HAL
open science

# Urbanisme

Gilles Pinson, Roelof Verhage

## To cite this version:

Gilles Pinson, Roelof Verhage. Urbanisme. Dictionnaire des politiques territoriales, 2e éd. mise à jour et augmentée, 2020, pp.559-564. 10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0559 . halshs-02933532

**HAL Id: halshs-02933532**

**https://shs.hal.science/halshs-02933532v1**

Submitted on 18 Apr 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Urbanisme

**Gilles Pinson, Roelof Verhag**

In Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Alistair Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, collection Références, p. 559-564.

Le terme d'urbanisme désigne d'abord un domaine d'action publique recouvrant l'ensemble des documents (cartes ou textes), des règles juridiques, des dispositifs opérationnels et de coordination entre acteurs publics et privés qui visent à « créer une situation ordonnée de l'espace, jugée à ce titre préférable à une situation résultant du jeu spontané des acteurs » (Merlin, 2007). En France, le terme regroupe des activités qui sont plus nettement distinguées dans d'autres contextes : les activités de composition urbaine mêlant architecture et ingénierie et visant à dessiner des morceaux de ville ; l'urbanisme réglementaire qui cherche à encadrer la fabrique de la ville en réglementant l'usage des sols (fonction, gabarit, densité) et en distribuant les droits à construire ; l'urbanisme opérationnel qui recouvre les outils permettant aux autorités publiques de coordonner les investissements publics et privés afin d'accélérer le processus d'urbanisation sur un site donné ; enfin, la planification urbaine qui regroupe l'ensemble des activités (études, prospective, élaboration de plans assortis de prescriptions juridiques) qui ont pour but d'anticiper, activer et orienter le développement d'un territoire.

L'urbanisme s'est aussi constitué dans la deuxième moitié du XIX^e^ siècle comme une discipline académique dont le but est de connaître et organiser le fonctionnement des villes, mais selon des modalités variables selon les pays. Alors qu'aux États-Unis, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou en Italie, les ratés de la planification, les résistances et les négociations qu'elle suscitait furent l'occasion du développement d'analyses des politiques publiques de l'urbanisme recourant notamment aux outils de la science politique (Faludi, 1987), la science politique française s'est peu saisi des enjeux urbains et encore moins des enjeux relatifs à l'urbanisme et à la planification. L'émergence dans l'après-guerre d'un État urbaniste relativement efficace n'est sans doute pas étrangère à cet état de fait.

## 1945-1975 : L'urbanisme à l'heure du keynésianisme spatial

La période des Trente Glorieuses voit triompher la conception techno-scientiste de l'urbanisme et de la planification. Ce triomphe est permis par la forte légitimité dont jouissent les autorités

et l'action publiques dans cette période où le référentiel keynésien s'impose. Le capitalisme doit être organisé et ses effets sur les espaces urbains strictement contrôlés. Ce souci d'organisation s'exprime par la généralisation du zonage fonctionnel. La priorité donnée à la construction de logements, notamment l'État et ses services déconcentrés, sont les acteurs les plus légitimes à agir dans ce contexte. C'est l'époque du développement des ministères et départements de planification et d'urbanisme, des appareils de production de données sur l'urbanisation et des dispositifs juridiques de planification. En France, si le secteur de l'urbanisme s'est constitué sur la base d'initiatives municipales éparses, à partir de Vichy et dans l'après-guerre, c'est l'État central qui reprend les rênes de l'urbanisme. Dans un contexte de reconstruction, de crise chronique du logement, de fort exode rural et de construction de l'État providence, le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, les préfets et le réseau de la Caisse des dépôts et consignations deviennent les acteurs centraux du financement et de la production de l'urbain.

Cette emprise de l'État se renforce encore avec la création en 1966 du ministère de l'Équipement qui signe la prise en main des affaires urbaines par les ingénieurs des Ponts et Chaussées, et la promulgation en 1967 de la loi d'orientation foncière qui dote le ministère d'instruments juridiques de production de la ville : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme pour la planification, le plan d'occupation des sols pour l'urbanisme réglementaire et la zone d'aménagement concerté pour l'urbanisme opérationnel.

**1975-2000 : Décentralisation et compétition**

Les années 1970 et 1980 voient s'accélérer un certain nombre de transformations structurelles qui vont radicalement changer la donne pour les politiques d'urbanisme. La période est d'abord marquée par la montée des contestations à l'encontre des pratiques technocratiques de l'État urbaniste. En France, ces contestations impliquent habitants et associations mais aussi les élus locaux qui militent pour la décentralisation des compétences d'urbanisme. Elle est aussi marquée par la désindustrialisation qui affecte fortement les espaces urbains et prive les États des ressources qui permettaient jusque-là de financer les politiques urbaines. Cette période voit aussi la remise en question du compromis keynésien et de la conversion des gouvernements occidentaux aux recettes de la désinflation compétitive. Enfin, la perspective de l'ouverture du Marché unique fait craindre aux édiles un déchaînement de la concurrence entre les territoires. Ces bouleversements modifient l'ordre des priorités en matière d'urbanisme. L'urgence n'est plus à l'organisation d'un développement rationnel à l'échelle des agglomérations. En France,

les élus faisant l'expérience de la décentralisation sont plus enclins à développer des projets municipaux qu'à s'impliquer dans la construction d'un gouvernement d'agglomération. La priorité n'est plus à la production de logements en masse et en périphérie. L'urbanisme doit être au service du développement économique et de la compétitivité des villes. L'État se retire de l'urbanisme d'extension, incarné par les grands ensembles et les villes nouvelles, en remplaçant ses interventions directes dans la production de la ville par des incitations fiscales aux propriétaires-occupants. Ce faisant, il laisse le champ libre aux mécanismes des marchés fonciers et immobiliers dans la production urbaine, ce qui se traduit par la périurbanisation sous forme pavillonnaire.

Les grandes opérations d'aménagement de quartiers d'affaires, de reconquête de friches et de construction d'équipements de prestige dans les zones centrales deviennent les emblèmes de l'urbanisme des années 1980. La tendance des politiques d'urbanisme à investir ces espaces, susceptibles de faire l'objet de processus de valorisation foncière et immobilière s'appuie sur les mécanismes de marché plutôt qu'il ne cherche à les corriger. La justification économique de cette volonté de « faire la ville sur la ville » se trouve dans l'observation qu'elle permet de saisir la chance historique qui voit les villes devenir les foyers de création de richesses dans le capitalisme informationnel, cognitif et créatif. À l'approche des années 2000, cette volonté est également justifiée sur le plan environnemental car soutenir la réurbanisation et la densification c'est lutter contre l'étalement, limiter l'usage de l'automobile et participer ainsi à la sauvegarde de la planète. Toutefois, le consensus qui s'est constitué autour de cette triple alliance entre la ville, le marché et la nature cache mal les effets de relégation, périurbanisation et gentrification de cet urbanisme intensif, malgré la création d'instruments incitant les communes à maintenir un effort en matière de construction de logements sociaux et de répartition harmonieuse de ces logements à l'échelle des agglomérations (dans la Loi d'orientation sur la ville de 1991 puis la loi Solidarité et renouvellement urbains en 1999) ; et malgré la tentative de faire de l'échelle intercommunale l'échelle pertinente de la planification, grâce à une relance de la planification stratégique à travers les schémas de cohérence territoriale (SCOT).

**2000-... : montée en puissance des impératifs écologique et participatifs**

Dans le courant des années 2000, les acteurs des politiques urbaines commencent à prendre conscience de l'impact sur la qualité urbaine et la justice spatiale des logiques de concurrence. La prise de conscience des enjeux environnementaux puis climatiques appelle un *aggiornamento* des modes de faire. Les réflexions sur le meilleur agencement de l'espace ne

peuvent plus être dissociées des questions environnementales. Cela donne lieu à de nouvelles réflexions sur les formes matérielles de la ville et les fonctions et les usages qu'elles accueillent, ainsi qu'à une remise en cause du modèle dominant de production urbaine basé sur la valorisation foncière et immobilière.

Les modes de production de la ville qui ont dominé dans les années 1990-2000, caractérisés par l'obsession pour la croissance et l'attractivité, sont critiqués pour servir davantage le « capital » que les usagers. Ils ont engendré des espaces urbains qui ne répondent pas de façon satisfaisante aux questions d'empreinte écologique et d'habitabilité (Swyngedouw *et al.*, 2002). Dans ce contexte, les notions de démocratie participative et d'initiative citoyenne prennent de plus en plus de place et suscitent de nouveaux modes de faire. Cela donne lieu à des expériences intéressantes, qualifiées d'« urbanisme tactique » par Lydon et Garcia (2015). D'autres utilisent des termes comme urbanisme participatif, acupuncture urbaine, ou *open-source* urbanisme. Ces notions renvoient à des pratiques *bottom up*, où des utilisateurs de l'espace urbain interviennent dans l'agencement de l'espace sans la médiation des gouvernements locaux, en lançant des projets comme l'occupation temporaire, la végétalisation, l'installation de mobilier. Ce type de démarches reste relativement anecdotique et pèse de manière encore marginale dans l'ensemble de la production urbaine. Néanmoins, il est symptomatique du rôle nouveau des « usagers », « habitants » et « citoyens » et de leurs initiatives dans la fabrique de la ville.

**Bibliographie :**

FALUDI Andreas, *A Decision-centred View of Environmental Planning*, Oxford, Pergamon Press, 1987.

LYDON Mike et GARCIA Anthony, *Tactical urbanism : Short-term action for long-term change*, Londres, Island Press, 2015.

MERLIN Pierre, *L'Urbanisme*, Paris, PUF, 2007 [7e éd.].

SWYNGEDOUW Erik, MOULAERT Frank et RODRIGUEZ Arantxa, « Neoliberal Urbanisation in Europe : Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy », *Antipode*, 34(3), 2002, p. 542-577.