

## Retour du FORUM FOCUS 2015

### LES MAIRES FRANCAIS ET LE LIEN ENTRE FONCIER ET URBANISME. CE QUE LES MAIRES AMERICAINS PEUVENT APPRENDRE DE LEURS HOMOLOGUES FRANCAIS EN MATIERE D'URBANISME.

En mars dernier, j'ai participé à une conférence à l'Ambassade de France à Washington. L'objectif de cette réunion était d'identifier des sujets sur lesquels chaque pays pourrait apprendre de l'autre en matière de développement urbain durable. Pour quelqu'un comme moi qui travaille à l'intersection des déplacements et de l'urbanisme, un des moments clés de cette conférence a été l'intervention d'élus français de haut niveau à propos de la nécessaire coordination entre les transports et la planification urbaine. De nombreux maires français participaient à la conférence. Ces élus- et en particulier les maires de deux villes de l'Est de la France, Strasbourg et Metz – ont inlassablement souligné l'importance de considérer ces deux volets de manière coordonnée.

Certains de leurs commentaires m'ont profondément marqué :

Roland Ries, Maire de Strasbourg a été en première ligne des décisions en matière de transports ces 25 dernières années, à la fois dans sa ville mais aussi au plan national. Voici comment il a résumé les leçons clés apprises au cours de cette période :

1. Une ville doit avoir une vision claire et audacieuse de son avenir
2. On ne peut pas séparer les politiques de transport de la planification urbaine
3. Un élu municipal ne peut pas tracer une nouvelle voie audacieuse et innovante pour une ville sans l'implication des citoyens.

Dominique Gros, Maire de Metz a également souligné l'importance de penser les décisions en matière de déplacements et d'usage des sols de manière globale. "Un projet de transport ne peut pas être considéré uniquement comme un projet de transport", a-t-il dit. De la même façon que "l'effort de planification urbaine ne peut se résumer à la planification urbaine". Pour nous en convaincre, il a évoqué la mise en œuvre du projet de premier Bus à Haut Niveau de Service de sa ville, le METTIS. Pour construire la ligne le long du tracé souhaité (soit celui qui connecterait le mieux le centre-ville et les pôles d'emploi), le projet demandait de doubler la largeur d'un pont datant du Moyen-Age. Décision pour laquelle le maire a milité avec succès, en argumentant que le pont serait non seulement plus utile une fois reconstruit mais aussi qu'il pouvait être amélioré sur le plan de sa structure comme de son esthétique.

Au cours de mon étude sur les Trains à Grande Vitesse en France et particulièrement sur les grands projets de transports, j'ai distingué quelques différences très marquées dans la façon dont ils sont mis en œuvre en France et aux Etats-Unis. L'exemple de Metz et l'action de Dominique Gros m'ont rappelé (quoique à une échelle plus réduite) ce que le maire Pierre Maurois a fait à Lille avec Euralille et l'arrivée du TGV dans sa ville. Comme je l'ai écrit dans un récent post de blog, Lille, sous l'impulsion d'un maire visionnaire, a initié à la fin des années 1980 un effort de planification massif pour profiter de la nouvelle situation stratégique de la ville dans le réseau ferré à grande vitesse du nord de l'Europe. Au cœur de cet effort il y avait une approche de planification intégrant à la fois les transports et le développement économique. Il se dit que le renouveau de l'économie lilloise et la reconversion d'une vocation industrielle vers une économie de services doit beaucoup à cette approche.

A la conférence, j'ai également eu l'occasion de rencontrer en personne Céline Gipoulon, une autre bénéficiaire de la bourse du German Marshall Fund. Nous avons déjà eu l'occasion d'échanger sur mon sujet de recherche et elle m'avait donné plusieurs contacts en France. Nous avons pris un moment pour échanger et réfléchir aux principaux thèmes que nous avons étudiés au cours des 18 mois passés. Nous avons pensé que cet échange pourrait intéresser d'autres personnes et nous vous le restituons ici.

## DISCUSSION

Eric Eidlin : En réfléchissant à ma recherche sur le train à grande vitesse en France et en particulier au développement de grandes gares multi-modales, je vois quelques différences très nettes dans la façon dont ce type de projets est mis en œuvre en France et aux Etats-Unis.

A commencer par cette idée, avancée par les maires français lors de cette conférence, que les systèmes de transports doivent être conçus en parallèle des plans de développement urbain. D'après mes échanges en France avec les professionnels du transport, les urbanistes, les élus en France, il semble que cela soit un principe bien établi parmi les décideurs. Les propos des maires de Strasbourg et de Metz le confirment. Je suis aussi frappé par le niveau d'expertise que semblent avoir les maires français en matière d'urbanisme, bien plus important que celui des maires américains. A nouveau les exemples de Metz ou de Lille en témoignent. Dans ce dernier cas, le puissant maire de Lille Pierre Mauroy a joué un rôle central dans le développement de la gare TGV et du quartier alentour.

***Tu as passé plus d'un an ici aux Etats-Unis pour observer le rôle des acteurs publics, privés et associatifs dans le renouvellement urbain dans plusieurs anciennes villes industrielles. Quelles sont les différences principales que tu vois au niveau de l'aménagement urbain entre la France et les Etats-Unis? Et que penses-tu de mes propres impressions sur la manière dont se déroule le développement urbain dans les deux pays ? Et aussi sur le rôle des élus dans ce processus ?***

Celine Gipoulon : Une première différence qui me frappe c'est que la planification urbaine, en France, s'exerce de plus en plus à l'échelle intercommunale, échelle qui sauf erreur de ma part, n'existe presque pas aux Etats-Unis.

En France il est à présent obligatoire que les communes soient intégrées à un groupement intercommunal et au-delà d'un certain poids de population, ce groupement doit se doter de documents de planification en matière de développement du logement (programme local de l'habitat) et d'organisation des transports publics (plan de déplacements urbains). Il n'y a que le Plan Local d'Urbanisme avec le zoning qui reste généralement communal - quoiqu'en théorie il puisse aussi s'élaborer à l'échelle intercommunale. Tout cela s'accompagne d'une mutualisation des ressources fiscales.

Si j'ai bien compris, aux Etats-Unis, le transport est le seul sujet traité à cette échelle à présent considérée comme la plus pertinente en France. Je trouve ça intéressant.

***Eidlin : Oui, je crois que tu as raison, c'est le cas dans la majorité des grandes aires urbaines aux Etats-Unis. En fait, je dirais que nous avons même parfois du mal à gérer les transports d'une manière intercommunale. Dans l'aire urbaine de San Francisco, par exemple, nous avons 27 agences de transports en commun, dont la vaste majorité ne desservent qu'un petit périmètre et leurs services sont mal coordonnés. Toutefois beaucoup de régions réussissent mieux sur ce plan. Il y a quelques métropoles qui parviennent à faire fonctionner plus simplement les transports à leur échelle. Ca nécessite de s'accorder sur d'autres sujets. A Minneapolis/St. Paul, par exemple, il y a un schéma qui impose une redistribution des impôts au niveau de l'aire urbaine. Et dans l'état de l'Oregon, il y a une loi qui oblige les métropoles à délimiter leur aire urbaine par le biais de "urban growth boundaries." (« limites de croissance urbaine »).***

***Revenant sur le sujet des grands projets de transports, que dirais-tu de mon impression que les villes françaises semblent mieux réussir à concevoir leur développement de manière intégrée aux projets d'urbanisme?***

Gipoulon : Je crois qu'il y a une série de grands projets autour des gares TGV en ville, projets que tu connais bien, qui ont été conçus dès le départ comme des occasions de revoir l'aménagement urbain de secteurs de gares de grandes métropoles comme Lille, Marseille, Lyon... Pour ces grandes villes il y a l'idée qu'en repensant l'urbanisme local, on pourra mieux « capter » les bénéfices de la nouvelle connexion aux autres villes (et notamment à Paris, car notre système reste très centralisé autour de la capitale !)  
C'est l'occasion de replacer ces villes dans un réseau national de mobilité mais aussi de repenser l'offre locale de transports en harmonie avec la reconfiguration de ces quartiers.

Ailleurs cela se traduit différemment : lorsqu'une ville prévoit de renouveler l'urbanisme d'un quartier, elle se préoccupe aussi de la desserte en transports collectifs. En France il existe des quartiers de banlieue dont l'urbanisme est coupé du reste du tissu urbain - parce que ce sont des projets conçus comme des petites cités vivant sur elles-mêmes avec une architecture spécifique, des voies en impasse etc. Pour les reconnecter à la ville, il ne suffit pas de changer leur physionomie. En réalité, les projets les plus réussis sont souvent ceux où les villes qui ont repensé simultanément les conditions de desserte en transports en commun : en améliorant la fréquence des bus ou en aménageant un tramway, voire en prolongeant les itinéraires pour relier ces quartiers ségrégués aux pôles d'emploi etc.

En France il y a une sorte d'attente que tous les quartiers disposent des mêmes services publics et des mêmes atouts en général, les transports en commun en font partie. Je ne suis pas sûre que ce soit autant le cas aux Etats-Unis. De l'extérieur, on dirait que les spécificités des quartiers (ne serait-ce qu'éthniques) sont mieux tolérées ici.

Cela dit on se rend compte en France que cette équité parfaite entre les quartiers est difficile à atteindre. Aussi des transports collectifs performants constituent-ils également un bon moyen de corriger les inégalités: peut-être qu'il n'y a pas beaucoup de commerces ou de travail dans tel quartier de banlieue mais si un tramway rapide et régulier permet d'y accéder ailleurs en ville cela offre plus d'opportunités à ses habitants.

**Eidlin : *Oui, je crois que tu as raison. Aux É-U il y a en effet beaucoup de personnes (du moins c'est courant entre urbanistes et aménageurs) qui critiquent le système américain pour son aspect inégalitaire : le fait qu'il y ait des quartiers extrêmement riches et des quartiers extrêmement pauvres, les premiers étant plutôt bien dotés en services publics et les deuxièmes moins bien. Je crois que la grande différence aux É-U c'est qu'il y a beaucoup d'impôts payés au niveau local et, à quelques exceptions près telles que le cas de Minneapolis-St.Paul, il y a peu d'exemples où l'on tente de redistribuer.***

Gipoulon : et quel rôle peuvent jouer les transports collectifs (TC) à ce sujet ? Ce que j'ai vu dans certaines villes américaines, ce sont des transports en commun de fait « réservés » aux plus démunis, parce qu'ils n'ont pas de voiture. Je pense que c'est un peu moins vrai en France parce que les jeunes, les personnes âgées classes sociales variées privilégient encore le bus par exemple. Encore faut-il que la configuration de la ville rende le bus compétitif par rapport à la voiture.

**Eidlin: *Oui, ce que tu dis est absolument vrai, au moins dans les villes qui n'ont pas des systèmes de TC très développés—c.-à-d. surtout les petites villes ainsi que les grandes villes telles que Phoenix ou Houston dont le développement a été très orienté vers la voiture. En général, les métropoles aux Etats-Unis où les habitants de toutes classes sociales se déplacent en TC sont surtout des métropoles avec des réseaux comprenant des lignes de métro ou d'autres types de trains qui servent d'épine dorsale métropolitaine et qui convergent sur un centre-ville très dense (voir New York et San Francisco).***

***En réalité il y a des dynamiques et contraintes contradictoires qui font qu'il est difficile de faire évoluer de tels schémas. Le statut quo des projets de transports collectifs aux Etats-Unis c'est qu'ils présentent des coûts importants et peu de financement. Dans ce contexte, ceux qui prennent les décisions en matière de déplacements ont à cœur de rendre tout investissement le plus utile possible. Cela veut dire investir là où cela fonctionne le mieux, typiquement dans les sites les plus denses et les centralités. Dans certains cas, cela a aussi du sens de prolonger les lignes vers des centralités secondaires densément peuplée, à condition du moins qu'elles acceptent de planifier leur développement en cohérence avec cette desserte.***

***Tu le sais sans doute : dans les régions où le développement urbain est le plus ancien et qui sont – selon les standards américains – plutôt bien desservis en transports collectifs, on commence à voir une paupérisation des banlieues ici. Dans des endroits comme la Baie de San Francisco, pendant que les quartiers centraux deviennent de plus en plus « hyper-gentrifiés », les habitants à faible revenus sont progressivement écartés vers des secteurs excentrés comme Antioch et Brentwood, plutôt mal desservis en transports.***

***A cet égard, dans certaines agglomérations américaines, le terme de « banlieue » va peut-être finir par avoir la même connotation qu'en France, ce qui n'était bien sûr pas le cas jusqu'à présent. Des sites comme Antioch et Brentwood par exemple ne sont pas très denses et il n'y a pas de marché pour un développement urbain qui soit plus compatible avec une desserte globale en transports collectifs. Par conséquent le renforcement de leur desserte en transports collectifs est difficile à défendre, surtout quand des parties du centre-ville elles-mêmes ont du mal à faire face à la demande. A San Francisco ou Oakland durant l'heure de pointe, de nombreux passagers sont incapables de monter dans les trains car ils sont bondés. Pourtant il faut faire quelque chose pour ces villes de banlieue, qui restent les seuls abordables pour les plus démunis dans des régions devenues ultra-chères. Cela représente un dilemme significatif pour les politiciens dans ces régions.***

Gipoulon : c'est intéressant ce que tu évoques. En France on se rend compte progressivement qu'il est difficile de résoudre les problèmes des banlieues les plus pauvres sans les intégrer à l'ensemble des questions d'une métropole. Tu le dis, ces quartiers ne sont pas très attractifs pour des nouveaux développements immobiliers et cela freine les projets de transports collectifs et leur rentabilité. Mais de plus en plus, des gens aux revenus moyens vont réinterroger leurs choix de vivre dans un centre devenu hors de prix. Finalement, si on leur offrait une solution dans un environnement a priori moins attractif (parce que plus pauvre, plus isolé) mais moins cher et avec des services de qualité (notamment un moyen pour accéder rapidement à leur lieu de travail) cela pourrait être compétitif. C'est une des raisons qui pousse à développer de l'offre pour les classes moyennes dans les quartiers les plus pauvres. Cela montre l'intérêt de considérer les questions à l'échelle métropolitaine mais aussi de manière transversale.

**Eidlin: Pour revenir sur ton idée que les américains tolèrent peut-être mieux les inégalités, je dirais aussi que les américains attendent aussi peut-être moins de la puissance publique dans le domaine urbain. C'est peut-être un cliché, mais je crois qu'il est vrai que les américains privilégient l'espace privé plutôt que l'espace public et que la propriété privée représente quelque chose de quasi sacrosaint aux E.-U., bien plus qu'en France. Et le secteur public aux E.-U. est beaucoup moins puissant aussi. C'est sans doute pour cette raison qu'on voit les associations à but non lucratif jouer un rôle beaucoup plus important aux Etats-Unis dans le développement urbain.**

Gipoulon : C'est vrai, le secteur public semble moins puissant et moins attendu aussi. Je suis impressionnée ici par la façon dont chacun est susceptible de s'impliquer sur les questions qui touchent à la ville. Même si, comme l'a mentionné le maire de Strasbourg, la participation des citoyens est un sujet de plus en plus important en France, je pense quand même que ce n'est pas un point très fort du système français. A Cleveland j'ai rencontré les responsables de la société publique qui gère les transports en commun: ils m'ont expliqué comment a été conçue récemment une ligne de bus à haut niveau service. Sur chaque tronçon, ils ont travaillé – entre autres - avec les « *community development corporations* » (CDC) concernées (soit des associations de quartier). En France il existe un système d'enquête publique et la concertation se développe mais je ne pense pas qu'il y ait de dispositif d'implication aussi fort. Les CDC sont susceptibles de définir des micro-plans de développement pour leur quartier et de les soumettre à la municipalité pour validation. C'est d'ailleurs difficile à faire émerger de façon efficace : cela nécessite d'une part de former les habitants et d'autre part que les maires cèdent un peu de leur pouvoir.

**Eidlin : Effectivement, je crois que tu as raison : les associations à but non lucratif— parmi elles aussi bien les CDCs que certaines fondations privées—jouent un rôle beaucoup plus important aux Etats-Unis en général dans plusieurs domaines, dont l'aménagement urbain, et parfois même dans la conception de grands projets urbains. Aux Etats-Unis, ces acteurs non-gouvernementaux réussissent à concevoir des projets impressionnants tels que, par exemple, des musées et des parcs. Par contre, ces formes de gouvernances que l'on voit aux Etats-Unis, sont, à mon avis, moins bien adaptées aux grands projets urbains complexes qui nécessitent pour leur réalisation aussi bien des fonds qu'une véritable implication de la part des organismes publics. Il me semble, par exemple, que pour des grands projets de pôles d'échanges multimodaux - des projets qui comprennent des gares mais également des espaces publics et privés à usage public tels que Mission Part-Dieu et Euralille - l'implication d'élus qui ont pour mission le développement d'un tel quartier dans le contexte plus large du développement urbain d'une métropole est essentielle. Il me semble plus rare aux Etats-Unis que des élus haut-placés s'impliquent aussi fortement dans les projets urbains.**

**Puisque nous parlons du rôle des élus, je trouve qu'il est important de souligner ce qu'on pourrait nommer la « culture du grand projet » en France. En France, il me semble qu'il y a une culture dans laquelle des acteurs publics—souvent des élus—sont les défenseurs principaux de grands projets urbains, des projets qu'ils voient comme têtes de pont pour l'amélioration de la qualité de vie urbaine. Il me semble aussi que les maires en France jouent un rôle important dans cette culture. Que penses-tu de ceci ?**

Gipoulon : Tu as raison, en France les politiques ont toujours saisi l'importance de marquer de leur patte un territoire, c'est une tradition historique je pense... dans notre pays très centralisé, l'Etat a longtemps été seul à décider des grands projets mais depuis les années 1980, les maires ont bénéficié de moyens de plus en plus importants pour le faire ce qui est une bonne chose car ils sont en prise avec le niveau local et sont censés refléter les besoins des citoyens de leur ville. Ils ont été contraints de monter en compétence sur les questions

d'aménagement, d'urbanisme, de planification. C'est assez un domaine assez noble aussi, souvent le premier adjoint du maire est délégué à l'urbanisme. Anne Hidalgo la maire de Paris a été pendant une dizaine d'années l'adjointe à l'urbanisme avant cela.

Par ailleurs, depuis 2001, la loi exige que le document qui comporte le zoning (le PLU) soit accompagné d'un Plan d'Aménagement et de Développement Durable, soit un projet, une vision territoriale (à horizon 15 ans je dirais) qui justifie le zoning. Donc c'est à ce moment que le maire doit exposer et assumer sa vision. A noter que cela les oblige à se projeter au-delà du mandat électoral qui est de 6 ans et donc normalement de se détacher des avantages électoraux immédiats qu'ils pourraient en tirer.

En fait cela m'a surpris, lors de mes visites dans des municipalités américaines de plusieurs centaines de milliers d'habitants, qu'on ne me présente pas en tout premier lieu un projet de la sorte. A Cleveland par exemple, l'approche de la municipalité était toute différente, focalisée sur le quartier d'affaires de Downtown pour lui redonner de l'attractivité, avec une concentration de moyens. J'ai eu le sentiment qu'on comptait davantage aux Etats-Unis sur des effets d'entraînement positifs à partir de périmètres restreints sans chercher à tout planifier depuis la mairie. Cela donne parfois des résultats excellents mais aux effets circonscrits. Cela dit cela laisse sans doute plus l'initiative à d'autres aussi.

Il me semble toutefois que les grands projets menés par les villes sont aussi de plus en plus critiqués en France, à mesure que les finances publiques sont plus maigres et la représentation politique parfois remise en cause. Il me semble pourtant que la compétence de planification développée par les municipalités est très précieuse et c'est intéressant que tu le soulignes. Quand les élus ont un bon niveau d'expertise dans le domaine, c'est toujours bénéfique pour les projets d'urbanisme. La question est comment donner aussi une marge d'initiative aux autres acteurs, notamment les habitants, dans un tel système.