

# DÉSORDRES URBAINS ET RÉGULATION JURIDIQUE : LE PARADOXE DES "ENTRÉES EN VILLE"

PAR

Jean-François VASSEUR

Assistant à l'Université de Picardie Jules Verne

L'urbanisation est une caractéristique première des sociétés contemporaines<sup>1</sup>. L'accroissement du pourcentage de la population habitant les villes<sup>2</sup>, l'augmentation du nombre des grandes villes<sup>3</sup> et l'apparition de vastes aires urbaines<sup>4</sup> illustrent principalement le phénomène<sup>5</sup>.

Ce processus d'urbanification massive stimule, dès la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, la réflexion sur la ville et donne naissance aux théories de l'urbanisme contemporain<sup>6</sup>.

---

1. "La société industrielle est urbaine. La ville est son horizon." Choay (F.), *L'urbanisme, utopies et réalités*. Editions du Seuil, Collection Points, 1965, p. 7.

2. "Le monde rassemblait 2,5 milliards d'habitants en 1900 et 5,3 en 1990 ; parallèlement le nombre des citadins passait de 800 millions (32%) à 2,3 milliards (45%). Cette évolution numérique s'est accompagnée d'une extension de l'espace urbanisé". Laborde (P.), *Les espaces urbains dans le monde*, Nathan Université, 2<sup>e</sup> édition, 1994, p. 5.

3. Guerin-Pace (F.), *Deux siècles de croissance urbaine*, Anthropos, 1990.

4. Moriconi-Ebrard (F.), "Les 100 plus grandes villes du monde", in : *Economie et statistiques*, juillet-août 91.

5. La plus grande agglomération de toutes, Londres, avait 4,2 millions d'habitants en 1875, un siècle plus tard, elle occupe le 7<sup>e</sup>me rang bien qu'elle compte plus de 10 millions d'habitants.

6. Selon Choay (F.), *op. cit.*, p. 8 citant Bardet (G.), *L'urbanisme*, PUF, 1959 : "le mot urbanisme semble être apparu pour la première fois en 1910 dans le «Bulletin de la Société géographique de Neufchatel» sous la plume de P. Clerget". L'Encyclopédie AZ, éditions Atlas, attribue la paternité du mot à Ildefonso Cerda, ingénieur des Ponts et Chaussées espagnol, auteur de la *Teoria general de la urbanizacion* en 1867 et pour qui ce néologisme était nécessaire pour désigner "une matière neuve, intacte et vierge qui doit accéder au statut de véritable

Ce qui caractérise l'approche de l'urbanisme par rapport à d'autres discours sur la ville, c'est qu'il ne s'agit plus seulement de réduire les encombrements ou les embarras urbains "au coup par coup", dans un cadre globalement immuable, mais de prétendre mettre sur pied la "cité idéale" de l'avenir<sup>7</sup>. De ce point de vue, il semble bien que les notions d'ordre et de désordre urbains soient indissociables de cette démarche normative<sup>8</sup>. Leur distinction antithétique est tout à la fois la base théorique et la finalité de la démarche d'une science urbaine reposant sur une stigmatisation qui produit un effet d'étiquetage : ce qui est perçu et décrit comme *désordre* appelle son antithèse, l'*ordre*<sup>9</sup>. Dès l'origine de la réflexion contemporaine, il s'agit d'opposer à ce pseudo-désordre de la ville industrielle, des propositions d'ordonnement urbain rationnel, librement construites par une réflexion scientifique.

---

(suite note 6) science". Voir également Soler-Couteaux (P.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 1996, p. 1. Lavedan (P.), *Histoire de l'urbanisme*, H. Laurens, 1952. G. Bardet précise cependant : "... en 1880, l'architecte berlinois J. Stübgen publie la première édition de son *Städtebau* (construction de villes). C'est véritablement le premier traité d'aménagement des villes ; l'auteur y montre comment on doit respecter le passé, ne pas transformer ni déplacer le centre ancien, mais le dédoubler... Toutefois, le grand rénovateur de la forme urbaine est l'architecte viennois Camillo Sitte (1843-1903) à qui l'on doit la nouvelle recherche d'une structure organique, en réaction contre la géométrie et l'haussmannisme. Dans son *Art de bâtir les villes* (1889) il revendique, comme principe directeur, l'harmonie entre les creux et les pleins, entre les places où se déroule la vie publique et les bâtiments."

7. "... l'urbanisme est la science et l'art d'appliquer la prévoyance pratique à l'élaboration et au contrôle de tout ce qui entre dans l'organisation matérielle d'une agglomération humaine et de ce qui l'entoure. Cela comporte la correction des fautes du passé par des reconstructions et des aménagements appropriés. Cela comporte aussi la mise à profit de l'expérience du passé pour l'établissement de projets d'extension...". Ford (G.), *L'urbanisme en pratique*, E. Leroux, 1920, p. 196. Ford fut chargé du plan de reconstruction de la ville de Reims après la guerre de 1914-1918.

8. "L'avènement de l'ère machiniste a provoqué d'immenses perturbations dans le comportement des hommes, dans leur répartition sur la terre, dans leurs entreprises. Mouvement irrésistible de concentration dans les villes à la faveur de vitesses mécaniques, évolution brutale sans précédent dans l'histoire et qui est universelle. Le chaos est entré dans les villes". Résolution finale du 4ème Congrès des CIAM (Congrès internationaux d'architecture moderne) Town Planning Chart, 1933. connue sous le nom de *Charte d'Athènes*, rééditée en 1957, Editions de Minuit. Thème toujours d'actualité : "La grande ville de notre époque est disloquée, déstructurée, zonée, hachée, parcellisée, divisée, explosive, angoissante". Castro (R.), *Civilisation urbaine ou barbarie*, Plon, 1994, p. 42.

9. "Du point de vue structurel, dans les anciennes cités d'Europe, la transformation des moyens de production et de transport, ainsi que l'émergence de nouvelles fonctions urbaines, contribuent à faire éclater les anciens cadres, souvent juxtaposés, de la ville médiévale et de la ville baroque. Le nouvel ordre se crée, selon le processus traditionnel de l'adaptation de la ville à la société qui l'habite. En ce sens Haussmann, lorsqu'il veut adapter Paris aux exigences économiques et sociales du Second Empire, fait œuvre réaliste. Et le travail qu'il entreprend, s'il brime la classe ouvrière, choque les esthètes passésistes, gêne les petits bourgeois appropriés, contrarie des habitudes, est en revanche la solution la plus immédiatement favorable aux capitaines d'industrie et aux financiers qui constituent alors un des éléments les plus actifs de la société". Choay (F.), *op. cit.*, pp. 10 et 11.

Il existait, depuis l'Antiquité, des plans urbains mais il n'existait pas de planification<sup>10</sup>. L'idée de planification urbaine apparaît avec l'évolution des villes occidentales au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. La "géonomie" prend corps et tend à organiser rationnellement l'occupation et l'exploitation des espaces terrestres de la planète toute entière<sup>11</sup>. Cette planification rassemble les mécanismes et les processus permettant de maîtriser les phénomènes partiels qui contribuent à modifier la ville pour les intégrer à la totalité urbaine, afin que le devenir de la ville puisse être contrôlé de façon déterminée<sup>12</sup>. Les dispositifs prescriptifs et les règles de droit jouant, dans l'ensemble, un rôle décisif d'outil de réalisation, d'instrument de régulation et de moyen de légitimation<sup>13</sup>.

Démarche intellectuelle moderniste qui repose sur plusieurs *a priori* :

- d'abord la certitude d'un sens urbain, d'une fonction sociale de la ville<sup>14</sup>. L'urbanification est un processus spatial et social, résultat et cause de contradictions, lieu de métissage des mémoires, qui produit et développe sa propre structure. La ville de pierre n'a pas de sens mais la cité des Hommes lui en

10. "C'est ainsi que naît ou renaît la réflexion urbanistique. Elle succède à un urbanisme sans réflexion", Lefebvre (H.), *Le droit à la ville*, Ed. Anthropos, 1968, p. 25.

11. Rouge (M.-F.), *La géonomie ou l'organisation de l'espace*, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1947, p.194.

12. "Le plan est la ligne de conduite pour un délai donné, de la marche de l'agglomération ; les initiatives de la communauté ou celles des individus et des groupes s'ajusteront dans l'ordre et non plus dans le désordre. La chose est déterminée, les factions seront sans force, les discussions inutiles. Pour l'autorité et l'administration, il est la sécurité. Ce plan est assez fermé pour barrer la route à l'anarchie. Il est assez souple pour se plier aux initiatives et aux imprévisibles poussées de la vie", Le Corbusier, *L'Homme et l'Architecture*, n° 1-2, Le Plan directeur, 1945.

13. "L'urbanisme n'est pas seulement une discipline scientifique, c'est aussi une activité d'intérêt général qui permet de déterminer les cadres de la vie quotidienne de la grande majorité des citoyens et qui a été prise en charge par les collectivités publiques. Pour leur permettre de discipliner la croissance urbaine et de faire passer dans les faits les préceptes des urbanistes, une nouvelle police spéciale de la propriété immobilière ayant pour finalité l'aménagement urbain a dû être créée. Il s'agit de la police de l'urbanisme qui s'est progressivement enrichie et transformée jusqu'à donner naissance à un véritable « droit de l'urbanisme »", Jacquot (H.), *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, p. 7.

14. "L'apparente contingence qui préside au développement de nos communautés urbaines recouvre, en réalité, une logique historique. Dès les origines, des agglomérations se sont constituées pour répondre aux besoins matériels et psychologiques des individus, des familles, des groupes sociaux. La morphologie physique de chaque type de communauté exprimait les besoins psychologiques et les systèmes de valeurs de ses membres. Quand la tendance prédominante est l'auto-défense, l'agglomération est entourée d'un rempart ou d'un fossé protecteur. La rareté du terrain bâtissable entraîne une implantation dense. Les centres marchands ont exploité les intersections des routes de terre et d'eau, et se sont établis autour de places de marché vastes et ouvertes. Bref, la forme de la communauté urbaine était déterminée par les besoins sociaux et par les moyens dont on disposait pour leur donner satisfaction". Duhl (L.), in : *Cities and space : the future use of urban land. The human measure : man and the family in Megalopolis*, publié par L. Wingo, The Johns Hopkins Press, 1963, p. 136.

donne un. La morphologie des villes est une construction culturelle contingente, socialement déterminée qui participe du bonheur de l'humanité. La ville est toujours un lieu du futur. Quand bien même les nécessités de la sécurité, du commerce ou de l'agora seraient-elles obsolètes, *le besoin de ville cède la place au désir de ville*<sup>15</sup>.

- ensuite l'évidence d'une nécessité et d'une possibilité d'agir pour l'affirmation et la réalisation du sens<sup>16</sup>. C'est faire œuvre de progrès que de forger les conditions d'avènement de la cité du bonheur. Le désordre et l'anarchie des villes ne permettent pas de satisfaire les besoins humains de base : il convient d'y remédier.

75 - *La ville doit assurer, sur le plan spirituel et matériel, la liberté individuelle et le bénéfice de l'action collective.*

...

77 - *Les clefs de l'urbanisme sont dans les quatre fonctions :*

*habiter,*

*travailler,*

*se recréer (heures libres)*

*circuler.*

78 - *Les plans détermineront la structure de chacun des secteurs attribués aux quatre fonctions-clefs et ils fixeront leur emplacement respectif dans l'ensemble.*

79 - *Le cycle des fonctions quotidiennes : habiter, travailler, se recréer (récupération), sera réglé par l'urbanisme dans l'économie de temps la plus stricte, l'habitation étant considérée comme le centre même des préoccupations urbanistiques et le point d'attache de toutes les mesures.*

Ce contenu décisif de la *Charte d'Athènes* constitue probablement l'illustration la plus significative de cette prétention.

Mais les faits ont la vie dure, et un siècle plus tard, le bilan des théoriciens de l'urbanification est assez décevant.

La ville reste le lieu d'une vie intense d'intérêts multiples et contradictoires. Elle joue le rôle de catalyseur social, de pôle d'attraction et de diffusion culturelle ; elle est agglomération de populations, et lieu par excellence d'entrecroisement des faits de civilisation : le religieux, le culturel et l'art, le politique, le militaire tout autant que l'économique. C'est, de plus en plus, un territoire étrange où l'homme, pour se réaliser, accepte de perdre un peu de son identité pour vivre avec des gens qui ne sont pas de sa tribu. Le caractère communautaire se réduit au profit de la citoyenneté, au sens de l'habitant de

15. Castro (R.), *op. cit.*, p. 17.

16. "... vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'expansion de la société industrielle donne naissance à une discipline qui se distingue des arts urbains antérieurs par son caractère réflexif et critique, et par sa prétention scientifique", Choay (F.), *op. cit.*, p. 8.

la cité ; à l'inverse, les communautés, le *tribalisme*, sont la négation et la fin des villes au sens européen des villes. La *ville monde* est un lieu de lumières, de liberté et de solitude. Le creuset de l'individualisme et des intérêts particuliers<sup>17</sup>. *L'arche de Noé, c'est la tolérance obligatoire*<sup>18</sup>.

Tous ces comportements individuels ou collectifs affectent la ville prise globalement. Si tous n'entraînent pas des mouvements profonds, certaines actions mettent en question des équilibres et font intervenir des mécanismes régulateurs plus ou moins efficaces. Les activités qui s'opèrent dans la structure urbaine tendent à modifier cette structure même. La constitution de l'espace urbain dépend du contrôle des comportements qui l'affectent. Lorsque la ville laisse échapper à son contrôle des comportements nouveaux, elle n'arrive plus à dominer les mouvements qui naissent en elle. On peut avancer l'idée selon laquelle des comportements économiques, en particulier, dont l'intentionnalité n'est pas nécessairement collective, mettent en question, toujours et partout, les objectifs fondamentaux qui déterminent une certaine cohérence dans l'utilisation de l'espace et des sols, c'est-à-dire un certain ordre spatial sans que la ville et ses autorités puissent les maîtriser tous et toujours. Le désordre est inhérent à la ville en tant qu'il est la concrétisation d'un processus dialectique complexe qui met en œuvre des intérêts contradictoires de forces opposées. Les dimensions humaines, culturelles mais aussi économiques et sociales de la ville sont le ferment de son instabilité physique. L'ordre urbain n'est que le moment exceptionnellement fugace d'un équilibre spatial fragile qui correspond à l'affirmation et à la domination temporaire d'un intérêt dominant<sup>19</sup>.

La situation paradoxale de certaines émergences urbaines contemporaines peut servir d'illustration et de champ d'analyse à cette hypothèse du désordre urbain.

---

17. "Cité c'est le nom qu'on donne  
A tout un ramas de personnes  
Cherchant au plus grand dam d'autrui  
Leur intérêt et leur profit."

Robert Crowley (poète anglais du XVI<sup>e</sup> siècle) cité par Mumford (L.), *La cité à travers l'histoire*, Le Seuil, 1964, p. 436.

18. Braudel (F.), *Le temps du monde*, Armand Colin, 1979, p. 20, parlant de l'avènement des villes-monde.

19. "La ville écrit et prescrit, c'est-à-dire qu'elle signifie : elle ordonne, elle stipule... Si l'on considère la ville comme œuvre de certains "agents" historiques et sociaux, cela conduit à bien distinguer l'action et le résultat, le groupe (ou les groupes) et leur "produit"... Peut-être devrions-nous ici introduire une distinction entre la ville, réalité présente, immédiate, donnée pratico-sensible, architecturale — et d'autre part "l'urbain", réalité sociale composée de rapports à concevoir, à construire ou reconstruire par la pensée. Toutefois cette distinction se révèle dangereuse et la dénomination proposée ne se manie pas sans risques. L'urbain ainsi désigné semble se passer du sol et de la morphologie matérielle, se dessiner selon le mode d'existence spéculatif des entités, des esprits et des âmes, s'affranchissant d'attaches et d'inscriptions dans une sorte de transcendance imaginaire..." Lefebvre (H.), *op. cit.*, p. 55-56.

Le développement rapide et massif d'implantations périphériques, essentiellement commerciales et publicitaires, ayant entraîné un usage social bien particulier, a donné naissance à la catégorie pratique des *entrées en villes*. Espace original largement perçu comme fortement stigmatisé, tant sur le plan du bâti que de l'environnement, et qui symbolise souvent la déstructuration urbaine au même titre que les banlieues (I), l'analyse des entrées en ville permet de mieux cerner les prétendus éléments constitutifs du désordre urbain (II), et illustre, compte tenu des difficultés rencontrées pour en limiter l'extension, l'impuissance des approches urbanistiques et de leurs réglementations, et la tendance à des crispations autoritaires du pouvoir politique, dont l'efficacité reste à démontrer (III).

### I - LE PARADOXE DES PORTES

La transformation caractéristique des abords immédiats d'agglomération a suscité bon nombre d'interrogations et de réactions<sup>20</sup>. Souvent perçues comme des *désordres visuels et spatiaux*<sup>21</sup>, ces mutations sont l'objet de récriminations parfois véhémentes, faisant resurgir les thèmes traditionnels de la ville défigurée, cette fois, non pas en son cœur, mais dans son pourtour et ses points d'approche ou d'accès immédiats (A).

Les points du contact entre le "dedans" et le "dehors" se métamorphosent en longs couloirs initiatiques qui constituent des préalables obligés à la ville. Les entrées de ville deviennent entrées en ville, formes modernes des barrières et octrois (B).

A) La croissance antérieure des villes avait produit des quartiers suburbains monotones qui constituaient une ceinture habitée des agglomérations mais qui présentaient une façade, un front de contact et occupaient l'horizon urbain<sup>22</sup>.

Les entrées en villes contemporaines se présentent comme des entonnoirs aux goulots étroits qui canalisent la pénétration de et dans la ville entre deux haies de façades latérales sans consistance et sans épaisseur. La porte d'entrée est précédée d'un long corridor d'accès qui anticipe la ville, en modifie la perception tout autant qu'il en transforme la constitution et le fonctionnement.

Rattachées au processus ordinaire de l'exurbanisation, les entrées en villes touchent les grands axes de pénétration des agglomérations contemporaines.

20. Cf. le bilan négatif de la grande distribution en matière d'emploi, d'environnement et d'aménagement du territoire tiré par le Président de la République en avril 1996.

21. Chaline (C.), "Le désordre des entrées en ville", in : *Environnement et aménagement du territoire*, sous la dir. de Gaudemon (J.-P. de), Publication DATAR - Documentation française, 1996, pp. 61 à 68.

22. Carrière (F.), Pinchemel (Ph.), *Le fait urbain en France*, A. Colin, 1963.

Elles apparaissent à ce titre comme une sorte d'accompagnement parasitaire de ces réalisations vitales de l'aménagement moderne : les voies de communication susceptibles d'assurer le désenclavement, le maillage du territoire et la construction réticulaire des régions urbaines, conditions du développement, voire de la survie, des villes. L'ordonnement rationnel et la conception efficace des pénétrations essentielles des agglomérations, conçus comme un principe fondamental de l'irrigation vitale de leur tissu, génèrent parallèlement un foisonnement d'activités spécifiques qui rescussite un désordre renouvelé en le déplaçant<sup>23</sup>.

Leur particularisme réside parallèlement dans la nature et la destination des implantations considérées.

C'est fort logiquement que se développent, le long des axes majeurs de pénétration qui drainent les flux d'entrée et de sortie des agglomérations, des activités commerciales ou para-commerciales adaptées à ces caractéristiques spatiales.

Ces grandes voiries d'accès ou de desserte, considérées comme des éléments essentiels du développement urbain (et qui à ce titre se sont multipliées ou restructurées depuis cinquante ans), répondent aux nécessités de la communication entre les villes et leurs environnements proches ou lointains<sup>24</sup>.

Elles facilitent les migrations et incitent aux déplacements des populations de plus en plus mobiles et motorisées.

L'ensemble des facteurs est réuni, qui caractérisait jusqu'alors les grandes rues commerçantes, pour une accumulation d'installations économiques et commerciales de type contemporain parmi lesquelles les grandes surfaces font figure de précurseurs.

Ainsi les voies d'accès des villes importantes (toutes celles de plus de 30000 habitants en l'état actuel des choses) deviennent les lieux et les supports d'équipements qui, par leur nature et leur mode de fonctionnement (la grande distribution) dépendent principalement de la masse des visiteurs. Elles donnent naissance à des excroissances urbaines pour consommateurs motorisés qui constituent des espaces monofonctionnels perturbants. Elles délimitent restrictivement des espaces originaux, implicitement urbanisables compte tenu de leur situation : en lisière d'agglomération, souvent intercommunales, et caractérisés par des compétitions foncières et des conflits d'intérêts ni anticipés par les règlements d'urbanisme et fort peu combattus par les collectivités territoriales en raison des retombées financières qu'elles occasionnent.

23. Pumain (D.), *La dynamique des villes*, Economica, 1982.

24. Sanders (L.), *Système de villes et synergétique*, Anthropos, 1992.

En ce sens, elles sont tout à la fois ordre et désordre :

— Racciation d'un ordre nouveau d'une pratique commerciale originale de consommateurs renouvelés, favorisé par la commodité d'accès et de stationnement et qui "externalise" la pratique commerciale.

— Désordre dans la construction ordonnée d'un idéal fonctionnel qui projetait dans une place centrale l'essentiel de l'activité commerciale.

*B)* Un modèle général se développe rapidement aux entrées des villes importantes qui regroupe des services et des commerces adaptés et conditionnés par la facilité de la circulation automobile et indissociablement liés au principe même de la canalisation ordonnée et efficace des flux urbains.

Structurées autour d'une vaste aire de stationnement de véhicules, facilement accessibles, ces activités de service ou de distribution répondent aux évolutions de la circulation individuelle et des transformations de la vie sociale.

A la suite des précurseurs spécifiques et probablement révélateurs de l'efficacité du principe que sont les hypermarchés et leurs galeries marchandes, se sont d'abord constitués des ensembles d'entrepôts-ventes et de "magasins discount" dans le domaine de l'ameublement, du vêtement et de l'électroménager. Formes commerciales classiques de la société automobile de consommation.

Une seconde vague d'implantation voit se multiplier les surfaces consacrées au jardinage, au bricolage, aux accessoires automobiles et aux "solderies" de tout genre. L'ensemble est complété par l'apparition plus récente de prestations de service classiques, redéfinies pour s'adapter et s'intégrer au phénomène : activité hôtelière presque totalement automatisée (accueil, paiement...), restauration rapide sous forme de cafétaria "self-service" ou de service au volant ("drive-in"), enfin, multiplication des cinémas de rocade.

Le non-aménagement des abords arrières de ces voiries, lié à la nécessité d'une ouverture en façade des entreprises implantées, détermine l'étirement sans consistance de ces zones particulières, qui pointent de plus en plus loin des parties urbaines densifiées leurs rayons, comme des antennes fragiles d'un monstre difforme et maladroit.

Le paradoxe tient alors à ce que l'on n'entre plus en ville, mais à ce qu'à l'inverse, on se tient à la lisière lointaine de ses points avancés, voire qu'on sorte de la ville pour consommer.

Le phénomène peut s'apparenter au passage d'une ville dont la signification restait jusqu'alors, dans ce domaine, relativement stable, à une ville dont le sens se transforme fondamentalement et qui produit un nouvel usage de la ville altérant sa structure spatiale.

Cette modification résulte de la conjugaison de deux facteurs :

— la perturbation de la communauté urbaine par des usages sociaux nouveaux, étrangers au sens traditionnel et au fonctionnement de ses institutions et en particulier au système de l'espace urbain<sup>25</sup> ;

— la modification des systèmes de communication qui, en se perfectionnant et en se généralisant, offrent à la population toujours plus de mobilité et une information plus finement synchronisée avec l'accélération de l'histoire<sup>26</sup>.

La mutation peut être comparée aux bouleversements qui ont accompagné l'apparition de la ville industrielle et s'accompagne des mêmes discours sur l'ordre et le désordre<sup>27</sup>.

La perception négative, en termes de désordre, si ce n'est de chaos, de ces ensembles mercantiles et racoleurs, résulte de deux caractéristiques fondamentales, en l'espèce cumulées : la localisation spatiale et l'indigence architecturale.

## II - LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DU DÉSORDRE

Le thème du désordre est une constante de l'urbanisme contemporain dont il constitue le point de départ. La prétention de l'urbanisme à une rationalisation de la ville repose sur la condamnation du principe et des conséquences du caractère pathogène des nouvelles formes urbaines<sup>28</sup>.

L'emprunt au vocabulaire de la médecine renforce l'idée de dérèglements susceptibles d'une thérapie : le centre est le cœur de la ville, les espaces verts

25. "Par définition, la ville est un organisme ouvert, percé de toute part par des axes de communications, troué de surfaces inoccupées, flanqué d'espaces verts et de terrains vagues... Au sens strict, elle ne peut avoir une limite — si ce n'est, comme autrefois, lorsqu'elle était entourée d'une muraille — car elle ne représente pas une surface mais un ensemble plus ou moins compact d'objets (d'habitations, d'usines) dont la densité se dilue plus ou moins rapidement dans l'espace, lorsque l'on s'éloigne de son centre. Le concept d'agglomération — littéralement : unir en une masse compacte — désigne cet ensemble d'objets unis par un caractère morphologique, celui de la densité d'occupation du territoire." Moriconi-Ebrard (F.), *L'urbanisation du monde depuis 1950*, Ed. Anthropos, Collection "Villes", 1993.

26. Laborit (H.), *L'homme et la ville*, Flammarion, 1981.

27. Lepetit (D.), Pumain (D.) (coordonné par), *Temporalités urbaines*, Anthropos, 1989.

28. "Jusqu'à présent nos villes modernes ont été de simples agglomérations de population. Ce doit être notre but de transformer ces mêmes agglomérations en communautés consciemment organisées trouvant dans les villes et cités de nouveaux foyers au vrai sens du mot, jouissant de cette vie plus complète qui provient de relations plus intimes, trouvant dans l'organisation de ces cités le stimulant nécessaire à la pratique des nobles buts qui ont contribué à les réunir. Aristote a défini la ville comme une place dans laquelle les hommes mènent une vie commune pour une noble fin. Le mouvement vers l'amélioration des villes dont le "Town Planning" ne forme qu'une branche, doit avoir pour but la création d'une cité telle qu'elle puisse exprimer dès le premier abord le sentiment de la vie sociale et inciter ses habitants à la poursuite de la noble fin", Unwin (R.), *Town Planning in Practice*, 4ème édition, 1914, traduction H. Sellier.

sont ses poumons, parler des artères est du langage courant et le tissu urbain avec ses cellules et ses zones sensibles a la même résonance<sup>29</sup>. Il existerait, dans ce cadre, une pathologie de la ville, voire de véritables malformations urbaines, qu'il est possible de distinguer de la pathologie des habitants et de guérir par des moyens salvateurs appropriés<sup>30</sup>.

C'est une vision perfectionniste, voire idéalisée de la ville, qui permet de montrer du doigt les déviations et leur nocuité, et d'imaginer les moyens de les réduire<sup>31</sup>. L'urbanisme ne se cantonne pas à une somme d'interventions partielles et additionnelles sur le tissu urbain, il se conçoit lui-même comme une maîtrise globale et continue du développement des villes<sup>32</sup>. Représentation idéale de la "cité du bonheur" largement conditionnée idéologiquement par les

29. Koechlin (R.), *Après hier, avant demain, la ville*. Ed. A. Delcourt, Lausanne, 1988.

30. *La situation de la classe laborieuse en Angleterre*, Editions sociales, 1845. Dans le chapitre intitulé "Les grandes villes", Engels, quant à lui, découvre la réalité urbaine dans toute son "horreur". Mais à aucun moment cette réalité ne s'identifie à un simple désordre, encore moins avec le mal, avec une maladie de la société comme dans de nombreux textes littéraires ou scientifiques jusqu'à nos jours. Un ordre spécifique, celui de la production industrielle gérée par la bourgeoisie engendre selon Engels, un désordre spécifique, le désordre urbain : "il est impossible d'imaginer l'amoncellement désordonné des maisons entassées littéralement les unes sur les autres, véritable défi à toute architecture rationnelle", p. 90. L'ordre et le désordre urbains, Engels les découvre et les dit significatifs. Ils révèlent la société entière. "La façon dont est satisfait le besoin d'abri est un critère pour la façon dont le sont tous les autres", p. 107. Sur l'analyse marxiste, cf. Lefebvre (H.), *Le droit à la ville*, Anthropos, 1968 ; *La pensée marxiste et la ville*, Casterman, 1972 : "Les forces productives, dans leur croissance, malgré les "entraves" des rapports de production capitalistes, stimulées par deux guerres mondiales, ont atteint une telle puissance qu'elles produisent l'espace. A l'échelle mondiale, l'espace n'est pas seulement découvert et occupé, il est transformé, à tel point que sa "matière première", la "nature", est menacée par cette domination qui n'est pas une appropriation. L'urbanisation générale est un aspect de cette colossale extension... Cet espace est donc le siège d'une contradiction spécifique. La ville s'étend démesurément ; elle éclate. S'il y a urbanisation de la société, et par conséquent absorption de la campagne par la ville, il y a simultanément ruralisation de la ville. Les extensions urbaines sont soumises à la propriété du sol, à ses conséquences : rente foncière, spéculation, raréfaction spontanée ou provoquée, etc.", p. 152-153.

31. "Organiser l'espace, entendu dans sa réalité concrète et géographique, et considéré dans sa totalité aussi bien physique, chimique, biologique, qu'humaine, les structures fonctionnelles les plus propres à répondre à la totalité des besoins spirituels comme à ses besoins matériels ; c'est chercher, et s'efforcer de réaliser, la meilleure adaptation réciproque possible de l'espace et de la société", Rouge (M.-F.), *La géonomie ou l'organisation de l'espace*, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1947. p. 194. Cf. également du même auteur : "Définition des agglomérations", in : *Urbanisme*, n° 60, 1958 ; *Introduction à un urbanisme expérimental*, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1951 ; "Les unités urbaines, cités organiques à l'échelle humaine", in : *Urbanisme*, n° 54, 1957... Textes parmi les plus caractéristiques de la prétention délirante de l'urbanisme "scientifique" moderniste.

32. "L'élaboration d'un plan d'urbanisme nécessite deux facteurs complémentaires : d'une part, la connaissance par des recherches positives des besoins et des aspirations des populations ; d'autre part, d'un point de vue normatif, la référence à un ordre social et à des systèmes de représentations qui doivent permettre de dresser la trame du tissu urbain", Chombart de Lauwe (P.), "Espace social et urbanisme des grandes cités", *La vie urbaine*, juillet-septembre 1951.

intérêts dominants à un moment déterminé et qui conduit à imposer par tous les moyens un ordre efficace<sup>33</sup>.

Le thème contemporain de la stigmatisation des entrées en villes procède de la même démarche. La dénonciation du désordre présumé prend appui sur deux arguments décisifs.

D'abord la critique esthétique et paysagère, d'inspiration architecturale, qui dénonce la qualité des implantations et l'agressivité de leurs formes (A).

Ensuite, une remise en cause plus fondamentalement urbanistique, qui s'émeut de la contestation perturbatrice d'une définition spatio-temporelle, largement admise, des stratégies contemporaines d'aménagement (B).

A) L'appréciation subjective de la beauté architecturale du bâti constitue un élément traditionnel de la dénonciation du désordre urbain. Les associations sont innombrables qui dénoncent l'atteinte au patrimoine portée par la "laideur" des constructions nouvelles. L'esthétique néoclassique reste un critère essentiel de l'ordre urbain. Le discours tend à accréditer l'idée selon laquelle, même les ouvrages modestes du XIX<sup>e</sup> siècle étaient correctement faits alors que le XX<sup>e</sup> siècle produit des bâtiments peu soignés où la forme esthétique perd de plus en plus de son importance dans une ville de moins en moins définie, signée par son architecture. La ville ne serait plus le lieu où la société s'expose ; lieu d'une condensation des objets, de la production, densification qui fait exposition. Or la ville elle-même n'existerait réellement que si elle se donne comme œuvre d'art, comme un ensemble de signes où s'incarnent les valeurs d'une société, la mémoire des citoyens, l'histoire et le devenir d'une civilisation ; la métropole moderne doit être pensée comme l'œuvre d'art totale de la modernité. Le désordre à combattre tient alors à la propagation métastatique des réalisations "hideuses" qui rompent l'harmonie d'un ensemble spontanément agréable à vivre. La forme nouvelle abolit la fonction symbolique de la ville que les princes demandaient autrefois aux plans et aux dessins des architectes. L'unité urbaine éclatée ; ce qui était jadis le produit tangible d'une civilisation, tend à devenir un lieu dépourvu de dimension historique et de connotation humaine.

Les franges urbaines des agglomérations symbolisent aujourd'hui un modèle général répétitif qui donne la priorité à l'habillage publicitaire le plus agressif au détriment de toute recherche d'une harmonie architecturale, et constitue la cible favorite des critiques formulées à l'encontre des entrées en villes. L'hétérogénéité des formes est fortement dénoncée, au même titre que l'indigence des matériaux utilisés, la précarité des constructions, la violence des

33. "Le désir d'imposer l'ordre à la confusion, de faire naître l'harmonie de la dissonance et l'unité de la multiplicité est une sorte d'instinct intellectuel, une tendance originelle et fondamentale de l'esprit", Huxley (A.), *Retour au meilleur des mondes*, Plon, 1959, p. 183 et plus loin : "la beauté du rangement servira de justification au despotisme".

couleurs, l'agressivité des lumières. Désordre de ces décors de carton-pâte à vocation commerciale, sans style architectural et qui malgré quelques vestiges du paysage agricole antérieur, ne créent aucune centralité dans ces éclatements sordides et inhumains de l'espace urbain qu'ils déchirent et détruisent. Désordre qui constitue une vitrine fort peu avenante de la ville dans son ensemble. C'est la ville toute entière qui pâtit de ce laisser faire en périphérie, contraste violent avec les efforts déployés dans l'amélioration des centres-villes et handicap pour toute stratégie de développement économique ou touristique.

Discours classique d'un ordre conservateur contesté par ceux qui y voit un modèle d'urbanisme qui s'effondre. Le triomphe de l'automobile a non seulement produit des rocade et des périphériques, mais il a assuré la domination des grandes zones commerciales au détriment de centres-villes nostalgiques exclusivement touristiques, pétrifiés dans le patrimonial et le muséographique. A partir de cet état de fait, tente de s'institutionnaliser un ordre architectural et urbain nouveau qui prend appui, justement, sur les caractéristiques honnies du désordre dénoncé. L'imaginaire de la ville doit devenir celui de la rue aux affiches bariolées avec le vertige visuel des automobiles lancées à toute vitesse, le mouvement incessant et confus de la foule, le clignotement des enseignes lumineuses. "*Le nomadisme cosmopolite, l'esprit démocratique et la décadence des religions, ont absolument rendu inutiles les grands édifices décoratifs et impérissables qui exprimaient l'autorité royale, la théocratie et le mysticisme*"<sup>34</sup>.

L'ordre architectural nouveau qui cherche à s'imposer repose sur une esthétique de la polychromie des rues, de la simultanéité des perspectives, de la polyphonie des rythmes mécaniques, associée à une nouvelle morale de l'anonymat dans la multitude, de l'extériorité, du mouvement et de la rapidité efficace.

**B)** Un autre argument décisif sert à la dénonciation du désordre urbain. Il concerne la localisation même des entrées en villes, au titre d'une consommation extensive du territoire, imposant une autre représentation de l'occupation des sites<sup>35</sup>.

Le foisonnement de marges urbaines monovalentes perturbe l'ordonnement traditionnel des fonctions de la ville, bousculant par là-même un certain nombre d'intérêts essentiels. Le fonctionnalisme urbain, essentiellement depuis la *Charte d'Athènes*, est lié à une conception machiniste et plus encore organiciste de la ville<sup>36</sup>. La "fonction urbaine" est la fonction qu'exerce une

34. Marinetti (F.), *Manifeste du futurisme*, 1909. Marinetti est le fondateur d'un "futurisme vitaliste" qui refuse la tradition et exalte la vitesse, la machine, le dynamisme de la vie moderne, avec "l'amour du danger", "l'agressivité" et la violence qui s'y rattachent.

35. Sassen (S.), *Global city. New-York, London, Tokyo*. Princeton University Press, 1991.

36. Choay (F.), *op. cit.*, p. 81 : "*L'urbaniste doit cesser de concevoir l'agglomération urbaine exclusivement en termes de modèles et de fonctionnalisme. Il faut cesser de répéter des formules figées qui transforment le discours en objet...*"

portion de l'espace urbain par rapport à la collectivité, dans son ensemble et dans ses parties mais aussi dans ses relations avec l'extérieur<sup>37</sup>. L'espace est d'abord constitué par le sol dont il est possible de faire des usages multiples et diversifiés<sup>38</sup>. Il n'y a fonction d'espace et fonction urbaine que dans la mesure où l'utilisation de l'espace est impliquée par les activités des sujets<sup>39</sup>. La signification d'un espace est liée au caractère de ce qui est offert sur le lieu de son extension et de son déploiement territorial<sup>40</sup>.

Dans cette perspective, le centre se caractérise comme un espace complexe dont les fonctions sont, relativement à celles d'autres espaces, plus étendues, ou plus générales. C'est un pôle nodal dominant par rapport à certaines autres portions de l'espace pour lesquelles il exerce une attraction fonctionnelle. Les fonctions d'un centre sont générales dans la mesure où elles s'étendent à des populations qui occupent d'autres lieux dont les fonctions ne s'étendent pas à la fraction centrale<sup>41</sup>. La dialectique progressive de la centralité, à travers la composition de l'espace urbain correspond à la systématisation fonctionnelle de l'espace comme réseau de communication sociale. Les centres ne sont pas seulement des éléments de régulation de l'échange entre les éléments urbains, mais les lieux d'intersection entre échanges de relations sociales et échanges de structures urbaines, une condensation spatiale des processus urbains.

Le risque de la périphérisation commerciale des entrées en ville apparaît alors clairement<sup>42</sup>. Il dénature la constitution fondamentale du centre ville en introduisant un principe de concurrence qui affaiblit une de ses fonctions traditionnelles et remet en cause sa domination, voire son existence. La consommation de biens et de services, et à ce titre l'activité commerciale généralisée, constituait une fonction urbaine essentielle dont la centralité caractérise tradi-

37. Castells (M.), *La question urbaine*, Maspéro, 1972.

38. Ledrut (R.), *L'espace social de la ville*, Anthropos, 1968.

39. Coing (H.), *Rénovation urbaine et changement social*, Ed. ouvrières, 1966.

40. Ascher (F.), *Métapolis*, Odile Jacob, 1996. Le vocabulaire évolue en même temps que la ville à laquelle il se rapporte : aire métropolitaine, mégapole, ville-monde, région urbaine, métropole et concentration métropolitaine.

41. Lamy (B.) et Yvon (G.), *Aspects symboliques du centre*, Centre de sociologie urbaine, 1969.

42. Selon une étude "Centralité urbaine et fonction commerciale des villes moyennes" du Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports [cf l'article de Guégen (J.-Y.) in : *Le Moniteur des Villes*, Avril 1993, p. 24-25.], au cours des dix dernières années, le développement des planchers commerciaux en centre ville (+ 9,6% en mètres carrés) est très faible. Par comparaison, les périphéries des communes, principalement les entrées de villes, ont connu une véritable explosion (+ 68,15 %). Une ville comme Amiens voit s'ouvrir en 1992 la restructuration de l'équipement des Halles en centre ville : 7000 m<sup>2</sup> dont 1000 de super marché et 1500 de galerie marchande. En 1991, la ZAC commerciale de la Vallée des Vignes, à l'entrée sud de la ville, offrait 12000 à 15000 m<sup>2</sup> de surface aménagée. L'année 1992 voit, quant à elle, se mettre en place une autre ZAC, à l'entrée est (commune de Longueau) de l'agglomération (156000 habitants), une surface à destination commerciale de 14500 m<sup>2</sup>. A Caen, l'ouverture en périphérie de Continent 2-Mondeville (38000 m<sup>2</sup>) représente plus de 12 fois la superficie d'une extension (1200 m<sup>2</sup> pour Monoprix) en centre-ville.

tionnellement l'efficacité<sup>43</sup>. Le centre a toujours constitué le lieu privilégié de l'activité commerciale<sup>44</sup>. Cette fonction majeure prend plus d'importance encore avec la révolution industrielle, en ce qu'elle s'accompagne d'un processus de relégation progressive de l'habitat dans les quartiers et les faubourgs de périphérie. L'activité marchande et les équipements administratifs servent d'armature essentielle des centres villes dès le XIX<sup>e</sup> siècle.

A une époque où les déplacements individuels automobiles ne sont pas banalisés, cette concentration d'équipements et de services est parfaitement justifiée et indispensable pour être accessible à tous. Elle est par ailleurs la condition de la rentabilité d'une consommation généralisée. La banalisation de l'autonomie de déplacement au cours des années soixante, bouleverse les pratiques commerciales et réoriente la localisation de leur épanouissement. Les "grands commerces" implantés en périphérie captent progressivement une clientèle ménagère, délaissant aux "petits commerces" du centre ville une clientèle fondamentalement transformée et moins importante. Il ne subsiste en centre ville qu'un commerce d'impulsion qui transfigure l'usage social du centre et menace parfois son avenir<sup>45</sup>.

L'éclatement de la fonction commerciale des villes et son éparpillement exacerbent des concurrences entre divers lieux de chalandise qui ôtent aux centres traditionnels une de ses fonctions essentielle. La part non négligeable du volume du commerce de détail et des ventes<sup>46</sup> et les services de plus en plus nombreux qui se trouvent transplantés en dehors du centre traditionnel des villes, constituent un élément de dévitalisation et de désertification qui le menace très directement dans sa fonction dominante. Les entrées en villes, en tant que non-centre par définition, même si, et justement parce qu'elles créent d'autres centres, sont une perturbation de la constitution urbaine au regard du désordre qu'elles introduisent dans la localisation de la fonction commerciale des villes.

---

43. Sous réserve des nécessités militaires, les places et les marchés sont à l'origine des centres-villes du Moyen-Age comme de l'âge baroque, dans de très nombreux cas, ils sont à l'origine de la ville elle-même. Dans cette perspective, certains auteurs voient dans la transformation de l'activité commerciale, une remise en cause de l'existence de la ville. "*Le paradoxe urbain moderne réside dans le fait qu'il n'existe plus aucune des raisons rationnelles qui ont fabriqué la ville selon des formes exprimant les fonctions premières : défense, commerce, agora. Les immatériaux comme la télévision ou les ventes par correspondance n'ont besoin ni d'espaces ni de lieux. La place publique, le marché n'ont pratiquement plus de sens puisque les médias nous servent tout à domicile*", Castro (R.), *Civilisation urbaine ou barbarie*, op. cit., p. 17.

44. Allen (P.), "Dynamique des centres urbains", *Sciences et techniques*, avril 1978, n° 50.

45. Le constat est frappant du développement dans les centres-villes des commerces de "tentation immédiate" (pâtisseries, boulangeries, chocolatiers, fleuristes...) dont l'usage non prémédité correspond à des achats occasionnels, superflus, dans la plupart des cas peu importants et occasionnés par la rencontre.

46. C'est même parfois la totalité d'un secteur qui a pratiquement disparu du centre ville : ameublement, électro-ménager...

L'accueil renouvelé des activités commerciales dans leurs pratiques nouvelles a accéléré l'étalement et l'éparpillement de la ville.

La "tache urbaine" devient la figure emblématique des dérèglements qui affectent le fonctionnement traditionnel de la ville<sup>47</sup>. Les entrées en villes se trouvent alors chargées de tous les maux et sans dissèrnement : la concurrence déloyale aux petits commerces des zones rurales, l'accroissement des flux routiers qui excèdent la résistance des réseaux existants, l'enchérissement des terrains de proximité excluant de fait une densification à usage résidentiel, le risque de constitution de friches commerciales en cas de défaillance liée à la récession économique, la constitution de zones supplémentaires d'insécurité et de délinquance...

Les entrées en villes ne sont plus la conséquence d'un profond bouleversement de la pratique sociale d'une consommation généralisée, mais la cause d'un désordre urbain souvent simplement perçu au travers de son apparence architecturale ou de son atteinte à l'écologie.

### III - LES LIMITES DE LA RÉGULATION JURIDIQUE

Les désordres engendrés par les entrées en villes apparaissent d'autant plus révélateurs, qu'il existe un arsenal assez considérable de textes législatifs et réglementaires et de documents prévisionnels d'aménagement destinés à maîtriser l'urbanisation<sup>48</sup> (A).

L'insuffisance des interventions prescriptives d'anticipation a permis la constitution rapide de situations urbaines, dans la plupart des cas irrémédiables, dont l'approche curative demeure largement hésitante (B).

Le traitement "esthétique" du désordre des entrées en villes<sup>49</sup> ne réduit pas l'intensité de la confrontation des intérêts et génère des dispositions législatives et réglementaires autrement contraignantes (C).

A) L'inflation, souvent dénoncée, des normes juridiques accentue le sentiment d'un appareillage particulièrement attentif aux divers aspects du développement urbain et qui préjuge de son efficacité<sup>50</sup>.

47. Claval (P.), *La logique des villes*, Litec, 1982.

48. Rousseau (D.) et Vauzeilles (G.), *L'aménagement urbain*, PUF, 1992.

49. Rodriguez (Y.), *La protection administrative de l'esthétique*, Droit et Ville, 1982.

50. "Ceux-ci (les POS) sont la clé de toutes les autorisations ou interdictions de construire, d'ouvrir ou non à l'urbanisation telle ou telle zone, le tout, bien sûr, en fonction d'un parti d'aménagement qui, comme il a été dit, doit, pour être valable, correspondre à un intérêt général" Antier (C.), in : *Les POS en questions*, Colloque CAUE, Val de Marne-CNFPT, novembre 1992, ed. CNFPT, 1993, p. 15.

La sophistication de bon nombre de plans d'urbanisme et des réglementations qui les accompagnent, s'accomode mal d'une éventuelle persistance d'un désordre quelqu'il soit. Les plans d'occupation des sols et autres documents de planification urbaine sont, le plus souvent, perçus comme les symboles triomphants de l'ordre rationnel des villes modernes, et à ce titre, incontestables dans leur principe.

Le désordre des entrées en villes bouscule cette certitude d'un ordre urbain prévisible, maîtrisé et garanti, inscrit dans un document qui le certifie<sup>51</sup>. Les entrées d'agglomérations semblent, au contraire, constituer des espaces où la règle de droit est quasi absente et la volonté politique battue en brèche et inefficace<sup>52</sup>. Territoires où le principe traditionnellement affirmé de la prévision et du contrôle montre ses limites<sup>53</sup>.

Au titre de la prévention, les plans d'occupation des sols se sont bien souvent révélés des instruments de faible efficacité<sup>54</sup>. Leur raison d'être : *"ne pas faire*

51. *"Le dossier POS a fait l'objet de bien des critiques. On lui reproche d'être un document d'inspiration fonctionnelle qui tend à imposer un traitement des espaces urbains en forme de zonage dans la lignée de la mode des années 1960. L'application routinière et systématique du règlement en grands secteurs, présentée comme une remise en ordre nécessaire et efficace amène à transformer la ville en une mosaïque d'éléments hiérarchisés clairement identifiables à tous les points de vue : forme urbaine et composition sociale (centre ancien, quartiers dor-toirs satellites plus ou moins huppés, zones d'usages spécifiques, travail, sports, loisirs...). En fait, le POS est soupçonné de porter en lui des risques de perversion graves : cadrage systématique qui organise une certaine ségrégation, modèle urbain simpliste, répétitif et exportable, produit techniciste qui tend vers une forme préétablie, à terme. Il lui est reproché également de tenter de « gérer dans le même temps le général et le particulier, le long terme et l'immédiat », et de passer pour le document de planification par excellence, les ZAC étant considérées comme des outils opérationnels utiles en cas de besoin. Ces points de vue ont l'avantage de mettre en lumière l'importance qu'il faut accorder à ce document, et les responsabilités qu'il assume", Vallet (G.-C.), Les POS en questions, op. cit., p. 30.*

52. Rapport du Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992.

53. *"La ville est en effet un domaine où le volontarisme de l'action publique de l'Etat rencontre rapidement ses limites, car trop d'acteurs, publics ou privés, sont capables de disposer de ressources qui en sont indépendantes, à des degrés divers. On le remarque aisément dans les domaines des structures territoriales, de l'urbanisme et de la politique de la ville, ainsi que des services publics locaux. Le droit peut favoriser certaines orientations ou certains intérêts, ou au contraire y faire obstacle. Mais, de manière générale, l'application du droit, ou plus exactement son utilisation, est soumise aux objectifs des acteurs locaux, et au rapport de leurs intérêts respectifs. C'est en raison de leurs objectifs et de leurs intérêts qu'ils « activent » certaines institutions juridiques, que d'autres ne « servent » pas, ou même qu'ils s'emploient à ce que certaines d'entre elles restent « lettre morte ». La transgression (violation de la loi, faits de corruption...) n'est qu'un cas limité de ce phénomène. Dans les différents domaines du droit de la ville, il est en fait exceptionnel que la loi détermine le contenu matériel des politiques. Au contraire, elle fixe un cadre qui structure les rapports entre les intérêts en présence au niveau local, et tente d'orienter les acteurs locaux vers des choix conformes aux objectifs qu'elle vise. En ce sens, la gouvernance urbaine est un cadre privilégié de la production de « normes secondaires »".* Marcou (G.), *"Gouverner les villes par le droit"*, in : *La gouvernabilité*, CURAPP, PUF, 1996, p. 190.

54. Merlin (P.), *Les techniques de l'urbanisme*, PUF, 1995.

*n'importe quoi, n'importe où, dans l'improvisation*<sup>55</sup>, ressemble fort, en matière d'entrées en villes, à des vœux pieux et leur faillite peut paraître patente<sup>56</sup>.

Plusieurs éléments peuvent permettre de comprendre cette insuffisance.

Tout d'abord, la pratique décentralisée des POS. Les objectifs assignés aux POS<sup>57</sup>, s'accrochent mal de la "tribalisation" de fait d'un urbanisme prescriptif fondamentalement centré sur la commune. Quand bien même les dispositions du Code de l'urbanisme prévoient-elles la possibilité d'un POS "pour tout ou partie d'un ensemble de communes"<sup>58</sup>, les plans d'occupation des sols intercommunaux sont restés l'exception<sup>59</sup>. Le POS reste fondamentalement un document élaboré à l'initiative de la commune et dans le cadre du territoire de la commune<sup>60</sup>. Et les procédures d'élaboration mises en place dans le cadre des lois de décentralisation de 1983, ne permettent pas véritablement de corriger cette insuffisance qui conduit à l'émiettement, à la dispersion et au foisonnement souvent suicidaires des documents locaux d'urbanisme<sup>61</sup>.

De même, l'effacement des schémas directeurs sur une longue période, résultant de la défiance des collectivités territoriales vis-à-vis d'un document prospectif aléatoire et lourd à mettre en œuvre, prive les POS d'un cadre de référence susceptible d'en assurer la cohérence au niveau d'un territoire solidaire. Le POS, très souvent orphelin de schéma directeur, a dû traiter les problèmes locaux comme il a pu. Gendarme bienveillant du droit des sols, il est même devenu parfois, simple outil de gestion municipale.

55. Givaudan (A.), *Les POS en question*, op. cit., p. 19.

56. Cf. les critiques du POS et les propositions, y compris législatives ou réglementaires, de sa substitution. Courson (J. de), *Le projet de ville. Un essai pratique*. Syros, 1993.

57. Article L 123-1 du Code de l'urbanisme. Cf à ce sujet : Soler-Couteaux (P.), *Droit de l'urbanisme*, op. cit., pp. 144 et suivantes : "Le contenu des POS". Morand-Deville (J.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 1994, pp. 45 et suivantes. Jacquot (H.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz 1994, pp. 175 et suivantes.

58. Article R 123-1 du Code de l'urbanisme. Circulaire n° 84-179 du 17 juillet 1984. *Moniteur des travaux publics* du 14 septembre 1984, p. 6. et circulaire n° 85-158 du 26 juin 1985. *Moniteur des travaux publics* du 11 juillet 1985, p. 31.

59. Maillot (J.-L.), "Communautés de communes et aménagement de l'espace", *Les Petites Affiches*, n° 73, 18 juin 1993, p. 20.

60. Les seules exceptions d'initiatives intercommunales concernent les articles 5215- 20 et 21 du Code général des collectivités territoriales, relatifs aux compétences obligatoires des communautés urbaines, ainsi que l'article 17 de la loi 83.636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles. Article 5333- 1, 2 et 3 du Code général des collectivités territoriales.

61. L'article R 123-6 du Code de l'urbanisme prévoit que la délibération prescrivant l'établissement du POS est notifiée aux maires des communes limitrophes et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés. Les communes limitrophes ne peuvent exiger d'être associées à l'élaboration (CE 12 octobre 1992, *Mme Meulien*, Req. n° 112-455). Dans un délai de deux mois, elles peuvent seulement être consultées sur le projet de plan d'occupation des sols qui aura été arrêté.

Cet éparpillement des règles locales d'urbanisme favorise le délaissement de territoires intersticiels dont les caractéristiques initiales n'incitent pas à leur protection particulière et sur lesquelles se développent des occupations et des implantations non maîtrisées. Documents d'urbanisme à vocation principalement urbaine, les POS ont eu tendance à négliger dans un premier temps les zones non urbanisées, ne présentant pas d'intérêt immédiat. Des territoires de proximité, desservis mais non urbanisés se sont développés, entourés d'un "flou artistique" ne permettant pas de fonder légalement des refus catégoriques d'autorisations d'occupation de l'espace<sup>62</sup>.

La situation est particulièrement exemplaire dans le domaine des entrées en villes. Les agglomérations pluricommunales, dans la plupart des cas concernées par le développement des activités périurbaines ont cumulé trois handicaps :

— des POS de la commune-centre, timides, pour tout ce qui se rapporte aux zones libres périphériques, systématiquement perçues comme des zones susceptibles d'urbanisation à venir ;

— des "petites" communes de proximité, souvent largement rurales, non dotées de plans d'urbanisme et dont les franges d'immédiate proximité urbaine, aux espaces libres abondants et bon marché, sans possibilité efficace de maîtrise foncière, ont constitué des cibles commodes pour l'extension "au delà de la frontière" ;

— enfin, l'absence de concertation intercommunale a souvent révélée, non pas la simple défiance de l'esprit de clocher, mais la réalité d'une concurrence parfois exacerbée entre ville-centre et communes de périphérie. L'enjeu financier des taxes professionnelles exacerbe les intérêts liés à des stratégies fondamentalement divergentes. Le rapport fiscal à court terme s'accorde mal des préoccupations urbanistiques mal définies à long terme.

**B)** L'impossibilité pratique, par ailleurs jamais souhaitée, d'une "suppression" des ensembles bâtis aux entrées en villes, oblige à traiter le désordre constitué par des thérapies adaptées. Dans la mesure où les stratégies de densification diversifiée se heurtent au mouvement de spéculation foncière (générée par la concurrence entre les entreprises susceptibles d'implantation dans les couloirs des entrées en villes), les collectivités territoriales n'ont guère envisagé d'autres stratégies que celle d'une amélioration visuelle des sites existants. Tenter de masquer le désordre constitué par un habillage qui en efface les signes les plus violents.

---

62. Une difficulté supplémentaire résulte de la non reconnaissance par le juge des prescriptions d'urbanisme, de la notion de vétusté en matière de document réglementaire. Un schéma directeur non actualisé (1973) qui ne tient pas compte de la réalité des transformations économiques et démographiques s'impose malgré tout aux POS : TA Grenoble, 3 avril 1991, *Allizon*. De même concernant le SDRIF : TA Versailles, 30 mars 1993, *Association Maguy Environnement*.

L'incapacité des documents d'urbanisme prescriptifs à anticiper les localisations d'activités conduit à entériner les situations de fait et à les "civiliser" par un maquillage fondamentalement paysager. Le "traitement végétal" des entrées en villes apparaît souvent comme la seule panacée. Médication large-ment dérisoire au regard de la situation dénoncée par ceux-la mêmes qui n'ont pu l'enrayer ou la prévenir.

Des dispositions existent, qui permettent en droit de l'urbanisme, la protection du patrimoine existant. La portée en reste limitée dans la mesure où elles concernent trop souvent la protection du patrimoine bâti, les monuments historiques, dans le cadre des centres urbains principalement anciens<sup>63</sup>.

Dans le domaine de la protection des sites, la loi<sup>64</sup> institue des directives de protection et de mise en valeur des paysages<sup>65</sup> qui concernent des territoires remarquables par leur intérêt paysager. Le décret du 11 avril 1994<sup>66</sup> précise que l'intérêt des paysages peut résulter, soit de leur unité et de leur cohérence, soit de leur richesse particulière en matière de patrimoine ou comme témoins de modes de vie et d'habitation ou d'activité et de traditions industrielles, artisanales, agricoles et forestières<sup>67</sup>. L'ensemble de ces dispositions permet de

63. Cf. les lois du 30 mars 1887 et du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques (article L 421-6 du Code de l'urbanisme) auxquelles il convient d'ajouter les articles 13 bis et 13 ter de la loi du 25 février 1943 qui insère dans la loi de 1913 une possibilité de protection particulièrement efficace des abords des monuments historiques : tout immeuble situé dans le champ de visibilité d'un monument historique est soumis à une autorisation préalable spéciale pour toutes les démolitions ou transformations de nature à en affecter l'aspect. Les dernières modifications en la matière résultent du décret n° 95-667 du 9 mai 1995, article R 121-38-4 du Code de l'urbanisme. Le même principe inspire les dispositions de la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels ou des sites, la loi du 4 août 1962 dite "loi Malraux" mais aussi la loi du 7 janvier 1983 (articles 70 à 73) qui institue les Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (ZPPAU) et son complément (loi du 8 janvier 1993) ZPPAUP des articles L126-1 et R 126-1 du Code de l'urbanisme. Bellescize (D. de), "De l'ancienne à la nouvelle législation sur la protection du patrimoine architectural et des sites : les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU)", *Revue de droit public*, 1986, p. 771. Zyrek (F.), "Présentation des zones de protection du patrimoine architectural et urbain", *Droit et Ville*, 1985, p. 71. Selon J. Morand-Deville : "les ZPPAU procèdent en somme de la conception élitiste et passiste traditionnelle du patrimoine, la protection contre la laideur des constructions nouvelles trouvant son fondement dans l'esthétique du patrimoine existant", in : "Esthétique et patrimoine", *AJDA*, 20 mai 1993, n° spécial, p. 90. Mais aussi Morand-Deville (J.), *Esthétique et droit de l'urbanisme*, Mélanges R. Chapus, LGDJ, 1992.

64. Loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages (*JO* du 9 janvier 1993. *Moniteur des TP* 22 janvier 1993, p. 266.) et loi 94- 112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, article L 123-1-7° qui assignent aux POS de : "Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, rues, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection".

65. Directives au statut juridique définit par les dispositions de l'article L 11-1 et dont l'Etat assume la responsabilité en simple concertation avec les collectivités territoriales.

66. Décret n° 94-283 ; *Moniteur des TP* 22 avril 1994, p. 316. *JO*, 12 avril 1994, p. 5399.

67. Les schémas directeurs, schémas de secteur et POS doivent être compatibles avec ces directives.

compléter l'article L 421-2 du code de l'urbanisme relatif à la demande de permis de construire, par un 4ème alinéa qui dispose : *"le projet architectural précise, par des documents graphiques ou photographiques, l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords"*<sup>68</sup>.

Outre que ces dispositifs interviennent trop tardivement pour remettre en cause les processus engagés dans les entrées en villes, ils ne permettent en réalité qu'un traitement esthétique particulièrement difficile et fort mal adapté aux situations constatées.

Bon nombre des territoires suburbains qui servent de support territorial aux entrées en villes ne présentaient pas de caractéristiques particulières dès l'origine, qui auraient pu justifier le recours à ces législations, et fort peu de communes y ont recours dans la mesure où elles interviennent trop tard. Vouloir à tout prix promouvoir et protéger des caractéristiques naturelles ou esthétiques ordinaires et banales, vide de leur contenu les réglementations élaborées en même temps qu'elle en affaiblit la portée et l'efficacité<sup>69</sup>.

L'incapacité des documents d'urbanisme quant à la possibilité même de penser et de prévenir le développement des entrées en villes, détermine le recours au discours esthétique et n'envisage plus de réduire le désordre urbain que par des solutions paysagères ou architecturales. Tout au plus va-t-on tenter de favoriser la possibilité de farder les situations les plus extrêmes<sup>70</sup>.

68. Le décret du 18 mai 1994 et la circulaire 94-54 relative au volet paysager ont précisé ce volet du permis de construire. *AJPI*, 1994, p. 669.

69. "... le beau repose sur l'ordre, l'équilibre, l'harmonie, ce qui n'exclut nullement, bien au contraire, la diversité, la variété et même des accès passagers de désordre, lequel étant, nous disent les biologistes et les physiciens, naturel contraint à une conception d'un ordre aléatoire, menacé, souvent bouleversé, équilibre fragile mais idéal auquel on doit constamment aspirer : il en est ainsi de la beauté", Morand-Deville (J.), "Esthétique et patrimoine", *op. cit.*, p. 90.

70. Le projet de révision du Schéma directeur de l'agglomération amiénoise introduit ce genre de préoccupation dans le document d'aménagement du Grand Amiens : *Limites, fronts et façades à caractère végétal et/ou urbanisé à traiter en certains lieux à enjeux. Certaines périphéries comptent autant que les espaces du centre dans l'image de la ville. Pour cette raison, le schéma directeur insiste tout particulièrement sur la nécessité de traiter certaines d'entre elles (et de trouver les cadres pour le faire).*

- façade d'urbanisation à constituer
- les "entrées de ville"

*Les limites de développement perçues comme "entrées" de la ville (ou de villages) doivent être traitées avec soin puisque l'image de la ville se construit notamment à partir de ces points particuliers.*

*Le traitement des voies et de leurs abords et donc de l'espace public fait naturellement partie de l'objectif. Les séquences précédant le "franchissement" des entrées feront partie du traitement des entrées ; ces séquences seront traitées également dans le sens des "sorties" de ville.*

Schéma directeur de l'agglomération amiénoise. Rapport de présentation, SIEPRA, février 1995. p. 108.

Thérapie consensuelle censée rendre acceptables aux yeux de tous, les dégradations sauvages des entrées en villes. Plus petit commun dénominateur d'une intervention publique pourvoyeuse d'un ordre architectural artificiel et démagogique<sup>71</sup> qui masque mal son inefficacité et sa faillite. L'intervention modeste consiste alors à programmer la disparition de quelques publicités<sup>72</sup> et à les remplacer par des plantations<sup>73</sup>. L'écologie et la défense de la nature prennent le relais du fonctionnalisme spatial bienfaisant dans la nécessaire défense de l'ordre urbain<sup>74</sup>.

C) Cette "renonciation" d'un certain fonctionnalisme réducteur, omniprésent dans les documents d'urbanisme et d'aménagement, relègue l'action publique dans une intervention d'urgence visant à réhabiliter l'image immédiate des entrées en villes. Intervention qui, loin de remettre en cause le phénomène dénoncé, le conforte en réhaussant l'attractivité commerciale de la zone. Paradoxalement, l'urbanisme prescriptif s'incline devant les situations de fait, les entérine et par voie de conséquence en assure la promotion et le développement légitime.

71. "C'est parce qu'une forte majorité de citoyens, sans frontières, réagit devant un objet, un monument, un paysage en le jugeant beau, superbe ou simplement agréable, que la qualité de beauté leur sera attribuée. Ce raisonnement s'applique à la laideur laquelle n'est réelle que lorsqu'un grand nombre de personnes, s'accordent à le déplorer : les friches industrielles, les entassements d'hypermarchés agressifs, les grands ensembles-ghettos de certaines banlieues peuvent trouver quelques thuriféraires excentriques, il n'en demeure pas moins qu'ils sont taxés de laids par une grande majorité et de ce fait ils sont laids. C'est la conception démocratique de l'esthétique, l'application au Beau du principe majoritaire", Morand-Deville (J.), "Esthétique et patrimoine", *op. cit.*, p. 90.

72. La loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 (JO du 30 décembre 1979) fixe les règles applicables à la publicité visible de toute voie ouverte à la circulation publique dans un souci de protection du cadre de vie (article 2). Elle précise qu'en dehors des lieux qualifiés "agglomération" toute publicité est interdite sauf dans des zones dénommées "zones de publicité autorisée". A l'initiative des maires, de telles zones ont été constituées de façon très anarchique dans les périmètres d'implantation des entreprises localisées aux entrées en villes. L'article 13-II permet de constituer ces zones au niveau intercommunal, mais l'opportunité n'a pas été souvent saisie et les entreprises actuelles consistent à harmoniser les situations existantes en tenant compte des réalités commerciales des entrées en villes. La solution est encore compliquée par la distinction effectuée par la loi (articles 3, 17, 18 et 19) entre publicité, enseignes et préenseignes. Caillosse (J.), "La rue, le droit et la publicité", *Revue juridique de l'environnement*, 1980, p. 146 et Gastines (L. de), "La réforme du droit de la publicité des enseignes et des préenseignes", *Revue de droit public*, 1981, 697.

73. La réforme du règlement-cadre du FEDER (Fonds européen de développement régional) introduit la possibilité d'un financement des opérations d'aménagement paysager des entrées en villes pour les communes éligibles à l'objectif 2 au titre de leur développement économique.

74. Cf. la "note de l'urbaniste au marqueur de paroles" : "L'urbain est une violence. La ville s'étale de violence en violence. Ses équilibres sont des violences (...). Le quartier Texaco naît de la violence. Alors pourquoi s'étonner de ses cicatrices et de sa face de guerre ?", Chamoiseau (P.), *Texaco*, Gallimard, 1992.

Mais quand bien même cette récupération formelle assurerait-elle le principe d'un ordre apparent et la présence "active" des autorités publiques dans ces zones de "non droit", elle ne régule pas la confrontation des intérêts divergeants entre les activités commerciales de centre-ville et celles des espaces périphériques<sup>75</sup>. Préoccupation fondamentale dont la dimension urbaine est inséparable de son intérêt économique. L'insuffisance de l'intervention urbanistique génère d'autres approches spécifiques dont l'objet directement commercial n'exclut pas des retombées préméditées sur l'aménagement spatial du territoire des agglomérations.

La législation relative à l'activité commerciale s'est profondément transformée au cours des périodes les plus récentes. Elle vise, par des obligations particulièrement contraignantes, à l'encadrement et à la limitation de toute nouvelle implantation ou extension commerciales ne correspondant pas à l'image traditionnelle du "petit commerce" intra-urbain<sup>76</sup>. Le volet "commercial" du droit de l'urbanisme<sup>77</sup>, en se prévalant des vertus de la lutte contre le chômage et pour la réduction de la fracture sociale, généralise un principe renforcé d'autorisations administratives préalables<sup>78</sup> qui introduit un facteur nouveau dans l'équation des entrées en villes. Le débat parlementaire a bien cerné l'enjeu sous-jacent en montrant du doigt les implantations périurbaines anarchiques<sup>79</sup>.

L'innovation d'une soumission des cinémas et de l'hôtellerie au régime de l'autorisation préalable atteste de l'intention du législateur<sup>80</sup>. L'Assemblée

75. Bouyssou (F.), "Droit de l'urbanisme et développement économique et commercial", *AJDA*, n° spécial, 1993, p. 161.

76. La réforme de l'urbanisme commercial "vise à endiguer les excès de la grande distribution (dont le bilan est extraordinairement négatif, en termes d'emploi, d'environnement et d'aménagement du territoire, selon une déclaration du Président de la République à la fin d'avril 1996) et défendre le commerce de centre ville", Bouyssou (F.), "La réforme de l'urbanisme commercial", *AJDA*, n° 10, octobre 1996, p. 754.

77. Loi n° 96-314 du 12 avril 1996, *JO* du 13 avril 1996, p. 5721. Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, *JO* du 6 juillet 1996, p. 10199. Décret 96-473 du 31 mai 1996, *JO* du 1er juin 1996, p. 8133. On peut y ajouter la loi 96-588 du 1er juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales, qui réforme l'ordonnance du 1er décembre 1986 relative à la vente à perte, et qui intéresse très directement les entreprises implantées dans les entrées en villes.

78. "L'autorisation d'exploitation commerciale" étend le champ du régime institué par la loi "Royer" de décembre 1973. Voir à ce sujet : Bouyssou (F.), "La réforme de l'urbanisme commercial", *RFDA*, 1993, p. 921 et *RFDA*, 1994, p. 336, ainsi que Morand-Deville (J.), "L'autorisation d'ouverture d'un centre commercial", *Revue de droit immobilier*, 1994, p. 535.

79. Intervention de Monsieur J. Dray à la tribune de l'Assemblée nationale, *JO débats parlementaires*, 22 mai 1996, p. 3304.

80. En ce qui concerne les cinémas, la démarche est une illustration de l'objectif visé : la loi du 12 avril 1996 soumet les créations de salles de cinéma à autorisation de la commission départementale d'équipement commercial. La loi du 5 juillet 1996 abaisse le seuil de l'obligation aux ensembles de plus de 2000 places et ayant moins de cinq ans d'exploitation, permettant ainsi de ménager les possibilités de rénovation des complexes implantés dans les centres-villes. En matière d'hôtellerie, l'autorisation préalable est requise pour toute création de plus de 30 chambres en dehors de la région Ile-de-France et plus de 50 chambres dans la région Ile-de-France.

Nationale ayant même tenté d'y soumettre les restaurants de plus de 300 mètres carrés, mais cette proposition s'est heurtée à l'opposition du Gouvernement<sup>81</sup>. Plus globalement, la loi institue un seuil uniforme, abaissé, qui soumet la plupart des créations ou transformations de locaux commerciaux à une autorisation administrative préalable<sup>82</sup>. Celle-ci est délivrée dans un délai de trois mois par une commission paritaire d'équipement commercial au niveau départemental et dont les décisions sont susceptibles d'appel auprès d'une commission nationale.

Appareillage juridique de nature "répressive" et corporatiste qui se rapporte cette fois au principe fondamental de la liberté du commerce et de l'industrie dont on semble considérer qu'il est plus facilement aménageable que le droit de construire traditionnellement attaché au droit de propriété. Indirectement, la réforme de 1996 touche aux entrées en villes, dans la mesure où elles sont constituées, en priorité, d'entreprises commerciales directement touchées, soit au titre de l'activité, soit au titre de la superficie, par la loi.

Peut-on envisager une efficacité supérieure à celle des mesures d'"urbanisme ordinaire" ?<sup>83</sup>

La première constatation porte sur les situations acquises qui ne seront en rien remises en cause. La loi relative à l'urbanisme commercial, pas plus que d'autres, ne permet d'effacer les entrées en villes constituées. Elle vise à limiter les possibilités d'autres constitutions ou d'extension de celles qui existent. On peut prévoir qu'en s'attaquant à la raison d'être des zones commerciales de périphérie, elle obtiendra en la matière des succès et permettra de figer les situations existantes. Quand bien même les commissions paritaires départementales chargées de délivrer les autorisations céderaient au "lobbying" qui ne manquera pas de se développer.

81. *JO débats parlementaires*, Assemblée nationale, 23 mai 1996, p. 3391.

82. La loi de 1993 avait institué, pour certaines implantations, un seuil de 2000 à 3000 m<sup>2</sup> de SHON (surface hors œuvre nette) ou 1000 à 1500 m<sup>2</sup> de surface de vente. La loi de 1996 soumet la plupart des créations ou transformations, à une autorisation sur le critère unique, quelque soit la nature du commerce, d'une surface de vente supérieure à 300 m<sup>2</sup>.

83. *"L'encadrement de la création ou de l'extension des magasins de commerce de détail est donc considérablement renforcé par les réformes du printemps 1996. L'avenir dira, sur le plan économique, si celles-ci profiteront aux petits commerces, en voie de raréfaction, ou si elles se borneront à accroître la rente de situation des grands magasins déjà installés ; sur le plan urbanistique, si elles permettront la renaissance commerciale des centres-villes ou si elles entraîneront, la constitution de friches commerciales à la périphérie, par excès de rigidité ; sur le plan politique, si elles résisteront à une nouvelle alternance électorale ; sur le plan social, si elles préserveront la distribution traditionnelle de la paupérisation ou si elles auront pour effet une hausse généralisée des prix ; sur le plan sociologique, si elles ralentiront l'évolution déshumanisante vers le libre-service ou s'il s'agit d'un combat retardataire en faveur de structures commerciales dépassées"*, Bouyssou (F.), "La réforme de l'urbanisme commercial", *AJDA*, n° 10, *op. cit.*, p. 761.

C'est pourtant sur cet aspect que la réforme marque ses limites. Sa dimension stricte et autoritaire porte en elle le risque d'un effet inverse. Le blocage ou, à tout le moins, le fort ralentissement des implantations commerciales ou des extensions dans les zones périphériques peut conforter et donc pérenniser, faute de concurrence, les situations existantes et ainsi, fixer définitivement la supériorité commerciale des entrées en villes. Mais ces mêmes contraintes, si elles empêchent les entreprises existantes de s'adapter, de se développer ou de se diversifier peuvent constituer des handicaps lourds pour bon nombre d'entre elles. Elles conduiraient alors, éventuellement, à une dégénérescence des entrées en villes, produisant de nouvelles friches commerciales défigurant plus encore, aux yeux de leurs détracteurs, les entrées en villes. L'ensemble de ces hypothèses laisse par ailleurs subsister un doute sérieux sur l'efficacité de la loi en matière de renaissance des activités traditionnelles de centres-villes. Rien ne permet d'envisager, en effet, que les limitations de l'activité commerciale des zones périphériques et des entrées en villes directement concernées par la réforme de l'urbanisme commercial, bénéficieraient directement et intégralement aux zones centrales des agglomérations.

L'ambiguïté des dispositifs autoritaires contenus dans les prescriptions de l'urbanisme commercial devrait mener à une problématique de dépassement de la fonctionnalité, permettant de garantir efficacement l'identité urbaine.

L'observation de l'évolution contemporaine des villes démontre l'acuité des transformations en cours dans l'espace urbain. L'avenir des villes est au cœur des préoccupations : crépuscule (Gutkind 1962)<sup>84</sup>, déclin (Mumford 1970)<sup>85</sup>, fin des villes (Chombart de Lauwe 1982)<sup>86</sup>, ou ville du troisième type (Portzamparc 1994)<sup>87</sup>.

Ces considérations s'expliquent par la constatation des changements dans le comportement des acteurs en milieu urbain, populations résidentes ou agents économiques. Le domaine particulier de l'activité commerciale n'échappe pas à ces bouleversements et l'importance traditionnelle de la fonction marchande dans la structuration des villes accroît la dimension de son impact, par exemple sur la relation centre-périphérie. Une partie des commerces essentiels quitte le centre ville, à la recherche d'espaces disponibles plus vastes et moins coûteux, à proximité de voies de communication moins encombrées, en périphérie.

84. Gutkind (E.-A.), *Le crépuscule des villes*, Stock, 1962.

85. Mumford (L.), *Le déclin des villes ou la recherche d'un nouvel urbanisme*, Ed. France Empire (traduction française de *The human prospect*), 1970.

86. Chombart de Lauwe (P.-H.), *La fin des villes*, Calmann-Lévy, 1977.

87. Portzamparc (C. de), "La ville âge III", in : *Conférences Paris d'architectes*, Editions du Pavillon de l' Arsenal, 1994.

Ces innovations résultent de modifications dans les interactions fondamentales qui définissent le fonctionnement et l'évolution des villes et aboutissent à des changements visibles dans la structure spatiale des zones urbaines. La mise en cause d'intérêts directement liés aux structures morphologiques menacées produit un discours radical qui vise à éradiquer la sauvagerie au profit d'un ordre qui se donnerait à voir et à dessiner.

Le désordre physique étant la conséquence — ou, pour le moins, la traduction — d'un désordre social, il convient, dans une réactualisation de l'utopie ruskiene, qu'un travail sur la forme réhabilite une société dégradée. Et pour cela le pouvoir et l'arsenal réglementaires des administrations sont appelés à la rescousse pour mener à bien cette entreprise salvatrice. Entreprise démiurgique qui consiste à se substituer à l'histoire pour produire intentionnellement ce qui se cristallise sans que l'on sache très bien comment et pourquoi. Vaine entreprise qui souvent conduit à des crispations autoritaires inefficaces.

La dichotomie ordre / désordre se conçoit dans le cadre d'une signification dominante de la ville en tant que rassemblement d'activités et de populations concentrées<sup>88</sup>. Dans cette perspective traditionnelle et majoritairement utilisée, la ville s'interprète comme un site qui valorise la proximité. Si la justification du lien de proximité peut varier selon les analyses produites, il détermine en toutes circonstances, la concentration urbaine. La ville comme forme d'organisation spatiale est une constante qui répond aussi bien aux fonctions de contrôle politique, d'efficacité économique ou de reproduction sociale.

Le plus souvent dans les analyses contemporaines, la ville est apparentée au lieu qui favorise les économies d'agglomération, conduisant les entreprises à s'y assembler pour en bénéficier<sup>89</sup>. Elle est aussi identifiée comme un lieu qui maximise les interactions sociales<sup>90</sup>.

Ces principes d'agglomération permettent d'expliquer le principe des concentrations urbaines mais elles conditionnent en même temps la configuration spatiale d'ensemble des villes : le centre est le lieu qui maximise l'interaction<sup>91</sup>. Ce qui renforce sa position et entretient le dispositif de dissociation centre / périphérie.

88. Gaudin (J.-P.), *Les nouvelles politiques urbaines*, PUF, 1993.

89. La référence en la matière reste toujours : Aydalot (P.-H.), "Note sur les économies externes et quelques notions connexes", *Revue économique*, Volume 16, 1965, p. 944-973.

90. Claval (P.), *La logique des villes*, Litec, 1982.

91. D. Pumain, L. Sanders et T. Saint-Julien en proposent même une formule mathématique : "La puissance d'interaction d'un sous-système placé dans un système donné (soit ici une zone particulière dans un ensemble urbain) est donnée par son potentiel  $V_i$  qui exprime sa position géographique relative dans le champ des interactions possibles :

$$V_i = P_i E P_j$$

$$J \neq i \text{ di } J$$

$$P_i = \text{population de la zone } i$$

$$P_j = \text{population de la zone } j$$

L'évolution contemporaine, largement décrite<sup>92</sup>, constitue par bien des aspects, une remise en cause drastique de ce principe d'agglomération.

L'élasticité dans la relation de proximité entre les activités et les populations urbaines, rendue possible par la généralisation des transports terrestres individuels, génère l'extension des villes et leur débordement inéluctable. La périurbanisation est peut-être une expression toute transitoire de cette élasticité.

La révolution du transport de l'information, des communications, peut permettre d'envisager une phase ultime, susceptible de menacer le principe constitutif des villes classiquement conçues. Si les téléfonctions de toute nature deviennent le support normal des interactions, la proximité physique ne pourra plus servir de valeur fondatrice de la centralité et de l'urbain.

Il conviendrait alors de faire le deuil de la ville fantasmagorique, impeccablement contenue dans ses limites, disposée pour la photographie aérienne et de reconsidérer le principe même d'une opposition ordre / désordre<sup>93</sup>.

L'existence des villes apparaît de plus en plus indissociable des relations qu'elles entretiennent entre elles à l'intérieur d'une hiérarchie complexe de fonctions productives sociales et territoriales constituées non plus au niveau purement local de la proximité physique mais à l'échelon du réseau au moins régional<sup>94</sup>.

(suite note 91)

$d_{ij}$  = distance entre  $i$  et  $j$

$a$  = paramètre."

Pumain (D.), Sanders (L.), Saint Julien (T.), *Villes et auto-organisation*, op. cit., p. 9.

92. Petrella (R.), *Economie et humanisme*, n° 326, octobre 1993. Mais aussi : *Comprendre, penser, construire la ville*, Publication de la DAU, juillet 1993.

93. "Est-ce que ce n'est pas un faux débat que de parler d'ordre et de désordre ? Je pose l'hypothèse que les environnements réussis sont ceux qui combinent du désordre et de l'ordre. On ne peut en rester à un débat aussi manichéen. G. Bauer. "...il faut accepter qu'il n'y a pas d'ordre simple et qu'il n'est pas forcément visible : c'est la nature de nos villes. Il ne s'agit pas d'être rigides, mais de prendre en compte certains principes de fonctionnement. Cette cohabitation d'ordre et de désordre — au moins visibles —, c'est un peu l'alchimie d'une ville qui n'est pas rationnalisable, qui n'est pas codifiée, mais qui produit une qualité et une densité urbaines favorables à la relation humaine. Tout le monde parle de société post-industrielle vers laquelle nous irions, mais je préfère l'appeler « société d'information ». G. Epstein. "La question, ça n'est pas de savoir si c'est vers une ville ordonnée ou désordonnée que nous allons, c'est plutôt de se demander si nous allons continuer de rêver à une chose qui n'existe pas : il n'y a aucune ville au monde qui ait été fabriquée comme une ville, sauf peut-être Brasília et Chandigarh. La ville romaine antique est un mythe, c'est d'abord une ville militaire, organisée pour des besoins militaires. Cette ville idéale à laquelle on fait référence n'a jamais été réalisée et heureusement. Car, tout simplement, le modèle n'existe pas." M. Fuksas. Propos recueillis et présentés par Gras (P.) in : *Urbanisme*, n° hors série, février 1993, p. 70.

94. Reymond (H.), "Une problématique théorique de la géographie, plaidoyer pour une chorotaxie expérimentale", in : *Problématique de la géographie*, PUF, 1980, pp. 163-262.

La ville est un nœud dans un réseau complexe de relations constituées au niveau régional ou national. Sa situation se définit par sa position dans ce réseau en fonction de sa taille et de l'ensemble de ses activités. Et son appartenance au réseau est un élément essentiel de sa constitution.

Le réseau détermine une part décisive des facteurs de régulation de sa dimension et des interactions qui régissent en particulier la localisation des activités et la composition interne de son fonctionnement. L'effilochage des tissus urbains et la dé-multiplication des centres d'implantation et d'activité est une figure cohérente qui procède du réseau<sup>95</sup>.

Dans cette perspective, les entrées en villes perdent leur image d'excroissances anormales d'un espace urbain replié sur lui-même, pour prendre, à l'inverse, la dimension d'un lien, d'un trait d'union, d'un geste de rapprochement entre des points décisifs d'une région urbaine en expansion. Elles constitueraient alors des foyers de régénération propres à enclencher la prolifération d'un urbanisme métastatique qu'il convient d'accompagner dès maintenant par des mesures appropriées.

À l'inverse, les résistances crispées à ce mouvement, combats perdus d'une guerre dépassée, apparaissent particulièrement inutiles et mal venues.

---

(suite note 94) Reymond (H.), "L'ouverture informatique en géographie urbaine : de l'analyse multivariée socio-économique à la simulation organique des systèmes urbains", *Informatique et sciences humaines*, 1981, n° 50, pp. 9-20.

95. "Nous allons, comme l'a indiqué l'architecte Christian de Portzamparc dans le dialogue organisé par l'UNESCO à Istanbul, vers l'âge 3 de la ville. Après le premier âge de la ville fondé sur l'agglomération du plein de bâtiments autour du vide de la rue, et le deuxième âge qui l'a vu s'édifier sur la logique de la substitution, du marché et du stockage des objets, serait venu le temps de l'âge 3 de la ville : celui de la transformation. L'économie de cette nouvelle ville, fondée sur la multiplicité des espaces et sur l'immatérialité des réseaux, reste encore largement à inventer, tout comme sa symbolique, en n'oubliant pas que la majorité des habitants des villes est aujourd'hui encore quasiment "assignée à résidence", dans des périphéries ou des centres dégradés", Bindé (J.), "Sommet de la ville : les leçons d'Istanbul", *Futuribles*, Juillet-août 1996, p. 89.