques de gestion de la distance dans un même système urbain. Le temps joue donc, à cet égard, contre l'adéquation entre la ville et son gouvernement.

On pourrait dire, à l'inverse, que la fin de l'urbanisation calme le jeu en supprimant les logiques de remplissage : une fois que s'est vidé le « stock » issu du monde rural, ce qui est le cas aujourd'hui en Europe de l'Ouest, les « masses » urbaines se trouvent face à elles-mêmes, sans avoir à « faire de la place » à de nouveaux arrivants. Compte tenu de la limitation des flux migratoires venus d'autres régions du monde et de la faiblesse de la croissance naturelle, on ne se trouve plus, du moins dans une approche macroscopique, face à des problèmes de gestion de nouvelles entrées. La manière dont avaient été pensées, par exemple, les villes nouvelles françaises se situait typiquement dans cette logique. On peut objecter que ce n'était pas nécessaire, ni même utile, y compris à cette époque. Décalquées du modèle français dans un contexte qui semblait justifier cette démarche, les villes nouvelles du Caire sont longtemps restées à moitié vides, tandis que Los Angeles, avec une multiplication par 100 de sa population en un siècle, n'a guère eu besoin de se poser le problème en ces termes pour organiser son développement.

Ce qui est vrai, néanmoins, c'est que les urbains sont, ou devraient être, placés face à eux-mêmes et à leurs choix. La part de fatalisme (« Faut bien les mettre quelque part ! ») qui, à tort ou à raison, pouvait accompagner les raisonnements savants ou populaires sur les fondements de l'action publique n'a plus de sens. Même si des segments importants de la population continuent de peiner, faute de solvabilité, à se loger comme ils le voudraient, les sociétés urbaines, vues comme des tous ou à travers leurs composantes, sont confrontées à des choix se situant dans un système méthodologiquement fermé : pas de

catastrophe, pas de miracle à redouter ou à espérer. La ville que nous aurons, ce sera celle que nous aurons voulue. Cela signifie aussi que les débats publics sur les modèles d'urbanité désirable, sur les grands enjeux du futur proche ou lointain, sur les grandes orientations de l'action publique sont devenus centraux, renvoyant, à certains égards, tout le reste dans les marges. Un changement limité des images de l'urbain dans une partie limitée de la société, par exemple sous l'effet d'expériences quotidiennes ou du débat public sur des questions connexes comme l'environnement, peut changer bien davantage la ville à venir que des mesures lourdes, planifiées, financées et même mises en œuvre. C'est l'objet de l'axe 2 : « Citoyenneté, fabrique du bien commun et décision urbaine. »

Cet horizon des possibles reste voilé tant que, redisons-le, les conditions de la gouvernementalité ne sont pas réunies sur le point décisif de leur adéquation à l'espace pertinent. Les habitants des franges périurbaines, hypo-urbaines ou infra-urbaines peuvent tout simplement ignorer qu'ils entrent dans des solidarités inéluctables avec les habitants des centres et des banlieues. Surtout si leurs interlocuteurs politiques habituels se gardent bien de le leur dire.

L'on comprend bien que la politique, sous la forme d'une république démocratique, c'est-à-dire d'un régime de croisière conjuguant état de droit, démocratie, prégnance des valeurs de liberté, de responsabilité et de solidarité, joue et va jouer un rôle essentiel. Moins encore qu'ailleurs, en matière de villes, le politique ne vient pas après le reste, comme un accompagnement, une cerise sur le gâteau de la société civile. Compte tenu des tares initiales qui continuent de peser sur le gouvernement urbain actuel, les changements institutionnels et même constitutionnels ont un effet *instituant* sur la fabrique de la ville elle-même. Selon les périmètres, selon les compétences, selon les modes de légitimation et selon les articulations avec les autres échelons, ce n'est pas la même ville qu'on produira. Ainsi la possibilité, non garantie en l'état, de dépassement de certaines caractéristiques qui ont structuré sur le long terme le système français pourrait changer la donne de manière spectaculaire. C'est notamment le cas du couple « jacobins/girondins », consistant à associer un exécutif national,

très centralisé et s'autoproclamant détenteur exclusif de l'intérêt général, et la « libre administration » de tous les autres niveaux, considérés comme relevant des « corps intermédiaires ». Tout le système de représentation (modes d'élection, découpage des circonscriptions, pouvoir des assemblées et des exécutifs, etc.) se trouve concerné. Une mesure apparemment très éloignée du gouvernement des villes comme l'interdiction du cumul des mandats aurait des effets directs sur la place du local dans les parcours des hommes politiques et la gestion de leur capital, avec de nouvelles logiques de valorisation/dévalorisation des différentes fonctions électives. La détermination des territoires des communautés d'agglomération ou des communautés par une autorité indépendante et l'élection au suffrage universel des conseils d'agglomérations auraient, cela va de soi, des effets majeurs sur le contenu de la gouvernance urbaine.

Ces remarques soulignent l'importance de la démocratie représentative, qui est parfois présentée comme dépassée alors qu'elle n'a jamais vraiment existé en France à l'échelle des villes. En fait, la démocratie participative, dont la symétrique est la démocratie délibérative, ne doit pas être confondue avec la démocratie directe, complément de la démocratie représentative. Le risque d'une fuite en avant vers des configurations dont le cœur (la démocratie représentative délibérative) manque est réel car ses adversaires se recrutent à la fois chez les détenteurs des anciens pouvoirs, qui s'attribuent un droit de veto sur les nouveaux et chez ceux qui s'accommodent volontiers du désordre institutionnel, plus favorable aux corporatismes spatiaux et à la sécession douce des territoires refusant la solidarité.

Pendant qu'on discute des institutions, les sociétés urbaines vivent leur vie. Les enjeux sont divers, certains délimités de manière plus ou moins consensuels, comme la formation, le développement économique ou la culture, d'autres plus empreints d'affectivité, plus liés à la conjoncture, plus sujets à controverse, voire à manipulation, sur leur signification. C'est bien sûr le cas du risque et de la sécurité. Cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas prendre au sérieux les demandes, y compris lorsque l'on doute de la pertinence de leur formulation. En faire, comme le suggère le texte un enjeu structurant et non, comme on

aurait pu l'imaginer, une question parmi d'autres dans une longue liste, peut sans doute se discuter. Je suis tenté de suivre la démarche proposée ici car, au-delà des combats partisans, la question de la sécurité, portée par l'axe 3 « Sûreté, risques et territoires urbains », prend un sens renouvelé dans une société animée par des acteurs individuels. D'une part, il n'est plus acceptable de considérer le sentiment d'insécurité comme un élément négligeable de la vie quotidienne, ce qui place les dangers créés par la petite délinquance ou le risque naturel et technologique dans une position beaucoup plus centrale que celle qu'ils pouvaient occuper il y a quelques décennies. D'autre part, l'affaiblissement des grandes idéalités comme les oppositions entre « petits » et « gros » ou entre « l'État » et « les administrés » correspond à une montée en puissance de normes issues d'une éthique de la responsabilité s'appliquant, d'une manière ou d'une autre, à tous. La convergence de ces deux dynamiques a ainsi pour conséquence que les *incivilités* ne peuvent plus passer par les pertes et profits de la vie en société. C'est vrai si on entend le mot « civilité » au sens propre d'un conflit sur la dimension non-institutionnelle et interactive du politique ou si on l'utilise, avec un euphémisme typique de la méfiance traditionnelle des Français pour le droit, pour désigner les petits délits capables d'empoisonner le quotidien des victimes.

Si nous nous écartons en apparence de la gouvernance, nous sommes, avec l'irruption de la justification éthique, de la demande pressante d'effectivité de la règle de droit ou de la construction interactionniste de l'être-ensemble, en plein cœur du politique. Là aussi, des logiques constitutives de l'environnement urbain sont à l'œuvre. La gouvernance des villes, ce n'est pas seulement le pouvoir de maîtriser séparément chacune des différentes composantes, c'est aussi la capacité à faire fonctionner ensemble toute cette chaîne de représentation et de légitimation sans que le maillon le plus faible n'affaiblisse ou ne mette en péril l'ensemble.

**ENJEU 2**

# **Comment renforcer la cohésion sociale dans une ville marquée par les inégalités ?**

La société urbaine est une société marquée par la diversité de ses habitants.

Encore faut-il que les inégalités économiques et sociales, et les évolutions démographiques n'entraînent pas l'exclusion des catégories les plus faibles.

Dans quelle mesure, les politiques urbaines favorisent-elles ou contrarient-elles la mise en œuvre du principe de solidarité ?

## AXE 1

**Favoriser la cohésion sociale et l'accès au logement**

Le logement, bien essentiel, est une condition primordiale de l'insertion et représente un des grands fondements de la cohésion sociale. La hausse continue des prix immobiliers dans les grandes villes et leurs périphéries exclut un nombre croissant de ménages de l'accès au logement à des conditions souhaitées de taille, de coût et de localisation. Plutôt que d'une crise globale de l'offre qui serait insuffisante, il s'agit d'inadéquation entre l'offre et la demande localisée. Cette crise durable se manifeste notamment à travers l'augmentation des demandeurs de logements sociaux.

Le logement fait partie d'une chaîne dont les événements survenus sur un segment ont des répercussions sur l'ensemble.

Face au renchérissement des prix immobiliers, dramatique pour les populations à faible niveau de revenu, se manifeste une demande croissante d'analyse sur les marchés du logement et les systèmes d'habitat.

Le niveau actuel des prix fait resurgir de multiples interrogations sur les fonctionnements des marchés immobiliers et fonciers tandis que l'évolution des politiques publiques en matière de logement et d'habitat (décentralisation, loi SRU, politique de rénovation urbaine) crée un besoin renforcé d'analyses locales, finement territorialisées et faisant le lien entre le fonctionnement de ces marchés et la structuration des espaces urbains. Cette réflexion s'appuiera sur le réseau du GIS socio-économie de l'habitat.

Parallèlement à cette réflexion sur les marchés immobiliers, devraient être menées des analyses sur les stratégies résidentielles des ménages ainsi que sur leurs trajectoires et notamment sur les générations les plus jeunes.

Il s'agirait d'actualiser les connaissances sur le sujet, compte-tenu des fortes mutations intervenues au cours des deux dernières décennies qui affectent les choix résidentiels des ménages. Une attention particulière devra être portée à un segment important de la chaîne du logement : le logement social. En France, quels sont les impacts, sur ce secteur, de la décentralisation et de la politique de rénovation urbaine ? Comment ces évolutions concourent-elles à assurer un logement décent et accessible aux ménages à revenus modestes et moyens, sans oublier les plus démunis ? Cette réflexion élargie à l'Europe où le rôle du logement social et sa place dans les systèmes d'habitat font l'objet d'importantes mutations, permettrait des comparaisons riches pour les décideurs. De même, la montée en puissance du droit du logement interroge les pays européens dans l'exercice effectif de ce droit.

Dans quelle mesure l'architecture contemporaine, voire expérimentale et/ou avant-gardiste, connote-t-elle le logement social et contribue-t-elle à son rejet ? Où se situent aujourd'hui les pistes d'innovation dans le logement ?

Le poids du chômage et de la précarité de l'emploi des jeunes, d'une part, l'allongement de la durée des études, d'autre part, provoquent des difficultés de logement pour les jeunes. L'insertion par l'emploi et l'insertion par le logement, constitutives de l'autonomie des jeunes adultes, s'avèrent particulièrement difficiles dans la période actuelle et pourraient hypothéquer gravement l'avenir. La dé-cohabitation tardive, les problèmes du logement étudiant dans les villes universitaires, notamment, devraient faire l'objet de travaux spécifiques.

## AXE 2

**Mixité sociale et renouvellement urbain**

Il s'agit de questionner les politiques mises en œuvre sous le label de renouvellement urbain, au regard des tendances lourdes du peuplement depuis une trentaine d'années : appropriation d'anciens quartiers populaires par les nouvelles élites sociales dans le cadre de la gentrification des espaces centraux, déploiement volontaire ou contraint de classes moyennes salariées dans les espaces périurbains, confinement/refuge de certaines catégories populaires dans les espaces déqualifiés des cités de banlieue.

Comment apprécier le creusement des contrastes sociaux et ethniques dans la ville, et les tendances à la spécialisation sociale de l'espace urbain ?

Un travail statistique sur la répartition des populations dans l'espace doit être accompagné d'une analyse des pratiques sociales de coexistence, d'échange ou d'évitement dans les espaces tant résidentiels que publics, pour qualifier la situation actuelle en termes de mixité sociale.

La mobilisation du principe de mixité dans les politiques de renouvellement urbain tient beaucoup à la plasticité de cette notion. S'agit-il d'enrayer, d'accompagner ou d'accélérer les tendances lourdes du peuplement en mettant ainsi en avant la mixité sociale ?

L'objectif est de faire le point sur l'ensemble des questions techniques et sociales qui se posent à propos des stratégies de renouvellement et de recomposition des quartiers. Il s'agit tant d'analyser les raisons invoquées par les décideurs qui élaborent la doctrine en matière de renouvellement et de recomposition des quartiers que de mettre en évidence les comportements des acteurs impliqués, qu'il s'agisse des habitants des quartiers ou des opérateurs, publics et privés.

## AXE 3

**Développer une offre de logements de qualité**

L'enjeu principal dans le domaine de la construction est d'inciter les professionnels à programmer, concevoir et construire des bâtiments intégrant les enjeux du développement durable, de la maîtrise de la consommation énergétique, de l'exigence de qualité attendue par les usagers. L'ensemble du parc est concerné : résidentiel comme tertiaire, neuf comme existant, privé comme public. Cependant l'urgence impose de développer une offre adaptée de logements sociaux et pour cela d'encourager l'innovation et de promouvoir la qualité.

Recherche, expérimentation et soutien à l'innovation doivent se conjuguer pour :

- observer la réalité des constructions qui se réalisent selon les critères environnementaux liés à la démarche HQE et en tirer des axes d'évolution des innovations et des pratiques ;
- valoriser l'innovation d'entrepreneurs sur les chantiers de la construction.
- inciter au progrès dans la construction neuve et la réhabilitation ; en vue de diminuer les nuisances acoustiques, olfactives, améliorer la qualité de l'air intérieur, l'accessibilité et la sécurité, réduire les consommations énergétiques des bâtiments en France et limiter leur impact sur l'effet de serre ;
- développer des innovations en faveur de modes constructifs rapides ou de modes d'organisation de chantier plus efficaces, selon différentes filières technologiques ;
- inciter les promoteurs privés et sociaux à réaliser des opérations de construction adaptées aux franges urbaines en terme de densité, de qualité environnementale, de maîtrise d'énergie, de mixité sociale.

Le commentaire de

### Jacques Donzelot

politiste, maître de conférences à l'Université de Paris X – Nanterre

## Devenir des villes et cohésion sociale

Apparue à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'expression de cohésion sociale était restée confinée dans le vocabulaire sociologique spécialisé jusqu'aux années 1990, moment où elle connaît une véritable explosion, prenant place dans le langage politique courant, aussi bien national qu'international, pour désigner un problème majeur des gouvernements et cela, tout particulièrement, à propos du devenir des villes. Toute démarche de recherche concernant ce thème suppose, pour le coup, une réflexion préalable sur : l'origine historique du concept, comme sa brusque fortune depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle et sa cristallisation particulière sur la question urbaine. Ce détour historique est nécessaire pour inventorier méthodiquement les pratiques politiques que recouvre à présent cette expression. Celle-ci ne peut connaître un tel succès sans une raison majeure. Et c'est à cette raison qu'il convient de rapporter les politiques placées sous les auspices de la cohésion sociale si l'on veut comprendre leur genèse. Le succès institutionnel de cette expression, en Europe particulièrement, justifie par ailleurs que toute recherche sur le sujet prenne une dimension comparative. C'est le seul moyen d'apprécier les politiques en question, de voir comment varie, d'une nation l'autre, la palette des pratiques qu'elles déploient, et donc les effets relatifs de celles-ci. Mais, aussi bien, d'appréhender la signification générale de cet engagement des politiques urbaines sous le signe de la cohésion sociale.

## Origine du concept de cohésion sociale et motif de son succès actuel

C'est Émile Durkheim qui forge le concept de cohésion sociale dans sa thèse intitulée « De la division du travail social » (1878). Il présente sa démarche comme mue par le souci de contrer l'économie politique anglaise (Adam Smith en l'occurrence), laquelle serait responsable de tous les malentendus qui alimentent alors la conflictualité qui met la société en péril. Pourquoi accuser cette science économique ? Parce qu'elle fournit une lecture exclusivement marchande de la société. Laquelle ne peut manquer d'alimenter un conflit entre ceux qui dominent, grâce à l'argent qu'ils possèdent, et ceux qui, subissant cette domination, lui opposent la souveraineté politique de la masse qu'ils constituent et rêvent d'abolir l'échange marchand. Pour sortir de cette conflictualité qui menace de conduire la société à sa ruine, Durkheim s'emploie à démontrer que l'échange marchand compte moins que l'ordre institué de la société. Car l'échange, dit-il, ne se déploie pas seulement entre des individus. Il suppose toujours la présence d'un tiers : la société. De surcroît, les individus ne sont pas les producteurs de la société mais ses créatures. Ils apparaissent en tant que tels au fur et à mesure que progresse la division sociale du travail, laquelle permet, tout à la fois, que chacun acquiert une singularité à raison de la spécificité de sa tâche et que tous deviennent interdépendants les uns des autres pour accomplir celle-ci. Cette interdépendance, Durkheim l'appelle « solidarité organique » et il voit dans celle-ci la preuve d'une « moralité intrinsèque de la société » dont procède la cohésion sociale. C'est donc au nom de cette « moralité objective » (dixit Durkheim) de la société que l'État doit intervenir pour corriger les inégalités excessives qui nuisent à la perception de l'interdépendance et donc à l'effectivité de la cohésion sociale.

Pourquoi cette expression de cohésion sociale fait-elle retour un siècle après sa formulation comme preuve d'une moralité intrinsèque de la société ? Parce qu'elle est devenue, non plus le moyen de formuler une solution à la conflictualité sociale au nom de l'interdépendance qui existe entre tous ses membres, mais de désigner un problème : la perte précisément de ce fondement clair à

ladite cohésion sociale, la nécessité de produire celle-ci au lieu de seulement l'invoquer ou la rappeler. L'idée d'une solidarité organique a perdu toute crédibilité dans une économie globalisée, la solidarité est produite par le fonctionnement en réseau avec ses possibilités d'alliances indéfinies. L'externalisation des tâches conditionne l'aptitude à produire et à vendre dans un maximum de pays, générant partout une grande incertitude quant à l'emploi et aux relations dans les entreprises. Le recours à la notion de cohésion sociale ne signifie plus l'affirmation de la supériorité de la sociologie sur l'économie politique, mais une perte d'évidence de l'objet de la première : la société. Par l'effet d'une mondialisation par le haut qui porte les firmes à installer leurs entreprises sans grand souci des frontières nationales, attirées, ici, par la compétence, là, par le faible coût de la main d'œuvre. Par l'effet également de la mondialisation par le bas qui entraîne les populations des pays pauvres vers les pays riches, en raison des emplois qu'ils escomptent y trouver comme de la protection sociale qui y est établie. Ce qui fait qu'elles sont vécues par les populations résidentes comme autant de source de menaces pour leurs emplois, pour leur protection sociale, pour leur mode de vie.

Pourquoi ce besoin de produire la cohésion sociale se manifeste-t-il surtout à propos des villes ? Parce que celles-ci sont devenues les lieux de juxtaposition de la richesse et de la pauvreté. Comme au XIX<sup>e</sup> siècle, comme au début de l'industrialisation ? Formellement oui. On observe bien un retour des problèmes d'insécurité sociale, d'insécurité civile, de violences urbaines qui ont marqué ce siècle mouvementé. Mais, sur le fond, on observe bien plutôt une rupture décisive quant au problème de l'unité de la société urbaine quant à la cohésion sociale. Au XIX<sup>e</sup> siècle, on avait des conflits qui se déployaient sur un plan vertical, qui partaient du bas pour attaquer le haut au nom d'une conception offensive de la souveraineté politique. À présent, c'est bien le contraire : on observe plutôt une logique de séparation qu'une logique de conflit, un évitement des plus pauvres par les plus aisés à proportion de l'insécurité qui émane de ces derniers. Ce ne sont plus les relations entre le haut et le bas qui font problème, mais un rapport horizontal de déstabilisation du dedans par le dehors

et dans les deux sens, entre les immigrés qui arrivent et les emplois qui partent. Enfin, la souveraineté égale de tous n'est plus ce au nom de quoi l'on dénonce l'oppression d'une petite minorité sur la plus grande masse, mais le principe défensif d'une population de résidents légitimes menacés par ces mouvements horizontaux. Le problème n'est donc plus de résoudre un antagonisme mais d'associer aux gagnants de la mondialisation ceux qui se trouvent en marge de celle-ci, exclus de ses bienfaits. Car les villes sont devenues « la richesse des nations ». Elles concentrent les ressources requises pour la compétitivité. Elles s'emploient à produire ces ressources pour attirer les investisseurs. Dans cette démarche, elles se trouvent entravées par la pauvreté qui reste confinée dans les quartiers défavorisés, la pauvreté des gens qui n'ont pu se maintenir dans le nouveau cours de l'économie, la pauvreté de ceux qui sont venues là pour y entrer mais qui ne réussissent pas à passer la barrière qui y mène. Ceux que l'on nomme les exclus. La cohésion sociale concerne l'espace urbain parce qu'elle vise l'exclusion et que l'image de celle-ci est essentiellement spatiale, celle de la barrière qui sépare inclus et exclus et qui empêche de faire tenir ensemble des gens pourtant unis par un même territoire urbain.

### La panoplie urbaine des politiques de cohésion sociale

La globalisation fait des villes à la fois les lieux de la compétitivité et ceux où se manifeste la séparation sociale, où la société en sablier donne à voir les effets d'évitement et de rejet qui en polarisent la composition sociale. Elles apparaissent comme des lieux de force et de fragilité. L'association des compétences fait la force. Mais la mise à l'écart d'une partie de la population prive la ville d'une partie de sa force potentielle et nuit à son attractivité à raison de la crainte qu'elle suscite depuis les lieux de son confinement. Car, séparée du courant dominant, cette population s'enfonce dans le malaise. Elle ne peut ou veut croire à ses chances et répercute son malaise sur la ville, sous la forme d'une insécurité latente, d'une promptitude à la réaction violente envers les forces de l'ordre comme envers les institutions d'intégration qui ne semblent pas à la

hauteur de leur mission. Et les manifestations de ce malaise nuisent à la ville, à son image, à son attractivité. La perspective de réduire cette fracture urbaine vaut donc, pour les villes, à la fois pour leur compétitivité comme un avantage et une nécessité pour leur attractivité.

Comment agréger les exclus, les perdants ou les outsiders afin qu'ils rejoignent la dynamique de la ville et y ajoutent leur énergie propre au lieu de l'enrayer ? La meilleure solution paraît très logiquement de contrer ce phénomène de séparation, en instaurant ou restaurant, autant que possible, une mixité sociale dans la ville afin que celle-ci ne soit plus le moyen de l'évitement mais celui de la diffusion des opportunités par l'effet, déjà, de l'entraînement produit sur les plus pauvres par leur installation dans le courant social dominant. Comment concrétiser cette mixité ? En modifiant l'urbanisme et l'habitat de telle manière qu'il incite les classes moyennes à venir habiter dans les quartiers dits de relégation et cela à la faveur d'une diversification des habitations juxtaposant des maisons en accession à la propriété, des logements intermédiaires et de l'habitat social. On aura reconnu le programme de Rénovation Urbaine de l'ANRU. En procédant à l'inverse, dans les quartiers aisés où la construction de logements sociaux « discrets » quant à leur architecture doit permettre d'y introduire une population pauvre et la faire bénéficier d'opportunités nouvelles, l'arracher en tout cas au désespoir organisé des cités excentrées. Soit, cette fois, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains, avec son exigence que toute commune urbaine dispose, au minimum, de 20 % de logements sociaux dans son parc immobilier.

Comment faire en sorte que les services publics comme ceux de la ville n'entérinent pas la séparation entre quartiers aisés et quartiers pauvres, n'y ajoutent pas, tout au moins, l'effet de leur « surqualification » dans les premiers et de leur « déqualification » relative dans les seconds en raison de la difficulté particulière qu'y rencontrent les prestataires. Comment contrarier ce processus, voire l'inverser ? En dotant de moyens spécifiques les services publics, dont principalement l'école, dans les zones urbaines défavorisées, en

dotant les bons élèves de ces zones de bourses conséquentes pour qu'ils puissent suivre des études universitaires. C'est l'une des stratégies adoptées, celle qui consiste à faciliter la sortie des jeunes de ces quartiers par une meilleure formation scolaire. Il en est une autre, procédant en sens inverse, qui revient à apporter dans les quartiers en question les opportunités d'emploi qu'ils ne trouvent pas au dehors. Par le biais d'exonérations fiscales et de charges sociales, les entreprises sont invitées à venir s'installer dans une partie de ces zones, baptisées Zones Franches Urbaines, avec pour seule contrainte de recruter un pourcentage défini d'habitants dans leur personnel. Il reste, enfin, une troisième stratégie, celle qui vise à désenclaver ces quartiers par une amélioration des voiries, par l'installation d'un métro ou d'un tramway qui unifie physiquement ces parties de la ville avec le centre et les quartiers résidentiels aisés.

Puisque l'insécurité civile constitue la manifestation la plus sensible, la plus émotionnelle, de cette perte de cohésion sociale, justifiant aussi bien les conduites d'évitement des plus défavorisés par ceux qui le sont le moins que les « mauvaises conduites » dans les espaces de relégation ou à leurs abords, pourquoi ne pas agir dans le sens précisément d'une responsabilisation collective face à la délinquance et aux incivilités ? Comment mettre en œuvre une telle politique de lutte contre l'insécurité alors que les plus élaborées d'entre elles, celles qui oeuvraient à une prévention de la délinquance par une intervention éducative auprès des mineurs pré-délinquants ou délinquants semblent dans l'impasse ? En adoptant une autre stratégie qui ajoute la surveillance collective à la sollicitude éducative. En faisant en sorte que cette surveillance augmente les risques d'être identifié et donc condamné pour quiconque passera à l'acte. En ajoutant donc à la prévention de la délinquance plus ou moins décevante, la dissuasion du crime. Comment escompter de la collectivité qu'elle exerce cette surveillance plutôt que ses membres ne se replient frileusement dans leur espace privé ? En rendant ce contrôle de l'espace commun plus aisément praticable, en facilitant l'exercice du contrôle social des conduites. C'est là qu'interviennent l'urbanisme et l'architecture. Car, on ne surveille un espace

qu'autant que l'on peut se l'approprier, que son statut est bien délimité. Pour que cet espace urbain devienne «défendable», il faut délimiter clairement l'espace privé de l'espace commun aux habitants d'un immeuble, mais aussi et surtout cet espace commun de l'espace public du quartier. Il faut également repenser la conformation des quartiers de telle manière qu'ils soient plus aisément identifiables, que les parcs, les places puissent être sûrs, que leur usage ne puisse être privatisé par une catégorie exclusive de la population.

Mixité sociale de l'habitat, discrimination positive en matière de services et d'emplois pour la population des zones urbaines défavorisées, responsabilisation des habitants dans la production de la sécurité grâce à un urbanisme et une architecture qui intègrent cette préoccupation : ces trois axes définissent l'essentiel de l'action des politiques publiques visant à produire une meilleure cohésion sociale dans les villes européennes. Il en est d'autres, dira-t-on, comme le soutien à la vie associative, la participation des habitants, le développement des médiations entre ceux-ci et les prestataires de services. Mais à l'évidence, ces pratiques entrent dans les trois grandes rubriques déjà indiquées, contribuant à les alimenter plus qu'à en constituer une autre. Au demeurant, ce sont bien ces mêmes rubriques que l'on retrouve peu ou prou dans toutes les nations d'Europe et d'Amérique du Nord qui ont engagé une action sur ce front de la cohésion sociale.

### Les enjeux de la recherche

Confrontée à l'émergence récente et soudaine de ce thème de la cohésion sociale dans les villes, à la mise en œuvre conséquente des pratiques nouvelles et établies en fonction d'un diagnostic, souvent plus implicite qu'explicite d'ailleurs des causes profondes de cette perte de cohésion sociale, quels buts peut se donner la recherche finalisée ? Celle-ci, rappelons-le, s'adresse aux protagonistes de l'action publique, à la différence de la recherche dite pure où les chercheurs ne s'adressent qu'aux chercheurs. Sans pour autant devenir un

instrument d'aide directe à la mise en œuvre de l'action, à la différence de la recherche appliquée qui fournit des données pour l'action plus qu'une réflexion sur celle-ci.

La recherche finalisée sur la cohésion sociale dans les villes poursuit trois objectifs. Le premier consiste en une évaluation, dans le cadre national, des effets de l'action au regard des intentions déclarées de ses auteurs. Le second objectif relève de la comparaison internationale, non seulement pour repérer de «bonnes pratiques» (lesquelles dépendent d'ailleurs trop fortement du contexte national pour être décrétées telles sans danger) mais afin de pouvoir «remuer» les certitudes toutes faites que produit la formulation nationale d'un problème et d'une méthode d'action. Enfin, la recherche peut se donner pour objectif l'interprétation de cette politique, de ses enjeux historiques, du degré de transformation des buts et des méthodes de l'action publique dont elle est l'occasion.

Plusieurs politiques sont conduites en France au nom de la mixité sociale de l'habitat : la rénovation urbaine des cités défavorisées, la reconquête des centres, la répartition plus équitable des logements sociaux entre les communes urbaines. Elles mobilisent des financements importants, nationaux et locaux. Mais comment jouent-elles par rapport à la propension de la population à rechercher un entre soi d'autant plus fortement qu'elle dispose d'un niveau de revenu plus élevé ? Aboutit-elle à juxtaposer des formules d'habitat de valeur inégale et reproduisant de fait les séparations honnies, ou bien, à créer des communautés de quartier effectives et durables ? Fait-elle disparaître des concentrations massives de pauvreté au prix de formes plus petites par l'effet de relégation plus marquée de ceux qui ne sont pas «mixables» avec les classes moyennes si petites soient-elles ? Est-ce qu'il ne faut pas réévaluer l'objectif de mixité à l'aune de ses effets ? Et ces effets seraient-ils les mêmes si l'offre de logement abordable, si le logement n'était pas devenue matière à spéculation, à évaluation des avantages et des inconvénients de son positionnement dans tel ou tel environnement urbain ?

Que faut-il ajouter à l'action architecturale et urbanistique, quelle action économique et de formation professionnelle en particulier, pour enclencher une confiance mutuelle entre les habitants d'un quartier, en vue de son appropriation positive ?

En Europe le logement pour tous, mêlant classes populaires et classes moyennes, perd de son attrait et de sa raison d'être. Le déclin de la formule du logement de masse va de pair, bien sûr, avec celui de la production de masse. Mais, il ne signifie pas pour autant, le renoncement à une action publique dans ce domaine. Il renvoie plutôt à la redistribution de ses modalités (en association avec le local et le privé) et de ses buts (satisfaire une demande de logement qui s'individualise et s'oriente de plus en plus vers l'accès à la propriété tout en ménageant des réserves adaptées à la population qui reste en deçà de la logique d'accès à ladite propriété. Peut-on, dans ce cas, continuer à parler de logement comme d'un service public alors que, de plus en plus, il constitue autant un investissement qu'un besoin à satisfaire ?

Dans d'autres pays d'Europe on assiste à une prise en compte croissante des minorités ethniques visibles dès lors que l'on veut lutter contre les handicaps que celles-ci rencontrent pour rejoindre le courant dominant de la société. Le débat scientifique et culturel porte sur les limites respectives du multiculturalisme et de l'identité nationale comme référence des politiques publiques. S'inscrire dans ce débat élargi peut apparaître plus profitable que sa négation au nom d'une conception puritaine de la République. De même, la mise en place dans de nombreux pays de formules de *Community policing*, dans lesquelles la sécurité est assurée par la co-veillance des voisins est à mettre en débat avec des options plus architecturale ou technologique, fondées sur l'hypothèse de l'impossibilité d'une coopération entre la population et la police.

Comment interpréter ce phénomène récent qu'est la focalisation intensive sur le thème de la cohésion sociale ? Une polémique s'est développée à ce sujet aussi bien en Europe (Grande-Bretagne, Danemark) qu'en Amérique du

Nord (Canada surtout). Elle oppose ceux qui voient dans cette thématique la prise en compte d'une préoccupation urgente et importante, apparue avec la globalisation et la montée en régime du rôle des villes/régions et puis ceux qui redoutent qu'elle ne serve à une remise en cause plus ou moins sournoise des acquis principaux de l'État-providence. Ces derniers prennent argument du rôle décisif qu'a joué la création d'une citoyenneté sociale (selon la formule du britannique TH Marshall dans les années cinquante) constituée par les droits sociaux à valeur universelle, dans les pays déjà industrialisés tout ou moins. Or, cette protection universelle automatique, cette satisfaction assurée des besoins essentiels, serait menacée, à terme, par les modalités de production de la cohésion sociale dans les villes. Car celles-ci ne se préoccupent pas tant de réduire les inégalités sociales par la redistribution des richesses produite en commun que d'augmenter les chances de chaque individu d'entrer dans la concurrence et, pour cela, de sortir de l'exclusion socio-urbaine, et communautaire, où il se trouve. Bref, de mettre en place une citoyenneté urbaine en lieu et place de la citoyenneté sociale. Autrement dit, l'adaptation à la globalisation se paierait, pour les uns, d'un déficit de citoyenneté sociale, d'une perte de droits réels, alors que, pour les autres, il y irait de l'avènement d'une nouvelle forme de citoyenneté urbaine, à la conquête de positions accessibles individuellement, ouvertes par le rôle croissant des villes dans la nouvelle donne de l'économie.

## ENJEU 3

# Comment anticiper et prendre en compte les évolutions démographiques dans les domaines de l'habitat et de l'urbain ?

Le vieillissement inéluctable de la population française (en 2050, 30% de la population aura plus de 65 ans et près de 5 millions de personnes plus de 85 ans) ainsi que l'arrivée d'une génération nombreuse à la retraite posent des questions nouvelles à l'habitat et à la ville.

Les inégalités prévisibles de répartition spatiale des classes d'âge constituent un véritable défi, tant à l'échelle locale que nationale.

## AXE 1

**Évolutions démographiques et fonctionnement des marchés locaux du logement**

Il s'agit de mieux analyser les comportements résidentiels adoptés par les ménages, y compris des ménages venus de l'étranger, au long de leur cycle de vie : sédentarité, déménagements, migrations définitives ou double résidence. Quelles sont les conséquences des ruptures familiales sur les parcours résidentiels ? Une attention particulière sera portée à la constitution du patrimoine immobilier (les résidences secondaires tout particulièrement). La question se pose de l'inégale attractivité des territoires pour ce type d'habitat et des conséquences sur les marchés locaux (les enfants du pays ne peuvent plus rester).

Le patrimoine des retraités devrait être l'objet de réflexions spécifiques : notamment, face à l'incertitude des montants des retraites et aux risques du handicap ou du veuvage : ne va-t-on pas assister à des changements de comportements des retraités en matière d'entretien, de transmission ou de vente du logement ? L'étude des pratiques résidentielles des immigrés vieillissants est également à prendre en compte.

## AXE 2

**Adapter l'habitat et les services aux besoins des populations vieillissantes**

L'évolution des comportements résidentiels de populations à la durée de vie de plus en plus longue sera liée aux capacités locales de prise en compte de nouvelles demandes, en termes d'offre de services à l'habitat et à la mobilité ainsi que des transformations d'usage d'équipements publics.

Quelles seront les conséquences du vieillissement de la population sur la demande, au regard de l'offre, de services de proximité et à la personne, quelles adaptations ou améliorations des logements pour favoriser le maintien des personnes au domicile, quels services à la mobilité ? Quels sont les usages de la ville par les personnes âgées et la manière dont les politiques les prennent en compte, selon les contextes locaux et en fonction et de la solvabilité des personnes ? En effet, la question des personnes âgées aux revenus très modestes devrait aussi constituer un axe de réflexion.

Quelles solidarités intergénérationnelles sont mises en œuvre avec l'arrivée du *baby-boom* à la retraite : quels rôles des réseaux familiaux et de voisinage et quelle articulation entre les solidarités intra-familiales et les solidarités publiques ?

On actualisera la réflexion sur la question de la dépendance : mieux cerner la demande des personnes âgées et de leurs familles en matière d'institutions et les réponses apportées, et mieux connaître le passage que constitue l'entrée en institution et ces lieux de vie pour le grand âge. Des analyses économiques devraient être engagées sur le coût de la dépendance et sur les emplois générés par les nouveaux besoins des personnes âgées.

En fait, c'est le devenir de l'ensemble des équipements publics ou des transports collectifs qui est à repenser en fonction des évolutions démographiques. Il s'agit à la fois de s'interroger sur de nouveaux investissements, mais aussi d'analyser les conditions techniques, sociales et financières de changement d'usage d'équipements existants. Et plus généralement les évolutions démographiques peuvent changer les ressorts du développement économique, contribuant à de nouvelles dynamiques d'innovation, mais également à de nouvelles inégalités territoriales à différentes échelles (Europe, France ou région urbaine).

Le commentaire de

### **Hervé Le Bras**

démographe, Directeur d'études à l'Institut national d'études démographiques, Directeur de recherches à l'École des hautes études en sciences sociales

## **Réintroduire la jeunesse dans la problématique des solidarités intergénérationnelles**

La question démographique abordée dans ce texte répond à deux préoccupations, les ruptures familiales et le vieillissement. Nous allons ici les inscrire dans une vision un peu plus large des rapports entre générations, en réintroduisant la jeunesse qui, bien qu'absente si l'on excepte l'action en cours sur le logement étudiant et plus largement jeune, forme le creux de ces axes et programmes. Avec la jeunesse, nous serons à même de suggérer un élargissement à d'autres projets à la tonalité plus positive : sur l'offre de nouveaux quartiers durables et sur la question du logement social.

### **Vieillesse et retraite**

Les mots ont une force terrible. Nous croyons penser avec des mots mais ce sont les mots qui pensent à travers nous, écrivait Viktor Klemperer dans *LTI (lingua tertii imperii)*. Le terme de vieillesse en est l'un des meilleurs exemples : difficile de l'envisager positivement. Or le « vieillissement des populations » qui se définit tout simplement comme l'augmentation de la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans évoque immédiatement une *invasion de vieillards* comme Robert Debré et Alfred Sauvy titraient un chapitre de leur livre en 1946. Cette idée doit être combattue. Elle présuppose que la personne âgée de

plus de 65 ans est la même et dans le même état de santé quelle que soit l'époque considérée. Or la caractéristique majeure de ces dernières décennies est l'augmentation rapide de l'espérance de vie en bonne santé, plus rapide que l'espérance de vie totale, ce qui signifie que la durée de vie en mauvaise santé, en confinement ou incapacité, diminue. Les données publiées par l'OMS permettent même une estimation numérique des progrès accomplis depuis 1990 : pour les hommes comme pour les femmes, l'espérance de vie sans incapacité augmente de 1,3 années quand l'espérance de vie totale augmente de une année. À l'extrémité basse du spectre, les femmes russes vivent 11 années d'incapacité tandis qu'à l'extrémité haute, les femmes japonaises n'en subissent que 7. Les quelques données récoltées dans un même pays, plusieurs années de suite (Japon ou Etats-Unis) confirment la tendance. La conséquence, inattendue, en est que la proportion de personnes en mauvaise santé avant le décès diminue. L'idée que le vieillissement progresse tient à une définition figée du vieillissement. En terme de santé, le vieillissement régresse.

La question des personnes âgées se pose donc très différemment. Il faut séparer deux domaines : celui de l'inactivité, donc de la retraite et celui de la santé, donc de la dégradation de l'état physique. Au cours des 60 dernières années, la plage d'âge du premier s'est beaucoup étendue tandis que celle du second, comme on vient de le voir, rétrécissait. Pour les retraites, rappelons que l'âge auquel on passe au dessous de 50 % d'hommes actifs est actuellement stabilisé à 58 ans alors qu'il était de 68 ans quand on a généralisé le système de répartition en 1946. Simultanément, l'espérance de vie des hommes à 65 ans qui était restée bloquée à 10 années depuis l'origine des séries statistiques (1806, soit près d'un siècle et demi de latence) a commencé à augmenter de plus en plus rapidement après la seconde guerre mondiale. Elle atteint aujourd'hui 18 ans. On a donc affaire largement à une population inactive en bonne santé, jouissant de toutes ses capacités. Les raisons de ces changements survenus dans l'espérance de vie, dans l'espérance de vie en bonne santé et dans le départ précoce d'activité ont été discutées dans de nombreux travaux. [voir Hervé Le Bras, *Les quatre mystères de la population française*, Odile Jacob, 2007, chapitre 3]

Il faut ajouter un autre élément important à ce tableau rapide : les revenus des personnes âgées ont considérablement progressé par rapport à ceux des actifs. Depuis 10 ans, le revenu moyen d'un retraité (revenu du capital et du travail) dépasse celui d'un actif et donc est considérablement supérieur à celui d'un actif jeune. En conséquence, alors qu'en 1970, selon l'INSEE, 4 % des jeunes de moins de 25 ans étaient au dessous du seuil de pauvreté et 27 % des retraités, aujourd'hui, la situation est diamétralement opposée : 21 % des jeunes sont au dessous du seuil de pauvreté et 4 % seulement des retraités.

Cette situation a des conséquences directes sur l'habitat : les jeunes accèdent plus difficilement à la propriété, cohabitent plus longtemps avec leurs parents, construisent leur famille plus tard (5 ans de retard par rapport à 1973). Les personnes âgées conservent plus longtemps le logement de taille importante qu'elles habitaient quand leurs enfants étaient présents car elles peuvent faire face aux charges. Elles ont aussi radicalement changé leur attitude vis à vis des maisons de retraite : l'âge à l'entrée y a reculé de 10 ans depuis 1975 et les changements de maison ou le retour temporaire en logement privé se sont développés. Comment concilier ces remarques avec la demande accrue de services aux personnes âgées ? La réponse est aussi bien du côté de l'offre que de la demande. La disponibilité financière des retraités d'un côté leur permet de consacrer une plus large fraction de leurs revenus à leur santé, l'offre médicale s'est d'autre part accrue et les progrès technologiques ont fait baisser considérablement le coût de certains traitements, les rendant accessibles au grand nombre : par exemple, les pontages, délicats et coûteux ont été remplacés par la pose de ressorts et valvules bien meilleur marché et beaucoup plus simples à implanter.

Il ne faut pas négliger cependant la grande diversité de revenus des personnes âgées. Les plus bas revenus (veuves de plus de 75 ans ne disposant que d'une maigre pension de réversion par exemple) verront leur situation se dégrader par rapport aux autres car ils ne pourront pas accéder facilement aux nouveaux services. L'allocation personnalisée autonomie, APA, et plus généralement la politique locale de la vieillesse devraient donc être mobilisés de manière à ce que les plus défavorisés soient tirés vers ce haut auquel accèdent par leurs propres moyens les mieux pourvus.

## Vieillesse et territoire

Les changements intervenus dans la composition et la nature du troisième âge se manifestent aussi à l'échelle du territoire. Le traditionnel départ à la retraite dans une maison à la campagne ou en province ou dans une institution de retraite n'est plus une situation dominante. D'abord, le passage à la retraite s'étale (préretraites, temps partiels). Ensuite, du fait de leurs revenus et de la plus grande facilité des transports, de nombreuses personnes âgées pratiquent un double domicile, séjournant un peu plus longtemps dans leur résidence secondaire ou de retraite mais conservant leur ancienne résidence principale ou la convertissant en pied à terre. Ces comportements sont difficiles à suivre avec le système statistique national. Or, l'analyse de la répartition spatiale des âges fait apparaître des mouvements complexes : après un premier départ vers une résidence prévue pour la retraite, un retour en ville s'opère. Il s'accélère après 80 ans quand la santé commence à décliner pour se rapprocher des facilités médicales et hospitalières. La carte hospitalière peut ainsi avoir une influence sur la répartition spatiale des personnes âgées.

Les premières exploitations des enquêtes partielles de recensement 2003, 2004, 2005 font aussi apparaître une rupture dans le peuplement local : les plus fortes croissances démographiques en pourcentage se produisent maintenant dans des communes de 500 à 2 500 habitants en lisière de grandes agglomérations. L'étalement urbain diffuse au-delà des communautés urbaines, dans des communes jusqu'ici rurales. Quelle est la proportion de ces mouvements due à des personnes âgées ? Quel sera le vieillissement dans ces nouveaux peuplements ? Les données sont trop récentes et trop partielles pour y répondre, mais, si l'on compare à la situation en Angleterre, Suisse, Belgique et Allemagne, le phénomène devrait s'amplifier et poser de nouveaux défis à la ville, à l'équipement et aux réseaux de transport car ces nouveaux ruraux mobiles au moment de leur installation peuvent le devenir moins par la suite.

## Solidarités et ruptures familiales

Les ruptures familiales sont plus fréquentes au grand âge (décès du conjoint et parfois d'enfants ou petits enfants) qu'à l'âge adulte ou dans l'enfance et elles sont plus souvent irréversibles car rarement suivies d'une recomposition. Elles aboutissent presque inéluctablement à la solitude (on dit presque, car certaines personnes âgées vivent avec un de leurs descendants). Les ruptures vécues à l'âge adulte augmentent encore ce qu'on désigne de plus en plus souvent comme une fragmentation familiale. Lorsque la fin de la vie approche, lorsque les handicaps importants apparaissent, on espère alors que la famille pourra vous aider. C'est à ce point que s'opère la jonction entre le thème de la jeunesse et celui de la vieillesse. Pour bénéficier d'une telle aide, il faut souvent l'avoir préparé de longue main, notamment en maintenant serré le tissu familial. Comment ? C'est ici que se manifeste le rôle central de la famille et des échanges intergénérationnels qui s'y nouent dans la France actuelle.

La question des relations entre les générations se pose dans les termes suivants :

1. La domination économique et politique des personnes âgées éclate sur une liste non exhaustive de critères :
  - le patrimoine par habitant croît avec l'âge jusqu'à 70 ans [sources INSEE] ;
  - le revenu total croît avec l'âge puis décroît légèrement après 60 ans : le revenu moyen d'un retraité dépasse ainsi le revenu moyen d'un actif [sources CERC] ;
  - l'inversion entre jeunes et vieux de la proportion de personnes au dessous du seuil de pauvreté au cours des quarante dernières années, signalée plus haut [INSEE et Alternatives économiques] ;
  - la proportion de ménages propriétaires de leur logement croît jusqu'à 70 ans [enquête logement INSEE] ;
  - le nombre moyen de pièces par personne croît avec l'âge [idem] ;
  - l'âge moyen des députés et sénateurs a augmenté de 12 ans depuis 1981 ;
  - Le taux d'abstention des personnes de plus de 60 ans est plus faible que celui des moins de 25 ans et leur proportion inscrite sur les listes électorales plus forte [atlas 2007 du CEVIPOF].

2. En regard, on constate la fragilité économique des jeunes adultes : chômage très élevé des jeunes de moins de 25 ans, difficulté en outre à obtenir un emploi stable, cursus scolaire et universitaire dévalués sur le marché de l'emploi, stages non payés et souvent dépourvus d'intérêt et de capacité formatrice, logement hors de prix.
3. Inversement, les jeunes en sont au stade de la formation de leur famille. Ils s'y dirigent d'autant plus facilement que, malgré les divorces et séparations, elle représente la stabilité en comparaison de leur statut économique incertain. Ils ont la capacité d'engendrer des relations nouvelles et de nouveaux acteurs, leurs enfants, ils représentent l'élément familial dynamique.
4. Les personnes âgées sont ici à leur désavantage. Elles voient au contraire leurs liens familiaux se défaire par la mort de leurs parents et de leurs conjoints.

Avec une telle présentation, la solution paraît évidente : échanger les avantages matériels des uns contre les avantages affectifs des autres, ou plutôt, les mettre en commun. Les personnes âgées, dont le patrimoine et les revenus sont plus importants que ceux des jeunes et les dépenses nécessaires moindres, peuvent aider les jeunes de leur famille et le font massivement au point qu'un humoriste a pu dire que les vieux payaient les retraites des jeunes, tant la machine sociale tourne maintenant à l'envers. Les jeunes de leur côté apportent une présence affective qui comble la solitude et représentent une assurance de soutien en cas de grave problème de santé. En échange d'une aide monétaire et matérielle à la constitution du patrimoine et à la correction des aléas de revenus variables, les parents et grands-parents gardent alors le contact avec leurs enfants et leurs petits enfants par le biais de nombreuses cérémonies et rites familiaux : déjeuners dominicaux, hébergement en vacances, garde d'enfants, fêtes et anniversaires, etc. La famille est ainsi devenue le cadre d'échanges entre générations comme l'avaient déjà noté les sociologues tels Louis Roussel et Agnès Pitrou dans les années 1970 puis plus récemment François de Singly. Il y a échange de ressources physiques et monétaires contre des res-

sources affectives. Ainsi s'explique sans doute le regain de faveur de la famille dans l'opinion. Alors qu'il était de bon ton de la vilipender durant la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle (le cri gidien « familles, je vous hais »), elles sont maintenant citées en tête des institutions qui fonctionnent dans les enquêtes SOFRES.

Ce plébiscite de la famille se manifeste de multiples manières, par exemple dans la demande d'enfants soit par adoption soit par conception assistée ou par la revendication d'un alignement du statut des couples homosexuels sur celui des hétéros. Dernier exemple en date, le succès qu'a rencontré la proposition de diminuer les impôts sur les successions : cela s'enracinait dans un souci fréquent des personnes âgées lors des transferts intergénérationnels.

Ces échanges familiaux ont nécessairement une conséquence sur l'habitat et l'urbain. Ils conditionnent la localisation urbaine (proximité des domiciles des jeunes couples et de leurs parents), ils conditionnent une partie de l'accès à la propriété (aide des parents), ils rejaillissent même sur les espaces : nécessité de pièces de taille suffisante pour recevoir une véritable tribu : certains immeubles et programmes comprennent maintenant des salles communes à cet usage. Il faut aussi souligner la perversité du mécanisme car la solidarité familiale est injuste par rapport à la solidarité sociale. L'État doit en partie son existence à la nécessité d'une répartition juste que les familles ne peuvent pas réaliser : certains ont une large famille dont ils peuvent espérer un large soutien. D'autres n'ont pas ou peu de famille ou ne peuvent pas en espérer de soutien. Cela ne dépend pas de la volonté des jeunes, mais du hasard de la fécondité, de la mortalité et de la divortialité. De la même manière, la baisse des impôts successoraux est très injuste, vu du côté des jeunes car certains peuvent recevoir beaucoup et d'autres rien, uniquement par le hasard de la naissance.

La problématique démographique devrait donc être élargie aux jeunes de deux manières.

1. Il semble intéressant d'explorer le logement des jeunes de manière prospective en le liant à la construction d'écocités, d'écovilles ou d'écopolis, qui seraient une version rajeunie des villes nouvelles. On conjuguera ainsi des

technologies durables avec un public habitué aux équipements nomades et plus sensibilisé à l'écologie que ses aînés. Ce serait faire d'une pierre deux coups : encourager la ville durable et aider les jeunes à s'installer. La connexion avec des centres de formation, de recherches et des universités ferait partie du programme comme cela a été le cas à Cergy, Marne-la-Vallée, Créteil et Saint-Quentin-en-Yvelines pour ne citer que les exemples parisiens. Une couveuse de jeunes entreprises serait aussi bien à sa place dans le climat actuel des pôles de compétitivité. Ces écovilles seraient aussi en relation avec les problèmes des quartiers et des cités. Elles répondraient en outre à la demande de maîtrise de la construction péri-urbaine et du mitage afférent ainsi qu'au souhait de revaloriser un urbanisme vertical plus adapté à la durabilité que la dispersion de pavillons. Leur réalisation dans laquelle l'État serait l'un des premiers investisseurs permettrait aussi de reposer la question du logement social.

2. Il conviendrait de faire des recherches-expérimentations sur l'insertion du logement étudiant dans les HLM. Ce serait le moyen d'y engager un renouvellement sur des bases dynamiques.

En résumé, en remplaçant les personnes âgées dans le circuit intergénérationnel, en tenant mieux compte de l'injustice sociale que représentent les transferts intergénérationnels (même si c'est actuellement un moindre mal) et en développant donc une recherche et une action publique en direction de la jeunesse dans son ensemble, il me semble que l'on pourrait mieux développer l'étude de l'impact de la démographie sur l'urbain et l'habitat et se poser les questions d'équité et de justice avec plus de pertinence.

## ENJEU 4

# Comment aménager la ville pour réduire la contradiction entre développement économique et préservation des ressources ?

La ville s'est développée, il y a une trentaine d'années dans une conjoncture de croissance économique forte, aujourd'hui ralentie.

L'évolution prévisible des trajectoires résidentielles des populations risque de conduire à des concentrations fortes de certaines catégories sociales et de certaines classes d'âge dans des territoires, provoquant des dynamiques sélectives d'enrichissement mais aussi des déséquilibres structurels entre territoires.

Les questions nées de la nécessaire préservation des ressources naturelles et de la gestion des risques sont essentielles à prendre en compte dans les réflexions sur les ressorts du développement économique et l'évolution des formes urbaines.

## AXE 1

**Aménager et réaménager la ville pour préserver des ressources soumises à la rareté**

Il s'agit tout d'abord d'accompagner les recherches et d'organiser des expérimentations autour du Programme de Recherche sur l'Énergie des Bâtiments (PREBAT), en stimulant l'innovation des entreprises et en contribuant à l'élaboration d'indicateurs permettant d'apprécier et d'évaluer l'efficacité des produits et solutions techniques.

Il est aussi nécessaire de bien connaître les consommations des ménages comme des entreprises ou administrations afin d'accentuer l'effort de recherche et d'expérimentation sur les domaines cruciaux.

L'objectif est de réussir l'émergence de solutions techniques permettant la réduction par 4 de la consommation énergétique des bâtiments existants et de créer des bâtiments à énergie positive. Ils doivent être accompagnés, testés et diffusés dans la profession et auprès de la population afin de réduire drastiquement l'émission de gaz à effet de serre d'ici à 2050. Compte tenu du taux faible de renouvellement immobilier, la question de la réhabilitation durable des bâtiments existants et de l'adaptation de leurs usages constitue un défi technique, économique et social.

L'articulation des trois piliers du développement durable semble encore se heurter, dans le domaine de la conception du cadre bâti, à des difficultés conceptuelles et méthodologiques. Qu'en est-il du développement durable à l'échelle des quartiers? Comment favoriser les solutions techniques d'avenir (réseaux de chaleur, énergies renouvelables, récupérations des eaux, double réseau d'eau dans les régions chaudes...) pour des quartiers durables en recomposition urbaine. L'objectif serait d'accompagner les intercommunalités dans leur apprentissage énergétique dans leurs rôles de consommateur, d'aménageur ou de régulateur.

Une autre modalité d'action consisterait à organiser des observatoires actifs sur la capacité des bâtiments, des quartiers et des territoires à s'organiser face aux risques. Les bâtiments peuvent-ils bénéficier d'aménagement pour leur permettre de résister à un séisme, à des inondations répétées ou à des explosions technologiques? Comment les quartiers doivent-ils être aménagés pour permettre une gestion efficace du risque sans pour autant empêcher les usages du quartier en période normale? Les réponses à ces questions sont à l'évidence à adapter au contexte local, même si des phénomènes permanents et transversaux existent et sont à faire émerger. Il convient aussi de réinterroger le lien urbanisme-aléas. Quelles nouvelles formes d'urbanisation sont possibles dans les secteurs à aléas faible? À quelles échelles spatiales (région urbaine) gérer ces risques et garantir le maintien des territoires fragiles et des paysages?

## AXE 2

**Assurer le développement économique des territoires**

L'ampleur du chômage, en termes de taux et de durée, et la précarité du rapport au travail d'une partie importante de la population active, sont des aspects essentiels des difficultés d'intégration sociale. La question des moteurs locaux du développement économique, des modalités locales de soutien à une croissance riche en emplois, et de la mobilisation de toutes les potentialités, sans exclusive, à la croissance économique, est à l'agenda des élus locaux depuis près de 30 ans.

Il s'agit de développer des recherches sur les relations économiques entre acteurs locaux. Quelles sont les échelles territoriales de structuration de ces relations selon les types d'activité? Quel est le poids des relations économiques locales dans des organisations de plus en plus globalisées, selon les étapes du cycle de vie des entreprises et des produits?

Une attention particulière sera portée, d'une part, aux entreprises motrices au niveau local et d'autre part aux activités employant une main d'œuvre peu qualifiée.

Il s'agit de mieux comprendre l'influence croissante d'une économie des services sur l'organisation urbaine. Quelles sont les activités de services structurées à une échelle micro locale? Qu'en est-il du devenir de la contrainte ou de l'avantage de proximité? Comment se recomposent les relations entre villes aux différentes échelles de la hiérarchie urbaine. À travers l'analyse des services, c'est en effet la nature du développement économique local qui est interrogée : économie productive ou économie résidentielle. Les activités culturelles et touristiques sont essentielles à prendre en compte : en effet, le développement économique local à base touristique provoque un mode spécifique d'occupation foncière, et de dégradation des sites, ainsi qu'un renchérissement des coûts de logement favorisant la ségrégation sociale. D'autre part, comment et dans quelles limites le dynamisme économique peut-il s'adosser au développement culturel?

Il convient d'être attentif à l'influence croissante d'agents économiques spécialisés dans le marché immobilier d'activité économique (dont les investisseurs étrangers). Une des conditions du maintien des entreprises dans un territoire économique est la prise en compte de la mobilité des entreprises au sein d'une région urbaine.

Il faut développer la connaissance du marché de l'immobilier d'entreprise (quels acteurs, quels baux locatifs, quelle valorisation du patrimoine dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain?) et des questions que pose la propriété d'entreprise.

## AXE 3

**Mieux comprendre les dynamiques d'étalement urbain pour adapter les politiques d'aménagement aux différentes formes urbaines**

En ses confins sans cesse repoussés, comment vivre en ville, hors des villes. La ville contemporaine semble se dissoudre : l'individuation croissante des modes de vie, la désolidarisation progressive entre des territoires riches de potentialités complémentaires et d'autres qui cumulent des facteurs manifestes d'inégalités.

Une interrogation essentielle porte sur les formes urbaines : dans la ville des flux, la qualité urbaine, composante essentielle de la qualité de la ville, ressortirait-elle aussi, tout comme dans la ville classique, de la qualité de ses formes ? Cela conduit à s'interroger sur les caractéristiques matérielles et plastiques, architecturales, urbaines et paysagères, de l'espace urbain contemporain, et sur les mécanismes qui le produisent.

Comment apprécier aujourd'hui la notion de densité ? La perception sociale de la densité est le résultat d'aspirations et de contraintes diverses concernant la qualité du cadre de vie, la disponibilité et le coût du foncier, la mixité sociale et fonctionnelle. Comment articuler projets des collectivités locales, approche des professionnels et expression des usagers ? Quel bilan tirer des expériences passées dans une perspective de soutien à des expériences innovantes en matière de densité, tant à l'échelle du bâti qu'à celle du quartier ?

Face à un usage de l'espace de plus en plus éclaté et dans un contexte de renchérissement de l'énergie, la mobilité pourra-t-elle être encore le moyen d'assurer l'accessibilité aux ressources de la ville pour tous et en particulier les plus fragiles économiquement :

Le thème du polycentrisme est souvent présenté comme une réponse à l'étalement urbain. Il reste à apprécier la nature des centralités urbaines en émergence et à évaluer les conséquences des réorganisations urbaines qu'elles favorisent. Plus globalement, ce sont les instruments juridiques et financiers de l'aménagement qui sont à interroger dans cette perspective du développement urbain durable.

Le commentaire de

### Vincent Renard

économiste, Directeur de recherches au CNRS au Laboratoire d'économétrie de l'École Polytechnique

## La connaissance économique comme facteur d'un développement urbain durable

Les villes se sont développées au cours des trente glorieuses dans un contexte de croissance économique forte, de pénurie de logement dans les villes, d'exode rural massif. La question posée était celle de produire vite beaucoup de logements, là où se développaient les activités économiques, secondaires puis tertiaires. Ce qui se construisait était occupé. Le primat du développement économique laissait peu de place à la question d'ensemble de la préservation des ressources naturelles et l'indicateur clé était le nombre de logements neufs construits. L'aménagement et la construction échappaient dans une large mesure aux rigueurs de l'économie de marché, avec la mise en place de circuits de financement spécialisés hors marché.

Dans ce contexte, les politiques publiques, centralisées pour l'essentiel au niveau de l'État, consistaient à stimuler la production et à l'encadrer par des documents d'urbanisme préparés et approuvés par l'État.

La question de l'aménagement des villes se pose aujourd'hui dans un contexte qui n'a plus rien à voir, ni en termes de gouvernance, d'équilibre entre l'offre et la demande, de trajectoires résidentielles des ménages ou de perception des enjeux du « développement durable ». Pour faire court, on peut dire que les ménages et les entreprises font aujourd'hui des choix d'implantation dans un contexte de planification devenue flexible, face à une offre

diversifiée et à une concurrence des territoires pour attirer les entreprises (de préférence à forte valeur ajoutée) et les ménages (de préférences de catégories sociales supérieures).

Dans ce contexte, qui conduit à des concentrations de catégories sociales, de classes d'âge ou de type d'entreprise, les enjeux des politiques publiques changent largement de nature. Des objectifs qualitatifs, de nature environnementale et sociale, tendent à prendre le pas sur les objectifs quantitatifs. D'autre part, l'émergence de ces objectifs qualitatifs fait apparaître de façon croissante la possible divergence entre les politiques impulsées par l'État de celles menées par les collectivités locales, souvent aggravées par l'absence d'un échelon intermédiaire entre l'État et les collectivités locales.

Dans ce contexte, les facteurs économiques prennent une place croissante, tant dans les comportements des acteurs, ménages ou entreprises, que dans la définition des politiques publiques, fiscalité, mécanismes financiers divers, politique monétaire etc. La financiarisation des marchés immobiliers, en croissance rapide, exerce elle même une influence marquée sur les modalités du développement urbain. Enfin l'évolution des marchés fonciers et immobiliers, par son volume même, exerce un effet notoire sur les équilibres globaux. Une réflexion économique sur la production de la ville doit donc tenir les deux bouts de la chaîne, microéconomique et macroéconomique.

Pour des raisons diverses, ces thèmes économiques, ont fait l'objet de peu de travaux de recherches au cours de la période récente, à l'exception d'un tout petit nombre de spécialistes. Il n'existe aucun centre de recherches spécialisé dans ces questions. Trois enjeux, dans une certaine mesure complémentaires à ceux qui ont été retenus, nous semblent à considérer.

### Développement urbain, économie de marché et pilotage par l'aval

Tant que les politiques immobilières étaient des politiques de l'offre une large part des travaux de recherche urbaine se concentrait sur l'analyse de la décision publique, sur la planification urbaine, sur le jeu des acteurs, surtout les acteurs

publics, avec une part importante pour la sociologie. L'analyse économique y tenait une faible part, en particulier les travaux empiriques. À partir de la fin des années 1970 et surtout à partir du milieu des années 1980, l'assouplissement de la planification urbaine, lié à la décentralisation, le retrait progressif de l'État et la banalisation des financements de l'aménagement et du logement conduisent à faire rentrer en quelques années le secteur du logement dans l'économie de marché. Dès lors les ménages « votent avec leurs pieds », dans le cadre de leur contrainte budgétaire, et choisissent leur logement.

On peut décrire cette évolution comme allant vers un « pilotage par l'aval », au sens où il ne s'agit plus d'attributions gérées par des files d'attente mais de choix économiques effectués par les ménages et les entreprises. Il est d'ailleurs significatif que le mot « projet » se soit dans une large mesure substitué au mot « plan », et « projet de territoire » à « plan d'urbanisme ».

Une connaissance empirique des marchés et de leur fonctionnement, une analyse des stratégies économiques des différents acteurs peut se révéler ici comme un pan particulièrement utile de la recherche urbaine, peu développé jusqu'à présent. Mais la recherche en économie foncière et immobilière se heurte à l'opacité des marchés et à la difficulté de réunir des données quantitatives spatialisées.

### Politiques publiques, incitations financières et fiscales et formes urbaines

Les ménages et les entreprises choisissent leur localisation dans un contexte d'économie de marché, où la part de la négociation joue un rôle croissant, dans un cadre de planification d'une grande souplesse. Il est dès lors essentiel de prendre en compte l'impact des mesures financières et fiscales sur le développement urbain. Celles-ci jouent en effet un rôle croissant sur les marchés, qu'il s'agisse des modalités du financement du logement, de nombreuses règles fiscales spécifiques, par exemple sur la vente de terrains à bâtir, la VEFA, les diverses formes de déduction fiscales. La faiblesse des travaux empiriques sur l'impact de ces mesures, la quasi impossibilité de calculer les élasticités

prix, conduisent à ce que ces politiques soient largement « à l'aveugle », souvent fondées sur des objectifs de court terme, voire de très court terme.

Quels sont par exemple les facteurs économiques de l'étalement urbain ? Une certaine impuissance des politiques publiques, du moins telles qu'elles sont affichées, est patente depuis au moins deux décennies sur ce point, en dépit de lois successives et d'un arsenal de mesures incitatives. Ici encore, une analyse économique géoréférencée, pratiquement inexistante, serait un précieux ingrédient pour comprendre les phénomènes et éclairer les politiques publiques. Il y a quelques années, une analyse assez approfondie semblait par exemple montrer que le prêt à taux zéro contribuait à l'étalement urbain... De même on ne dispose pratiquement pas d'analyse économique sur la localisation des opérations « en Robien », ou maintenant en « Borloo populaire ». Or les dysfonctionnements du mécanisme mettent en évidence l'utilité d'études qui auraient permis de les prévoir.

### Cycles, bulles et politiques publiques

Une des raisons qui peut aussi expliquer l'acuité des cycles immobiliers, en particulier celui dont la phase ascendante a débuté en 1997-1998, tient au décalage dans le temps entre la hausse de la demande et la réponse de l'offre, compte tenu de la durée du cycle de production : entre le moment où une opération d'urbanisme est envisagée sur un terrain et le moment où les logements ou bureaux construits sont mis en vente, il peut s'écouler couramment entre deux et cinq ans, parfois dix ans, voire vingt ans ou plus. Ce délai de réaction est considérable par rapport aux marchés des biens de consommation courante. Dès lors que l'accroissement de la demande correspond à une « bulle » spéculative, on mesure les conséquences très lourdes de ce délai.

Ce délai joue également par le rôle prépondérant à court terme qu'il confère au marché secondaire par rapport au marché primaire. Lorsque, pour des raisons diverses, se produit une augmentation de la demande, l'inertie de la

réponse de l'offre conduit à une augmentation du prix qui peut être considérable dans le court terme. La quasi inexistence – en France – de travaux quantitatifs ne permet malheureusement pas de donner des indications précises sur les élasticités prix. On peut aussi signaler le rôle ralentisseur de l'opacité des marchés sur l'ajustement, mis en évidence par les comparaisons que l'on peut faire entre différents pays ayant connu simultanément un cycle. La transparence est ici un adjuvant important à la régulation des marchés.

Une troisième considération explique la prolongation de cette croissance excessive, non explicable par les « fondamentaux » de l'économie. Dans la période ascensionnelle, la plus grande partie des acteurs (à l'exception des nouveaux entrants sur le marché primaire...) ont intérêt à la poursuite de l'ascension des prix : lotisseurs, aménageurs et promoteurs-constructeurs bien évidemment, tous les intermédiaires du marché (notaires, agents immobiliers, marchands de biens), les banquiers (au moins à court terme), mais aussi les collectivités publiques, qui voient gonfler les rentrées fiscales, y compris les départements qui bénéficient des recettes des droits d'enregistrement. C'est ainsi en tant que détenteurs d'un patrimoine immobilier susceptible d'être mis sur le marché que les collectivités ou établissements publics (SNCF, assistance publique, EDF...) ont pu contribuer à entretenir la vague spéculative, davantage pour faire face à leurs besoins budgétaires que dans le cadre d'une politique immobilière à long terme.

### Bulles et comportements mimétiques

À ces facteurs s'ajoute l'élément essentiel du comportement d'imitation, la conviction (non fondée rationnellement) que le gonflement va se poursuivre. Ces anticipations deviennent rationnelles, au moins à court terme, dès lors qu'elles deviennent autoréalisatrices. André Orléan caractérise ainsi cet enchaînement : « Il existe des croyances qui, bien que sans rapport avec les données fondamentales, peuvent néanmoins se réaliser effectivement sur le marché

dès lors qu'elles sont partagées par l'ensemble des intervenants ». Une large majorité des acquéreurs extrapole simplement la hausse récente, et ainsi manifestent une demande primaire motivée par un argument en apparence irréfutable : « Si je n'achète pas maintenant, je ne pourrai plus acheter à l'avenir, puisque la hausse des prix va se poursuivre... ».

Ces comportements d'imitation, encouragés par l'imperfection des marchés, conduisent à des changements progressifs de comportement des acteurs sur le marché, l'objectif de réalisation de plus-value se substituant en partie à la recherche du rendement. Il est clair que la représentation classique du comportement des acteurs économiques (maximisation du revenu net futur actualisé, calcul du taux de rentabilité interne, etc.) perd alors, dans une large mesure, sa valeur de repère.

Cette importance croissante de mouvements cycliques forts avec leurs conséquences spécifiques sur les marchés fonciers et immobiliers conduit naturellement à s'interroger sur les outils de politique publique, et en particulier ce que pourrait être en la matière une politique de régulation. Certes, la faiblesse actuelle du marché hypothécaire en France nous met à l'abri, dans une certaine mesure, de la contagion de la crise, depuis un segment du marché immobilier, à l'ensemble de l'économie, telle qu'elle s'est développée aux Etats-Unis, mais la sensibilité aux taux d'intérêt devrait susciter l'attention, et justifierait en tout cas amplement, que soit développés des travaux de recherche dans cet axe, en particulier l'analyse des cycles immobiliers, avec des études comparatives, concernant en particulier les pays européens et l'Amérique du Nord.

# Programmes

PROGRAMME FINALISÉ 1

**Gouvernement des villes et fabrique du bien commun** Articuler territoires des institutions et territoires vécus

PROGRAMME FINALISÉ 2

**Le renouvellement urbain**  
Renforcer la cohésion sociale dans des villes marquées par les inégalités

PROGRAMME FINALISÉ 3

**L'avenir des périphéries urbaines**  
Vivre en ville hors des villes

PROGRAMME FINALISÉ 4

**Comportements résidentiels et solidarités intergénérationnelles**  
Répondre aux défis démographiques de demain

PROGRAMME FINALISÉ 5

**L'accès au logement**  
Réduire la fracture entre demande sociale et offre immobilière

PROGRAMME FINALISÉ 6

**L'innovation dans l'architecture et la construction**  
Concevoir et réaliser des logements diversifiés et accessibles

PROGRAMME FINALISÉ 7

**Territoires et acteurs économiques**  
Favoriser le développement économique local dans un contexte mondialisé

PROGRAMME FINALISÉ 8

**Vers des villes viables et acceptables**  
Améliorer la qualité de l'environnement urbain et anticiper les évolutions environnementales

PROGRAMME FINALISÉ 1

## Gouvernement des villes et fabrique du bien commun

### Articuler territoires des institutions et territoires vécus

Territoires vécus, territoires des institutions, quelle architecture territoriale pour favoriser la production du bien commun et être au service des citoyens? Le développement des villes, aujourd'hui, est confronté à une double tension entre le fixe et le mobile, d'une part, et entre les dynamiques d'ajustement et les exclusions, d'autre part.

Il s'agit de mieux comprendre une réalité qui se redéfinit et de tenter d'identifier les perspectives et les ruptures éventuelles qui se dessinent pour l'avenir. Comment produire le bien commun dans le contexte actuel? Ce contexte est marqué par : la poursuite de la décentralisation avec l'attribution de compétences nouvelles aux collectivités territoriales, l'évolution du rôle de l'État, la dynamique de l'Europe, le remodelage de l'espace social lié à l'extension de l'urbanisation, les exigences de cohésion et de justice sociale et d'égalité des chances, les opportunités économiques, la mondialisation.

Désormais l'agglomération, le péri-urbain, la région urbaine, le phénomène de métropolisation, ces différentes échelles spatiales s'emboîtent. Dans le même temps on constate une imbrication croissante des échelles institutionnelles. Emboîtement et imbrication s'opèrent dans un cadre marqué par des pratiques diversifiées d'une norme différenciée. Ceci conduit à réinterroger le caractère uniformisant de la norme que celle-ci soit juridique ou technique.

Dans cette configuration spatio-institutionnelle en pleine recomposition, comment les collectivités territoriales et l'État participent-ils à la fabrique du bien commun? Comment les collectivités territoriales se saisissent-elles de leurs nouvelles compétences? Comment l'État, notamment l'État local, peut-il continuer à être garant des solidarités territoriales, compétence essentielle qu'il est seul à pouvoir exercer? Parmi les questions qui se posent, certaines retiennent l'attention : la recherche inlassable du territoire « pertinent », élément d'une démarche de mobilisation constante et d'inventivité institutionnelle : « l'effervescence » actuelle des modalités de gouvernance à la poursuite des objectifs de la ou des « bonnes échelles » et de la « bonne coordination ».

La gestion politique de la ville est sujette à une grande opacité, le citoyen la ressent : Comment peut-il identifier ce que font ses représentants ? Qui est responsable de quoi ? Comment lire un bilan de mandat ? À qui attribuer les réussites ? Ainsi, en amont d'un débat portant sur l'articulation entre démocratie représentative et démocratie participative, c'est le fonctionnement actuel de la ville qui se trouve questionné. Par ailleurs, la dynamique européenne de développement durable se cristallise désormais dans la convention d'Aarhus porteuse de nouvelles exigences pour la citoyenneté notamment en ce qui concerne la prise de décision et l'association du public. Consultation, concertation, participation, débat public... quelles transformations dans le fonctionnement effectif de la démocratie « à la française » dans la décision urbaine pour les citoyens ? Ainsi, spatialement, socialement, institutionnellement, démocratiquement se trouve posée la question : jusqu'où va la ville ?

### L'intercommunalité à l'épreuve des faits

Le PUCA explore depuis plusieurs années déjà le monde de l'intercommunalité. La création d'organismes de coopération intercommunale a été largement promue et encouragée par des lois récentes. L'agglomération apparaît une référence incontournable.

La métropolisation s'inscrit dans les réflexions menées dans nombre d'agglomérations de tailles très diverses. Et, la prenant comme filtre d'analyse, cette notion permet de mettre en perspective des approches juridiques, techniques, politiques et économiques. À ce titre, il est apparu opportun d'élargir le spectre des investigations à des travaux qui traitent du fait métropolitain à partir de cas anglo-saxons, américains, notamment. C'est pourquoi un cycle de séminaires sera organisé avec l'École normale supérieure. Animé avec Cynthia GHORRAGOBIN (Directeur de recherche au CNRS) et suivi par Nicole ROUSIER ce cycle de séminaires sera l'occasion d'analyser les enjeux liés à la gouvernance stratégique d'une métropole à l'ère de la mondialisation. La politique d'intercommunalité est pensée comme la production d'une forme d'adaptation du local

au global. Dynamiques intercommunales et développement durable, prendre en compte ces deux cadres politiques sera certainement un des enjeux du développement métropolitain. Dans cette perspective la production et l'effectivité de la règle juridique seront des domaines à observer avec attention.

SCOT, PLH, PDU, Contrat d'agglomération... les documents de planification, de programmation qui prennent en compte les dynamiques intercommunales sont maintenant nombreux. Au-delà d'une approche qui s'intéresserait exclusivement à l'analyse des documents juridiques, il serait opportun de prendre en compte les usages qui sont faits de ceux-ci et les pratiques concrètes qui sont générées par ces dispositions. Associant notamment, juristes, géographes et sociologues des dispositifs d'observation pourraient être mis en place à l'échelle des agglomérations. Naturellement locaux ils auront vocation à confronter les pratiques des autres disciplines scientifiques contribuant à ces dynamiques : sciences de l'ingénieur, urbanistes...

### La citoyenneté urbaine et la fabrique du bien commun

Un partenariat CNRS/PUCA a été l'occasion de « revisiter » les travaux de recherche qui ont approché le politique à partir de la pratique des « gouvernés » et de leur représentation du vivre ensemble. Partir du point de vue des « gouvernés » permet de porter un autre regard sur des thèmes habituellement abordés par les gouvernants. C'est le cas, bien évidemment de celui de la gouvernance ou de celui de la fabrique du bien commun. Même la question du « NIMBY » (*not in my back yard*) n'est plus sujet d'une opprobre systématique... En prolongement de ce travail une consultation de recherche a été lancée en 2007 pour analyser dans diverses situations le point de vue des gouvernés, ce qu'ils « produisent » pour la collectivité et pour eux-mêmes lorsqu'ils participent, les nouveaux champs du politique abordés de leur point de vue, les formes que revêt le vivre ensemble dans le cadre d'une individualisation croissante.

La citoyenneté sera étudiée comme pratique concrète. Notamment relationnelle. Ce sera l'occasion de caractériser et d'analyser les représentations et les usages ainsi que les « compétences » citoyennes. À ce titre, la mobilité, l'individuation des pratiques brouillent les repères traditionnels largement fondés sur l'existence de collectifs territoriaux. Les formes d'adhésion, les multi-appartenances individuelles croissantes structurent des réseaux qui remettent en cause les emboîtements traditionnels. Il n'y aurait plus d'intérêt à la chose politique ? Nous vivrions dans un monde peuplé d'égoïstes ?

Comment s'opère la dé puis la re-territorialisation ? N'y a-t-il pas, de fait, des thématiques, des publics ou des moyens d'expression « nouveaux » ou, plutôt, qui ne ressortissaient pas jusqu'à maintenant du politique ?

Cette consultation sera l'occasion de susciter des mises en perspective européenne. L'atelier avait déjà permis de constater qu'il existait des convergences, mais également des différences, parfois plus liées à la position de l'observateur, expert ou chercheur, qu'à de réelles distorsions de la réalité observée.

### **La production de la norme : entre le juridique et le technique, entre le public et le privé**

Règles juridiques, mais aussi normes techniques occupent une place croissante dans l'encadrement de la production urbaine. La caractérisation des normes techniques et juridiques, les nouveaux modes d'articulation qui se mettent en place, notamment à l'initiative de l'Union européenne, sont des pistes qu'il est proposé d'explorer. N'y a-t-il pas des contradictions à l'œuvre entre des décisions qui chacune, prise individuellement, poursuit un objectif sur lequel tous s'accordent ? Qu'il s'agisse de permettre de mieux répondre aux défis du développement durable ou de mieux prendre en compte les « gouvernés » dans la production de la norme... C'est ainsi que peuvent être observées des tensions nées de normes techniques ou juridiques de plus en plus contraignantes. Ces

tensions suscitent ou provoquent des initiatives individuelles qui remettent en cause des choix collectifs. Dans quelle mesure n'y a-t-il pas production d'effets pervers, notamment dans les franges péri-urbaines ? Comment produire un bien commun en identifiant les risques d'exclusion nés de la modification profonde de la règle du jeu ?

Dans ce contexte l'information géographique va jouer un rôle clé pour caractériser les composantes du bien commun, en évaluer l'évolution et en partager la connaissance.

L'information géographique étant aussi en soi le résultat de processus de co-productions complexes, elle subit donc également les tensions en jeu entre juridique et technique. Un atelier de réflexion a été constitué sur cette question.

Les travaux se nourrissent des synergies avec les autres programmes pluriannuels et avec les réseaux de soutien à la recherche. (GRIDAUH, GIS Socio-économie de l'habitat)...

Les différentes actions sont accompagnées de comparaisons et mises en perspective européennes.

**Travaux antérieurs sur lesquels s'appuie ce programme**

Séminaire « Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine »  
avec Jean-Pierre Gaudin et Rémi Dormois, 2001–2005

Séminaire « Citoyenneté urbaine »  
avec Catherine Neveu, Marion Carrel, Jacques Ion, 2005–2007

Séminaire « Intercommunalité »  
avec Paul Boino, Philippe Estèbe, Xavier Desjardins, 2006–2007

Plates-formes internationales d'échanges sur la construction  
des agglomérations, La Chaux-de-Fond (2003), Namur (2004),  
Toulouse (2005), Bâle (2006)

Programme de recherche  
« Polarisation sociale de l'urbain et services publics »  
suivi par Jacques Donzelot et Marie-Christine Jaillet,  
20 recherches, 2001–2007

Programme de recherches « Associations »  
avec Jacques Ion, 1996–2001

Programme de recherches « Qui fait la ville aujourd'hui ? »  
avec Daniel Behar, 1994–1997

Programme de recherches « Mobilités et territoires urbains »  
avec Michel Bonnet, 2000–2006

Programme de recherches « Déplacements et inégalités »  
avec le PREDIT, 1999–2005

PREDAT Bourgogne : colloque 1<sup>er</sup> avril 2005  
« La connaissance des Territoires »

Laboratoire de Démographie Historique-EHESS,  
« Territoires et populations : Cassini, deux siècles d'évolution »

PROGRAMME FINALISÉ 2

## Le nouveau urbain

Renforcer la cohésion sociale  
dans des villes marquées  
par des inégalités

Ce programme de recherche finalisé s'inscrit dans la lignée des travaux du PUCA qui envisagent les transformations de l'urbain pour leur impact social et même « sociétal », et qui, symétriquement, s'intéressent aux incidences de la vie sociale sur les dynamiques urbaines.

Il prend acte d'un certain nombre de travaux du programme « Ville pour tous » qui, dans le cadre du cycle précédent, avait permis de développer des recherches dans cette perspective.

Si l'accent est aujourd'hui mis sur *les inégalités*, c'est que depuis plusieurs années, de nombreuses recherches nous ont amenés à être attentifs aux mécanismes par lesquels la segmentation et la polarisation de l'espace urbain conduisaient à des formes de ségrégation et d'inégalité dans l'accès à la ville et à ses aménités, et cela sans que les politiques mises en œuvre ne parviennent à enrayer significativement le processus.

Bien au contraire même, certains travaux de recherche récents témoignent d'un phénomène de centrifugation où l'on voit les quartiers les plus en difficultés s'enliser tandis que les quartiers les plus riches semblent concentrer encore davantage de ménages aux revenus élevés. Pour autant, ces observations n'aboutissent pas au constat d'une dualisation de l'espace urbain mais à celui de mouvements multiples, certains voyant dans les processus socio-spatiaux de périurbanisation et de gentrification les nouveaux ressorts de la transformation des villes, tandis que d'autres, identifient dans les divers appariements de la classe moyenne constitutifs des quartiers des agglomérations d'aujourd'hui, le signe d'une mixité encore discrètement à l'œuvre.

Quoi qu'il en soit, c'est bien *la cohésion sociale* qui est en jeu dans le nouveau des villes que nous entendons observer. Et c'est l'éclairage sur les conditions et possibilités de son renforcement par l'urbain et à travers lui qui constitue l'une des finalités de ce programme.

L'idée de cohésion n'est toutefois pas mise en avant sans réserve. Elle ne traduit pas ici l'idée que lien social primerait sur la construction de soi : la ville ayant toujours été le lieu par excellence de formation de l'individu, il s'agit de manière concomitante de veiller à l'égale possibilité de construction de soi, construction par affiliation, solidarité, identification ou ancrage, mais aussi par la possibilité offerte au déliement, à l'autonomisation, à la confrontation et à la mobilité. L'idée de cohésion sociale se rapproche des préoccupations visant à faire de la ville un espace désirable et vivable, dans l'esprit initial du développement durable.

C'est relativement à la cohésion sociale que nous voulons examiner *le renouveau des villes*. Par renouveau des villes nous entendons l'ensemble des processus de renouvellement de l'espace urbain, que ceux-ci procèdent d'opérations ciblées de rénovation urbaine, de projets plus ambitieux d'aménagement ou de reconversion ou qu'ils surgissent, à l'écart des politiques, de l'investissement subitement visible d'une portion de l'espace urbain par des acteurs économiques ou culturels qui en changent la configuration ou la perception. Pour le dire autrement, il s'agit de prendre en considération les opérations de renouvellement urbain pour leurs attendus et pour leurs conséquences et non dans la perspective de l'évaluation de leurs instruments opérationnels. Il s'agit également d'élargir la focale à des émergences ou à des transformations ne procédant pas directement de la puissance publique mais pouvant avoir une incidence sur elle, par effet de contexte ou par influence culturelle.

La cohérence de ce programme se situe dans cette notion *a priori* faible sur le plan conceptuel de « renouveau » mais cohérente dans les axes du PUCA en ce qu'on peut la distinguer des innovations techniques liées au bâtiment d'une part, des actions de gouvernement des villes d'autre part, et enfin, des évolutions démographiques plus globales. La périurbanisation en tant que processus de transformation et de renouveau n'est pas étrangère à ce champ, mais fait ici l'objet d'un programme spécifique.

Un certain nombre de fils directeurs guideront l'ensemble des actions qui seront lancées. Ces fils, qui n'ont pas vocation à constituer des problématiques, encore moins un cadre d'analyse obligé, dessinent des tensions qui se retrouveront en filigrane de nos interrogations.

### Compétitivité économique et cohésion sociale

La première tension est celle qui se noue, au cœur des opérations de renouvellement urbain, entre l'impératif de *compétitivité* et la nécessité d'assurer la *cohésion sociale*. En effet, le renouvellement urbain, qu'il passe par des opérations ponctuelles de rénovation urbaine ou des projets plus ambitieux d'aménagement ou de reconversion obéit le plus souvent à deux impératifs : d'une part, restaurer la cohésion sociale de territoires marqués par des inégalités et des phénomènes de ghettoïsation, d'autre part, maintenir ou développer la compétitivité de la ville au sein de son agglomération ou encore celle de l'agglomération elle-même, face aux autres métropoles.

En France, cela passe dans le domaine de l'habitat par une politique de rénovation urbaine qui opère au nom de la restauration de la mixité, à la fois sociale et fonctionnelle. Cela passe également par des politiques d'attractivité et de rayonnement qui s'appuient sur des équipements, des événements ou sur des milieux d'acteurs plus ou moins localisés et organisés, dont on attend qu'ils constituent le moteur innovant du développement de la ville désormais « créative » d'elle-même. À ce titre, les transformations d'ordre culturel, portées dans des programmes antérieurs du PUCA en coopération avec d'autres partenaires publics, méritent d'être réexaminées.

## La dialectique risques / ressources

La seconde tension, est celle constituée par la dialectique *risque / ressources*. L'hétérogénéité de l'espace urbain est souvent appréhendée pour les risques qu'elle génère. Les émeutes de novembre 2005 en ont constitué un retentissant rappel, la ville apparaissant, *en ses quartiers*, comme autant de territoires à risque : risque de violence, risque de stigmatisation, risque d'échec scolaire... L'alternative en est aujourd'hui soit une banalisation des quartiers qui, en réduisant leurs écarts à la moyenne en matière de peuplement ou d'équipement, en réduirait les risques propres, soit une mise en mouvement des populations qui, par la vertu de la mobilité, échapperaient aux risques de « contamination » par ceux qui s'y enkyntent, soit encore par la mise en place d'une cyndinique urbaine basée sur des dispositifs de prévention et de dissuasion des troubles sociaux.

*A contrario*, la thématique des ressources apparaît dans les deux grands discours mobilisateurs qui animent les villes aujourd'hui : celui du développement durable qui fait de la préservation des ressources le motif de multiples innovations, et celui de la ville attractive et créative qui doit trouver dans une nouvelle économie de la connaissance, les ressources pour attirer des populations à fort potentiel et se développer sur le plan économique. Nous faisons ici l'hypothèse que malgré leur objet différent, les deux notions de risques et de ressources sont liées l'une à l'autre comme des éléments moteurs du rapport à la ville, quel que soit l'acteur considéré.

## Les échelles territoriales

On pourra s'interroger également sur le bénéfice qu'il y aurait à inverser, les notions et leurs objets : envisager la condition urbaine dans son hétérogénéité pour les ressources qu'elle permet de mobiliser (on peut convier ici les débats autour du « capital social »), et examiner, symétriquement, la question de la

mobilisation des ressources pour les risques qu'elle comporte en termes d'effets induits sur les mécanismes redistributifs.

## Les actions prévues

La troisième tension porte sur les échelles. Le transfert de compétence des États centraux sur les collectivités territoriales ou sur des échelons intermédiaires, phénomène qui n'est pas propre à la France, se traduit par une transformation des modes de régulation sociale. L'ancien partage issu du monde industriel qui voulait qu'aux échelons territoriaux supérieurs correspondent les systèmes de redistribution de la richesse et aux échelons locaux, ceux de la ville, correspondent ceux de la socialisation, de l'intégration sociale et du développement est ébranlé. Aujourd'hui, ce sont les collectivités et de plus en plus les villes et les agglomérations qui se voient chargées d'assurer la solidarité sociale de leur territoire (à travers l'habitat, les services, etc.). Ce processus est toutefois inabouti et il complexifie le rapport entre les dynamiques urbaines et les mécanismes de solidarité et de cohésion sociale. Si ces considérations constituent un fil directeur, ce n'est pas tant par leur constitution en objet de recherche, mais comme une invitation constante à faire varier les focales d'observation dès lors qu'il est question de cohésion sociale. À ce titre, les comparaisons européennes ou internationales, constituent un apport précieux, à condition de dépasser les comparaisons terme à terme d'opération ponctuelles dans la perspective de transférer des « bonnes pratiques » mais bien de s'inscrire dans une démarche multiscalaire qui leur donne une véritable intelligibilité.

Plusieurs actions (consultations de recherches, ateliers, séminaires, expérimentations...) seront développées, avec chacune un axe ou une thématique particulière, désignant un objet ou un champ de questionnement partagé par des chercheurs et des praticiens, tels que :

- les effets territoriaux de la rénovation urbaine : entre cantonnement et dispersion, entre mise en mouvement des populations et clôture de l'espace ;

- régimes, échelles et vécus de la diversité sociale ;
- les acteurs de l'urbain face aux nouvelles figures de la vulnérabilité (travailleurs modestes, personnes âgées non dépendantes, sortants d'hôpitaux...), et aux nouveaux processus de vulnérabilisation (précarité énergétique) ;
- la ville créative entre attractivité, développement et cohésion ;
- agences, projets et schémas : quels instruments pour quelles politiques.

Les deux premières thématiques sont traitées dans des actions en cours dont il faut attendre les résultats avant de nouveaux investissements.

Les deux thématiques suivantes seront approfondies.

- Les acteurs de l'urbain face aux nouvelles figures de la vulnérabilité (travailleurs modestes, personnes âgées dépendants, nouveaux processus de précarisation (*précarité énergétique*). Il s'agira tout d'abord dans ce programme, de donner à voir de manière fine les évolutions socio-économiques des territoires urbains (segmentation sociale, nouvelles vulnérabilités, risques, inégalités d'accès et de mobilité), d'étudier l'impact des différents modèles de renouvellement urbain sur ces mêmes évolutions et d'examiner les conditions d'incorporation dans les pratiques professionnelles, politiques et institutionnelles des résultats de ces observations (éventuellement à travers des expérimentations). Ces éléments sont trop nombreux et trop complexes pour donner lieu d'emblée à une consultation. C'est pourquoi, dans un premier temps, les nouveaux engagements porteront sur des questions que l'on sait émergentes et qui n'ont pas fait pour l'instant l'objet de travaux approfondis (par exemple la « précarité énergétique », et les nouveaux leviers dont disposent les collectivités pour y faire face). Dans cette même perspective, on peut élargir la réflexion aux inégalités écologiques et aux précarités environnementales (bruit, air intérieur, sécurité, mobilité) et faire le lien avec des actions expérimentales visant à participer à leur réduction tant sur le plan technique que social (montages expérimentaux de prêts, d'adossement financier, autoréhabilitation, mini prêts sociaux...)
- La ville créative entre attractivité, développement et cohésion : les villes se transforment également sur le plan culturel. La culture est au cœur des poli-

tiques d'attractivité ou de rayonnement. Celles-ci s'appuient sur des équipements, des événements ou sur des milieux d'acteurs plus ou moins localisés et organisés dont on attend qu'ils constituent le moteur innovant du développement économique de villes de plus en plus « créatives » d'elles-mêmes. Mais les enjeux culturels du renouvellement urbain se situent également au niveau des opportunités qu'offrent les villes à chacun de se construire, entre références mémorielles et possibilités créatives, entre expression de la diversité et attention à l'ethnicisation des rapports sociaux, entre dématérialisation des supports et inscription dans des lieux. Les collectivités et les équipements urbains à vocation culturelle se voient ici concurrencés par l'émergence de collectifs d'artistes, par l'investissement d'espaces en mutation (friches) qui participent également au renouveau du paysage urbain. La métropolisation des villes conduit aussi à de nouvelles mutations. La « société-monde » se donne désormais à voir à travers elle : à travers la circulation des acteurs et des productions culturelles, dans le développement des paraboles et des « taxiphones » qui modifie radicalement le rapport au continent d'origine, à travers la démultiplication et naturalisation des anciennes centralités immigrées. Donner à connaître *la manière dont les villes peuvent composer et arbitrer entre ces différentes dimensions de leur renouveau culturel*, et avec quelles conséquences, constitue l'une des finalités des actions qui pourront être lancées. À ce titre, on peut d'ores et déjà signaler le lancement de recherches dans le cadre du programme de recherches territorialisées en Ile de France mené conjointement avec le ministère de la Culture, la DRAC, la DREIF et en association avec certaines communes.

#### Travaux en cours sur lesquels s'appuie le programme

Programme de recherches « Renouveler l'urbain au nom de la mixité ? »

Programme de recherches « Renouveler et recomposer les quartiers »

Programme chercheurs-acteurs POPSU engagé en partenariat avec plusieurs agglomérations dans le cadre du GIP EPAU

Action de recherche : Trajectoires résidentielles des ménages relogés dans les opérations de renouvellement urbain

PROGRAMME FINALISÉ 3

## L'avenir des périphéries urbaines

### Vivre en ville hors des villes

Identifiés par de nombreux termes différents depuis les années soixante-dix, cela fait maintenant une quinzaine d'année que les phénomènes de périurbanisation constituent un objet d'attention pour les pouvoirs publics et pour les chercheurs : périurbain, périphéries urbaines, banlieues, ville émergente, rurbanisation, lotissements, entrées de villes anarchiques, mitages, mais aussi par exemple la *Zwischenstadt*, la *ville diffuse* et la *ville franchisée*... sont des expressions chargées de connotations politiques et symboliques qu'il conviendrait de clarifier et de situer dans une chronologie de la pensée urbaine, dont une caractéristique récente est d'avoir insisté sur l'absence d'urbanité des grands ensembles (pas de diversité des fonctions, ni de diversité sociale, absence d'attractivité...). Pour autant le sujet est loin d'être épuisé. En effet, d'une part, le phénomène pris dans son ensemble semble toujours échapper à la maîtrise des politiques d'aménagement de l'espace urbain mise en œuvre par les collectivités locales émiettés et, d'autre part la recherche urbaine semble en difficulté pour caractériser le phénomène, l'appréhendant tantôt à travers la question des mobilités, tantôt à travers celle des densités, analysant d'un côté les formes de rupture, de clôture ou de sécession sociale et spatiale qui s'y dessinent, étudiant de l'autre la transformation des fonctions urbaines, des services et des polarités qui affectent les agglomérations qui les ont vu naître. Parfois présentés comme l'échec de la planification urbaine, souvent comme une menace en raison de leur coût économique pour les ménages comme pour les collectivités et de leur coût environnemental dont celui des émissions de gaz à effet de serre, les espaces périurbains ont pu également être étudiés comme l'émergence d'une nouvelle figure de la ville, figure qu'on ne saurait définir simplement par son écart aux formes héritées d'urbanité.

Vivre en ville hors la ville souligne l'utopie selon laquelle, demain, nos concitoyens voudront vivre à la campagne avec l'accès à l'ensemble des services qu'offre aujourd'hui la ville. Ville-nature ou ville-campagne sont une repré-

sensation des villes territoires qui incluent les espaces agricoles dans ces régions urbaines. Ainsi la ville « peut s'étendre sans limite en consommant indifféremment les espaces qui l'entourent, qu'ils soient naturels ou agricoles ».

Rappelons l'échelle de ces phénomènes : le dernier recensement de 1999 accompagné de la carte emblématique DATAR-INSEE des aires urbaines devait confirmer avec force la poursuite du desserrement des centres et de l'extension progressive au niveau des troisième et quatrième couronnes des villes. Ainsi, en l'espace de 20 ans, la surface des communes urbaines a augmenté de 25 % et les territoires périurbains occupent aujourd'hui 33 % du territoire national contre 22 % en 1990. Dans cette période, 5 000 communes rurales ont intégré les espaces périurbains. Les analyses des mouvements migratoires à l'échelle mondiale laissent entendre que plus de 60 % de la population mondiale sera d'ici quelques années dans les villes, peut-on dire que, dans nos pays développés, nous sommes devant un retour vers le rural ou au contraire face à une urbanisation de l'espace naturel.

Cette difficulté à maîtriser et à caractériser sans équivoque les territoires et les processus de la périurbanisation ou de la vie urbaine hors des murs de la ville tient sans doute à la multiplicité de leurs formes. Cette multiplicité ne traduit pas simplement une diversité de situations et de processus dont les paramètres (densité, intensité, localisation, composition sociale, morphologie, gouvernance des territoires, gestion environnementale...) permettraient de faire varier les compositions à l'infini, rendant difficile leur appréhension, mais sans doute constitue bien au contraire des systèmes d'action d'autant plus efficaces qu'ils génèrent simultanément à la fois leurs maintiens, leurs problèmes et leurs solutions.

### Quatre axes de recherches

Il s'agit d'abord de **mesurer** ces phénomènes en France, mais aussi en comparant avec d'autres pays européens. Les perceptions et les mesures de la densité, les notions d'habitat individuel et d'habitat diffus, les persistances, dans les sondages, du rappel que les Français sont attachés à la maison individuelle, à son jardin et à la propriété doivent être analysées avec des outils critiques. En dehors de constats partagés d'un investissement à la campagne des populations retraitées (françaises ou étrangères) quelles populations sont aujourd'hui concernées, quels modes de vie les accompagnent ou les contraignent : plusieurs voitures, accès aux énergies, cartes scolaires... Quelles exigences sont mises en avant par ces citoyens pour conserver, dans la nature, les services habituellement propres à la ville ?

Il s'agit aussi d'**appréhender les coûts** de ces systèmes périurbains tant pour l'usager habitant que pour les différents niveaux de collectivités publiques. Des contraintes très fortes pèsent sur la capacité des collectivités publiques chargées de fournir les équipements publics et des services à des populations périurbaines toujours plus fortement demandeuses (ménages jeunes avec enfants ou retraités rurbains). De plus, l'actualité récente des incendies ou des inondations nous a montré également la vulnérabilité de ce système de périurbanisation et le coût de sa protection, en particulier dans les parties les plus exposées du territoire national. Les coûts de la mobilité quotidienne et de la dépendance à la voiture particulière qu'elle suppose sont proportionnels à la très forte dilatation des bassins de vie et d'emploi concomitante à ces créations de nouveaux espaces urbains.

C'est dans ce contexte que peut se poser la question du « **où va-t-on construire demain ?** » : question de forme urbaine, question foncière, question écologique, question d'organisation communautaire (y compris les *gated communities*)... mais aussi question d'outils de planification locale à la fois stratégique et pragmatique. En effet, en terme d'aménagement, apparaît trop souvent le

développement d'un habitat pavillonnaire sans plan d'ensemble (mitage, le « diffus pur »), d'une urbanisation en « doigts de gants » (le long des voiries), de la juxtaposition de lotissements accompagnés d'espaces publics réduits à la portion congrue. Certains territoires voient ainsi se constituer au fil de l'eau de véritables continuum diffus fait d'alternances d'habitat individuel en majorité, d'équipements commerciaux ou de zones industrielles : de véritables espaces métropolitains qui ne disent pas leur nom sont progressivement en voie d'émergence : c'est le cas de certains secteurs littoraux (PACA...) ou de couloirs fluviaux (Loire moyenne, Rhin, Rhône...), phénomène très nettement mis en évidence à l'issue d'un dernier recensement : c'est aussi la naissance d'archipels urbains autour de quelques très grandes agglomérations.

Soulignons enfin que l'avenir des villes est certes dans le périurbain mais que les systèmes mis en place sont porteurs de **risques** : risques de fragmentation sociale et spatiale, de dévalorisation toujours possibles de certains espaces et certaines formes d'habitat périurbain pour lesquelles il pourrait peut-être se développer une perte de valeur patrimoniale à terme pour le propriétaire (dont les bénéficiaires des prêts à taux zéro). La prolifération de friches, de locaux commerciaux ou d'entrepôts de piètre qualité peuvent légitimement alimenter la crainte d'une déqualification de ces espaces.

### L'accompagnement des expériences locales

Ce programme finalisé a pour objectif de participer aux actions qui développent des stratégies en vue d'une périurbanisation maîtrisée.

En expérimentant des outils de maîtrise et de régulation de planification urbaine face aux défis de la dispersion urbaine : choix d'échelles mieux adaptées pour les SCOT, construction d'intercommunalités spécifiques, dispositifs de concertation et de coordination des interventions publiques. La recherche pourrait analyser les attendus et les résultats de ces volontés de cohérences territoriales.

Il convient en même temps de proposer des stratégies d'aménagement et de maîtrise du territoire en incluant des hypothèses sur les centralités, et cela concerne en particulier les commerces et les services, ainsi que les modes de transport et de déplacement dans ces grands territoires métropolitains ou périurbains.

La recherche observera en même temps les différentes formes de régulation qui structurent ces espaces périurbains : formes de solidarité, de sociabilités, types de mobilités, dynamiques d'emploi, modes de gestion des services, modes de maîtrise et de disponibilité du foncier... D'autres régulations peuvent porter sur les centralités, par la création de pôles d'habitat, de services et d'activités plus denses à l'intérieur des vastes périmètres urbanisés. Quels sont les formes de ce qu'il conviendrait d'appeler l'urbanité des lotissements corollaire d'une agriculture réinventée?

Le suivi d'opérations exemplaires ou significatives de prise en compte des préoccupations de maîtrise du périurbain au moyen de l'observation de l'évolution de ces territoires portera notamment sur la qualité des paysages, des espaces publics et des continuités spatiales en particulier à propos des activités, des équipements commerciaux et des entrées de villes, sur les propositions de densifications à travers les principes de lotissements denses et durables et sur les propositions qui lient à la fois la recherche d'une polarité (centres bourgs...), d'une offre de transports en commun et d'une adaptation au désir de nature dans la ville.

### Un atelier et des débats préparatoires

La constitution d'un atelier préparatoire en 2007–2008 permettra de préciser plusieurs approches parmi lesquelles, à titre d'exemple : le décalage des discours et des perceptions de l'urbanité périurbaine entre les élus et les professionnels de l'urbanisme ; les parts et les stratégies des métiers des lotisseurs dans le périurbain ; les gares de banlieues et leurs entours seront l'objet d'une attention spécifique dans l'analyse de leurs rôles en matière de créa-

tion de nouvelles centralités; les entrées de ville (ou sorties) nécessitent une réflexion qui prenne en compte les pratiques en matière d'implantations commerciales (à diverses échelles de surfaces commerciales) et les implantations d'activités (bureaux, entrepôts logistiques ou lieux de production); les formes spatiales de l'organisation de la mobilité (et en particulier des ronds-points); la contribution du périurbain aux émissions de gaz à effet de serre dans une approche globale intégrant l'habitat, les activités, les transports associés, les modes de consommation, de loisirs à la fois lors de leur construction et en termes de gestion.

Le groupe de travail sur les grands territoires du Club Ville Aménagement sur les grands territoires apportera des éléments complémentaires sur les stratégies des aménageurs dans ces territoires.

Ces travaux seront réalisés en lien avec le programme finalisé précédent plus spécialisé sur les aspects sociaux du renouveau des villes.

Ce programme fera aussi le lien avec les dimensions plus techniques qui transcendent le thème: vulnérabilité, risques notamment technologiques et naturels, dimensionnement et gestion des infrastructures de réseaux (énergie, communication, transports, eaux potable et usées, assainissement), ainsi qu'avec le travail sur l'information géographique.

PROGRAMME FINALISÉ 4

## Comportements résidentiels et solidarités intergénérationnelles

### Répondre aux défis démographiques de demain

Les prévisions démographiques mettent fortement en évidence le vieillissement massif de la population dès les prochaines années, avec dans l'avenir une part croissante des retraités par rapport aux actifs. Ce nouveau contexte constitue un défi pour les acteurs de l'habitat et de l'urbain pour prendre en compte les nouveaux besoins : mais il exige de porter en même temps une attention aux générations plus jeunes afin de ne pas catégoriser les réponses et de favoriser la mixité intergénérationnelle dans la ville. Par ailleurs, la réflexion sur les besoins d'habitat des personnes âgées ne peut faire l'économie d'une prise en compte des transformations de la société intervenues ces vingt dernières années dans les rapports au travail et les structures familiales, qui ont engendré une diversité de modes de vie et de demandes de logements à un coût accessible. Des recherches ou expérimentations sont à lancer notamment pour mieux comprendre et anticiper les comportements résidentiels des retraités, les solidarités intergénérationnelles à l'œuvre ou à développer dans la sphère privée et publique et pour promouvoir des démarches d'acteurs adaptées aux besoins des habitants dans la production de l'habitat et des services.

### Les comportements résidentiels des retraités

Si les personnes de plus de 60 ans déménagent beaucoup moins que le reste de la population, le passage à la retraite constitue néanmoins pour ces ménages un moment fort pour repenser leurs choix résidentiels et envisager différentes formes de mobilité. Il est donc prioritaire de mieux comprendre les comportements résidentiels des retraités selon les différents âges, dans la diversité des contextes locaux et selon les différentes situations : sédentarité, déménagement intra-urbain, migrations définitives, double résidence. Une attention particulière devrait être portée sur les systèmes résidentiels de certaines catégories de population peu étudiées tels les immigrés vieillissants (qui peuvent rester sur

place au moment de la retraite et/ou pratiquer la double résidence ou retourner au pays d'origine) ou bien les retraités étrangers qui s'installent dans des zones attractives.

Cette connaissance relative à la mobilité des retraités devrait être élargie à l'étude de leurs trajectoires résidentielles mais il apparaît important de ne pas se limiter aux ménages de plus de 60 ans et d'intégrer les autres générations, notamment les plus jeunes, pour prendre en compte des parcours familiaux et professionnels plus complexes que dans le passé et développer une approche globale de cette question [en lien avec le programme finalisé 5 Accès au logement]. Ces travaux devraient permettre d'actualiser les savoirs qui datent de la fin des années 80.

De même, des recherches devraient être lancées pour analyser le rôle des retraités sur les marchés locaux du logement et notamment celui des migrants européens, son impact sur les prix fonciers et immobiliers et la concurrence que ce phénomène peut induire entre les retraités et les jeunes, ou plus généralement les actifs.

### **Diversifier les réponses architecturales pour adapter l'habitat et les services à la demande des populations de tous âges**

L'évolution des comportements résidentiels de populations à la durée de vie plus longue sera liée aux capacités de prise en compte par les acteurs publics ou privés des nouvelles demandes des personnes, en terme de production ou d'adaptation de l'habitat et de fournitures de services. De nouvelles réflexions doivent être menées pour répondre à trois exigences.

– La nécessaire **innovation dans les réponses architecturales** et la construction d'immeubles diversifiés, accessibles physiquement et financièrement et permettant l'accès à l'ensemble des aménités urbaines (pour intégrer la diversité des besoins actuels et futurs des ménages non seulement vieillissants mais aussi de tous âges et la capacité d'évolution des logements) [voir programme finalisé 6]. Ce nouveau contexte démographique peut être une formidable

opportunité pour engager une réflexion sur l'évolution de la typologie des logements et du processus de programmation-conception des opérations, en mettant notamment en perspective les pratiques de nos voisins européens : des expérimentations pourraient être engagées dans un souci de démarches globales et collectives de la part des acteurs.

– Une meilleure compréhension et prise en compte de la demande d'**adaptation de l'habitat et de l'offre de services aux personnes âgées**. L'allongement de la durée de vie se traduit par une occupation plus longue des logements par les personnes âgées, la tendance la plus répandue dans tous les pays européens étant de conserver leur indépendance à domicile, conformément à leurs souhaits. Mais si les personnes âgées désirent rester le plus longtemps possible dans des logements banalisés et adaptés, elles demandent aussi la fourniture des services. Où et comment développer les services à domicile et de proximité afin qu'ils soient accessibles au plus grand nombre de personnes âgées et permettent le maintien à domicile, facteur de mixité intergénérationnelle ? Quelles adaptations ou améliorations des logements, des immeubles et de leur environnement à un coût accessible ? Comment intervenir en milieu occupé vis à vis d'une population fragile ? quels choix technologiques pour répondre aux objectifs de développement durable ? Comment les organismes HLM vont-ils répondre aux demandes des locataires âgés et aux nouvelles demandes de retraités modestes ?

Dans ce contexte, la question des **solidarités intergénérationnelles** à l'œuvre ou à développer est cruciale avec l'arrivée des générations du baby-boom à la retraite. Quels rôles pour les réseaux familiaux et de voisinage ? Comment articuler les solidarités familiales et les solidarités publiques pour répondre aux besoins diversifiés des personnes âgées et ne pas exclure les personnes modestes ? Notamment quelles nouvelles politiques publiques pourront être initiées conjointement entre les acteurs de l'habitat et de la vieillesse au niveau des territoires pour répondre aux nouveaux défis ?

L'arrivée probable au très grand âge d'un nombre croissant de personnes dans l'avenir pose de manière particulièrement aiguë cette question des solidarités entre les générations; il serait important de mieux cerner d'une part la demande des personnes dépendantes et celles de leurs familles en matière d'institutions et d'autre part l'offre, mieux connaître les conditions de cette transition et ces lieux de vie. Des analyses économiques devraient être engagées sur le coût de la dépendance et sur les emplois générés par les nouveaux besoins des personnes âgées.

### Personnes âgées, espaces publics et territoires

Face à ce nouveau contexte démographique, comment les acteurs de la ville peuvent-ils penser la coexistence et les liens entre les générations à différentes échelles (dans l'habitat, l'espace public, les services, au niveau de la cité...)? Pour les personnes âgées plus particulièrement, comment repenser le devenir de l'ensemble des équipements publics et des transports collectifs pour répondre à leur demande d'accessibilité aux centre-villes et aux services, dans les différents contextes locaux (urbain, périurbain, rural). Il s'agit à la fois de s'interroger sur de nouveaux investissements, mais aussi d'analyser les conditions techniques, sociales et financières de changement d'usage d'équipements existants et de besoins de confort. Quelles représentations de la vieillesse les décideurs et les professionnels ont-ils? Quels nouveaux usages de la ville et de ses équipements seraient à prendre en compte, face à l'augmentation massive du nombre de personnes âgées et à la diversité de leurs besoins dans l'espace public? Des travaux de recherche pourraient être engagés sur ce thème, dans différents contextes territoriaux.

Des réflexions devraient aussi être conduites à une échelle plus large, celle des territoires. En quoi les personnes âgées peuvent-elles être des ressources pour le développement local à côté des autres générations? On peut penser que la génération du *baby-boom* qui arrive à la retraite prochainement déve-

lopera des activités nouvelles « citoyennes » dans la ville ou les autres territoires: il serait bon de disposer d'éléments de connaissance (quantitatifs et qualitatifs) sur la situation actuelle de l'activité des seniors pour anticiper les évolutions possibles.

En quoi ces évolutions démographiques peuvent-elles contribuer à de nouvelles inégalités territoriales à différentes échelles (quartier, ville, région, France, Europe)?

### Travaux récents sur lesquels s'appuie le programme

Programme de recherche « Vieillesse de la population et habitat » 14 recherches sélectionnées, juin 2006

*Les Annales de la Recherche Urbaine* n°100 ,  
« L'avancée en âge dans la ville », 2<sup>e</sup> trimestre 2006

Publication *Vieillesse de la population et logement : les stratégies résidentielles et patrimoniales*,  
sous la direction de Catherine Bonvalet et alii,  
la Documentation française, mars 2007

Rencontre « Ville et recherche Urbaine », *Vieillir en ville*,  
Toulouse, 14 mars 2007

## PROGRAMME FINALISÉ 5

**L'accès au logement****Réduire la fracture entre demande sociale et offre immobilière**

Si la question des inégalités dans la ville et de la cohésion sociale ne se résument pas à la question du logement, celle-ci demeure centrale et prend, avec le renchérissement des prix de l'immobilier un relief particulier. Les difficultés actuelles à ajuster l'offre à la demande tant en quantité, en qualité qu'en termes de localisation ou d'accessibilité financière, la complexité des mécanismes des marchés locaux du foncier, de l'immobilier et de l'habitat, les mutations que connaît le logement social aujourd'hui du fait des lois de décentralisation et de la politique de rénovation urbaine, les différents paramètres qui interviennent dans les stratégies et les trajectoires résidentielles des ménages, mais de manière plus ciblée, des jeunes, des populations durablement précarisées, etc., l'hébergement comme composante de plus en plus fréquente de l'habitat (familles recomposées, jeunes en situation d'études prolongées, assistance à un parent dépourvu de logement...).

**Les trajectoires résidentielles des ménages au seuil du 21<sup>e</sup> siècle**

Comment évoluent les stratégies résidentielles et plus largement la mobilité des ménages dans un contexte nouveau marqué par une hausse majeure des prix de l'immobilier, par l'instabilité des structures familiales et par une évolution du marché de l'emploi caractérisé par la prédominance d'une offre précaire et parfois éloignée du domicile? Une attention particulière pourrait également être portée à la question de l'accès des jeunes au logement qui, malgré l'allongement de la durée des études ne peut se réduire à la question du logement étudiant. Il serait particulièrement intéressant de s'intéresser aux jeunes des classes moyennes, qui ne sont pas « pauvres » mais simplement plus ou moins établis et qui peinent pourtant à accéder au logement. Or cette catégorie (encore qu'il soit discutable d'en faire une catégorie) qui était la clientèle par excellence des Hlm dans le passé, en est désormais assez largement absente. Il serait également intéressant de se pencher sur les stratégies résidentielles des étrangers et immigrés en prenant en compte leurs attentes et les considérations

liées à leur histoire collective et personnelle sans oublier les discriminations qui affectent leurs parcours résidentiels.

### **Les recompositions institutionnelles de l'offre de logement**

Explorer l'incidence de la décentralisation sur la gestion et l'offre de logement social et plus largement la reconfiguration des solidarités territoriales en la matière. Les premiers travaux sur la constitution des intercommunalités ont montré en effet qu'elles obéissaient à des mécanismes plus complexes que la simple solidarité territoriale. Qu'en est-il aujourd'hui dans le domaine de l'habitat et du logement? Il en va de même pour les recompositions en cours dans le mouvement HLM dont les organismes connaissent, ces dernières années, de forts mouvements d'échange, de fusion et de réagrégation de patrimoine. Au-delà des questions de gouvernance quelle incidence ont ces réagencements sur les dynamiques de peuplement, sur les modalités de gestion et l'offre de service (gestion urbaine...). Dans cette perspective, quelles sont les conditions et les modalités possibles de reconstitution d'une offre de logements accessibles aux populations à faible ressource, diversifiée dans sa forme, sa localisation et ses modalités de gestion? Cette réflexion est en cours, et a été élargie à l'Europe : le rôle du logement social et sa place dans les systèmes d'habitat font l'objet d'importantes mutations et sont très différents d'un pays à l'autre. De même la reconnaissance légale du droit au logement interroge certains pays européens quant à l'exercice effectif de ce droit.

### **Entre recomposition familiale et exclusion : l'hébergement**

Minorée ou ignorée, la pratique de l'hébergement (hébergement chez un tiers, hébergement d'urgence...) apparaît de plus en plus comme une ultime alternative pour les ménages les plus précaires face aux difficultés à se loger et constitue la variable d'ajustement de l'offre publique et privée de logement abordable. En apprécier l'importance numérique, en étudier les différentes modalités, en examiner les alternatives ou l'accompagnement constitue un chantier de recherche à part entière. On peut à ce titre tenter de distinguer les tendances liées au développement des familles recomposées (qui participe à la

croissance statistique du nombre de ménage), celles liées à l'impossibilité durable pour des raisons économiques ou juridiques d'accéder à un logement, celles liées à l'accueil à son domicile d'un parent âgé dépendant [voir aussi programme finalisé 4] et celles, enfin, liées à l'allongement de la durée des études et des difficultés, pour les jeunes, d'accéder à un logement autonome.

### **Économie foncière et immobilière et marchés locaux de l'habitat**

Il est indispensable d'améliorer notre compréhension des mutations de l'économie immobilière et foncière. Les analyses microéconomiques sur la formation des prix du logement doivent être complétées par l'analyse des marchés locaux de l'habitat qui mêlent des tendances macroéconomiques, des incitations financières nationales et des dynamiques locales spécifiques, sans que les différentes articulations soient clairement repérées ou modélisées, sans que les leviers d'action susceptibles d'être mobilisés soient identifiés en connaissance de cause. De même il serait intéressant d'étudier l'impact économique des différents types d'investissements et de dépenses en logement et des modes de gestion du logement, dont les niveaux de prix pour les locataires ou accédants, sur un territoire donné. Plus largement, l'effet de la dépense logement des ménages sur l'économie, locale et nationale, est fort peu étudié. [Voir aussi programme finalisé 7]

#### **Travaux récents sur lesquels s'appuie ce programme**

Travaux du GIS socio-économie de l'habitat et, tout particulièrement Séminaire « Marchés locaux de l'habitat et économie urbaine »

Groupe de travail de l'European Network for Housing Research sur le logement social en Europe, colloque les 22 et 23 novembre 2007 à Paris

État des lieux sur la formation des prix du logement

Groupe de travail européen « Structures de financement, instabilité des marchés immobiliers et statuts d'occupation en Europe »

Recherches en cours sur l'impact de la rénovation urbaine sur les trajectoires résidentielles

Recherches en cours sur les possibilités de développer d'une manière significative le logement étudiant

## PROGRAMME FINALISÉ 6

## L'innovation dans l'architecture et la construction

Concevoir et réaliser des logements diversifiés et accessibles

Répondre à des demandes de logements diversifiés et de qualité, offrir des solutions constructives aux projets de rénovation urbaine, satisfaire aux exigences croissantes de qualité environnementale et énergétique, tels sont les enjeux actuels de l'innovation dans l'architecture et la construction. Les deux grandes priorités du secteur expérimental du PUCA sont la recherche du meilleur rapport entre coût d'accès au logement, et qualité du logement dans le cas du logement neuf, la recherche des meilleurs moyens d'améliorer les performances énergétiques dans le patrimoine existant.

### Le coût face aux mutations sociales

Le coût d'accès au logement est une donnée fondamentale, car les prochaines décennies vont cumuler d'une part une forte augmentation du nombre de logements, du fait de la diminution de la taille des ménages, qui s'accompagne d'une diminution de leur capacité d'investissement, et d'autre part des phénomènes de rareté (insuffisance de la réserve de foncier constructible) et de hausse de prix (phénomènes de rareté de matériaux et de composants par une augmentation de la demande mondiale). Les évaluations des opérations expérimentales du PUCA devront permettre de mesurer l'impact sur le montage financier des opérations de logement de l'intégration des innovations technologiques liées aux nouveaux impératifs réglementaires et environnementaux. L'objectif sera l'adéquation des logements proposés avec la réalité de la demande sociale.

### La qualité à l'heure du développement durable

La nouvelle question que le développement durable impose au secteur expérimental du PUCA est que le bâtiment puisse répondre de façon durable aux exigences contractuelles et réglementaires posées lors de sa conception. Les logements construits dans les prochaines décennies devront pouvoir s'adapter aux évolutions imprévisibles du climat, des modes de vie, du coût de l'énergie, de

la mobilité des ménages... La qualité du logement doit alors se manifester dans la capacité d'évolutivité voire de réversibilité des choix techniques de conception en termes de mode constructif, de mode de chauffage, avec la question ultime de la déconstruction et du recyclage.

Mais la question de la qualité porte aussi sur la satisfaction apportée par « l'objet » à des exigences plus globales et moins explicites, à la fois de l'occupant et de la société. Les qualités esthétiques et d'usage sont au cœur des cahiers des charges et des évaluations des opérations expérimentales soutenues par le PUCA. D'autres dimensions encore, telles que le confort, l'adaptation au vieillissement et au handicap, et l'absence de nuisances et de menaces pour la santé et la sécurité sont à prendre en compte.

### **Le patrimoine existant**

La priorité du secteur expérimental du PUCA actuellement est l'analyse et l'évaluation des pratiques, des techniques et des chantiers de réhabilitation des bâtiments anciens. Il s'agit d'observer des expériences pilotes et d'évaluer le bilan environnemental des bâtiments existants (effet de serre, bruit, qualité de l'air...), mais aussi d'analyser l'évolution des solutions techniques, et d'accompagner les occupants et les acteurs. L'orientation stratégique de ce programme consiste à inciter les professionnels à programmer, concevoir, construire, réhabiliter et rénover des bâtiments en intégrant les enjeux du développement durable, de la maîtrise de la consommation énergétique, de l'exigence de qualité attendue par les usagers. L'ensemble du parc est concerné, privé comme public.

### **Les expérimentations et les recherches auront les objectifs suivants :**

- Proposer une offre adaptée de logements financièrement accessibles, à la location comme à l'accession.
- Inciter au progrès dans la construction neuve, la réhabilitation et la rénovation, en vue d'améliorer le confort acoustique, améliorer la qualité de l'air intérieur, l'accessibilité et la sécurité, améliorer les performances énergétiques des bâtiments et contribuer à la limitation de l'effet de serre.

- Analyser les obstacles constructifs et architecturaux de l'amélioration thermique du bâti existant, et faire un état des lieux des conceptions innovantes.
- Développer des innovations en faveur des modes constructifs rapides, flexibles, diversifiés ou d'organisations de chantiers plus efficaces, selon différentes filières technologiques.
- Observer les constructions qui se réalisent selon les critères environnementaux et en tirer des axes d'évolution et identifier les pratiques de progrès.
- Valoriser l'innovation de process et impliquer l'ensemble du milieu professionnel, (entrepreneurs, industriels, maîtres d'œuvre, fournisseurs...), en réhabilitation et en rénovation.
- Inciter les promoteurs privés et sociaux à réaliser des opérations de construction adaptées aux différents contextes urbains en terme de densité, de qualité environnementale, de maîtrise de l'énergie, de mixité sociale.
- Intégrer le bâti dans les réseaux : eau, énergie, mobilité.

Les partenaires, élus, promoteurs, constructeurs, architectes, chercheurs, seront invités à concentrer leur attention sur les problèmes suivants.

### **L'énergie dans l'habitat**

Un premier axe de recherche et d'expérimentation concerne plus spécifiquement l'énergétique de l'Habitat, l'évolution des modes constructifs, la conception et la réalisation d'habitat à haute performance environnementale et énergétique, l'observation et l'évaluation des expériences pilotes, l'évaluation de la contribution possible des bâtiments existants à la réduction de l'émission de gaz à effet de serre, la lutte contre la précarité énergétique. Les thèmes de recherche concernent les freins à l'innovation des réglementations en vigueur dans le bâtiment et l'urbanisme ainsi que l'impact de la normalisation.

Plusieurs modalités d'actions seront utilisées: appel à propositions d'expérimentations, appel à idées, observatoires, et, avec le PREBAT, bâtiments démonstrateurs, recherche-action sur les OPAH, analyse socio-économiques des milieux professionnels et des comportements des usagers en matière d'énergie, dans le neuf comme dans l'existant...).

En partenariat notamment avec l'ANAH, le PUCA conduira d'autres actions:

- appel à projet auprès des collectivités locales pour des méthodes de réhabilitation et/ou de rénovation de pavillons, d'appartements ou d'immeubles mettant en œuvre des solutions performantes et accessibles; développement et diffusion d'outils thématiques de diagnostics et conseils (prévention des risques incendie, inondations, amélioration du confort acoustique, de la qualité de l'air intérieur et actions expérimentales intégrant la formation des opérateurs);
- élaboration de cahiers des charges pour la réhabilitation d'immeubles ou de logements.

### Des systèmes constructifs au service de l'architecture et de la qualité

Un deuxième axe de recherche porte sur l'évolution des systèmes constructifs recourant à des procédés industrialisés ouverts permettant des compositions architecturales variées et adaptables à différents sites. Ces procédés devront garantir la qualité de l'habitat et la prise en compte de nouveaux usages, ils devront également garantir un haut niveau de performance environnementale et énergétique.

À ce titre le PUCA poursuivra le programme sur le logement optimisé CQFD, ainsi que le programme C(2)E, concevoir et construire / environnemental et énergétique. L'objectif de ce programme est de soutenir l'innovation et d'encourager des démarches de conception concurrente en vue de la modélisation et de la réalisation de bâtiments d'habitation à haute qualité environnementale et énergétique. Il s'agit aussi de générer des évolutions technologiques et des pratiques innovantes en matière de réhabilitation et de rénovation.

Le PUCA participe au réseau européen ERABUILD, réseau d'agences de recherche européennes sur la construction, et soutient dans ce cadre des études et projets transnationaux sur les perspectives actuelles de l'industrialisation du bâtiment. Il participe aussi à la plateforme technologique européenne de la construction.

### Capitaliser les expériences pour améliorer les montages économiques et le développement de l'innovation

Un troisième axe de travail couvrira d'une part le champ de l'observation du bâtiment et d'autre part la promotion d'innovations mises en œuvre par les milieux professionnels.

En premier lieu, il s'agira, au sein de l'**observatoire des bâtiments durables**, d'analyser les montages administratifs, juridiques, mais aussi l'accessibilité financière et l'acceptation sociologique des opérations pilotes en France. En second lieu, l'observation de chantiers représentatifs tant du cœur du marché que des novations à l'œuvre et la réalisation sur cette base de documents de communication performants (films...) contribueront à la compréhension des enjeux de progrès et à la mobilisation du milieu professionnel sur les thèmes émergents comme l'amélioration énergétique ou l'adaptation des logements au vieillissement et au handicap. La capitalisation des pratiques innovantes relevées, ainsi que des références de coûts et de consommation des ressources foncières, énergétiques, de l'eau, des mobilités, permettra au PUCA de nourrir des ateliers de réflexion sur les conséquences économiques (tant à la construction qu'en gestion) des nouvelles exigences réglementaires comme des demandes de confort toujours croissantes qui s'imposent au logement.

En second lieu, le **palmarès de l'innovation** permettra comme par le passé de valoriser les innovations de chantier qu'elles proviennent d'entrepreneurs, d'artisans, d'industriels ou de maîtrises d'œuvre.

Le PUCA veillera à diffuser et à valoriser ses travaux d'information et d'analyse des bonnes pratiques en matière de qualité environnementale et énergétique

des bâtiments en direction des partenaires professionnels, des institutions et ministères concernés. À ce titre, il est envisagé d'étendre le dispositif actuel d'observatoire des bâtiments durables pour intégrer les meilleurs exemples et pratiques dans le domaine énergétique des bâtiments.

### L'innovation architecturale

Un quatrième axe porte sur l'innovation architecturale. Susciter l'innovation dans la conception des logements et plus généralement des bâtiments (logements, lieux de travail, équipements...) en développant des recherches sur la filière du projet, sur le processus de la commande, sur les réactions des occupants. Les innovations recherchées se situent dans la perspective nouvelle du « projet négocié » et sont étroitement articulées sur l'exigence de développement durable :

Un axe de recherche concerne le processus de la programmation. Il visera l'amélioration des relations dans la chaîne maîtrise d'ouvrage-commande / maîtrise d'oeuvre-projet / utilisateurs-pratiques. Il vise à perfectionner l'articulation programme/projet, à permettre de mieux intégrer les nouveaux besoins des utilisateurs, à optimiser la coopération entre les différents métiers qui coopèrent à la réalisation des bâtiments.

Un autre axe est celui des recherches sur le projet lui-même afin de développer et d'adapter les outils de la conception. Ces recherches viseront à une meilleure prise en compte du contexte dans le processus de projection: le développement durable, la mixité sociale, les normes et réglementations, l'économie de la construction, le marché immobilier, le système d'acteurs de la filière. Elles porteront sur les trois échelles: l'édifice singulier, le groupe de constructions, l'échelle urbaine.

L'ensemble de ces travaux accorderont une part importante aux recherches, études et expérimentations qui prendront en compte l'échelle européenne et internationale, pour tirer parti des avancées constatées ailleurs, pour favoriser la synergie liée à la coopération internationale, et/ou pour tester des savoirs faire dans différents contextes.

De façon transversale aux quatre axes de travail, le PUCA encouragera des innovations provenant des milieux professionnels et des collectivités quand elles apportent une plus value significative en matière d'énergétique de l'Habitat, de mise au point de procédés constructifs, ou de montages performants.

### Travaux en cours sur lesquels s'appuie le programme

Programme de recherches : « Le futur de l'habitat »

Programme de recherches-expérimentations: « Logements optimisés: coûts, qualité, fiabilité, délais » (CQFD) première session, en partenariat avec l'ANRU et l'USH

Observatoire des bâtiments durables

Palmarès de l'innovation, avec CAPEB, FFB, Moniteur, OPPBTP, OSEO et l'ANAH

Habitat passif en Bourgogne, avec le Conseil régional de Bourgogne et la DR-ADEME Bourgogne

Evaluation-évolution énergétique des OPAH, avec l'ANAH

Concours European 1 à 8

PROGRAMME FINALISÉ 7

## Territoires et acteurs économiques

Favoriser le développement économique local dans un contexte mondialisé

Le développement des territoires, l'organisation des villes, la structure des réseaux urbains sont profondément affectés par les mutations du système économique. Diversement inscrits dans la globalisation économique, les territoires et les villes ont à faire face à la fois à des problèmes de reconversion et d'adaptation des entreprises locales et de leurs salariés, et à des difficultés liées à l'accueil de populations à la recherche d'emplois et d'investisseurs en quête d'opportunité de valorisation de leurs capitaux. Les évolutions technologiques de plus en plus rapides rendent obsolètes les modes d'organisation antérieures, et transforment les rapports des entreprises et des organisations à l'espace. Par ailleurs, les contraintes financières accrues sur les budgets publics poussent à une évaluation rigoureuse des projets d'aménagement et d'urbanisme, en termes de coûts mais aussi en termes de retombées. L'efficacité économique est attendue des responsables de projets urbains et des investisseurs publics locaux.

C'est bien l'ensemble des institutions publiques, collectivités locales et administrations déconcentrées, qui, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement économique, de la planification spatiale, des projets d'aménagement, de la gestion des finances locales, sont concernées par l'analyse des processus économiques. Mais ces processus mettent en jeu des acteurs différents à des échelles spatiales différentes. C'est pourquoi, dans le prolongement de recherches antérieures, et attentifs à des interrogations nouvelles émanant de l'Administration et des professionnels locaux, ce programme vise à développer des travaux d'économie territoriale et d'économie de l'aménagement. Trois grands axes sont proposés.

### Développement économique local, évolution locale de l'emploi et des revenus

Soutenir le développement économique local est un objectif partagé par tous les responsables locaux, mais le contenu des politiques peut varier selon l'analyse de la nature du développement local et de ses moteurs. Quels sont les objectifs poursuivis, croissance des revenus, des emplois, de la richesse produite, priorité à la croissance à court terme ou à long terme? Quels sont les moteurs du développement, en termes d'activités, d'entreprises, d'employeurs? Il s'agit de poursuivre les travaux sur la dimension territoriale de l'économie, en focalisant l'analyse sur des aspects insuffisamment pris en compte.

Le fonctionnement de l'économie locale ne peut être analysé comme une économie nationale de plus petite dimension. Quelle est la pertinence des approches en termes de circuits économiques locaux production-distribution-consommation? Les enjeux de développement au niveau national sont-ils les mêmes qu'au niveau local? Les analyses distinguant l'économie productive et l'économie préentielle (liée à la population) méritent d'être approfondies, entre autres sur la contribution de l'économie touristique au développement local: elles permettent de souligner les différences locales des processus de développement, mais aussi les enjeux territoriaux du développement national ou européen.

Plus précisément les enjeux de l'économie de la connaissance [*Les Annales de la Recherche Urbaine* n°101, « Economies, connaissances, territoires », novembre 2006] donnent une grande importance aux milieux innovateurs. Des technopoles aux pôles de compétitivité, nombreuses sont les initiatives prises pour soutenir les capacités locales d'innovation. Quelle évaluation de ces politiques? Quels sont les facteurs explicatifs de l'efficacité locale en matière d'innovation: modes d'organisation entre acteurs locaux, prise en compte de l'innovation technologique, mais aussi de l'innovation par les usages locaux, importance des dynamiques culturelles de créativité?

Les évolutions des métiers et des qualifications liées au développement d'une économie de services ont également une dimension locale. Peut-on parler de structuration de marchés locaux du travail? Quels en sont les mécanismes?

Quel est le rôle de la formation, des chaînes locales de mobilité, de l'emploi public, des normes locales d'emploi? Quelles sont les compétences individuelles et collectives valorisées par les politiques locales? Comment la mobilité professionnelle et géographique des actifs est-elle soutenue ou freinée, plus particulièrement l'immigration est-elle intégrée dans la prospective locale de l'emploi?

La globalisation des stratégies d'entreprises et la mondialisation de la concurrence et des échanges ont paradoxalement souligné l'importance des dynamiques locales d'organisation. Selon qu'on se place du point de vue des responsables du développement local, ou du point de vue des entreprises, la perception du poids des relations économiques locales peut être différente. Quelle est la nature des relations économiques de proximité, entre les entreprises, entre les entreprises et d'autres organisations locales? Peut-on les quantifier par rapport aux relations non locales? Quels sont les différents espaces de structuration des relations dans lesquelles s'inscrivent les entreprises, se superposent-ils pour dessiner des réseaux économiques spatialisés?

### Organisation économique et organisation spatiale

La planification spatiale est confrontée à deux types de questions. Comment ces évolutions économiques transforment-elles l'organisation des relations inter et intra urbaines et dans quelle mesure les politiques d'aménagement du territoire et l'organisation de l'espace urbain contribuent-elles au développement économique local?

La métropolisation, processus de concentration sélective de certaines fonctions économiques, a été présentée comme un processus de transformation de l'armature urbaine en favorisant la mise en réseaux européens, voire mondiaux, de grandes villes, déconnectées de leur territoire régional. Quels sont les éléments de validation ou de critique de ce modèle? Le rôle des métropoles régionales et des villes moyennes est à repenser dans une économie de services, où les poids respectifs des relations à courte et longue distance sont en permanence redéfinis, comme le soulignent des travaux en cours de l'action « lieux, flux, réseaux dans la ville des services ».

Les travaux d'économie urbaine et de géographie économique proposent un

modèle de ville européenne monocentrée et multipolaires. Dans le prolongement des travaux du programme « organisation de l'espace urbain et dynamiques économiques », l'évolution des activités constitutives de la centralité économique urbaine, la constitution de nouveaux pôles d'emploi, et la diffusion spatiale des activités économiques, sont à mettre en regard de la division spatiale du travail au sein des grandes aires urbaines. Au-delà des analyses classiques de localisation des entreprises, c'est le rapport des entreprises, mono et pluri-établissements, à l'espace urbain qui est à repenser, tant la rapidité d'adaptation des entreprises à leur environnement est une exigence de pérennité. Quelles sont les tendances actuelles en matière de foncier et d'immobilier d'entreprises, propriété ou location ? Peut-on repérer des stratégies de réserves foncières de la part des entreprises et dans quels types d'espaces ? Les politiques d'aménagement confortent la spécialisation fonctionnelle des espaces, zones d'activité, espaces commerciaux, quartiers d'affaires. Comment intégrer, et à quelle échelle spatiale, des objectifs de mixité fonctionnelle ? Quelle efficacité économique de l'organisation urbaine est sous-jacente à ces projets d'aménagement de spécialisation ou de mixité fonctionnelle ?

### Économie de l'aménagement

Les politiques récentes en faveur de la maîtrise de l'étalement urbain, ou de la rénovation urbaine, reposent sur des hypothèses de coûts croissants de congestion et de consommation d'énergie et de terres, d'un côté, et d'externalités positives liées aux investissements dans certains quartiers de la politique de la ville de l'autre. La nécessité d'approches économiques en termes de coûts d'urbanisation, et d'externalités urbaines s'impose, en précisant les difficultés méthodologiques et les hypothèses de calcul. Quels sont les transferts financiers opérés entre agents privés et collectivités publiques, entre différents groupes sociaux, entre générations, selon les modes d'urbanisation et selon les opérations d'aménagement. Comment les collectivités locales (communes, intercommunalités, départements) intègrent ces modes de calcul dans leur gestion financière locale ? Dans quelle mesure des politiques d'État ou des politiques locales sont-elles contradictoires (politiques de transport, politiques fiscales, urbanisme...)?

La croissance des prix fonciers et immobiliers actuels a fait l'objet de diverses analyses macroéconomiques et, dans une moindre mesure, locales. Un éclairage spécifique peut être apporté par l'analyse du rôle des intermédiaires sur ces marchés entre offreurs et demandeurs de foncier et de bâti, entre autres à usage économique. En lien avec, ou en réaction aux politiques locales d'aménagement, ils contribuent à la structuration de l'offre.

Ces thèmes ont fait l'objet d'un atelier sur l'économie de l'aménagement en 2006-2007. Il comprend des états des lieux des connaissances scientifiques, l'animation de journées de débats et le soutien à un réseau d'enseignants intégrant ces questions dans des travaux d'étudiants mis en situation pré-professionnelle. Cette expérience devrait être poursuivie dans les années à venir pour développer les travaux sur ces thématiques et mieux intégrer la culture économique dans la formation des professionnels de l'aménagement.

#### Travaux récents et en cours sur lesquels s'appuie le programme

Programme « Organisation de l'espace urbain et dynamiques économiques » 2003-2006 : 9 recherches, auxquelles ont été jointes, dans le cadre du suivi scientifique ; 4 recherches du programme de recherche prospective en Europe aux thématiques voisines ainsi qu'une expérimentation sur la centralité urbaine à Poitiers. Ce programme a donné lieu à un colloque de valorisation les 24 et 25 mai 2007

Programme « lieux, flux, réseaux dans la ville des services »

Programme « cultures et territoires en Ile de France » en partenariat avec le Ministère de la Culture et la DRAC IDF : 2 recherches sur les industries et les districts culturels en Île-de-France

Cycle de séminaires « économie de l'aménagement », et mobilisation de travaux d'étudiants d'instituts d'urbanisme et de Masters sur cette thématique

Cycle de 5 séminaires « attractivité des territoires : regards croisés », février - juillet 2007

## PROGRAMME FINALISÉ 8

**Vers des villes viables et acceptables**

Améliorer la qualité  
de l'environnement urbain  
et anticiper les évolutions  
environnementales

Le changement climatique à l'échelle de la planète, la forte croissance des pollutions, l'accroissement des inégalités sociales et environnementales au sein des villes et des régions imposent de transformer profondément les manières d'aménager les territoires. Les villes sont les principaux centres d'activité économique, d'innovation et de culture. Elles élaborent des plans pour améliorer leur économie, leur environnement et leur capacité d'innovation, pour améliorer leur qualité de vie et attirer les investissements, les entreprises et les individus. 75 % de la population française était déjà urbaine, selon le RGP de 1999. Cependant, ces efforts se trouvent contrariés par la détérioration de l'environnement et la ségrégation sociale.

L'impératif d'un développement durable, viable et acceptable à court et à long terme confronte les décideurs, les professionnels de l'aménagement et les acteurs économiques à la nécessité d'articuler l'économique, le social et l'environnemental dans le développement des territoires et de rechercher des cohérences entre les logiques des acteurs publics et privés. De nouvelles formes de croissance associant environnement sain, efficacité économique et cohésion sociale sont à trouver.

Le développement durable demande d'être pensé aux différentes échelles spatiales emboîtées qui vont du bâtiment au territoire en passant par le quartier et la ville. Le quartier pourrait-il être durable s'il ne contribuait pas à l'écosystème de la ville durable et à sa fabrique ? Le logement économe en énergie mais éloigné des transports collectifs constitue-t-il une réponse en termes de développement durable s'il est associé à des déplacements individuels émetteurs de gaz à effet de serre ?

Comment identifier et tester des processus, des modes de faire et des moyens de fabriquer des villes viables et acceptables. La ville viable offrirait aux popu-

lations les conditions pour conserver vie, santé et biens et permettrait aux acteurs économiques de se maintenir et de se développer sur le territoire. L'architecture, l'urbanisme, la qualité des espaces publics sont des éléments constitutifs des conditions de vie concrètes des citoyens.

La ville acceptable serait celle qui tient compte de la demande sociale, répond aux aspirations des populations qui y vivent, y travaillent, s'y divertissent, celle qui permet aux entreprises d'y trouver les conditions de leur fonctionnement. Elle serait celle qui garantit l'accessibilité au logement, à l'emploi, aux transports, aux aménités et aux loisirs sans faire peser sur les générations à venir les choix actuels. La ville viable et acceptable se doit d'impliquer les citoyens dans la fabrique de la ville durable.

Ce programme de recherche centré sur la fabrique de la ville durable se décline selon deux modes d'action. D'une part, à l'échelle de la ville et des territoires des actions de recherche, à destination des chercheurs, s'inscrivant dans une logique systémique et interdisciplinaire et portant sur les concepts, les processus et les modalités de construction et d'évaluation des villes viables et acceptables. D'autre part, à l'échelle des quartiers et des bâtiments, des recherches-actions et des expérimentations apportant certaines réponses opérationnelles aux questions de recherche.

### **Les concepts, processus et modalités de fabrication et d'évaluation des villes viables et acceptables**

L'idée n'est pas de débattre à nouveau de la bonne ville ou de la meilleure ville mais de chercher à objectiver par des mesures quantitatives s'appuyant sur des cas concrets les formes urbaines permettant de réduire fortement les émissions de gaz à effet de serre, de s'adapter au réchauffement climatique et de maintenir la biodiversité.

Ces mesures seront réalisées dans une logique d'approche globale intégrant l'habitat, les déplacements domicile-travail, les pratiques de consommation, de loisirs en semaine et week-end et les modes de déplacements associés ainsi que

les modes de vie développés par les habitants. L'influence de l'organisation spatiale des formes urbaines sur l'efficacité énergétique des systèmes urbains, les avantages et les limites de la compacité urbaine seront analysés à l'aune des questions suivantes :

- La ville des proximités, la « ville des courtes distances » est-elle plus durable que d'autres formes ?
- La ville dense, compacte est-elle plus économe en émissions de gaz à effet de serre qu'un périurbain densifié dans une organisation polycentrique de l'agglomération ?
- Quels risques l'étalement urbain et le périurbain peuvent-ils faire courir à la planète et aux établissements urbains ?

À partir d'un bilan des travaux existants en la matière en France et à l'étranger, ces éléments objectifs et quantitatifs devront constituer des outils d'aide à la décision pour les décideurs locaux de l'aménagement des villes et pour les ménages.

### **L'adaptation des systèmes urbains au changement climatique**

Le futur des villes et déjà là : le renouvellement du parc de logements se fait à un rythme inférieur à 1% l'an. Des experts estiment que la moitié des bâtiments qui existeront en 2050 sont déjà construits. En conséquence, la question de l'adaptation des villes existantes au changement climatique et à la nécessaire réduction des émissions de gaz à effet de serre est stratégique. Des recherches devront permettre d'évaluer l'efficacité énergétique des systèmes urbains notamment en matière de gestion et de maintenance de réseaux, d'identifier des modes de faire.

- Technologiques : cycle de l'eau (perméabilité des sols, recyclage des eaux pluviales, usées), ressources énergétiques (pompes à chaleur, piles photovoltaïques, îlots de chaleur...), stockage de l'énergie, gestion des nuisances sonores, gestion des déchets...
- Urbanistiques : comment accroître la présence des espaces verts

et de l'eau dans la ville tout en renforçant les densités bâties.

Quels équilibres rechercher entre espaces urbanisés et espaces naturels, comment diminuer l'artificialisation des sols?

– Architecturaux: isolations internes et externes, toits terrasses végétalisés...

Les coûts des adaptations des logements, bâtiments, réseaux pour pouvoir répondre à l'objectif de réduction par quatre des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 devront être estimés afin d'anticiper les volumes de financements nécessaires, de réfléchir à des partenariats financiers, aux aides éventuelles (fiscalité, prêts bonifiés...), à de nouveaux outils financiers. Les modalités mises en oeuvre à l'étranger et leur adaptabilité seront étudiées.

### Les modalités de fabrication de la ville durable

Les recherches territorialisées porteront sur les conditions de la mise en synergie des politiques d'État (urbanisme et fiscalité, urbanisme et transports...) et des politiques locales. Comment les stratégies publiques coordonnées par les collectivités locales peuvent-elles se conjuguer avec les stratégies privées des entreprises, des associations et de la société civile pour développer l'attractivité économique, sociale, culturelle et environnementale d'un territoire? Les bonnes pratiques créatrices de solidarités territoriales entre habitants, quartiers ou villes dans la mise en oeuvre de la durabilité seront identifiées, analysées et diffusées.

Comment financer des villes durables aux différentes échelles: du logement, au bâtiment, au quartier, à la ville? Quels modes de financement mettre en place afin de ne pas induire une société et des territoires à deux vitesses?

Comment permettre une réversibilité des processus d'aménagement urbain dans le temps et dans l'espace, une capacité d'adaptation des équipements aux évolutions démographiques, sociales, économiques?

L'objectif du développement durable conduit-il à de nouvelles configurations de la maîtrise d'ouvrage: qui décidera et qui financera les projets? Les partenariats public-privé? Ne constate-t-on pas une fragmentation de la maîtrise d'ouvrage dans les premiers projets et l'apparition de nouveaux agents de coordination? Comment peut se réguler, hors expériences ponctuelles, cet assemblage d'entrepreneurs?

La plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU) est un des moyens de comprendre la fabrique de la ville, notamment de la ville durable. Les projets et stratégies de transformation urbaine de chaque aire métropolitaine sont analysés par des équipes de recherche en lien avec des responsables politiques, gestionnaires ou techniciens des collectivités locales. Les modalités de fabrication de la ville sont analysées au travers de cinq thèmes:

- les fondements socio-économiques des projets et des stratégies urbaines;
- la gouvernance, les systèmes d'acteurs et la « maîtrise d'ouvrage urbaine »;
- les formes urbaines et l'organisation de la croissance urbaine;
- la prise en compte du développement durable dans les projets et les stratégies urbaines;
- l'habitat face à la diversité des activités urbaines.

### L'évaluation des acquis des politiques publiques en matière de planification

Les documents de planification existants (SCOT, PLU, PLH, PDU...) relèvent de domaines qui font, à l'exception des SCOT et PLU, l'objet d'une planification séparée. Ces documents permettent-ils d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques de développement durable aux différentes échelles? Lesquels le permettent, le permettraient et à quelles conditions? Quels avantages et limites éventuelles d'un document de planification unique « Schéma 21 »?

- Comment introduire de la mixité fonctionnelle à l'échelle du bâtiment comme à l'échelle du quartier pour rendre compatible les souhaits souvent contradictoires d'une atmosphère paisible (habitat) et d'une intensité urbaine (commerces, services, loisirs...).
- Comment maintenir des activités artisanales, de production ou de logistique nécessaires au fonctionnement de la ville dans les territoires valorisés des grandes agglomérations ou des métropoles? Comment faire pour que la concurrence sur le foncier ne contribue pas à long terme à évincer ceux qui ont la plus faible propension à payer?
- Comment faire en sorte que cette mixité soit acceptée par les populations et les différents acteurs? Un regard sur les pratiques à l'étranger serait utile (bonus de COS aux US, en Suisse, en Espagne).
- Les documents d'urbanisme peuvent-ils contribuer à réduire les inégalités écologiques (prise en compte d'enjeux sociaux: santé, pollutions...)? Comment limiter les externalités négatives supportées par les populations les plus fragiles (consommations d'énergies élevées dans le bâti, les transports...)? Comment intégrer les préoccupations relatives au bien commun dans l'aménagement?
- Quelles stratégies les différents acteurs locaux développent-ils dans la prise en compte des risques environnementaux, technologiques ou industriels. Comment anticiper cette prise en compte avant que les impacts soient directement subis? Comment évaluer les impacts à venir et susciter l'intérêt dans la co-production d'un développement durable?

Un approfondissement des avantages et limites des différents indicateurs existants et des instruments de mesure en matière de développement durable sera mené (bilan carbone-territoire, empreinte écologique, espace environnemental...). Des évaluations des applications territoriales de ces indicateurs seront réalisées afin d'estimer la pertinence de ces outils qui ont pour vocation à être des outils d'aide à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques de développement durable et qui sont indispensables pour s'assurer de l'efficacité et de la cohérence des actions dans une logique systémique.

## Les programmes de recherche-expérimentation pour des quartiers durables

Les axes de recherche énoncés ci-dessus trouveront, pour un certain nombre, des réponses opérationnelles dans les différents programmes de recherche-action ou d'expérimentation pilotés par le PUCA.

### Quartiers durables et habitat intermédiaire

Lancé en 2001 par le Plan urbanisme construction architecture, le programme de recherche et d'expérimentation « Villa urbaine durable » (VUD) poursuit trois grands objectifs :

- la maîtrise de l'étalement urbain ;
- la mixité sociale et urbaine dans l'habitat ;
- la qualité environnementale et l'efficacité énergétique des constructions.

Ce programme a pour objectif de démontrer la possibilité d'un développement urbain sans étalement, dans les limites du territoire déjà urbanisé, qui peut être aisément densifié dans les première et deuxième couronnes des grandes villes.

En 2006, un deuxième appel d'offre (VUD) a été lancé, 15 propositions ont été sélectionnées sur la qualité de la réponse apportée aux trois critères suivants : la densité et la recomposition urbaine, la diversité de l'offre et la mixité, la qualité environnementale.

Ces opérations sont l'objet d'un suivi en continu du PUCA. Par ailleurs, un suivi sociologique des opérations quant au degré de satisfaction des populations et à la mixité sociale est effectué.

Ces réalisations ont pour but d'inciter élus, promoteurs et architectes à démultiplier ce type de produit.

## Quartiers durables et évolutions environnementales

Une ville ne se décrète pas, mais au contraire se régénère constamment sur elle-même en effaçant certains de ses aspects au profit de nouveaux. La ville ne mute pas uniformément, mais par fragments. Dans cette dynamique perpétuelle, la mutation d'une partie d'un territoire irrigue le renouveau de l'ensemble de la ville. De ce point de vue, l'échelle du quartier semble être la première marche de la fabrique d'une ville viable et acceptable.

Compte tenu du taux de renouvellement extrêmement faible du bâti, les quartiers durables de demain sont, pour la plupart, des quartiers déjà construits. Les quartiers « neufs » jouent déjà le rôle de vitrine pour la planification urbaine. Un programme de recherche-action cherchant à généraliser les modes de faire d'expériences déjà réalisées sera lancé.

Il traitera la question des modes de gouvernance mis en oeuvre dans l'aménagement urbain. Les quartiers durables ne seraient-ils qu'un rappel à l'ordre, nous invitant à revisiter des questions banales : pour qui fait-on la ville ? Pour combien de temps ? Qui la produit ? Comment lui conférer la plasticité nécessaire afin qu'elle s'adapte à des besoins qui n'existent pas encore aujourd'hui ?

Ce programme devra répondre à la fois :

- à des questions théoriques fondamentales énoncées notamment dans la partie I et visant à mieux comprendre les enjeux globaux du développement durable à l'échelle du quartier ;
- à des questions opérationnelles concrètes – la réponse en termes de développement durable ne peut pas être d'appliquer les recettes antérieures en y adjoignant une touche de techniques vertes. Il faut refondre significativement les approches de l'élaboration du cadre de vie avec et pour nos concitoyens.

## Quartiers durables et innovation architecturale et urbaine en Europe :

À la fois concours d'idées, suivi de réalisations et plate forme de débats, Europan stimule la création architecturale et urbaine en animant réflexions et débats sur les nouvelles pratiques de projets avec tous les acteurs de la ville à l'échelle de l'Europe. À travers les différentes sessions de concours, depuis plus de 20 ans, Europan incite les villes et aménageurs ayant proposé des sites au concours, à confier des réalisations urbaines et architecturales aux équipes de jeunes concepteurs européens primées qui ont donc la possibilité de concevoir des projets qui s'inscrivent dans des espaces existants, des lieux ayant déjà une identité mais qui sont en mutation sociale et inscrits dans des politiques locales de développement durable. Ces suites opérationnelles comprennent un ensemble d'actions : ateliers, planifications urbaines, constructions.

Europan 9, lancé début 2007, traite du thème « Urbanité européenne, ville durable et nouveaux espaces publics ». Il pose aux jeunes professionnels quelques uns des problèmes clés du développement urbain durable et attend des réponses opérationnelles.

- Comment renforcer les densités bâties tout en intégrant les espaces verts à la ville ?
- Comment développer la mixité sociale et fonctionnelle dans la ville contemporaine ?
- Comment réguler l'usage de la voiture et favoriser les circulations douces ?
- Comment coordonner autour du domaine public la multitude des initiatives privées ?

Si les performances techniques de l'écologie (qualité de l'air, de l'eau, nuisances sonores...) doivent être intégrées dans les projets, la question de la ville durable traite ici surtout des exigences qualitatives de l'espace pour encourager de nouveaux modes de vie.

Ce programme permet aux villes européennes de profiter d'une réflexion ouverte sur les mutations et le futur des situations urbaines proposées, de trouver des réponses concrètes aux questions posées et d'identifier des pistes d'évolution pour les villes européennes.

#### Travaux antérieurs sur lesquels s'appuie le programme

Appel à recherches : « Politiques territoriales et développement durable » en partenariat avec le ministère de l'Écologie et du Développement durable

Appel à recherches : « Les collectivités locales à l'aune de leurs politiques énergétiques » (PREBAT)

Appel à projets : « Villa Urbaine Durable », suivi des réalisations expérimentales VUD1 et accompagnement des 15 projets VUD2

Bilan atelier thématique : « Quartiers durables, lectures politique, économique et environnementale »

Soutien à l'innovation : « Démarche HQE appliquée à l'aménagement », action conjointe avec l'association HQE, la Direction de l'architecture et du patrimoine, l'ADEME, suivi 2006-2009 de dix opérations pilotes de lotissements et de ZAC.

Valorisation et expérimentations de sessions d'European

#### Premières actions du programme 2007

Appel à recherches « Développement durable à l'échelle des quartiers »

Atelier thématique « Risques technologiques : enjeux économiques et enjeux territoriaux »

Atelier thématique « Les collectivités locales face au défi climatique, indépendance et solidarité » (PREBAT)

Lancement d'European 9 sur le thème « Ville durable et nouveaux espaces publics ».

## Le personnel du PUCA

**Michèle Tilmont**  
secrétaire permanente du PUCA

**Philippe Cromback**  
secrétaire permanent adjoint

**Pascal Lemonnier**  
secrétaire permanent adjoint

**Patrice Aubertel**  
chargé de projet

**Francine Benguigui**  
chargée de projet

**Jean-Paul Blais**  
chargé de projet

**Luc Bousquet**  
chargé de projet

**Franck Faucheux**  
chargé de projet

**Jean-Paul Fideli**  
chargé de projet

**Jacques Frenais**  
chargé de projet

**Phuong Mai Huynh**  
chargée de projet

**Evelyne Lemercier**  
chargée de projet

**François Ménard**  
chargé de projet

**Jean-Yves Ramelli**  
chargé de projet

**Nicole Rousier**  
chargée de projet

**Hervé Trancart**  
chargé de projet

**Danièle Valabrègue**  
chargé de projet

**Bertrand Vallet**  
chargé de projet

**Anne Vigne**  
chargée de projet

**Marie-Flore Mattei**  
Annales de la Recherche Urbaine

**Anne Querrien**  
Annales de la Recherche Urbaine

**Josette Marie-Jean-Robert**  
chargée de valorisation

**Christophe Perrocheau**  
chargé de valorisation

**Martine Vernier**  
chargée de valorisation

**Marie-Thérèse Bidal**  
documentation

**Carole Jovignot**  
documentation

**Monique Maingonnat**  
documentation

**Nathalie Aizeti**  
affaires générales et financières

**Marcel Catalan**  
affaires générales et financières

**Dominique Pack**  
affaires générales et financières

**Malika Zeid**  
affaires générales et financières

**Louisia Grandin**  
secrétariat de direction

**María Gabriela Gray**  
secrétariat

**Isabelle Lejeune**  
secrétariat

**Paulette Poutchy-Tixier**  
secrétariat

**Patricia Ribeaux**  
secrétariat

**Nadine Soldini**  
secrétariat

# Méthodes

**La mobilisation  
des milieux scientifiques  
et techniques**

**La capitalisation des  
connaissances et la  
valorisation continue  
des résultats**

**La coopération  
européenne**

## La mobilisation des milieux scientifiques et techniques

### La veille scientifique

Pour mobiliser des savoirs, des connaissances, il convient d'assurer un suivi, une « veille » sur les travaux menés par l'ensemble des milieux scientifiques et techniques dans le domaine de la recherche urbaine. Un programme commence bien avant sa date de mise en place et un programme « terminé » perdure pendant plusieurs années après sa clôture. Cette fonction de veille est activée de plusieurs manières. La plus importante, est au service de ceux qui sont intéressés par les résultats et qui n'en découvrent l'existence ou ne se sentent intéressés par ceux-ci que plusieurs années après leur publication. Cette fonction de veille parfois invisible est ainsi activée par des demandes nouvelles. Celles-ci peuvent concerner des domaines qui ne sont pas couverts par un programme. La veille scientifique, dans cette perspective c'est, aussi, se tenir prêt à investir dans un domaine qui peu à peu apparaît susceptible d'être le champ d'un programme.

### L'état des connaissances

Avant d'engager des programmes de recherche ou d'expérimentation, il convient de dresser des bilans de l'état des savoirs sur les thèmes envisagés : synthèses bibliographiques, expertises pour faire un constat des connaissances existantes ou mener, le cas échéant, des recherches spécifiques complémentaires.

### Les ateliers thématiques

À l'issue ou en parallèle à l'établissement d'un bilan bibliographique et d'un état de la question auprès des chercheurs ou expérimentateurs, un atelier exploratoire réunissant des chercheurs et des acteurs de terrains est l'occasion de défricher des pistes de travail possibles, de mettre en évidence des questionnements plus précis, de mesurer la proximité ou la distance entre les manières d'appréhender le thème. Le but poursuivi est de croiser les questions et les ana-

lyses et de problématiser le questionnement en axes de recherche ou d'expérimentation. La problématisation peut déboucher sur la rédaction d'un appel à propositions de recherche et/ou d'expérimentation. Il peut y avoir, également, un début de sensibilisation des structures d'enseignement pour susciter une dynamique de recherche qui puisse se poursuivre dans le temps.

### **Les consultations de recherche**

La consultation, mode d'intervention emblématique du PUCA, se déroule suivant plusieurs phases décisives.

#### **Le choix de la problématique**

C'est le rôle des instances du PUCA, qui orientent, conseillent et éclairent le PUCA sur les besoins du milieu ou valident les propositions que fait le PUCA lui-même, sur la base de travaux préalables et de veille scientifique. Dans le cadre d'une recherche finalisée, incitative, il est primordial de placer la démarche dans une optique de résultats et d'anticiper la demande davantage que de répondre à des demandes diffuses.

#### **L'établissement d'un cahier des charges**

Sous la conduite du chargé de projet, une première phase du travail va permettre de déterminer la finalité de l'action (terme envisagé, type de production, modalités de valorisation ou de transfert des résultats) et les partenariats à constituer. Sous la conduite d'un comité de pilotage, le chargé de projet va conduire l'élaboration d'un cahier des charges de la consultation (questions, cibles, caractéristiques de l'expertise des dossiers, critères d'évaluation des projets, échéancier...).

#### **La constitution du vivier des chercheurs ou experts consultés**

C'est un acte déterminant. De la capacité du PUCA et de ses partenaires à mobiliser des milieux scientifiques et professionnels variés et à les renouveler, dépend la qualité des résultats. L'étroitesse du milieu scientifique sur l'urbain, la mécanique des réponses aux consultations qui privilégie les familiers, nécessitent un volontarisme affirmé pour élargir et renouveler le vivier des chercheurs, faire émerger des problématiques et des connaissances en permettant l'expression de jeunes chercheurs. D'autre part, certaines disciplines sont encore trop peu représentées par les équipes lauréates des consultations (économistes, juristes, historiens...) alors qu'il y a nécessité à croiser les approches

disciplinaires sur un même thème. Les moyens de publicité de la consultation sont essentielles pour y remédier.

### **Constitution, préparation et réunion du jury**

Après réception et examen des candidatures, chaque dossier est soumis à l'analyse d'experts. Étant donnée le faible nombre d'experts sur un champ précis, cela nécessite un travail minutieux de répartition des tâches. Les décisions des jurys font l'objet de la publication d'un bilan de la consultation qui constitue le terme de la première phase de l'action et l'initialisation du travail des équipes de recherche.

### **Montage des dossiers administratifs et financiers**

C'est une étape indispensable qui permet l'engagement juridique et comptable des contrats de recherche après décision de financement en Comité d'engagement des actions, instance interne au PUCA. Monter l'ensemble des dossiers administratifs pour notification aux équipes concernées en un laps de temps assez concentré est un atout décisif pour la suite de la consultation, puisqu'elle permettra un déroulement en parallèle des actions menées.

### **La production d'un « effet de programme »**

Sous la conduite du comité de pilotage mis en place par le chargé de projet, les équipes s'engagent dans un rythme de travail commun jusqu'à la date de restitution finale annoncée. Des séminaires de suivi jalonnent le programme. Ainsi, s'établissent des confrontations entre problématiques et méthodologies différentes. La dynamique d'échanges ainsi organisée et canalisée conduit à ce que l'on qualifie « d'effet de programme ». Au cours de cette réflexion collective, il s'agit de faire en sorte que chaque projet puisse entrer en résonance avec les autres et être critiqué. Ainsi, chaque projet participe à une mise en débat collective pour que la question posée initialement fasse l'objet d'un enrichissement croisé et d'une capitalisation commune.

### **La valorisation des résultats des recherches**

Les formes de la valorisation dépendent de la nature des résultats attendus et de la demande des milieux scientifiques et professionnels mobilisés à cette occasion. En ce sens, la valorisation se fait tout au long du programme au travers des séminaires, des publications émaillant son déroulement.

En fin de processus, le chef de projet destine aux instances du PUCA un document de synthèse, lecture transversale des travaux de recherche. C'est en fonction de cette lecture critique que les axes de valorisation, d'exploitation et, éventuellement, de prolongation du travail sont alors décidés.

La durée moyenne d'une consultation est de cinq ans, entre la phase initiale de prise en compte de la demande jusqu'à la valorisation des résultats.

## Les appels à propositions d'expérimentation

À partir de projets issus d'initiatives portées par des acteurs de la ville se manifeste la possibilité de mener des actions qui s'inscrivent dans une dynamique de fertilisation croisée entre les savoirs des chercheurs et les savoirs et savoir-faire des acteurs opérationnels de la ville engagés dans des démarches d'innovation ou de recherche-expérimentation.

Les programmes d'expérimentation dans l'urbanisme, la construction, l'architecture, le plus souvent dans le domaine du logement social, représentent un pan des activités du PUCA largement reconnu par les milieux professionnels de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre et des entreprises. Cependant, l'expérimentation ne doit pas être réduite aux simples aspects techniques. Les fondements des problématiques de ces programmes expérimentaux reposent toujours au préalable sur un enjeu de société. L'expérimentation a ainsi pour objet de tester la pertinence et les performances d'innovations techniques, organisationnelles, architecturales ou urbaines dans le domaine de la construction de bâtiments résidentiels ou non, en neuf ou en réhabilitation. En règle générale, les innovations pouvant faire l'objet d'une expérimentation en grandeur réelle constituent la réponse à une consultation ou à un appel à projets. L'expérimentation consiste dès lors en l'application de cette innovation sur une opération de construction, dite « opération expérimentale », dans le cadre d'un programme national de recherche, d'essai et d'expérimentation. En effet, les ouvrages expérimentaux font l'objet depuis la parution du Code des Marchés Publics institué en août 2006, d'un dispositif juridique spécifique inscrit à l'article 75. Cette disposition permet de considérer que l'appel à projets d'un programme national de recherche, d'essai et d'expérimentation constitue la phase d'appel à la concurrence et permet aux maîtres d'ouvrage de conclure des marchés après des consultations limitées aux lauréats de ces programmes.

## Les processus d'expérimentation

Les appels à expérimentations s'adressent à des équipes organisées en vue de la production du cadre de vie, économique, social et bâti (collectivités, maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, entreprises...).

L'organisation de la sélection des équipes, dans le cadre d'un programme d'expérimentation, suit la méthode précédemment décrite (cahier des charges, réception des candidatures, expertises, jury, sélection). La contractualisation avec les lauréats est ensuite formalisée par la rédaction et la signature d'un protocole d'expérimentation passé entre le maître d'ouvrage et le PUCA. Ce protocole définit les modalités de mise en œuvre, les performances attendues, les possibilités d'accompagnement financier sous forme de subventions pour des études et des majorations de financement du logement social. En outre, il définit et prend en charge les conditions de son suivi et de son évaluation ainsi que de la valorisation des résultats.

Les opérations expérimentales issues de ces programmes de recherche, d'essai et d'expérimentation font l'objet d'un double suivi-évaluation : un suivi technique longitudinal, le plus souvent local, pour chacune des réalisations expérimentales, doublé de suivis scientifiques transversaux à toutes les opérations, définis en fonction des thèmes de l'expérimentation.

## Les actions de valorisation et de soutien à l'innovation

Les enseignements sont ensuite diffusés largement dans les milieux professionnels, scientifiques et techniques.

La valorisation des expérimentations est diffusée à travers la mise en ligne des résultats des colloques de présentation des opérations expérimentales, des publications.

Le soutien à l'innovation peut également être favorisé par l'organisation de palmarès pour faire connaître les réalisations les plus exemplaires et récompenser les « bonnes pratiques » des professionnels.

## L'évaluation scientifique et technique des programmes

Outre sa place essentielle dans l'élaboration des programmes finalisés, le Conseil scientifique évalue les programmes et actions de programme qu'il a à connaître tout au long de leur déroulement. La composition interdisciplinaire du Conseil et l'appartenance de ses membres à différentes institutions lui donne une connaissance élargie sur la production de la recherche urbaine en France et de ses réseaux de chercheurs.

Le Conseil scientifique a trois rôles majeurs.

- Il porte un avis et fait des recommandations d'ordre scientifique et méthodologique lors du lancement d'actions nouvelles ou en cours de programme.
- Il valide les résultats en fin de programme en se plaçant dans une perspective prospective ayant pour objectif la préparation d'actions nouvelles.
- Sur le long terme, il évalue la qualité et la pertinence des programmes menés au regard des grandes évolutions des questions scientifiques et plus probablement de la société. Confiés principalement à des chercheurs issus du Conseil scientifique, ces bilans évaluatifs ont aussi, pour objectif, de préparer des actions nouvelles.

## Le conseil scientifique du PUCA

**Bernard Pouyet**, président, professeur émérite de l'Université Pierre Mendès-France à Grenoble

**Antoine Bailly**, professeur de géographie à l'Université de Genève

**Dominique Barjot**, directeur scientifique de l'ARES à l'Université Paris IV

**Philippe Bataille**, directeur de l'École nationale supérieure d'architecture de Nantes

**Francis Beaucire**, directeur du magistère Aménagement à l'Université Paris I

**Catherine Bonvalet**, adjointe au directeur de l'Institut national d'études démographiques

**Dominique Boullier**, directeur du LARES à l'Université de Haute-Bretagne à Rennes

**François Buyle-Bodin**, chef de la Mission Génie Civil au ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables

**Michel Callon**, directeur de recherches au CSI à l'École supérieure des mines de Paris

**Jean-Charles Castel**, responsable de l'observatoire de l'urbanisme au CERTU

**Hervé Charrue**, directeur de la recherche et du développement au CSTB

**Jacques Donzelot**, maître de conférences à l'Université Paris X Nanterre

**Gabriel Dupuy**, professeur de l'Institut de Géographie, Université Paris I

**Patrizia Ingallina**, maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris.

**Marie-Christine Jaillet**, directrice du CIEU à l'Université de Toulouse le Mirail

**Claude Lacour**, directeur de l'IERSO à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV

**Corinne Larrue**, directrice du CITERES à l'Université François Rabelais à Tours

**Jean-Pierre Lebreton**, directeur de recherches au GRIDAUH

**Michel Lussault**, président de l'Université de Tours

**Philippe Madec**, professeur à l'École nationale supérieure d'architecture de Lyon

**Jean-Claude Mangin**, professeur à l'École supérieure d'ingénieurs de Chambéry

**Bertrand Mathieu**, professeur à l'École nationale d'architecture Paris Val-de-Seine

**Joël Maurice**, directeur du CERAS à l'École nationale des Ponts et Chaussées

**Claude Prélorenzo**, professeur à l'École nationale supérieure d'architecture de Versailles

**Robert Prost**, professeur à l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais

**Vincent Renard**, directeur de recherches CNRS au Laboratoire d'économétrie de Polytechnique

**Loïc Vadelorge**, maître de conférences en histoire à l'Université de Saint-Quentin-en-Yvelines

## La capitalisation des connaissances et la valorisation continue des résultats

### Les publications

Une part significative de l'action du PUCA et de ses moyens financiers est mobilisée pour la capitalisation des savoirs et pour la valorisation de ses travaux. Un des principes de la finalisation des actions est d'en définir dès l'origine, la cible. Les chargés de la valorisation scientifique et de la communication au PUCA sont associés au lancement des ateliers thématiques, des consultations de recherche, des appels à propositions d'expérimentation, des rencontres, des colloques.

Chaque étape d'un programme ou d'une action de programme, en principe, comporte un volet de capitalisation qui peut donner lieu à valorisation (communiqués de presse, publication de la sélection, rapports d'étapes, édition de la collection « Recherches », ouvrages collectifs, séminaires et colloques...). De la sorte, la valorisation des actions de recherches peut s'opérer en continu.

### Les Annales de la Recherche Urbaine

Créées en 1978, les Annales de la Recherche Urbaine sont une revue scientifique dotée d'un comité de lecture réunissant des chercheurs appartenant aux différentes disciplines scientifiques intéressées par le devenir des villes. Elle fait partie des rares revues françaises reconnues internationalement dans le champ des sciences de la ville. Elle exerce une double fonction de veille scientifique et de diffusion des résultats des recherches. Elle présente dans chaque numéro différents articles qui font débat autour d'un enjeu thématisé.

### Diversité des supports de publication

Les publications sont de nature très diverses : avec des publications dans la Collection Recherches et Cahiers thématiques du PUCA, la mise en ligne de plus de 100 rapports de recherches par an, et des publications extérieures, aux

Presses universitaires de France, à la Documentation française, des CD-rom insérés dans des numéros ad hoc de la presse spécialisée, etc. Un comité de publication PUCA-CERTU retient les recherches méritant une diffusion sous forme d'ouvrage.

Produit par le PUCA, le journal « Premier Plan » donne une information claire et synthétique sur les productions du PUCA et les thématiques en débat.

Par ailleurs, la documentation du PUCA contribue à créer une mémoire vive des actions produites et à en assurer la diffusion. Il s'agit aussi d'irriguer en continu les programmes en cours ou terminés.

Le site Internet [www.urbanisme.equipement/gouv.fr/puca](http://www.urbanisme.equipement/gouv.fr/puca) avec plus de 8000 consultations mensuelles donne une information mise à jour tous les quinze jours. Y sont présentés, les textes de consultation, le bilan annuel d'activité, des synthèses de recherches présentées dans la rubrique « Arguments », l'annonce de rencontres, colloques, ateliers...

### **L'animation des réseaux de professionnels et de chercheurs**

Le PUCA participe à l'essaimage des connaissances et des actions et fait remonter des attentes ou des pratiques locales au travers de ses actions territorialisées et de ses partenariats.

Si le PUCA, et le Plan Urbain et le Plan Construction et Architecture avant lui, ont pu fortement contribuer à la création d'un milieu scientifique de chercheurs sur la ville, cet effort se poursuit aujourd'hui vers les jeunes chercheurs et par des liens avec les instituts de formation.

### **Les pôles régionaux d'échanges sur le développement et l'aménagement**

Les pôles régionaux d'échanges sur le développement et l'aménagement des territoires (PREDAT) sont des espaces territoriaux d'échanges, de débats et d'actions, ouverts au monde de la recherche, des praticiens, des élus et des opérateurs. Ils apportent une dimension opérationnelle à la réflexion en construisant une connaissance partagée, approfondie collectivement en lien avec les services déconcentrés du ministère de l'Équipement et son réseau scientifique et technique, avec les milieux universitaires locaux et les décideurs. L'expression des attentes partenariales permet la construction de thèmes de recherche susceptibles de s'inscrire dans les priorités nationales retenues par le PUCA. Les ressources ainsi mutualisées sont un outil d'information scientifique précieux, issu du terrain. Les directions régionales et les directions départementales de l'équipement, avec le soutien du PUCA, sont les points d'appui indispensables pour l'animation des débats et la programmation d'actions de recherche à finalité territoriale qui trouvent leur traduction dans des conventions de partenariat, notamment avec les maisons des sciences de l'homme, les universités et les associations de praticiens.

### Le soutien aux réseaux de recherche et d'échange de praticiens et de chercheurs

Le PUCA est également amené à soutenir des réseaux de recherche. Il est en effet important de continuer à nourrir un vivier de chercheurs dans des disciplines ou sur des thèmes qui présentent un intérêt pour une meilleure connaissance du fait urbain pour :

- Soutenir un réseau de recherche dans une discipline scientifique indispensable pour mieux connaître et mieux intervenir dans le champ urbain. C'est le cas des juristes. Ils se mobilisent peu dans les champs d'intervention concernant la ville. Et pourtant faire vivre un milieu de recherches juridiques dans les champs couverts par le PUCA revêt une importance particulière. C'est pourquoi la DGUHC et le PUCA soutiennent le GRIDAUH qui coordonne une dizaine de structures d'enseignement du droit. Celles-ci s'attachent à développer et coordonner un effort de recherche dans cette discipline sur des questions d'actualité telles que la coopération intercommunale ou l'accès au logement.
- Mettre en place et faire vivre un réseau de recherche interdisciplinaire pour susciter des synergies entre chercheurs et dépasser les cloisonnements disciplinaires. Cet objectif est poursuivi notamment à travers le soutien au GIS socio-économie de l'habitat. Ce réseau qui réunit des sociologues, des économistes, des démographes...constitue un lieu d'échanges et de confrontation. Il rassemble aujourd'hui plus de 300 chercheurs.
- Explorer des champs disciplinaires qui se situent à la confluence de plusieurs « métiers ». C'est le cas du réseau RAMAU qui mobilise des chercheurs en architecture et en aménagement. Ceux-ci explorent les nouvelles configurations et jeux d'acteurs entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. C'est aussi le cas du GIP EPAU qui, à partir de la pratique des architectes et des urbanistes, reformule la notion de projet urbain, porteurs de sens tant pour les élus des collectivités locales que pour les professionnels engagés dans l'acte de construire.
- Enfin le club « Villes et aménagement » offre un espace de réflexion à certains professionnels engagés dans des enjeux et des contraintes professionnelles quotidiennes.

### Le développement des partenariats

À ce jour, le PUCA organise différents programmes en « partenariat ».

- Le programme PREBAT avec l'ADEME, la DRAST, l'ANRU, l'ANAH, l'ANVAR, le ministère de l'Écologie et du Développement durable, le ministère de l'Industrie. Ce programme est consacré à l'énergie dans les bâtiments.
- Le programme D2RT avec le ministère de l'Écologie et du Développement durable.
- Le programme « Cultures, villes et dynamiques sociales » en partenariat avec ministères de la culture, de la jeunesse et des sports, la Délégation interministérielle à la ville, la Caisse des dépôts et consignations, le FASILD.
- Le programme « Polarisation de l'urbain et services publics » avec le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, la DIV, le ministère de l'Éducation nationale, la Poste, le PREDIT.
- Le programme « Organisation de l'espace urbain et dynamiques économiques » avec la DIACT.
- Les programmes « Art, architecture et paysage » et « Architecture de la grande échelle » en partenariat avec le ministère de la Culture et de la Communication et le Bureau de la recherche Architecturale et urbaine et Paysagère.

Les coopérations avec l'Agence Nationale de la Recherche sont appelées à se développer à l'avenir. Le PUCA sera vraisemblablement amené à proposer chaque année à l'ANR des thèmes de recherche et d'expérimentation qui pourront faire l'objet de programmes conjoints.

## La coopération européenne

### Le PUCA participe à trois réseaux européens

ERABUILD, consortium de treize institutions commanditaires de recherche dans huit pays européens : Autriche, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni.

URBAN-NET, consortium de quatorze institutions commanditaires de recherche dans douze pays : Allemagne, Autriche, Bulgarie, Chypre, Espagne, France, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Turquie : avec la participation du programme Habitat de l'ONU.

EUROPAN, concours d'idées de projets architecturaux et urbains dont le secrétariat est assuré par le PUCA dans le cadre du GIP EPAU, Europe des projets architecturaux et urbains.

## Les nouveaux horizons européens de la recherche urbaine à l'impératif du développement durable

### Anne Querrien

chargée du projet URBAN-NET

Les villes, comme tous les établissements humains, ont été invitées à contribuer au caractère durable du développement de la planète depuis le rapport Brundtland, Notre avenir à tous, publié par la Commission mondiale pour l'économie et l'environnement en 1987. Il s'agissait alors d'un « développement qui répond aux besoins des générations actuelles, sans pour autant compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » : le souci était principalement de ne pas détruire les espaces naturels, de ne pas porter davantage atteinte à l'environnement, de ne pas accroître notre « empreinte écologique ».

Le développement durable s'inscrit aujourd'hui dans un nouveau contexte : les conséquences climatiques du réchauffement de la planète. Les prévenir exige une réduction drastique de l'émission de gaz à effet de serre, une division par deux pour l'ensemble de la planète, et donc une division par quatre pour les pays déjà industrialisés, pour laisser une marge de manœuvre à ceux qui sont en train de le devenir. Les initiatives prises par des associations, des professionnels, des municipalités à la recherche de définitions opérationnelles du développement durable se transforment en références pour une action organisée et générale.

Les trois dimensions du développement durable – économique, social environnemental –, portées chacune par des acteurs différents, ne peuvent être

articulées que dans de nouvelles formes de gouvernance, associant à la puissance publique tous ces acteurs, alliant participation des habitants et capacité technique de réalisation. De telles formes de gouvernance s'institutionnalisent en référence à un territoire précis, quartier, commune, intercommunalité, région. C'est à toutes les échelles territoriales que connaissance scientifique et expérimentation technique sont demandées pour travailler localement à la mise en place de solutions adaptées. Les collectivités publiques territoriales deviennent les pivots de la nouvelle politique.

### **Le rôle précurseur des villes et quartiers durables**

En s'affichant «villes durables» certaines collectivités locales ont pris part à l'exploration des conditions de la durabilité tant externe (limitation des émissions de gaz à effet de serre), qu'interne (réponses aux besoins de nature dans la ville). Pour ces villes déjà largement équipées, le développement durable poursuit une logique de réponse aux aspirations des habitants d'une meilleure qualité de vie et d'un plus grand confort. La contrainte énergétique apporte une inflexion au développement durable envisagé jusqu'ici, car l'extension urbaine et l'augmentation des espaces consommés plus que proportionnelle à celle de la population, sont les conséquences du rôle essentiel de la mobilité motorisée dans l'accessibilité aux aménités urbaines et à l'emploi. Il n'est pas sûr que cette mobilité puisse devenir durable grâce aux biocarburants, grâce à de nouvelles formes de transports en commun moins lourds, grâce au partage de la voiture et à la location de vélos. D'autres voies de recherche sont à explorer, telles la reconversion écologique des quartiers délaissés, la densification diversifiée des périphéries déjà équipées, l'expression d'une relation plus forte de la ville à la nature et à l'eau dans l'urbanisme aux différentes échelles.

Toutes les villes ne sont pas «durables» au sens où elles ne sont pas encore engagées dans une démarche qui conjugue de manière réflexive croissance économique, équité sociale, amélioration environnementale et action culturelle. Mais toutes les villes sont invitées à profiler leur futur à l'impératif du dévelop-

pement durable, et à contribuer à un développement global moins chargé en gaz à effets de serre et plus attentif à ses habitants et à ses visiteurs.

Ce qui va changer au fur et à mesure de l'approche de ce futur, c'est d'abord la vision que la ville se donne d'elle-même : ce sont aussi les modes de vie des habitants, les équilibres entre travail et loisir, entre vie familiale et usages des services publics et privés : ce qui va changer ce sont enfin les conditions de la production industrielle et de services.

La transformation par laquelle la croissance économique devient l'un des piliers du développement durable correspond au passage d'une perspective locale à un horizon planétaire, par la médiation de l'encadrement national. C'est à chaque collectivité d'envisager la manière spécifique dont elle va réaliser cet objectif.

### **La recherche d'une approche intégrée**

Les incitations de l'Union européenne à traiter le problème de l'environnement à toutes les échelles territoriales, et dans le cadre d'approches intégrées des territoires, ont été multiples depuis le livre vert de 1991, rédigé dans le cadre de la préparation du sommet de l'ONU à Rio de Janeiro en 1992. Par la charte adoptée le 25 mai 2007 à Leipzig, les ministres européens en charge de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville s'engagent à faire réaliser par les villes des schémas de développement urbain intégré, prenant en compte les cinq dimensions européennes du développement durable : l'économique, le social, l'environnemental, le culturel et la santé, ces deux dernières dimensions ayant été rajoutées dans notre continent. Par politique de développement intégré, l'Union européenne entend la coordination de l'ensemble des acteurs publics et privés, la participation des habitants dans la création et la préservation d'espaces publics de qualité, dans la modernisation des réseaux d'infrastructure et l'augmentation de leur efficacité énergétique. Il s'agit de fabriquer des villes qui soutiennent la compétitivité de leurs entreprises et qui luttent contre les disparités au sein de leur population. L'effort doit se poursuivre en faveur des

quartiers défavorisés, en mettant en valeur leurs qualités urbanistiques, en renforçant l'économie locale, en soutenant l'effort d'éducation et de formation, en améliorant le système de transports urbains.

D'après la charte de Leipzig, la recherche est indispensable au développement durable, pour trouver les moyens de faire de la qualité de la vie une part intégrante du développement économique. Cette recherche doit être transparente et pluraliste pour favoriser le développement d'une société ouverte et démocratique, où les citoyens puissent débattre des problèmes de développement. Comme les démarches de développement urbain, la recherche doit être intégrée, associer l'ensemble des champs disciplinaires concernés.

En France de tels schémas de développement urbain intégrés existent de manière obligatoire depuis 2000 pour toutes les agglomérations urbaines. Parallèlement la recherche et les études urbaines se sont développées pour alimenter de données et de modèles de références l'activité de planification, ainsi que pour en évaluer les résultats. Peu à peu les préoccupations environnementales se sont inscrites dans les raisonnements orientés davantage vers le développement territorial plutôt que vers la seule croissance économique. La transversalité qui conditionne le caractère durable du développement reste difficile à réaliser : recherches et expériences soulignent son caractère exceptionnel. La participation des habitants devait être l'intégrateur dans le cadre de la politique de la ville, mais sa faible institutionnalisation, au delà de quelques recherches-actions limitées, ne lui a pas permis de jouer ce rôle. La participation existe cependant dans quelques champs particuliers, tels les déplacements urbains, qu'il s'agisse de l'élaboration des PDU ou de l'action des conseils de quartiers récemment institués.

Les recherches et les actions nécessaires à l'intégration des approches intellectuelles et des processus politiques de la gestion urbaine sont donc à poursuivre avec l'objectif commun de trouver les formes et les moyens d'un développement durable, avec la double exigence de rendre lisibles les inter-

actions entre les différents domaines de développement de la ville, et d'informer la décision et l'évaluation des actions à mettre en œuvre.

Pour l'écologie l'intégration des autres disciplines viendra de l'attention à la nature, refoulée dans la ville contemporaine, et dont les habitants appelleraient le resurgissement de leurs vœux. Comment faire une place à la nature dans la ville, la donner à toucher et la construire ? Comment imaginer le rapport solidaire à la planète qu'un certain nombre de dispositifs techniques et sociaux nouveaux doivent créer ? Comment faire du rapport à la nature et du souci de la solidarité des facteurs de l'indispensable croissance économique ?

Nombre d'éléments de notre environnement immédiat sont des artefacts apportés par les générations qui nous ont précédés, et dont nous ne concevons pas de perdre l'usage. Ils font partie d'une «seconde nature», et constituent des vecteurs d'intégration du capital social, technique et naturel local, à préserver par l'action collective. Les réalisations du génie urbain (adduction d'eau, assainissement, collecte des déchets, espaces verts, voirie et transports, bâtiments publics et monuments historiques, services communs) concourent sans doute à la production de gaz à effets de serre : leur maintenance et leur renouvellement n'en sont pas moins des tâches essentielles des responsables du territoire. Le développement durable se présente comme une amélioration continue dans le temps, sous la contrainte énergétique, garantie par la recherche, l'innovation et le professionnalisme.

L'Union Européenne s'attache à faire converger les expériences nationales et à les faire concourir à une recherche commune. La construction tout à la fois économique et saine pour l'environnement fait l'objet d'un réseau européen d'organismes nationaux de recherche appelé ERABUILD. La recherche sur la durabilité urbaine fait l'objet d'un autre réseau, appelé URBAN-NET. Les deux réseaux ne vont pas sans recouvrements. La rencontre entre organismes financeurs de recherche de différents pays européens légitime d'abord leurs méthodes d'intervention respectives, au fond assez semblables : la plupart pratiquent des appels d'offre ouverts sur des questions émergentes, et animent un milieu

de recherche qui fournira des experts aux collectivités locales et aux administrations. Les échanges européens assoient les nouveaux domaines de recherche directement liés à l'impératif du développement durable. Par ces dispositifs, l'Union européenne espère lever les barrières entre programmes nationaux. La promotion de la durabilité urbaine, de l'impératif du développement durable, comme objet central de la recherche urbaine, vise à produire un effet d'intégration des disciplines, et des secteurs de l'action publique.

### Une recherche multidisciplinaire et comparative

La recherche sur le développement durable urbain est nécessairement multidisciplinaire, s'appuyant pour observer le réel sur les avancées de l'économie, de la sociologie, de la démographie, de l'histoire, de la géographie, de la science politique. C'est à ces disciplines que le Plan Urbanisme Construction Architecture s'adresse en priorité, en même temps qu'aux ingénieurs ou aux architectes pour intégrer ces connaissances dans des projets. Projets de territoires, projets de bâtiment, projets de régulation, projets d'institutions sont autant de formes que peuvent prendre les actions auxquelles conduit la recherche urbaine. Ces actions sont menées en coopération avec des collectivités locales volontaires et avec le souci des aspirations des habitants. L'impératif du développement durable se décline de multiples manières sur le terrain, et s'inscrit dans des stratégies diverses, à ajuster au cas par cas. Les comparaisons internationales et européennes sont encouragées par la possibilité d'un financement direct des équipes étrangères invitées à coopérer avec les équipes françaises. Dans l'ensemble des champs couverts par le PUCA le programme « Recherche prospective en Europe » a permis en 2005–2006 de repérer thématiques et partenaires.

Il n'existe pas de bonne forme de l'intégration des disciplines ou de la coopération des acteurs dont il suffirait d'appliquer la recette à toutes les localités, et qui vaudrait comme mesure de leur degré d'obéissance à l'impératif du déve-

loppement durable. Les entrées spécifiques sont à maintenir et à travailler en coopération avec les autres, dans la recherche d'un égal respect des différentes dimensions. Les programmes du PUCA correspondent à des sensibilités disciplinaires et professionnelles différentes et se rejoignent moins par l'horizon du développement durable, qui reste relativement abstrait, que par des dispositifs de travail en commun qui superposent partiellement les problématiques. Quelle que soit la discipline de référence, s'attacher au développement durable conduit à rechercher des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, à rassembler des récits d'expérience, à mener des évaluations et des recherches actions, à s'engager, par sa connaissance spécifique, dans le processus de production du développement durable collectif. La recherche pour le développement durable dispose déjà d'un riche matériel d'études et d'expériences, à partir duquel doit s'engager un processus d'apprentissage collectif aux différents niveaux de responsabilité institutionnelle. La mise en œuvre locale du développement durable est toujours affaire d'opportunités, de conditions historiques singulières, de passions, toutes choses qui ont besoin d'être décodées pour passer de la « best practice » à un enseignement transmissible. Les appels d'offre de recherche européens, développés par URBAN-NET, EURABUILD, EUROpanet par d'autres réseaux, permettent de mettre en commun ces expériences et de les évaluer.

**PUCA**  
**plan urbanisme construction architecture**

Grande Arche de la Défense  
Paroi Sud  
92055 La Défense cedex

tél. 01 40 81 24 72  
fax 01 40 81 63 78

[www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca)

Conception graphique :  
LM communiquer, Laurence Madrelle  
et Edoardo Cecchin

Impression :  
Imprimerie de Montligeon

Le papier utilisé pour ce livre s'inscrit dans  
une démarche de développement durable  
et est certifié FSC.

© décembre 2007