SOMMAIRE

Introduction générale p. 8
Première partie : Le bruit dans la ville, aspects théoriques et état des savoirs p. 48
Chapitre I : La lutte contre le bruit en France, approche technique et normative p. 50
Chapitre II : Le bruit entre sons et gêne p. 95
Chapitre III : Les dimensions objective et subjective du bruit p.114
Chapitre IV : La participation du citoyen à la prise de décision p.142
Chapitre V : L'environnement dans l'urbanisme, le passage obligé pour des villes durables p.159
Deuxième partie : Les PLU à l'epreuve, recherches empiriques dans trois villes franciliennes p. 209
Chapitre VI : Fontenay-sous-Bois, « une ville en partage » p. 211
Chapitre VII : Saint-Denis, quand les enjeux opérationnels s'imposent sur le document d'urbanisme p. 266
Chapitre VIII : Boulogne-Billancourt, le PLU qui fait beaucoup de bruit p. 317
Troisième partie : De l'autre côté de la Méditerranée, un regard sur l'Algérie p. 378
Chapitre IX : L'environnement, ce qu'en pensent les Algérois p. 379
Chapitre X : L'action publique en matière d'environnement en Algérie, bilan et analyse. p. 434
Chapitre XI : Le POS en Algérie, outil d'organisation urbaine ou de régularisation de l'existant p. 456
Conclusion générale p. 527
Abréviations p. 551
Bibliographie p. 552
Documents sources et études profesionnelles p. 560
Entretiens p. 562
Textes officiels p. 564
Annexes p. 565
Liste des figures et des tableaux p. 574
Table des matières p. 578

INTRODUCTION GENERALE

1- Problématique et questionnements

1.1- Quelles réponses au bruit routier dans la boite à outils de l'aménageur

1.2- Mieux gouverner pour mieux agir ?

1.3- Les territoires en question

2- Contexte et objectifs de la recherche

2.1- Du développement à la ville durable

2.2- Evolution institutionnelle et réformes instrumentales

2.3- Le bruit comme objet de recherche

3- Hypothèses

3.1- POS/PLU, une nouvelle approche pour une meilleure efficacité

3.2- Les performances locales en question : entre évolution et stagnation

3.3- Les difficultés d'adaptation d'un POS référentiel

4- Outils et méthodologie

4.1- Les modalités d'un regard d'expérience, application empirique et choix des terrains d'étude

4.2- Vers une approche multidisciplinaire à la fois théorique et empirique

5- Itinéraire de la recherche

6- Originalité du sujet en France et en Algérie, à travers une étude bibliographique commentée

6.1 - A propos de développement durable et d'éco-urbanisme

6.2 - A propos de la mobilité et de ses externalités

6.3 - A propos du bruit

6.4 - A propos des documents d'urbanisme

6.5 - A propos d'interdisciplinarité

6.6 - A propos de l'Algérie

1- Problématique et questionnements

1.1 Planifier la ville en considérant l'environnement, est-ce possible ?

Le fait urbain ne cesse de se développer. L'activité humaine, génératrice de développement économique, social et urbain est le premier modulateur de la ville. L'industrialisation, l'urbanisation accélérée et la périurbanisation ont effectué des transformations irréversibles dans notre milieu de vie. De nos jours, ces problèmes prennent de l'ampleur. Les différents types de pollutions, l'accumulation des déchets, la détérioration de la qualité des espaces naturels et urbanisés, ont un impact parfois irréversible sur les conditions de vie du citadin.

Le souci de l'environnement s'impose ainsi avec la nécessité de gérer la ville dans le cadre du développement urbain durable. Ce souci apparaît aujourd'hui dans les revendications sociétales mais aussi à la une des promesses politiques engageant l'Etat puis des collectivités territoriales. « L'environnement » et le « développement durable » sont aujourd'hui des expressions couramment employées pour valoriser des objectifs communs, mais qui s'articulent en des visions et des réalités très différentes.

La question de l'articulation entre environnement et urbanisme, au regard des évolutions motivées par le développement urbain durable, nous semble une bonne entrée pour comprendre et analyser ces réalités différentes. La récurrence de la question environnementale semble en effet poser un sérieux défi à la planification urbaine. Comment la planification urbaine pourrait-elle prendre en compte efficacement les préoccupations environnementales ? Et les outils d'urbanisme, conçus avant l'émergence du développement durable sur la scène publique, ont-ils été capables d'intégrer les principales questions environnementales ?

Pourquoi alors s'interroger sur cette relation ? Pourquoi faire de cette question un objet de recherche ?

Si le champ du développement durable urbain intéresse de nombreux chercheurs, politiciens, journalistes et promoteurs, beaucoup reste à dire sur les évolutions qu'il aurait impliquées sur la planification urbaine. Cette dimension appliquée du développement urbain durable et son articulation sur la planification urbaine locale mérite examen et réflexion.

1.2 Quelles réponses au bruit routier dans la boite à outils de l'aménageur ?

Bien que notre questionnement découle d'un réel intérêt pour l'ensemble des préoccupations environnementales, nous optons pour un objet d'étude précis : **le bruit routier.**

Ce choix n'est pas anodin. Premièrement, le bruit est la première source de nuisance ressentie par les citadins après l'insécurité et la pollution[1]. Deuxièmement, le bruit routier est cité dans les enquêtes[2] comme la première nuisance ressentie par les citadins. En Europe, près de 32% de la population vit dans une ambiance sonore supérieure à 50 décibels à cause du trafic routier.[3] La situation n'est pas meilleure dans les pays du Sud et en particulier dans les pays arabes où l'on vit beaucoup plus en extérieur, comme le climat et les habitudes de vie y incitent. Troisièmement, ce choix s'inscrit dans la continuité du mémoire de DEA à l'occasion duquel nous avons pu nous lancer dans une première réflexion sur la question.

Mais le bruit reste, néanmoins, un phénomène difficile à décrire parce qu'il ne se voit pas et qu'il est le plus souvent temporaire.[4] Le bruit renvoie à deux dimensions : l'une, acoustique donc mesurable, et l'autre, subjective, donc difficile à évaluer en dehors d'une contextualisation interdisciplinaire, temporelle et territoriale.

Il y a plus d'une trentaine d'années que la question de la lutte contre le bruit routier est posée tant sur le plan réglementaire que technique. Mais ce parcours a été le plus souvent en retrait par rapport à la planification urbaine : « *Faute d'une approche globale, il a fallu traiter le bruit par un ensemble de politiques sectorielles*»[5]. Ainsi, il s'agit de deux parcours différents: comment, alors, les rapprocher ?

L'enjeu de ce travail est d'étudier l'articulation entre le bruit et la planification urbaine. Il ne s'agit pas tant d'aboutir à une conception théorique que de comprendre et analyser la logique d'application adoptée par les pouvoirs publics. Cela nous permettra d'en tirer des enseignements pour une meilleure articulation entre nos deux objets.

---

[1] Enquête de l'INSEE effectuée en 2001 sur la qualité de vie dans les agglomérations de 50 000 habitants.
[2] Lamure C., 1998, *Automobiles pour la ville à l'horizon 2010,* Presse de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, Paris.
[3] Plan bleu.
[4] Schade W., 2003, « Le bruit du transport : un défi pour la mobilité durable » in *revue internationale des sciences sociales*, n° 176, p 311-328.
[5] Barraqué B., 1988, *Evaluation de la politique française de lutte contre le bruit*, OCDE, div. de l'environnement.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Force est de constater que les politiques urbaines n'ont pas fait du bruit une priorité et l'on peut craindre qu'une certaine « adaptation » du développement urbain durable favorisant les solutions techniques renforcent cette situation. J. M. Offner explique que la nature du travail technique et administratif est parmi les facteurs qui induisent forcément à l'autonomisation des champs d'action des pouvoirs publics : dans la recherche de lisibilité dans leurs actions et afin de contourner la complexité des réalités socio-spatiales, les décideurs sont contraints d'agir d'une façon sectorielle et compartimentée. Cette approche risque de compromettre les objectifs de durabilité car c'est la logique des décideurs qui détermine en grande partie l'efficacité des procédures environnementales : « *C'est la culture des opérateurs qui est alors le meilleur garant de la justesse des choix d'un point de vue environnemental*. »[6]

La question principale de cette thèse est d'évaluer la pertinence des nouvelles dispositions urbanistiques en ce qui concerne la réduction du bruit routier et d'examiner leur mise en œuvre effective en termes de politiques et actions locales. Il s'agit de définir l'apport réel de ces changements à travers l'usage des instruments de planification et d'action qu'elle met en place. Nous voulons, également, évaluer les avancées de l'action publique dans l'amélioration de la qualité environnementale. Il est donc important d'interroger, à travers les indicateurs de développement durable, les changements de l'approche et méthodes de la planification urbaine quant à la prise en compte du bruit routier. « *Ailleurs, cependant, en l'absence d'une approche cohérente et coordonnée, il n'est pas possible de s'attaquer au problème de la multi-exposition aux bruits de sources diverses, ou plutôt au problème de la qualité de l'environnement sonore dans la vie quotidienne de l'individu, au domicile, au travail, à l'école.* »[7]

1.3 Mieux gouverner pour mieux agir ?

« *Les actions pour "mieux vivre ensemble" tendraient davantage vers la définition collective d'avenirs souhaités/souhaitables, dans un souci d'amélioration de la qualité de vie et de renforcement de l'équité sociale, environnementale et économique. Elles s'appuieraient notamment sur une démocratie participative renouvelée, la subsidiarité active et la bonne*

[6] Ellul .J, 1954, *La technique ou l'enjeu du siècle*, Armand Colin, Paris.
[7] OCDE, 1991, Lutter contre le bruit dans les années 90, OCDE, Paris, p24.

gouvernance, l'innovation en termes d'ingénierie institutionnelle et d'architecture des processus »[8].

La question de la « bonne gouvernance » est propulsée au cœur des démarches d'aménagement et de développement pour une meilleure efficacité des actions. Elle constitue, dès lors, l'un des enjeux qui méritent réflexion car elle permet l'appréciation, l'analyse, la comparaison des différents parcours engagés dans cette perspective.

La recherche de la transversalité, conjuguée à d'autres exigences du développement urbain durable comme l'intégration de la dimension territoriale, la localisation des actions globales et la démocratisation des processus d'action, imposent des réformes juridiques et institutionnelles. J. Dubois-Maury apporte de très utiles précisions sur l'utilité de ces réformes. « *L'histoire du droit montre qu'il a été souvent confronté à l'émergence de nouvelles orientations idéologiques, d'exigences sociétales et qu'il est parvenu à les absorber en élargissant son corpus qui sert de référence aux décideurs, comme à l'ensemble des citoyens* »[9] On pourrait multiplier les exemples qui témoignent de ces réformes : Agenda 21, principe de précaution pollueur–payeur, etc.

En France, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 assure la veille juridique, la compatibilité et la complémentarité entre les diverses politiques portant sur la ville, notamment celles des transports et de l'environnement. Pour ce faire, les SCOT[10], PLU[11] et PADD[12] sont mis en place pour dépasser les limites de l'ancienne instrumentation.

L'objectif de notre travail est d'évaluer la pertinence des mesures des PLU et PADD pour réduire le bruit routier dans les aires urbaines et, ainsi, de révéler l'apport et les limites juridiques comme pratiques de la loi SRU en la matière. Nous étudierons la façon dont les nuisances sonores occasionnées sont appréhendées dans le cadre des nouveaux instruments de planification afin de permettre une action efficace.

En Algérie, les lois n° 01-20 de 2001, relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire, et n°06-06 de 2006 d'orientation de la ville, incarnent des évolutions similaires.

---

[8]Bertrand F., 2004, « Planification et développement durable, vers de nouvelles pratiques d'aménagement régionale. L'exemple de deux régions françaises : le Nord-Pas-de-Calais et le Midi-Pyrénées », thèse soutenue à l'université François Rabelais - Tours

[9] Dubois-Maury J., 2004, « Le juriste confronté au développement durable », *Historiens et géographes* N° 387, juill. pp. 189-194

[10] Schémas de Cohérence Territoriale

[11] Plans locaux d'Urbanisme

[12] Projets d'Aménagement et de Développement durable

Il n'y a pas de changement au niveau du système de planification urbaine mais de nombreuses réformes sont engagées pour accompagner « le boom de projets urbains » et s'aligner sur les évolutions internationales.

Notre problématique s'applique également au cas algérien. Les différentes dynamiques de « modernisation » des documents d'urbanisme conduisent à interroger la façon dont s'opère la prise en compte du bruit routier dans les POS[13]. Comment les acteurs publics et les concepteurs du POS traitent-ils la question ? Par quelles formes de régulation gèrent-ils leurs rapports internes et externes (y compris avec les habitants) ? Les stratégies de planification urbaines locales valorisent-elles certaines problématiques ? Sont-elles plutôt d'ordre quantitatif ou bien qualitatif ?

1.4 Les territoires en question

Un autre ensemble de questions porte sur les évolutions culturelles qui devraient aller de pair avec les avancées politiques et stratégiques. Cela amène à examiner l'articulation entre les actions environnementales sur l'espace et la mobilisation des acteurs. L'objectif est de souligner la difficulté du passage d'une culture strictement techniciste à une autre culture plus globale et interdisciplinaire. Comment les habitudes de pensées et d'actions des responsables de la ville risquent-t-elles d'entraver une meilleure prise en compte du bruit ? Voit-on se développer des ruptures tendancielles à l'égard des pratiques de l'urbanisme traditionnel - par exemple dépasser les expertises et autres études quantitatives pour s'ouvrir à une approche plus qualitative ?

Parallèlement, on peut mettre l'accent sur l'effet de « transposabilité » des politiques et stratégies urbaines d'un territoire à un autre. Pour notre choix de l'analyse internationale, la diversité des expériences est un avantage. Comment le POS algérien, le « parent » ou la reproduction du POS français, est-il adapté à la ville algérienne ? Est-il l'instrument « idéal » de gestion et d'organisation urbaine pour ces villes qui différent tant des villes françaises ?

Ce sont toutes ces interrogations que nous avons choisi de traiter sur le plan pratique à travers notre thèse, dont le thème appelle une approche interdisciplinaire rapprochant, en particulier, l'environnement, la géographie humaine, la sociologie, les sciences politiques et l'urbanisme.

[13] Plan d'Occupation des Sols

Notre démarche s'inscrit dans une approche d'évaluation puisque celle-ci peut s'appliquer par définition « à des objets de nature diverses » (politique, programmes, projets…), à des niveaux géographiques différents (local, régional, national) et dans des domaines variés de l'action publique (santé, éducation, environnement, sécurité, intervention économique, etc.)[14]. Rappelons ici que notre thèse ne s'inscrit pas dans le cadre particulier de « l'évaluation environnementale » qui concerne particulièrement les PLU. Il ne s'agit pas d'apprécier la pertinence de ce dispositif récent mais de placer la réflexion dans un cadre plus large de la prise en compte de l'environnement et notamment le bruit dans les PLU. Cela s'articule donc autour des PLU non soumis à l'évaluation environnementale.

Soulignons enfin ici que notre construction de la problématique ne doit pas s'arrêter aux objectifs que nous venons d'annoncer. Nous proposons donc, dans les prochaines pages, d'explorer et de contextualiser davantage les questions que nous abordons dans notre thèse ainsi que leur articulation dans le cadre d'un agencement cohérent des idées.

2- Contexte et objectifs de la recherche

2.1 Du développement à la ville durable

« *Si l'on établissait un hit-parade du vocabulaire sociopolitique contemporain, nul doute que l'expression "développement durable" arriverait très bien placée, si ce n'est en tête du classement, dans ces deux dernières décennies* »[15]

Plus de vingt ans après la publication du Rapport Brundtland[16], le développement durable semble connaître un effet de mode sans précédent. Ce concept qui est défini comme étant « un développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins »[17] est devenu le sujet préféré des acteurs politiques et des médias, non seulement parce qu'il offre un idéal type de développement mais parce qu'il implique des enjeux politiques relatifs aux choix nationaux et internationaux adoptés. Ajoutons à cela la prise de conscience sociale à l'égard de la consommation abusive des énergies non renouvelables et des risques du réchauffement climatique sur la planète.

[14] Perret B., 2001, Evaluation des politiques publiques, La découverte, Paris.
[15] Jollivet M., (ed), 2001, *Le développement durable, de l'utopie au concept* **:** *de nouveaux chantiers pour la recherche*, Paris, Elsevier.
[16]Rapport ayant pour titre « Notre Avenir à Tous », publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Ce rapport, qui définit la politique nécessaire pour parvenir à un « développement durable », a été nommé ainsi du nom de la présidente de la commission, la Norvégienne Gro Harlem Brundtland.
[17] Ibid

Actuellement, plus de la moitié des habitants de la planète vit dans des territoires urbanisés (80% des français et 60% des algériens sont citadins). La ville contemporaine est confrontée à un nombre de problèmes à différents niveaux : environnement, transports, logement, emploi… « *La ville doit donc s'inventer un modèle de développement durable qui concilie les temporalités respectives, et les exigences environnementales, économiques et politiques.* »[18] Cette nécessité fait entrer le développement durable au cœur de la réflexion sur l'avenir des villes. Une autre expression a donc accompagné l'émergence du développement durable, celle de la "**ville durable**".

Cyria Emelianoff définit la ville durable comme « *simplement une ville qui initie une ou plusieurs dynamiques de développement durable. Elle est d'abord un cadre ou prennent sens des projets collectifs.* »[19]. Antonio Da Cunha la présente comme « *une ville plus dense, plus compacte, moins dépendante de la voiture, plus économe en énergie, et surtout en énergie pétrolière.* »[20] Selon ces deux définitions, on voit bien que cette notion repose sur l'articulation de diverses actions politiques pour répondre aux interdépendances spatiales et temporelles des enjeux et domaines qui constituent la ville, et cela dans le but d'équilibrer les objectifs économiques, sociaux et environnementaux du local au global.

Mais les évolutions contemporaines des villes vont-elles dans le sens du développement urbain durable ? Les tendances actuelles semblent monter qu'un véritable pari est levé, aussi bien par les chercheurs que par les acteurs publiques.

Si le concept de « ville durable » n'est pas nouveau pour les chercheurs comme V. Barnier, C. Toucoulet, P. Lusson ou encore P. Gras et J.-C. Bolay, qui tentent tous de lui donner une définition univoque et de renseigner sur ses enjeux, il ne s'impose que récemment dans les discours des élus, techniciens et associatifs.

D'ailleurs, la conférence de Rio a proposé, dès 1992, 21 objectifs politiques permettant d'atteindre concrètement les objectifs généraux du développement durable. Le treizième volet de l'Agenda 21 était déjà consacré à la gestion durable des villes. A partir de là, L'ICLEI[21] avait proposé l'élaboration d'Agendas 21 locaux comme instruments qui permettraient à l'ensemble des acteurs locaux et aux citoyens de préciser la totalité des objectifs de l'Agenda

[18] Scarwell H-J., Laganier R., Kaszynski M., « *Développement durable et territoire* », Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, mis en ligne le 18 novembre 2005. URL : http://developpementdurable.revues.org/document662.html. Consulté le 20 mai 2008.

[19] Emelianoff C., 2002, « Comment définir une ville durable ? » in V*illes et développement durable, des expériences à échanger*, www.environnement.gouv.fr/IMG/ agenda21/intro/emelia.htm, septembre 2002

[20] Da Cunha A.; Leresche J.P.; et al, 2005, *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, p10.

[21] International Council for Local and Environnemental Initiatives.

de Rio dans des procédures formelles. L'organisme souligne d'ores et déjà l'importance de deux conditions essentielles pour atteindre les objectifs fixés, à savoir : « *un engagement multisectoriel dans le processus de planification, à travers un groupe local réunissant les parties concernées qui sert à l'organe de coordination et de politique pour préparer un plan d'action à long terme pour le développement durable* »[22] et une démarche de consultation de l'ensemble des acteurs locaux en vue d'une vision partagée des enjeux , des priorités et des actions.

En 1994, soit deux ans après le Sommet de la Terre à Rio, des villes européennes élaboraient une charte européenne des villes durables : la « charte d'Aalborg ». Cette conférence a joué un rôle important dans l'engagement des acteurs publics dans le développement durable et dans le lancement de nouvelles stratégies véhiculées par l'évolution des modes de gouvernance : Agenda 21, éco-quartiers …

Depuis, les engagements se sont multipliés à différents niveaux : implication de la commission européenne par la création d'un groupe d'experts sur le développement durable en 1991 ; définition, en 2002, de la stratégie française de développement durable et création des Rubans du développement durable[23]; travaux, enquêtes et recherches pour la définition d'indicateurs de performances en la matière.…

En mettant en lumière ces évolutions récentes, nous soulignons aussi que c'est par ces différentes étapes que le développement urbain durable devient un sujet de mobilisation générale. Mais, plutôt que de jalonner nous-mêmes une énième fois un champ déjà parcouru, nous préférons observer la façon dont l'urbanisme pourrait être un vecteur incontournable de ce développement tout en tenant compte de l'environnement.

« *L'idée de la durabilité est contemporaine d'une société urbaine qui réfléchit sur elle-même dans un contexte qui oblige à rendre compte de la complexité, le long terme et l'incertitude. A l'épicentre de tous les changements, la ville, ses sous-systèmes (économiques, spatial, etc.) et les environnements dans lesquels ils évoluent se caractérisent par une très grande imprévisibilité. Et pourtant la ville doit être gérée et gouvernée.*

[22] Brodhag C., 1998, « Le développement durable et la bonne gouvernance », *les outils et démarches en vue de la réalisation des Agendas 21 locaux*. Journées d'échanges du 20 avril 1998, atelier n°1, Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, Paris.

[23] Lancés à l'initiative de Dexia, en partenariat avec le Comité 21, l'Association des Maires de France et l'Association des maires de Grandes Villes de France pour identifier et valoriser les démarches exemplaires de collectivités locales contribuant au développement durable des territoires.

Face à ces incertitudes du changement, de tous les changements, ***l'action planificatrice des institutions publiques ne peut plus être linéaire, séquentielle, impérative, rigide, réglementaire, normative***. »[24]

Cette vision de l'action publique devrait propulser l'urbanisme traditionnel vers un nouvel urbanisme moins réglementaire, moins cloisonné, plus participatif et surtout mieux adapté aux propriétés particulières de la société urbaine.

Nous verrons ici quelques fondements des nouveaux mécanismes décisionnels préconisés pour la ville durable. Cependant, il convient d'être prudent car nous ne proposerons ici que des « indicateurs de performances »[25] dont nous nous servirons dans notre thèse en tant que points d'observation, et non des règles générales acquises et appliquées.

2.1.1. A la quête de la transversalité

Pour nombre de scientifiques s'intéressant au développement durable dès son émergence (Sachs, Passet, Antoine…), l'essence de l'approche transversale repose sur le décloisonnement des sphères économiques, écologiques et sociales trop longtemps pensées comme indépendantes. Dynamique urbaine, organisation de l'espace urbain, mobilité et impacts environnementaux liés…, la récurrence de ces préoccupations propose de revenir et d'insister fortement sur la question de transversalité de l'action publique.

La signification du mot « transversal » qui vient du latin *transversus* c'est-à-dire « placé en travers » renvoie à des acceptations plutôt géométriques représentées en formes perpendiculaires ou obliques pour s'opposer à la longitudinale et la verticale (J.- M. Offner - C. Pourchez, 2007). Intégrée dans le contexte du développement durable urbain, cette notion apparaît comme une solution alternative au rapport traditionnel et sectoriel pour une approche multidimensionnelle interdisciplinaire. L'interdisciplinarité ne se résume pas, dans ce sens, à une simple juxtaposition d'actions. Il ne s'agit pas d'un assemblage d'orientations d'abord

[24] Da Cunha A., 2005, « Développements urbain durable ; éco-urbanisme et projet urbain : principes stratégiques et démarches », *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, op.cit. p 185

[25] L'étude menée en 2004, auprès de 200 villes françaises par l'agence BMJ CoreRatings en partenariat avec Dexia, définit 31 indicateurs de performance des villes sur trois thèmes : leur engagement politique envers le développement durable (8 indicateurs dont la démocratie participative), leur action en matière d'environnement (12 indicateurs dont le bruit) et de cohésion sociale (11 indicateurs).

économiques ensuite sociales, environnementales et enfin spatiales, mais d'un rapprochement simultané de l'ensemble des champs d'action.

Cependant, faire fonctionner un ensemble de politiques impliquant un grand nombre d'acteurs aux logiques d'actions, représentations et parcours différents, relève d'une grande complexité. Ce constat est évoqué à plus d'un titre par des chercheurs qui ont testé la portée réelle d'une telle approche et les évolutions culturelles qu'elle implique. C. Emelianoff note que la transversalité est l'une des difficultés du développement durable urbain tout en étant l'un de ses éléments incontournables « *Lorsqu'on cherche à identifier les traductions opérationnelles du développement durable urbain en France, la question de la transversalité de l'action municipale ou communautaire s'interpose, à la fois comme un obstacle et un préalable à l'action* »[26] Ch. Voiron-Canicio observe à son tour le décalage existant entre la nécessité d'appréhender la durabilité urbaine par une démarche systématique globale et multiscalaire et la démarche sectorielle qui perdure.

Nous allons, à notre tour, interroger cette notion par rapport à notre problématique, tout en essayant de comprendre le rapport de causalité et le contexte de chaque cas d'étude. Dans quelles mesures, la transversalité vient-elle modifier les pratiques de la planification urbaine ? Le rapprochement entre l'urbanisme et l'environnement, dans l'objectif de durabilité, a-t-il contribué à adopter cette approche ?

2.1.2. La démocratie participative en évolution

Le développement durable urbain implique l'élargissement des mécanismes de démocratie participative. En effet, on assiste depuis une vingtaine d'année à l'émergence de procédures nouvelles pour impliquer les citoyens dans l'action publique[27]: instauration de débats publics, développement de processus de participation et de délibération, etc. C'est dans ce contexte que l'échelle locale, et plus particulièrement la ville, joue un rôle de plus en plus important[28]. Cette échelle apparaît comme la plus appropriée pour la mise en place, l'application concrète, mais aussi l'évaluation des nouvelles démarches démocratiques. La gestion intégrée de la ville s'inscrit dans une perspective d'élargissement de l'action environnementale par l'implication plus poussée des citoyens de l'amont vers l'aval des décisions. Cette

[26] Emelianoff C., 2005, « La ville durable en quête de transversalité », in Mathieu N., Guermond Y. (dir.), *La ville durable, du politique au scientifique*, éd. Cemagref, INRA, p. 129-142.
[27] Blondiaux L., Sintomer Y., (2002), « L'impératif délibératif », Politix n°57, p.17-35
[28] Jouve B., 2005, « La démocratie en métropole : gouvernance, participation et citoyenneté », *revue française de science politique*, 55, 2, p 317-335.

démocratisation politique nourrit le militantisme émergent du citoyen qui peu à peu développe une vision scientifique assez approfondie des actions.

De fait, en ce qui concerne l'échelle locale, le citoyen est amené à intervenir dès l'étape de l'élaboration des politiques urbaines dans les domaines dont les seuls acteurs étaient les acteurs publics. Mais, alors que l'on parle beaucoup de démocratie participative, qu'en est-il de la réalité des réformes conduites dans ce sens ? Quelle est la place effective des acteurs sociaux dits « ordinaires » (pratiquants d'un espace, habitants, riverains d'un projet controversé, etc.) dans les procédures et dispositifs de l'action publique ?
Afin de vérifier s'il s'agit, dans nos cas d'étude, d'une participation réelle ou d'une « participation simulée », nous avons besoin de connaître la part réelle de la participation publique, son effet sur les décisions en urbanisme et ses limites et contraintes. L'émergence du développement urbain durable au sein des collectivités locales a-t-elle ouvert la voie à la décision devant les acteurs sociaux ?

2.1.3. Penser global, agir local…

Comme le rappelle O. Godard, « L*a contrainte écologique n'a de sens absolu qu'au niveau planétaire. Aux autres niveaux, des échanges, des substitutions et des déséquilibres sont possibles et les contraintes écologiques sont relatives […] En ce sens, le développement durable n'est pas "fractal". On doit se garder de transférer mécaniquement les raisonnements d'une échelle à une autre […] selon les échelles territoriales considérées, les recommandations et les priorités ne seront pas les mêmes.* »[29] Le développement durable pose donc une problématique d'ordre plutôt universel et planétaire. D'ailleurs, sa genèse et son institutionnalisation sont passées par les organismes internationaux. Les territoires sont de fait perçus comme de simples réceptacles des actions tels que l'explique B. Zuideau : « L*e territoire ne serait alors que le cadre d'inscription spatiale, à la fois nécessaire et passif, des actions décidées.* »[30]
Pourtant, la question des territoires nous semble incontournable pour apporter des réponses concrètes à la problématique du développement durable urbain. Pour G. Loinger, le territoire est une donnée principale pour l'articulation effective du développement durable urbain : « *Ainsi, le territoire est paradoxalement voué à jouer un rôle dans la réflexion-action parce*

[29] Godard O., 1996, « Le développement durable et le devenir des villes, bonnes intentions et fausses bonnes idées », *Futuribles*, n°209, p 29-35
[30] Zuideau B., 2000, « La « durabilité » : essai de positionnement épistémologique du concept », in Zuideau B. (éd.) (2000), *Développement durable &territoires*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, p27-69.

qu'il est l'un des lieux d'expression majeurs des contradictions générales du système global dominant. ***Le territoire n'est pas un aspect secondaire, c'est un aspect principal dans l'équilibre général du système parce que si la spatialisation du mode d'organisation du système de reproduction socio-économique est inadéquate, c'est tout le système dans ses fondements qui est menacé.*** »[31]

Le territoire apparaît donc comme un lieu de mise en œuvre concrète des pistes à explorer pour le développement durable. Si cette notion a émergé à partir de la prise en compte des préoccupations globales et des rapports Nord/Sud, c'est à l'échelle locale que les problèmes sont le plus perçus.

Selon le « théorème de la localité », R. Camagni, R. Capello et P. Nijkamp[32] soutiennent que le niveau local représente l'échelle la plus propice pour la mobilisation des acteurs et donc pour l'émergence de cette nouvelle forme de gouvernance. Leur théorie s'appuie sur deux principaux arguments : d'une part, le problème global est d'abord un problème local, d'autre part, les interventions et les actions sont plus pertinentes à l'échelle locale, ce qui permet une meilleure définition des rôles et des responsabilités ainsi que des modalités de contrôle plus efficaces. Cette échelle pourrait également permettre l'approche transversale d'où l'articulation entre les domaines de l'urbain, le social, l'environnemental et l'économique. J. Theys explique dans ce contexte que « *Plus généralement, le niveau local apparaît comme le seul à pouvoir garantir le minimum de transversalité qui est au cœur de la notion de « développement durable* »[33].

L'intérêt pour nous d'évoquer cette notion est triple. *Primo*, le passage par les territoires offre une multitude d'expériences locales possibles, dont nous nous saisissons dans notre thèse. *Secundo*, il permet de mettre l'accent sur les spécificités et les particularités locales ainsi que sur le sentiment d'attachement et d'appartenance territoriale pour analyser centaines pratiques, actions et réactions citoyennes. *Tercio*, il nous permet d'interroger la notion de développement urbain durable dans d'autres territoires « non privilégiés » pour enfin mettre l'accent sur un développement urbain durable à deux vitesses. Nous essayons donc de répondre au manque que constatent J.- M. Offner et C. Pourchez en la matière :

[31]Loinger G., 2000, « Collectivités locales, territoires et développement durable », rapport final GEISTEL/Futuribles, MATE-D4E (direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale, 144p.

[32] Camagni R., Capello R., et Nijkamp P., 1998, « Towards sustainable city policy: an economy-environment technology nexus », *Ecological Economics*, n°24, p 103-118

[33] Theys J., 2004, « L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable », *La France et le développement durable*, La Documentation Française, Paris.

« *Les analyses qui reposent sur des comparaisons internationales ou nationales ne disent rien sur la différentiation des situations locales ni sur la diversité des dynamiques entre les niveaux régional, départemental ou communal…* »[34]

2.2 Evolution institutionnelle et réformes instrumentales

Pour renforcer ce nouveau mode de gouvernance et afin d'introduire le développement durable dans les politiques des villes, les pays du Nord et du Sud ont intégré ce concept dans des textes législatifs majeurs.

En France, plusieurs textes de lois en été mis en place dès 1999 : la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999[35], la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale[36] , la loi Solidarité et Renouvellement urbains (SRU) [37] sur laquelle nous allons revenir ultérieurement, la loi Démocratie de proximité adoptée en 2002 et enfin, la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003.

Bien qu'elles apportent toutes leur pierre à l'édifice pour construire un développement durable urbain, la loi SRU se démarque par l'introduction d'une nouvelle logique de planification urbaine en passant de simples documents techniques d'affectation des sols à de véritables projets de territoire. « *Aborder la ville sous l'angle du développement durable revient tout d'abord à considérer les questions d'aménagement de l'espace. Ce sont les choix de planification urbaine qui déterminent les problèmes sectoriels ultérieurs.* »[38]

La loi SRU remplace les anciens schémas directeurs par les Schémas de Cohérences territoriales (SCOT), et les Plans d'Occupation des Sols (POS) par des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). La planification urbaine française, définie en 1967 par la loi d'orientation foncière, à été sujette à de nombreuses réformes, comme par exemple la loi de décentralisation 1982/1983, mais sans pour autant opérer des changements « radicaux» tant sur le fond que sur la forme.

Le SCOT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles notamment celles centrées sur les questions d'habitat, de déplacements, de développement commercial, d'organisation de l'espace…

---

[34]Offner J- M., & Pourchez C., 2007, « La ville durable, Perspectives françaises et européennes », *Problèmes politiques et sociaux*, N°933, 119 p.

[35] LOADDT 99-533

[36] Loi 99-586 du 12 juillet 1999

[37] Loi 2000-1208 du décembre 2000

[38]Speirs C., *Le concept de développement durable : l'exemple des villes françaises*, Collection: INTER-NATIONAL, l'Harmattan, Paris, p 195.

Le schéma assure la cohérence de ces politiques sectorielles tout comme il assure la cohérence des documents qui les définissent, Programme Local de l'Habitat (PLH), Plan des Déplacements Urbains (PDU), et Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Le PLU, quant à lui, présente un véritable projet d'urbanisme : aménagement, paysage, environnement et espaces publics, sous la forme d'un Plan d'Aménagement de Développement Durable et des règles d'aménagement et d'urbanisme applicables.

Ces instruments renforcent l'exigence d'un projet territorial global et intégré, en encourageant activement la participation des acteurs publics et privés et en favorisant sur le plan local les politiques de développement durable et, par là, la prise en compte de l'environnement.

Les anciens outils d'urbanisme (schémas directeurs/ POS), même s'ils ont été mis en place avant la prise de conscience environnementale du début des années soixante-dix et notamment avant la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, sont passés par de nombreux « toilettages »[39] leur permettant d'intégrer l'environnement dans leurs champs de compétences. Cependant, si cette question est traitée par les collectivités territoriales, elle est rarement intégrée dans une vision globale de la politique de la ville.

Certes, cette politique inclut désormais la préservation de l'environnement comme l'un des objectifs des démarches à mettre en œuvre, ce qui soulève des problématiques de mobilité, de pollution et de gestion des déchets, de nuisances urbaines, de santé et d'hygiène publics, de consommation des espaces urbains et naturels… Toutefois, on s'interroge sur le contexte d'application de ces nouvelles réformes et sur la capacité de ces outils d'urbanisme à assurer un certain équilibre entre ces multiples préoccupations. Comment les collectivités locales parviennent-elles à trouver un juste milieu entre « le tout environnement » et « le tout en béton » ?

La problématique d'intégration de la dimension environnementale dans la politique de la ville, pour arriver à un développement urbain durable, se pose aussi pour les pays du Sud, notamment pour l'Algérie.

Dès l'émergence de la notion de développement durable, ce pays s'est engagé dans une série de réformes juridiques lui permettant de joindre le rang des pays engagés pour la question.

[39] Les lois de 1976 et de 1977 imposant une étude d'environnement dans les POS, la loi de juillet 1983 qui assujetti les POS à une enquête publique considérée comme un instrument de protection de l'environnement.

Il est d'ailleurs signataire de nombreux protocoles et traités internationaux pour le développement durable et la protection de l'environnement[40].

« *La protection de l'environnement à l'échelle nationale, régionale ou internationale requiert l'élaboration de tout un arsenal d'instruments juridiques pour la mise en œuvre de politiques de développement durable* »[41]

L'Algérie introduit la notion de développement durable dans ses textes juridiques dès 1994, avec la création du Haut Conseil de l'Environnement et du Développement Durable. Mais ce n'est qu'en 2001 que la loi n° 01-20 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire est mise en place dans l'objectif de définir les orientations et les instruments d'aménagement du territoire. Cette loi est suivie par d'autres réformes juridiques, en particulier la loi n°06-06 de 2006 d'orientation de la ville définissant les éléments de la ville dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire et du développement durable. La loi est mise en œuvre pour permettre la décentralisation et la gestion de proximité dans le cadre de la « bonne gouvernance ». De fait, un pont est jeté entre l'environnement et le développement urbain durable à travers une approche intégrée de la ville et de son entourage. Cela a amené à réformer les instruments d'urbanisme mis en place par la loi 29-90 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme ainsi que par la loi n°04-05 du 14 août 2004 qui renforce la dimension environnementale dans les documents d'urbanisme.

Par ailleurs, le gouvernement algérien a effectué de nombreuses réunions avec d'autres institutions et instances mondiales, avec des experts, autour de thématiques de stratégies et de mise en œuvre de conventions, programmes, projets relatifs au développement durable en liaison avec les domaines spécifiques à la diversité biologique, à la protection du littoral, lutte contre la désertification et déforestation, aux changements climatiques, pollution atmosphérique…

De part et d'autre de la Méditerranée, la question de l'environnement et du développement durable se trouve au cœur des politiques publiques. « *Il n'existe pas de modèle idéal du développement soutenable, car les systèmes sociaux, les systèmes économiques et les conditions écologiques varient beaucoup d'un pays à l'autre. Chaque pays devra trouver sa propre voie. Mais indépendamment de toutes les différences, le développement durable doit*

[40]Des Conventions des Nations Unies relatives à la lutte contre la désertification, les changements climatiques, la diversité biologique, la biosécurité et la couche d'ozone…, en relation avec le GEF, PNUE, PNUD, BIRD, ONUDI, FAO, FIDA ; Sommet de Johannesburg, de la 2ème Conférence des Ministres de l'Environnement d'Athènes, Convention de Barcelone (1976amendée en 1995) …

[41] Kerdoun A., 2000, *Environnement et Développement Durable. Enjeux et défis*, PUBLISUD, p32.

s'envisager comme un objectif à atteindre à l'échelle mondiale », d'après le rapport de CMED de 1987.

Nous ne pouvons pas, bien entendu, nous arrêter sur toutes les transformations réglementaires induites par ces deux pays, que ce soit en termes politiques, sociaux, économiques ou urbains.

Nous proposons donc, à travers des exemples concrets de chaque pays, de voir de quelle façon les pouvoirs publics appliquent les principes du développement durable à leurs villes et dans quelle mesure les nouveaux principes de gouvernance sont appliqués dans les collectivités locales.

Les instruments les plus étudiés dans ce champ de questionnement sont le plus souvent les Agendas 21 locaux *« appréhendés comme des outils de mise en cohérences de tous les outils existants* »[42.] On cite volontiers dans cette perspective les travaux de C. Emelianoff, B. Duhamel, L. Héland ou encore C. Speirs… Mais, plutôt que de réaliser un énième travail sur le même sujet, nous choisissons de nous orienter vers les nouvelles versions des documents d'urbanisme locaux POS/PLU qui devraient désormais incarner l'esprit de « bonne gouvernance » tout en étant au centre des préoccupations urbaines.

L'objectif principal est d'apprécier la portée pratique des nouvelles dispositions urbanistiques de la loi et de constater leur mise en œuvre effective en termes de politiques et actions locales. Il s'agit de définir l'apport réel des lois sur l'urbanisme et le développement durable, à travers l'usage des instruments de planification et d'action qu'elle met en place. Nous souhaitons également évaluer l'action publique entreprise dans ce cadre afin d'améliorer la qualité de l'environnement. Mais il s'agit surtout d'éclairer cette nouvelle approche transversale interdisciplinaire qui mêle le social, le spatial, l'économique, le technique.

Qu'ils s'agissent de PLU français ou de POS algériens, les documents d'urbanisme actuels se préoccupent-ils, d'une façon pragmatique, des problématiques de mobilité, de pollution, de nuisances urbaines et de gestion des déchets, au même titre que les problématiques de densification de l'espace?

Les thèmes les plus abordés dans ce champ de questionnement sont les problématiques environnementales relatives à la consommation de l'espace comme par exemple la préservation des espaces naturels, l'étalement urbain… Pourtant, d'autres problèmes

[42] Torrès E., 2005, « La ville durable : quelques enjeux théoriques et pratiques » in Mathieu N& Guermond Y (éd), *La ville durable du politique au scientifique*, Cemagref, CIRED, IFREMER, INRA Paris, pp61-68.

persistent, dont les instruments d'urbanisme peuvent se saisir pour améliorer la qualité de vie à l'échelle locale. Problèmes parmi lesquels, nous choisissons d'étudier le bruit routier.

2.3 Le bruit comme objet de recherche

Le bruit est une nuisance « *fortement ressentie par la population*. »[43] Il peut être à la base de nombreux problèmes physiques et psychologiques. Toutes les provenances du bruit sont en question, mais le bruit des transports constitue indéniablement la principale cause de mal-être. Selon l'INSEE, 41% des ménages français (données 2004) se déclarent gênés par le bruit (26 en milieu rural et 58% à Paris) dont environ 23% sont gênés par le bruit des transports.

Le constat est encore plus sévère dans les pays du Sud. Nous ne disposons pas encore de données sur la gêne, mais les mesures du bruit peuvent donner une idée des ambiances sonores urbaines. En Egypte, dans certains quartiers populaires au centre du Caire comme Rhod el Farag, place de l'Indépendance ou place de Ramsis, le niveau sonore varie entre 85 et 90 décibels ! En Algérie, une récente étude estimative des populations exposées à un bruit supérieur à 55 décibels, entre 1970 et 2000 place l'Algérie en 06ème position[44].

Le trafic routier en augmentation permanente est l'une des principales causes du bruit à un tel point qu'il devient « *l'obsession des populations urbaines.* »[45] Trois facteurs peuvent expliquer l'évolution de l'exposition des populations au bruit : « *la croissance des trafics et l'évolution de l'urbanisation, ainsi que l'ampleur de la mise en œuvre des politiques de lutte contre le bruit* »[46].

Plusieurs paramètres peuvent moduler l'intensité de la nuisance : la vitesse du véhicule, sa nature (lourd, léger), le type de revêtement, la largeur de l'infrastructure, le relief et les conditions climatiques…

En France, les pouvoirs publics ont pris des mesures politiques et opérationnelles dès la fin des années 60. Les actions menées durant les trente dernières années étaient réparties sur deux axes principaux : le premier est le renforcement du cadre réglementaire général et le deuxième concerne le développement des normes techniques de réduction du bruit.

---

[43] OCDE, (1991), « La lutte contre le bruit dans les années 90 » op.cit.
[44] Plan bleu, d'après l'Agence Européenne de l'Environnement (AEE)
45 Moch A., 1993, « Etat des lieux des recherches sur l'environnement sonore urbain », Laboratoire de Mécanique Physique, Villepreux.
[46] Ibid.

Du point de vue juridique, les textes qui traitent du bruit sont très abondants[47]. Les dispositions les plus notables sont dans la loi « bruit », les Codes civil et pénal, les Codes de construction et de l'urbanisme, de la santé publique et de l'environnement. Nous les retrouvons également dans le Code général des collectivités locales, les codes de la route et du travail. Cette effervescence juridique est conjuguée à d'importantes avancées techniques. Mais le bilan de cette politique (à laquelle nous avons consacré un chapitre) est catégorique : on s'accorde avec les nombreux chercheurs comme Barraqué, Lamure, Leroux et Bardyn pour pointer du doigt les motivations politiques affaiblies, notamment, par le manque de moyens, l'application des dispositions juridiques, mais surtout, le manque de cohérence et de coordination entre les stratégies impliquant une multitude d'acteurs publics et privés.
Résultat : la sensibilité au bruit n'a cessé d'augmenter durant ces dernières années. En 2001, 54% des français vivant dans les grandes agglomérations se déclaraient gênés par le bruit quand ils sont chez eux, contre 50,2% il y a dix ans[48].

Les pays du Sud tentent à leur tour de trouver des solutions adéquates pour améliorer la qualité de leur environnement sonore. L'Egypte, l'un des pays les plus concernés par le bruit, a très récemment entamé une campagne, sous la tutelle du ministère de l'environnement, réunissant 10 ministères directement ou indirectement impliqués[49]. Un comité regroupant des représentants de ces ministères, a été formé pour préparer une carte de la pollution sonore du Grand-Caire (le Caire, Guiza et Qalioubiya). Qu'en est-il de l'Algérie ?
En Algérie, on note le renforcement de la réglementation du bruit et l'utilisation des techniques d'isolation des habitations[50] et de revêtement de chaussée.
Le premier texte réglementaire algérien pour lutter contre les bruits excessifs[51] est mis en place dès 1964, au lendemain de l'indépendance. Cette préoccupation relevait alors de la sûreté nationale. Depuis, et jusqu'à 1994[52], plusieurs textes juridiques relevant de différents ministères de l'environnement, des transports, de l'habitat et l'urbanisme, ont été instaurés. La réglementation du bruit est à ce jour disparate, en attendant la promulgation prochaine d'une loi cadre de lutte contre le bruit.

[47] « Les textes relatifs au bruit sont l'objet d'un recueil de plus de 650 pages publié dans le Journal Officiel. » Gualezzi J.-P *dir*, (1998), *Le bruit dans la ville*, Conseil Economique et Social, Paris, 287p.
[48] Enquête effectuée sur les ménages dont la résidence principale est dans une unité urbaine de 50 000 habitants et plus. INSEE 2001.
[49] Ministère de l'intérieur, de l'habitat, des Waqfs, de l'information, du tourisme, de la santé, de l'aviation civile et du transport.
[50] De multiples travaux universitaires en architecture ont été faits sur l'acoustique.
[51] Arrêté du 25 Février 1964
[52] Arrêté du 27 Mars 2004 portant approbation du document technique réglementaire DTR C 3.1.1 intitulé "isolation acoustique des parois aux bruits aériens.

Pas ou peu d'études d'évaluation traitent de l'apport réel des ces dispositions et de leur capacité à réduire les bruits, notamment routiers, dans les centres urbains.

Mais des études récentes, notamment le Plan Bleu, soulignent l'augmentation des nuisances sonores dans les villes algériennes du fait de l'urbanisation rapide des vingt dernières années et du taux de motorisation qui a presque doublé[53]. De plus, bien que nous ne disposions pas d'autres données plus récentes, ce taux est en continuelle augmentation du fait de l'accessibilité à la voiture : facilité d'achat à crédit et entrée des concessionnaires étrangers de voitures à des tarifs concurrentiels. Qui plus est, l'enquête que nous avons réalisée auprès des habitants de notre commune d'étude montre que 95% d'entre eux se déclarent gênés par le bruit dont 38% déclarant être gênés par les bruits routiers.

La gêne est relative à de multiples indicateurs quantitatifs, mais également qualitatifs. La dimension humaine des phénomènes acoustiques échappe en partie à l'évaluation quantitative, le recours à des outils qu'on peut appeler « qualitatifs » est nécessaire[54]. Il faut donc élargir l'appréhension de la gêne à d'autres dimensions que l'acoustique[55]. La dimension humaine à laquelle renvoie la gêne est à l'interface d'une problématique sociale et spatiale : « *Bien qu'une société soit faite avant tout de pensées et de tendances, elle ne peut exister, ses fonctions ne peuvent s'exercer que si elle s'installe et s'étend quelque part dans l'espace, si elle y a sa place* »[56]. Le socio-spatial forme ainsi un contexte selon lequel l'approche technique du bruit se développe. Ignorer ce contexte, c'est rendre l'analyse de cette approche plus simple, avec des conclusions confortables, mais aussi superficielles. Le bruit doit être d'abord replacé dans le contexte sociopolitique et territorial, alors qu'on a jusqu'ici tenté de l'enfermer dans une technicisation acoustique (Augoyard, 2000 ; Barraqué 2002 ; Perianez, 1994).

De fait, les techniques d'insonorisation, d'écrans antibruit ou de revêtements de la chaussée contribuent à réduire l'exposition au bruit mais ne peuvent pas assurer, à elles seules, la réduction de la gêne exprimée par les riverains. La vision « techniciste » semble aujourd'hui être revue en faveur d'une « dimension territoriale » orientée plutôt vers les différentes pratiques sociales et individuelles et leurs traductions sur les espaces concernés.
La cohérence entre ces différentes variables requiert le recours à des outils interdisciplinaires.

[53] Selon le Plan Bleu, le taux de motorisation est passé de 75 en 1985 à 140 en 2004 (nombre de véhicules pour 1000 habitants).
[54] Augoyard, J.-F., Torgue, H., 1995. *À l'écoute de l'environnement, répertoire des effets sonores.* Éd. Parenthèses, Marseille.
[55] Augoyard J-F., 2000, « Du bruit à l'environnement sonore urbain. Evolution de la recherche française depuis 70 », *Données urbaines*, sous la direction de Denise Pumain, Anthropos.
[56] Halbwachs M., 1938, *Morphologie sociale*, A. Colin, Paris,

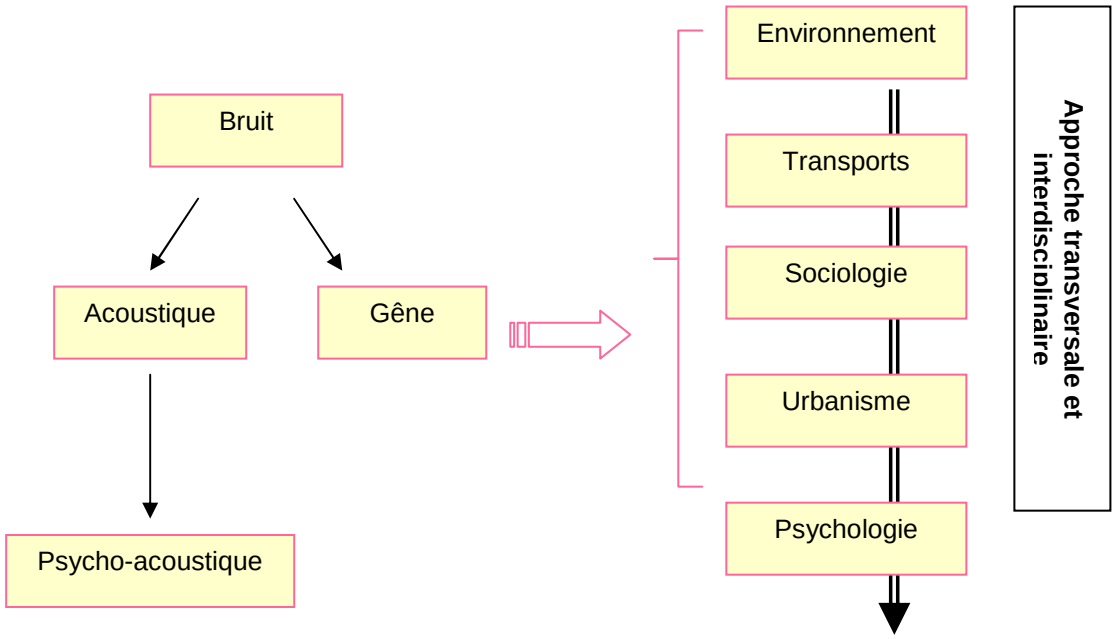


Fig. 1 - L'appréhension de la gêne permet de poser une problématique multidimensionnelle envisageable uniquement au travers d'une approche transversale et pluridisciplinaire.

Source M. Abou Ward

Nous pensons, par conséquent, que l'urbanisme constitue l'un des éléments de la solution d'ensemble. « *Il convient donc d'insister sur l'importance des actions d'aménagement et d'urbanisme, car elles résolvent les problèmes de façon durable et par anticipation* »[57].

A lui tout seul, l'urbanisme est évidement incapable de réduire totalement le bruit. Mais à l'inverse, sans action sur l'urbanisme, on est certain de ne pas y arriver car les villes, uniquement par l'urbanisation et l'augmentation du taux de motorisation, sont à l'origine du bruit routier. Il nous faut donc orienter les choix locaux d'urbanisme, de sorte qu'ils participent à l'amélioration de l'environnement sonore.

Ce sont les documents d'urbanisme qui disposent dans leur nouvelle version d'un potentiel important leur permettant d'apporter des solutions cohérentes et d'anticiper les problèmes de bruit quelle que soit leur nature.

Notre objectif est d'évaluer l'efficacité et les limites des mesures urbanistiques de réduction du bruit routier à l'échelle communale, ce qui suppose des analyses au cas par cas. Quelques traits saillants peuvent cependant être dégagés quant à un certain nombre de facteurs externes

[57]Barraqué B., 1994, « Le bruit des transports, politiques et techniques de réduction », *Problèmes économiques et sociaux*, n°734, la documentation française, Paris.

et internes, inhérents aux indicateurs de « bonne gouvernance », qui risquent de freiner la plupart des objectifs de durabilité, dont ceux qui relève de l'amélioration de l'environnement. Nous tenterons d'expliciter ces différents aspects qui influent considérablement sur les actions urbanistiques en matière d'environnement tout en sachant que les élus locaux français et algériens se trouvent engagés dans un jeu complexe qui suppose comme objectif, le développement urbain durable, mais qui pourtant « *se heurte aussi à des résistances culturelles qui apparaissent à plusieurs niveaux* »[58]. Les changements préconisés dépendent des actions qu'auront à prendre les acteurs locaux. Mais jusqu'où sont-ils prêts à s'engager ?

Enfin, on verra que l'application en Algérie du modèle de gestion urbaine "à la française", si elle renseigne la politique algérienne en amont, dépasse les logiques et modes d'action des acteurs locaux quant à sa portée pratique. Ce questionnement est essentiel dans le contexte Nord-Sud, et il nous semble être un élément de diversité culturelle entre les deux pays.

3- Hypothèses

3.1 POS/PLU, une nouvelle approche pour une meilleure efficacité

Les approches urbanistiques du bruit se structurent autour de démarches strictement objectives tournées vers sa dimension sonore au dépend des démarches subjectives tournées vers la dimension territoriale de la gêne. A notre sens, la résolution de notre problématique n'est pas dans l'exclusivité de l'une ou de l'autre de ces deux approches.

Seule l'intégration dans la planification urbaine, des approches objectives et subjectives du bruit et leur complémentarité peuvent produire des réponses efficaces et adéquates. Pour cela, il est nécessaire de rompre avec les démarches et actions cloisonnées. Notre hypothèse de travail est que la nouvelle approche transversale des documents locaux l'urbanisme, permettrait une meilleure articulation des préoccupations environnementales et urbanistiques, à travers la coordination et la concertation autour des modes d'actions du local au global pour arriver notamment à lutter contre le bruit. Le PLU français et le POS algérien permettent de se saisir de l'interdisciplinarité pour mieux lutter contre les nuisances sonores.

[58] Emelianoff C., 2005, «La ville durable en quête de transversalité », in Mathieu N., Guermond Y. (dir.), *La ville durable, du politique au scientifique*, éd. Cemagref, INRA, p. 129-142.

3.2 Les performances locales en question : entre évolution et stagnation

Par ailleurs, notre deuxième hypothèse est qu'un ensemble de facteurs, relatifs aux logiques et habitudes « classiques» de conception et d'interventions sur l'espace, risque de freiner la majeure partie des objectifs de durabilité dont ceux qui relèvent de l'amélioration de l'environnement. Ces modes d'actions, enracinés par la pratique de l'ancienne version de la planification locale, pourraient freiner la mise en application des nouvelles démarches et outils d'urbanisme. Ils risquent donc de malmener l'intérêt de la transversalité de ces documents en ce qui concerne notamment la réduction du bruit routier dans la ville.

3.3 Les difficultés d'adaptation d'un POS référentiel

Notre intérêt pour une étude internationale qui vise à analyser les disparités territoriales et urbanistiques, de part et d'autre de la méditerranée, nous motive pour orienter ce travail de façon à mettre l'accent sur la territorialisation contextuelle des modes d'actions dans deux pays différents (du Nord et du Sud). La troisième hypothèse suppose que les stratégies, les plans, les normes conçus pour un territoire, sont difficilement reproductibles comme tels pour un autre territoire.

4- Outils et méthodologie

4.1 Les modalités d'un regard d'expérience, application empirique et choix des terrains d'étude

Pour évaluer la portée réelle de telles propositions, selon des principes qu'il nous faut à présent définir, nous avons retenu plusieurs terrains d'étude.

En France, nous avons opté pour le choix de trois villes franciliennes de la première couronne : Fontenay-sous-Bois, Boulogne-Billancourt et Saint-Denis. C'est, en effet, de ces villes pour lesquelles les déplacements sont devenus des enjeux majeurs en raison du rôle qu'elles jouent dans le fonctionnement économique et urbain, et de l'acuité des problèmes environnementaux qui en résultent, dont il est question. Notre choix découle donc du fait que la place de l'environnement relève pour ces villes, d'une problématique politique complexe, entre multiplicité des contraintes et nécessité d'action. Si nous avons choisi le bruit routier comme objet de notre étude, c'est qu'il devait faire partie de ces préoccupations : d'abord par la proximité d'un réseau routier de grande importance et donc par l'exposition des riverains

au bruit et par leur sensibilité à cette nuisance qui s'exprime avec acuité ; et ensuite par les éventuelles mesures et actions engagées par les décideurs locaux pour y répondre.

Dans la perspective d'appréciation de la portée pratique à l'échelle locale des avancées réglementaires apportées par la loi SRU en matière de développement durable, il nous a fallu tenir compte des différents stades d'élaboration des documents d'urbanisme PLU, qui donnent à chaque ville présente une certaine spécificité en la matière :

- Saint-Denis dont le PLU était en phase de lancement, ce qui nous permet de mettre l'accent sur « l'ambition » des acteurs politiques à l'égard du projet du PLU et du PADD. Les matériaux rassemblés sur le terrain représentent pour autant des indices de réflexion et d'anticipation des effets attendus par rapport au PLU prévu.
- Fontenay-sous-Bois dont le PLU était en phase d'approbation et pour lequel le volet environnemental est véhiculé à des fins purement urbanistiques en terme d'occupation des sols.
- Boulogne-Billancourt dont le PLU est approuvé mais qui suscite jusqu'alors une polémique en ce qui concerne la politique d'urbanisation des terrains Renault. Le point fort de ce cas d'étude est la mobilisation des associations locales et environnementales au point de bloquer l'approbation du plan et donc d'aller contre les objectifs des responsables locaux pour la ville.

Ces villes proposent une vision constructive de la façon dont les politiques urbaines ont tenté de prendre en compte les questions de l'environnement dans les outils de planification urbaine. Elles présentent également différentes formes d'action politique locale, dont les orientations mais aussi parfois les contradictions apparaissent par bien des points : du maire bétonneur mais très fier d'obtenir le Grand Prix de l'environnement 1999 pour la dépollution des sols dont Renault a le mérite,[59]de la communauté urbaine dont le PLU de l'une de ses communes est voulu transversal[60] mais qui reste confiné dans les bureaux de la direction

[59] Dans le cas de Boulogne-Billancourt, et dans tous les cas, il revient aux responsables (exploitant à l'origine de la pollution, dernier exploitant, détenteur...) de faire cesser les dommages générés par ces pollutions, en application de la législation relative aux installations classées.

[60] « Les enjeux du PLU reflètent avant tout des choix politiques, qui touchent à la qualité de vie des populations, sur une longue durée et qui comportent des dimensions multiples l'emploi, les solidarités, les déplacements, l'environnement, le logement, le commerce, les équipements, les services publics dans leur ensemble. » dixit le Maire de la commune de Saint-Denis

d'urbanisme[61], du PLU affiché publiquement comme étant une opportunité démocratique[62] tout en restant paradoxalement dans un semblant de participation publique.[63]

Cette rapide présentation permet de voir en quoi ces terrains d'étude présentent des perspectives d'analyse particulièrement intéressantes. Toutefois, il nous apparaît clairement que « toute évaluation suppose [...] une comparaison »[64].

Pour mener à bien cet exercice et afin d'enrichir l'analyse d'un éclairage international, nous avons souhaité nous appuyer sur une ville du Sud, tout en gardant en vue la diversité des contextes institutionnels, sociaux, économiques et culturels. Grâce au Bonus Qualité Recherche (BQR) pour la mobilité dont nous avons bénéficié en 2005, nous avons pu effectuer plusieurs voyages d'études durant lesquels nous avons rassemblé les matériaux de notre travail. Notre choix du cas algérien est justifié par un nombre de critères dont notamment le programme de coopération « Tassili » qui lie notre laboratoire CRETEIL au Laboratoire d'aménagement urbain de l'université des Sciences et Technologies Houari Boumediene (USTHB), et dont notre travail s'inscrit pleinement dans les axes de recherche.

Notre choix est également motivé par notre appartenance à l'Algérie, où nous avons vécu longtemps, et dont nous connaissons la langue, la culture et les pratiques sociales, ce qui nous donne l'avantage d'avoir une facilité de contact et donc une certaine aisance dans le déroulement des entretiens.
Un troisième critère de la même importance que les deux précédents concerne cette fois-ci les documents d'urbanisme algériens. Les Plans Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) et les Plans d'Occupation des Sols (POS) en vigueur en Algérie contiennent manifestement de nombreuses similitudes avec les anciens documents d'urbanisme français (essence et finalité, contenu, méthode et approche d'élaboration). D'ailleurs, l'Algérie emprunte l'appellation française des Plans d'Occupation des Sols.

---

[61] « On fait tout ici, après, en effet, on sollicite différentes directions pour avoir des informations, des validations du travail de production », nous explique un cadre de la direction d'urbanisme

[62] « La ville en partage, c'est le titre que nous avons choisi de lui donner (au PLU). Il est à l'image de ce que nous voulons pour Fontenay : un projet de ville qui soit aussi un projet de vie partagée, pour avancer ensemble » explique Jean-Françoit Voguet Sénateur maire de Fontenay-sous-Bois pour introduire l'élaboration du PLU de Fontenay-sous-Bois. Editorial du magazine municipal « Fontenay notre ville », n°29 octobre 2006.

[63] « C'est évidemment très peu. Je ne suis pas convaincu que la communication municipale autour de cette enquête ait été performante, et la période n'est pas très bien choisie. Mais les seules personnes vraiment responsables de ce désintérêt sont les habitants. 40 interventions sur plusieurs dizaines de milliers d'habitants cela donne à réfléchir. C'est même franchement décourageant,» regrette l'un des habitants de la ville sur le forum web dédié au PLU de Fontenay-sous-Bois.

[64] Montès C., 1992, « Système de transport et système économique en milieu urbain : réflexions sur l'aménagement de l'agglomération lyonnaise de 1960 à 1992 », Thèse pour le Doctorat de Géographie, Aménagement et Urbanisme, Université Lyon 2, p.19.

Les POS et PDAU ont été mis en place dans le cadre de la loi n°90-29 du 1-12-1990, soit 23 ans après la promulgation de la loi d'orientation foncière en France. L'Algérie suit de près l'expérience française en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Bon nombre de programmes d'échanges et de recherches ont uni les deux pays.

Enfin, nous nous sommes également saisies de l'avantage d'avoir acquis notre première expérience en matière d'aménagement urbain en Algérie à travers l'étude de l'efficacité des POS algériens dans la gestion et l'organisation spatiale[65].
Cette première expérience nous a permis, dans le même contexte, de réintégrer sans difficultés le réseau professionnel aux champs de compétences relatifs à notre problématique.

Plutôt qu'une comparaison intégrale où les cas d'études sont mis en relation à travers une seule et unique approche, nous nous livrerons à un regard d'expérience, une mise en perspective de l'expérience algérienne par rapport aux avancées de l'expérience française. La commune algéroise retenue est étudiée avec un degré de précision aussi important que celui des communes françaises mais avec un angle de vue différent.

Les principes de cette exploration plurielle seraient de rendre compte de l'expérience française et de renseigner sur les évolutions existantes du coté algérien : souligner la relativité de chaque cas d'étude en le resituant dans son contexte et montrer qu'il n'existe pas de solution universelle et intemporelle, mais un ensemble de possibilités déterminées par un ensemble de contraintes, d'intérêts et de valeurs ;révéler parallèlement les similitudes qui caractérisent les études différentes et mettre en lumière les alternatives permettant d'ouvrir une porte commune sur des pistes possibles. A notre avis, l'intérêt de cette double approche ne réside pas uniquement dans la conformité aux critères de similarité exposés ci-dessus. Elle repose surtout sur la diversité des particularités territoriales qui sont ainsi proposées. Cette mise en perspective doit nous permettre d'approfondir le rapport entre espaces et territoires soumis à la même question : dans quelle mesure une politique urbaine adaptée à un territoire donné pourrait être « adaptable » sur d'autres territoires différents ?

La ville algéroise devait présenter des caractéristiques similaires à celles des villes françaises étudiées, au niveau de leur poids démographique et des enjeux attachés à la politique urbaine. En vertu de ces exigences, notre choix s'est finalement porté sur El Mohammadia, Algérie.

[65] Abou Warda M. & Hadjiedj A., 2003, « Les instruments d'urbanisme entre théorie et réalité », in : *Alger, les nouveaux défis de l'urbanisation*, Chaline C., Dubois-Maury J et Hadjiedj A (dir.), L'Harmattan, Paris, 298 p.

4.2 Vers une approche multidisciplinaire à la fois théorique et empirique

La confrontation de notre questionnement général à des terrains spécifiques a nécessité l'association de plusieurs sources documentaires ainsi que la mobilisation de techniques d'investigation diverses.

L'interdisciplinarité et l'actualité de notre thème ont impliqué, dès le début de notre travail, un cadrage théorique général réalisé à partir de divers textes réglementaires, ouvrages, communications, enquêtes et sites internet concernant les questions se rapportant au développements durable, à l'environnement et au bruit en particulier, aux transports et à l'urbanisme, à la démocratie participative et à la gouvernance. Il faut intégrer à cette littérature les articles tirés de la presse scientifique, les travaux universitaires en tout genre (synthèses de recherche, thèses, mémoires, etc.) ainsi que les études des divers organismes impliqués dans les processus décisionnels.

La recherche a abordé de près l'évolution de deux politiques, à savoir la politique de lutte contre le bruit en France et la politique de l'environnement et de développement durable en Algérie. L'objectif étant de dresser un premier bilan de l'efficacité des actions publiques en la matière par l'observation et l'appréciation des outils et procédures mis en place, pour enfin identifier leurs limites. Cette démarche nous a amenées à rechercher dans un fonds documentaire ancien datant parfois des années 50. Ce type de documents, le plus souvent archivés, n'est accessible qu'auprès des centres de documentation spécialisés (CIDB, CRESSON, bibliothèque du Ministère du tourisme, de l'environnement et du développement durable de l'Algérie…). Certains documents dont nous avions les références n'étaient pas accessibles car perdus ou empruntés par des professionnels, ce qui a rendu cette phase un peu plus difficile.

Parallèlement, l'analyse des politiques urbaines et environnementale a nécessité, là encore, la combinaison de plusieurs sources : documents de planification, documents de présentation des orientations politiques à l'opinion mettant en évidence le discours argumentatif des "décideurs", archives des délibérations des assemblées locales, articles de la presse écrite locale et enfin entretiens avec différents intervenants de la scène locale - techniciens des collectivités locales, élus et membres de l'opposition politique ou d'associations locales, universitaires et autres experts qui nous ont permis de réunir une assez grande diversité d'interlocuteurs en la matière.

Pour parfaire notre connaissance des réalités de terrain, nous avons mobilisé plusieurs techniques de collecte et de traitement de l'information, en nous intéressant aux représentations individuelles et collectives, aux régularités statistiques des phénomènes observés de même qu'aux pratiques et discours relatifs aux politiques d'environnement, d'urbanisme et de transports.

Une fois les cas d'études sélectionnés et les spécificités et parcours locaux des communes étudiés, notre démarche a consisté à resituer notre problématique à travers l'observation directe de la réalité, à partir de l'enquête de terrain ou de documents et rapports écrits. Dans cette phase, nous avons pu adopter une démarche descriptive afin de rendre compte de la situation actuelle ou du processus en cours. Ces éléments descriptifs sont nécessaires pour analyser, comprendre et interpréter les matériaux empiriques, « *ce qui justifie l'importance des monographies comme pièces à conviction et clés d'interprétation* » (Perret 2001).
Nous avons donc procédé au recensement et l'exploitation approfondie des documents d'urbanisme ayant été réalisés pour les communes d'étude. Cette phase s'est effectuée pour les villes franciliennes en deux temps :

- Le premier concerne les documents d'urbanisme antérieurs à l'application de la loi SRU. Nous avons donc consulté, analysé et apprécié les dernières versions des POS avant la mise en place des PLU ;
- Le second temps est celui des nouveaux documents d'urbanisme PLU. Pour la commune de Boulogne-Billancourt dont le PLU a été finalisé, notre objectif était de voir quelles sont les évolutions, si elles existent, qui ont marqué la transition du POS au PLU, tant au niveau de l'approche adoptée qu'au niveau du PADD et règlement.
  Pour les communes de Fontenay-sous-Bois et Saint-Denis, dont les PLU étaient en cours d'établissement au moment du déroulement de notre thèse, nous avons eu l'opportunité d'observer de façon directe certaines étapes clefs de l'élaboration : assister à des réunions de concertation, évaluer la volonté publique d'informer les habitants, consulter les registres d'enquête publique, suivre le déroulement et parfois les blocages du processus d'approbation…

Cette démarche est accompagnée par l'exploration documentaire des études, documents, données statistiques et autres supports cartographiques relatifs aux transports (Plan de déplacements urbains, Plan local de Déplacement), au développement durable et l'environnement (AGENDA 21, Plans communaux d'environnement, Chartes d'écologie

urbaine, évaluation environnementale pour le cas français et études d'impact sur l'environnement pour le cas algérien) et au bruit (expertises acoustiques, cartes de bruit ou d'ambiance sonore, diagnostic sonore…). Ces outils stratégiques et décisionnels nous apparaissent riches en enseignements potentiels.

Il nous a été également utile de produire empiriquement le matériau nécessaire à l'analyse à partir de l'observation directe in situ. Cette méthode s'exerce en deux temps. Tout d'abord, nous avons procédé à *l'observation globale* de la ville, de son espace et de ses composants (habitat, équipement, infrastructure…). Cette phase nous a permis d'élaborer un diagnostic de l'espace étudié. Le bilan heuristique élaboré permet de connaître la ville, d'identifier ses enjeux et de situer la place des nuisances sonores dans ses préoccupations. Ensuite, nous avons poursuivi par l'*observation focalisée* qui cible les différents mécanismes de fonctionnement de la ville. Dans ce contexte, la collectivité, ses services et ses actions ont été l'objet de l'observation. L'évaluation de la stratégie publique et de l'organisation des services concernés par l'urbanisme, l'environnement et le transport contribuent à analyser le contexte des mesures environnementales arrêtées, et notamment celles qui concernent le bruit si elles existent.

En ce qui concerne l'observation statistique des réalités urbaines, nous avons eu largement recours, pour nos exemples français, aux chiffres de l'INSEE et de ISIS[66] mais aussi aux mesures locales des déplacements et de leurs modalités, que ce soit par le biais des enquêtes ménages, de comptages ou encore d'études menées ou commanditées par les collectivités locales. Pour la ville d'El Mohammadia, les principales références viennent de municipalité, des données de l'Office national des statistiques et du POS lui-même.

Si, en France, plusieurs études et enquêtes peuvent renseigner sur l'importance que les habitants accordent à la question de l'environnement à l'échelle nationale et locale (INED 1992[67], IFEN 1991[68], l'UNEP et IPSOS 2008[69]), ce type de données n'existe pas encore à notre connaissance en Algérie. A défaut, nous avons tenté de créer notre base de données par la réalisation en 2005, d'une enquête comprenant une centaine d'entretiens d'une durée de

[66]Ingénierie du trafic et des systèmes d'exploitation

[67]Institut national des Etudes Démographiques, "La population, l'espace de vie et l'environnement", enquête qui permet d'étudier les représentations associées au mot "environnement", ainsi que les savoirs et opinions en matière de ressources naturelles par 4 719 questionnaires

[68]Institut Français de l'Environnement (Ifen) enquête sur "les conditions de vie et aspirations des Français" menée avec le Credoc en début d'année depuis 1991.

[69]L'enquête de l'Union Nationale des Entrepreneurs du Paysage, menée en partenariat avec IPSOS, révèle que pour les Français, la place accordée aux espaces verts en ville est un véritable enjeu.

près d'une heure auprès des habitants de notre commune d'étude. Ainsi, il était important pour nous de connaitre l'intérêt que les Algérois accordent aux questions environnementales tout en portant un regard sur leur rôle dans le processus de prise de décision.

Pour ce faire, nous avons procédé à l'échantillonnage des habitants interrogés selon la méthode des quotas. Nous aurions voulu doubler voire tripler ce nombre, mais compte tenu de la consistance du guide d'entretien (12 pages), des difficultés que nous avons rencontrées dans cette étape de notre travail (méfiance en raison des conditions sécuritaires, obtention de l'accord des interrogés) et des faibles moyens disponibles, nous nous sommes limitées à ce nombre.
La population à partir de la quelle les quotas ont été déduits est celle de la commune dans son ensemble. Cependant, en 2005 lors de la réalisation de l'enquête, nous nous sommes servies des recensements de populations de 1998. Ces recensements ont lieu tous les 10 ans. En 2008, à l'heure de la rédaction de cette introduction les nouveaux recensements de population sont en cours. Les sites retenus correspondent à un ensemble de critères représentatifs de la situation sociodémographique et spatiale de la commune. Le nombre varie également selon l'importance du réseau routier traversant chaque secteur.

Afin de se saisir du point de vue des acteurs protagonistes de la politique publique, et afin de connaître et comprendre leurs opinions et positionnements à l'égard des actions entamées en matière d'environnement en général et de bruit en particulier, un autre type d'entretien de la même importance a été effectué auprès des décideurs et techniciens des communes retenues dans notre échantillon (3 à 4 par commune) aussi bien pour les villes françaises qu'algériennes. Concernant le choix des personnes interrogées et le déroulement de l'entretien, nous nous sommes attachées à rencontrer aussi bien les politiciens que les techniciens et cadres des municipalités. Notons dans ce contexte que les entretiens effectués avec ces derniers ont été plus révélateurs que ceux des responsables souvent influencés par les stratégies déjà en cours. Nous gardons cependant à l'esprit que ces opinions sont rarement indépendantes des positions et intérêts des acteurs, ce qui nous appelle à les prendre avec prudence, tout en développant une approche critique du discours politique.

Quant aux conditions générales et particulières de déroulement des entretiens, nous avons procédé à une phase de pré-entretien qui consiste à évoquer des questions relatives au champ

de compétences et aux conditions de travail afin de créer un climat de confiance avant de passer à des questions plus précises.

Pour les acteurs français, le guide d'entretien est structuré en deux temps. Le premier concerne la situation antérieure à la mise en œuvre du PLU, comme par exemple l'évocation de questions sur la nature et le fonctionnement des relations internes et externes à la collectivité locale avant l'engagement de l'application de la loi SRU ou encore sur l'approche adoptée pour traiter le problème du bruit routier et son efficacité sur le terrain…
Le second temps a traité des évolutions actuelles : nous avons interrogé les interlocuteurs surtout sur l'évolution des approches et des actions sur l'environnement - mesures envisagées ou en cours, relations entre les services concernés, possibilité d'existence de conflits de compétences et d'intérêts avec les autres acteurs, moyens humains et financiers mobilisés…

En ce qui concerne le cas algérien, les évolutions que le pays connaît ces dernières années en matière d'environnement sont essentiellement motivées par le développement durable. Nous avons donc gardé la même structure du guide d'entretien en fixant, comme point d'inflexion, la mise en place de la loi n° 01-20 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire. Pour rencontrer les acteurs publics et locaux, nous nous sommes saisies du réseau de relations socioprofessionnelles dans lequel nous avons été intégrées durant notre formation universitaire. Cela nous a permis d'ores et déjà une certaine aisance dans la prise de contact mais aussi dans le déroulement de l'entretien.

Vient enfin le temps de l'analyse des données recueillies ou créées, au regard de la problématique et des questionnements qui en découlent. L'analyse réalisée à partir de ces matériaux nous a permis de rendre compte des pratiques réelles, aussi bien en termes de réduction du bruit routier (sa place dans les enjeux locaux, actions et mesures engagées, ce qu'en pensent les habitants…) qu'en termes de planification urbaine (relations interservices, déroulement de la concertation avec les populations locales, éventuel problème de blocage du PLU, etc.).
Elle a permis ainsi d'identifier les problèmes qui freinent ou risquent de freiner l'efficacité des actions engagées, quand elles existent, dans le cadre de ces instruments. Ces éclairages, ajoutés à un ensemble de dispositifs mis en place ces dernières années, pourraient aider d'autres collectivités locales à se saisir du potentiel offert par les documents d'urbanisme dans une perspective de développement durable.

5- Itinéraire de la recherche

Dans le cadre d'un travail d'évaluation visant à l'analyse de la dimension qualitative des documents d'urbanisme et de leur capacité à prendre le bruit en considération, ce travail de recherche doit trouver une articulation théorique, juridique, historique et opérationnelle des deux objets de recherche. L'enjeu est d'identifier les contraintes existantes de l'efficacité des documents d'urbanisme et de mettre l'accent sur les dysfonctionnements relatifs à la fois aux problématiques du bruit et à celles de l'urbanisme, pour une meilleure articulation. Cette démarche implique en effet de proposer un itinéraire comportant plusieurs étapes que nous avons expliquées dans la méthodologie et que nous structurons en trois grandes parties.

La première se propose de considérer les champs de la recherche qui s'intéressent au bruit et aux documents d'urbanisme. Il s'agit de prendre connaissance des approches qui ont investi cette problématique. Notre propre démarche doit s'inspirer de cette approche pluridisciplinaire. Nous soulèverons comme point de départ des questions liées à la politique française de lutte contre le bruit. L'objectif est ici de montrer par ce bilan les limites liées à la fois, à l'application des dispositifs proposés par l'urbanisme (classement sonore des voiries, report dans les POS, comptabilité aux SDAU…), et à l'approche psycho-acoustique du bruit.

Nous montrerons ensuite que le bruit est un phénomène acoustique et humain à la fois, du fait de la gêne qu'il occasionne. Nous étudierons le processus d'évolution du son à la gêne et l'ensemble des indicateurs qui interfèrent dans la modulation de cette notion complexe. Cela nous invite finalement à plonger dans des notions relatives à l'homme et au subjectif : représentation, attachement, appropriation et territorialisation de l'espace ainsi que des réalités sociales, culturelles et économiques. L'analyse des territoires permettra d'interpréter les attitudes et comportements individuels et sociaux, et de comprendre par conséquent l'origine des situations conflictuelles entre les décideurs locaux et les habitants, notamment en ce qui concerne les questions environnementales. Il s'agit, par la suite, de sortir de la tension générée pour construire une approche intégrée basée sur la démocratie participative que la loi SRU favorise par le biais des nouveaux documents d'urbanisme. La dernière étape de ce parcours théorique permettra d'examiner de près le PLU et son rapport à l'environnement et au bruit en particulier.

De « l'état des savoirs » à des démarches méthodologiques, cette première partie se propose de poser les jalons de cette construction spécifique d'évaluation de l'efficacité environnementale du PLU.

La deuxième partie de cette thèse se propose ensuite de restituer l'ensemble des connaissances acquises et les résultats d'analyse sur les communes de notre choix : Fontenay-sous-Bois, Saint-Denis et Boulogne-Billancourt. L'examen minutieux des documents d'urbanisme et des résultats d'enquête de terrain mêlé aux entretiens à la fois auprès d'acteurs politiques, professionnels et d'habitants permet de porter un regard croisé sur la qualité « environnementale » des documents d'urbanisme de nos territoires d'étude. Il sera question d'identifier un certain nombre de données de cadrage permettant l'ébauche de notre évaluation sur des critères perçus comme essentiels dans l'approche du développement urbain durable. Cette recherche permet de mettre l'accent sur certaines spécificités inhérentes à chaque ville étudiée, mais aussi sur des éléments d'analyse communs relatifs aux vicissitudes de la planification urbaine locale.

La troisième partie de ce travail se propose de dresser une analyse exhaustive du cas d'étude algérien de l'amont vers l'aval : nous nous intéresserons à l'évolution de la politique algérienne de la protection de l'environnement à celle du développement durable. Et nous effectuerons un diagnostic urbain de notre commune d'étude, à la fois basé sur les données disponibles mais surtout sur les données issues de l'enquête que nous avons effectuée auprès de la population. Nous connaîtrons ainsi leur perception de l'environnement, du bruit, de l'urbanisme, mais aussi leurs aspirations et leurs besoins au quotidien. Nous essayerons de définir un ensemble de facteurs socio-économiques et territoriaux intervenant dans la sensibilité des Algérois d'abord à l'environnement et ensuite au bruit. Et puis, dans une autre mesure, nous étudierons le POS de la commune, son contenu environnemental et les mesures qu'il propose pour réduire le bruit routier. Nous compléterons ces matériaux par des sorties sur le terrain afin de vérifier la mise en œuvre des dispositions réglementaires se rapportant à la réduction des nuisances sonores.

Cette thèse n'est pas seulement un « guide descriptif », elle propose des résultats qui sont autant de nouvelles clefs de lecture du territoire urbain. Présentée de manière didactique, cette évaluation s'appuie sur plusieurs thèmes essentiels à la mesure de la pertinence des documents d'urbanisme. Au-delà de la formalisation des résultats de notre évaluation, cette thèse ne pouvait s'achever sans revenir sur les potentialités et les applications des documents d'urbanisme au regard du développement urbain durable.

Il sera question d'évoquer des pistes de travail complémentaires et des enrichissements éventuels permettant de porter un regard à la fois prospectif et introspectif sur l'efficacité environnementale des documents d'urbanisme.

6- Originalité du sujet en France et en Algérie, à travers une étude bibliographique commentée

Pour l'élaboration de cette thèse, nous nous appuyons sur une large gamme de travaux interdisciplinaires relatifs à la multitude de thématiques auxquelles notre sujet se réfère.

6.1 A propos de développement durable et d'éco-urbanisme

Durant les dernières années, le thème de la « durabilité » a suscité une profusion littéraire portant sur le développement durable en termes d'efficacité des politiques publiques, comme pour les écrits de J. Theys, B. Zuindaux, O. Godard, J.M. Offner ou encore P. Nijkamp et A. Da Cunha. Ces travaux traitent des principes et des règles du développement durable, avec notamment un regard sur la ville et sur son rapport à l'environnement. D'autres recherches comme celles de C. Emelianoff, d'E. Torrès, de G. Loinger ou de P. Knoepfel et S. Nahrath étudient, avec des exemples empiriques, les questions de gouvernance et de politiques publiques locales en ce qui concerne les parcours territoriaux en matière de développement durable. Elles relèvent ainsi plusieurs obstacles liés notamment à l'organisation compartimentée des administrations, aux cultures traditionnelles ou aux difficultés de la démocratie participative. Nous recensons également les travaux de d'A. Bourdin ou de B. Jouve sur les logiques territoriales des acteurs urbains, et des préconisations de conciliation par les dispositifs et procédures appropriées.

Au delà de l'intérêt théorique et empirique des ces travaux, aucun d'entre eux ne traite de la question de l'articulation des préoccupations environnementales aux procédures et documents d'urbanisme. La notion de durabilité urbaine a été pour une large partie liée aux agendas 21 et non pas aux PLU.

Certains travaux récents commencent à émerger en la matière comme ceux de J.-F. Inserguet et de Ch. Voiron-Canicio sur la prise en compte du développement durable dans les procédures d'urbanisme. Mais ces travaux ne se saisissent pas de notre objet d'étude, le bruit routier.

6.2 A propos de la mobilité et de ses externalités

Nous recensons aussi de multiples des travaux de recherche dont ceux de C. Lamure, G. Dupuy, J.-M. Offner et J.-P. Orfeuil qui traitent des effets environnementaux et territoriaux des flux et infrastructures de transports. Ces analyses s'intéressent aux enjeux liés au développement des transports dans la ville et aux externalités des trafics urbains. Mais, exception faite des travaux de C. Lamure ou de J. Lambert, qui abordent aussi cette question sous un angle technique (normalisation, usage des instruments économiques…) et à des échelles variables, les travaux recensés ne se saisissent pas de la problématique que nous proposons ici.

6.3 A propos du bruit

Une littérature foisonnante traite du bruit : nous citons les écrits de B. Barraqué, M. Leroux, J.-F. Augoyard, M. Perianez, A. Alexandre et J.-P. Barde, qui traitent notamment de l'approche sectorielle et techniciste du bruit et du potentiel que l'urbanisme peut offrir pour résoudre ce problème. Le recours à l'urbanisme est même présenté par certains de ces chercheurs comme étant l'une des solutions les plus efficaces contre ce problème environnemental. Cependant, ces analyses ne traitent pas directement, à notre connaissance, de la manière dont les nouveaux outils et nouvelles procédures d'urbanisme se saisissent de la question du bruit routier.

Wolfgang Schade, chercheur allemand, a publié en 2003 un article sur les effets de la perception du bruit routier durant ces dernières années en Europe en observant de près les politiques de protection contre le bruit des transports dans quatre pays européens mêlées aux perceptions subjectives et à l'exposition objective des populations. Les résultats montrent que le bruit des transports est l'un des problèmes d'environnement les plus importants de ces pays. Son expérience montre que la lutte contre le bruit ne peut être gagnée qu'en adoptant un ensemble de politiques qui nécessitent des investissements et qui demandent beaucoup de temps. Cependant, cet article n'a pas ou peu d'articulation entre sa problématique et les politiques urbaines de ces pays. Il n'aborde pas les questions relatives à la prise en compte du bruit routier dans les documents d'urbanisme.

En 2005, un guide intitulé « PLU et Bruit – La boite à outils de l'aménageur » est primé par le Décibel d'Or. Ce guide, qui est l'un des documents qui se rapprochent le plus de notre problématique, est élaboré par un groupe de techniciens de terrain du Pôle de compétence Bruit de l'Isère, dont M. Esmenjaud et V. Poirot. Il permet d'apporter des réponses aux

objectifs de réduction des nuisances sonores et de prévention des pollutions fixés par la loi SRU. Il propose de donner des solutions concrètes et simples pour que les élus et techniciens puissent traiter la problématique du bruit dans leurs projets. Mais ce travail important auquel nous nous sommes référées dans notre démarche méthodologique, ne traite pas particulièrement du bruit routier et ne permet pas d'évaluer cette démarche sur le terrain avec des applications locales.

6.4 A propos des documents d'urbanisme

Exception faite de ce guide, ou encore des publications des revues Etudes Foncières et Urbanisme qui alimentent la réflexion théorique et empirique de l'applicabilité des nouveaux outils d'urbanisme, ou enfin des travaux de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF) et de quelques ouvrages remarqués tel celui de M. Sauvez qui questionne l'efficacité environnementale des Plans d'Occupation des Sols (POS), Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) et Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), aucun travail ne traite à notre connaissance, aussi bien sur le plan théorique qu'empirique, de l'efficacité environnementale des PADD et PLU en ce qui concerne la lutte contre le bruit routier.

6.5 A propos d'interdisciplinarité

Dans notre travail, nous nous appuyons sur des travaux de sociologie urbaine, d'urbanisme, de politique publique et d'écologie. Notre objectif est de prendre en compte la qualité de vie pour une meilleure efficacité de l'action publique. Nous dépassons l'aspect quantitatif pour nous intéresser aux aspirations des habitants, à leur perception de leur environnement et de leur cadre de vie. Nous nous intéresserons également à leurs problèmes et leurs positions à l'égard de l'action publique.

Une fois les indicateurs qualitatifs identifiés pour le cas algérien, ils serviront, en termes de besoins et d'attentes, à renforcer les rapports avec les pouvoirs publics. Cela permet de trouver un terrain d'entente où l'échange est possible entre ces deux parties très souvent en conflit.

Notre étude s'inscrit donc dans un champ de recherche international récent. Nous citons entre autres l'étude de Brainard *et al*[70] qui traite et analyse la relation entre l'exposition au bruit et un ensemble de facteurs socio-économiques dans la ville de Birmingham. Il en ressort que les

[70] Brainard J. S., Jones P. A., Bateman I. J. and Lovett A., 2004, «Exposure to environmental urban noise pollution in Birmingham, UK», *Urban studies*, Vol 41, n°13.

zones les plus bruyantes, riveraines des grandes infrastructures de transports, sont occupées par les populations étrangères à faibles ou moyens revenus. Cette étude, même si elle traite d'un seul aspect environnemental, met en évidence le rapport entre conditions socio-économiques et problèmes environnementaux.

6.6 A propos de l'Algérie

En Algérie, l'émergence de la notion de développement durable a motivé, depuis la fin des années 90, l'élaboration de plusieurs études en matière d'environnement. Leur objectif est de pointer du doigt les faiblesses des politiques sectorielles en l'absence de cohérence et de coordination. Cependant, ces travaux - dont les deux rapports du ministère de l'environnement : « Evolution des institutions et de la législation en matière d'environnement et d'aménagement du territoire 2005 » et « Le plan d'action pour le développement durable 2002 » -, n'impliquent que rarement le rapport participatif aux procédures urbaines en matière d'environnement.

Le choix de notre sujet nous amène à mettre l'accent sur une thématique pas ou encore peu explorée en Algérie :

Dans la littérature algérienne en matière d'urbanisme, nous pouvons citer « *Alger, les nouveaux défis de l'urbanisation* ». Cet ouvrage collectif met l'accent sur les problèmes qui inhibent le meilleur fonctionnement de la ville algérienne. Les travaux de J. Dubois-Maury, A. Hadjiedj, B. Benyoucef, M. Saidouni ou encore E. Azagg et A. Bouder traitent de thématiques très actuelles telles que les contraintes de l'urbanisation algéroise, la crise des transformations et évolutions urbaines, le problème d'organisation des transports, mais abordent peu la question de l'environnement.

Dans le domaine de l'environnement, nous avons pu, grâce au dépouillement des différents numéros de la revue « *Symbiose Environnement* », nous rendre compte des différents problèmes posés et des actions menées à leurs égards. Mais ces travaux, même s'ils traitent des diverses thématiques environnementales (désertification, biodiversité, protection du littoral…), ne touchent pas à la question des nuisances urbaines et de la qualité de vie.

Enfin, dans les productions et publications traitant de la question de la ville arabe, nous citons C. Chaline[71]. Son livre « Les villes du monde arabes » rend compte des dynamismes de l'espace urbain et de son adéquation avec les besoins de la société arabe. Il met également l'accent sur les ambitions et les limites des différents acteurs de la planification urbaine, le poids des apports culturels et politiques, les bases économiques responsables des processus

[71] Chaline C., 1996, *Les Villes du monde Arabe*, coll. « U. Géographie », Armand Colin, Paris.

de développement et de changement social. Mais cet ouvrage, s'il traite de la pertinence des outils d'urbanisme dans les villes, n'évoque pas la question de l'environnement ou des nuisances urbaines.

Compte tenu de ce qui vient d'être montré, notre problématique ne trouve que peu d'articulations avec les publications récentes traitant d'Alger et des villes arabes en général. La recherche en Algérie n'est pas encore focalisée sur notre objet d'étude, d'où notre intérêt à nous investir dans ce champ relativement inexploré jusqu'à nos jours.

7- Difficultés et limites de la recherche

Le développement urbain durable exige de reconsidérer l'urbanisme et ses enjeux. Ce sont les choix de la planification urbaine qui peuvent prévenir les problèmes potentiels. Dans notre exemple, l'augmentation de la sensibilité des riverains au bruit des infrastructures routières est imputable à une approche normative de plus en plus sévère, mais qui n'a tenu compte que de la dimension acoustique du bruit. Il s'agit donc de prendre conscience de l'importance de l'apport de l'urbanisme à travers l'approche transversale et interdisciplinaire sur laquelle nous avons insisté à maintes reprises.

Le problème est de savoir comment l'atteindre, lorsqu'on connaît les difficultés qui existent sur ce plan dans les pays du Nord et du Sud.

La première difficulté rencontrée consiste en la nature même du sujet: comment arriver à une meilleure articulation entre les différents thèmes relatifs à notre problématique ? Nous qui sommes à la recherche de transversalité, arriverons- nous à faire un travail transversal ?

L'un des avantages qui caractérisent notre formation d'urbaniste est la polyvalence et l'interdisciplinarité. Nous sommes donc familiarisées au droit de l'urbanisme, à la sociologie, l'économie, la géographie urbaine, la cartographie, l'écologie, les transports …

Cependant, certains domaines tels que les techniques d'isolation, l'acoustique et les méthodes de modélisation qui permettent une meilleure compréhension des actions courantes de réduction du bruit ne relèvent pas de nos compétences. Nous avons donc essayé de nous renseigner sur ces aspects pour mieux servir les objectifs de notre travail mais sans pour autant empiéter sur un domaine de compétence qui n'est pas le notre. Il convient donc de préciser que ce travail ne s'inscrit pas dans un axe technique, mais il se sert de cet élément pour atteindre ses objectifs.

La deuxième difficulté réside dans les cultures et logiques sectorielles enracinées dans les services municipaux. Si le développement durable apparaît comme le sujet privilégié des acteurs politiques qui valorisent leur approche « d'ensemble », il n'en demeure pas moins que la structure administrative fait que chaque service est replié sur lui-même, ne s'occupant que des missions qui lui sont attribuées, sans pour autant s'ouvrir aux autres services aux compétences complémentaires. Nous ne voulons pas anticiper des éléments de nos conclusions mais simplement montrer les difficultés que nous avons rencontrées lors de nos entretiens avec les acteurs publics (élus et techniciens) et leur attitude assez réservée face à nos interrogations : lorsqu'il s'agissait de questionner sur les mesures urbanistiques de réduction de bruit routier, les responsables communaux de l'urbanisme nous renvoyaient aux services de l'environnement et de la voirie, et vice versa. Toute la difficulté était donc dans le fait de réagir à leurs réorientations car pour eux, nous n'avions pas frappé à la bonne porte ni questionné les bonnes personnes…

Le choix était difficile entre :

- introduire et expliquer l'objectif de ce type de questions transversales et donc de risquer d'influencer la réponse de l'interviewé,

ou

- maintenir notre stratégie de départ en interprétant ces réactions significatives comme des éléments d'analyse, cela tout en prenant le risque de passer, pour nos interlocuteurs, pour une personne pas ou peu familiarisée au fonctionnement et à la structure des administrations publiques.

Nous avons finalement opté pour le deuxième choix. Par prudence, nous signalions au préalable que, dans un souci de complémentarité, nous avions l'intention de questionner les autres services impliqués.

Si nous nous sommes heurtées à cette difficulté aussi bien en France qu'en Algérie, d'autres handicaps relèvent de certaines particularités temporelles et contextuelles propres à chaque pays.

En France, la période à laquelle nous avons mené nos études de terrain (pour les villes de Boulogne-Billancourt et Saint-Denis) n'a pas été la plus propice puisqu'elle correspondait à la période des élections municipales de mars 2008. De fait, il nous a été difficile voire même impossible dans certains cas, d'obtenir des rendez-vous pour les entretiens compte tenu des enjeux pré-électoraux et de la mobilisation des cadres de l'administration (bilan, projets, propositions pour promesses électorales…).

Par ailleurs, ce contexte politique particulier nous a donné l'avantage d'apprécier le poids du développement durable, et plus précisément de l'environnement, dans l'enjeu électoral. Nous avons donc pu comprendre, grâce à cet événement, comment les différents partis politiques font de ces « causes » mobilisatrices, auxquelles « tout le monde adhère», le sujet idéal de leurs campagnes.

En Algérie, nous avons rencontré un autre type de problèmes liés essentiellement au manque ou à l'absence de certaines données relatives à l'état de l'environnement et du bruit en particulier : nombre de plaintes contre le bruit, mesures sonores, taux de motorisation, etc.

Si ce pays fait un progrès remarquable en matière de cartographie et de système d'information géographique, il connaît un manque flagrant concernant les enquêtes sociales. Ce type de données devrait permettre de se renseigner sur la situation de la population, sur les conditions dans lesquelles elle vit et enfin, sur les mesures qu'il y a lieu de prendre. Certes, les recensements généraux de la population, dont le plus récent a été effectué en avril 2008, peuvent permettre de déterminer quantitativement les besoins sociaux en matière d'équipement, de logements…, mais ils ne peuvent pas renseigner par exemple sur la qualité de vie de ces populations, ni sur les nuisances qu'elles peuvent subir.

Notons à cet égard que nous n'avons pas eu accès à ces données récentes car à l'heure de la rédaction de cette introduction, ces données ne sont pas encore publiées.

Il s'ajoute à cela les difficultés que nous avons rencontrées lors de notre enquête par entretiens : la consistance du guide d'entretien (12 pages), la méfiance des habitants en raison des conditions sécuritaires, l'obtention de l'accord des interrogés car certains d'entre eux n'ont pas le temps et la patience de répondre à nos questions…

Nous avions finalement limité notre échantillon à 100 personnes même si nous aurions voulu doubler voire tripler ce nombre.

En somme, ce travail a nécessité une recherche multidisciplinaire, de multiples déplacements entre les divers cas d'études (plusieurs voyages en Algérie pour l'étude du cas algérois) et beaucoup de volonté pour surmonter les difficultés que nous avons pu rencontrer.

PREMIERE PARTIE : LE BRUIT DANS LA VILLE, ASPECTS THEORIQUES ET ETAT DES SAVOIRS

Chapitre I : La lutte contre le bruit en France, approche technique et normative

Chapitre II : Le bruit entre sons et gêne : aspects différents mais complémentaires

Chapitre III : Les dimensions objective et subjective du bruit

Chapitre IV : La participation du citoyen dans la prise de décision

Chapitre V : L'environnement dans l'urbanisme, le passage obligé pour des villes durables

Chapitre I : La lutte contre le bruit en France, approche technique et normative

1 La politique de lutte contre le bruit durant les trente dernières années

1.1 Les prémices de la politique de lutte contre le bruit

1.2 La politique de lutte contre le bruit dans les années 80

1.3 La politique de lutte contre le bruit depuis les années 90

2 L'évolution de la recherche sur le bruit durant les trente dernières années

2.1 La recherche en matière de lutte contre le bruit dans les années 60

2.2 La recherche en matière de lutte contre le bruit dans les années 70

2.3 La recherche en matière de lutte contre le bruit dans les années 80

2.4 La recherche en matière de lutte contre le bruit dans les années 90

2.5 Actuellement

Ce premier chapitre portera un double bilan, le premier sur les grandes modalités de décision des pouvoirs publics durant les trente dernières années en France pour lutter contre le bruit routier, et le deuxième sur l'évolution de la recherche en matière de lutte contre le bruit dans cette période. Ces bilans permettront d'analyser et de comprendre les rapports qui lient la décision aux évolutions des savoirs, ainsi que les avantages et inconvénients propres aux outils proposés par les réglementations successives. Quelle est l'approche des politiques publiques pour lutter contre le bruit ? Sur quelles bases la réglementation est mise en place ? La prise de décision s'est-elle alimentée des dernières évolutions de la pensée environnementale en matière de lutte contre le bruit ?

L'objectif particulier est ici de dresser à grands traits un bilan de ces actions, en insistant plus particulièrement sur les limites rencontrées dans l'adoption de l'approche technique et normative du bruit. La dominance de cette approche exclut l'ensemble des domaines des sciences humaines et notamment l'urbanisme.

1 La politique de lutte contre le bruit durant les trente dernières années

1.1 Les prémices de la politique de lutte contre le bruit

En France, le bruit est devenu une préoccupation publique dans les années soixante. Les enquêtes effectuées auprès de la population ont révélé une croissance notable de la sensibilité au bruit dans les villes. Avant 1948, 23% seulement des personnes interrogées se déclaraient gênées par le bruit ; en 1961, le pourcentage atteignait déjà 50%.

En l'absence d'un ministère de l'Environnement, les premières actions ont été menées par les administrations centrales. Les recherches dans le domaine de la lutte contre le bruit sont confiées à de nombreuses commissions du Ministère de l'Industrie et de la recherche (Délégation générale à la recherche scientifique et technique), du Travail et de la Santé (Sous-direction de l'hygiène publique, Sous-direction de l'hygiène et de la sécurité du travail), de l'Intérieur, des Transports, de l'Equipement (Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme [D.A.F.U.], Direction de la construction, Direction des routes et de la circulation routière).

L'arrêté du 3 août 1957, relatif à la mesure du bruit produit par un véhicule automobile, baisse de 90 à 85 phones le niveau maximum du bruit pour les voitures particulières et fixe, pour la première fois, les conditions de fonctionnement des véhicules pendant la mesure des bruits.

L'approche adoptée est alors principalement fondée sur des techniques de résorption du bruit à la source, c'est-à-dire sur le véhicule et ses différents organes. L'article R70 du Code de la route pose comme principe que « *Les véhicules automobiles ne doivent pas émettre de bruits susceptibles de causer une gêne aux usagers de la route ou aux riverains. Notamment, les moteurs doivent être munis d'un dispositif d'échappement silencieux, en bon état de fonctionnement et ne pouvant être interrompu par le conducteur en cours de route. L'échappement libre est interdit, ainsi que toute opération tendant à supprimer ou à réduire l'efficacité du dispositif d'échappement silencieux.*»

Le début des années 70 est marqué par une prise de conscience collective du problème du bruit. L'insatisfaction sociale à l'égard de l'environnement sonore s'est traduite par l'augmentation permanente des plaintes, surtout contre le bruit des transports. Pour la seule période du 1er janvier au 30 juin 1974, le Bureau des nuisances de la préfecture de Paris a enregistré 2 907 plaintes, dont 2 104 pour les bruits soit 72% de l'ensemble des plaintes déposées.

Dès la création du ministère de l'Environnement en 1971, le Service des problèmes de Bruit (SPB) a tenté d'apporter des solutions techniques et juridiques aux divers problèmes liés au bruit : l'arrêté du 13 avril 1972 relatif au bruit des véhicules automobiles a imposé une réduction sonore pour les voitures, les cyclomoteurs et les motos ainsi que pour les poids lourds et les autobus.

Du point de vue de l'évaluation de ces avancées, peu de textes traitent de l'efficacité de cette réglementation. Mais dès 1973, A. Alexandre et J.-P. Barde remettent en question l'efficacité de cette réglementation : « E*lle en évite peut être l'augmentation, mais elle ne constitue en aucun cas l'instrument politique approprié pour obtenir un meilleur environnement, dans la mesure où elle ne fait qu'entériner la technologie la plus mauvaise et la moins novatrice.* »[72]

A la même période, les Services Techniques des Routes et Autoroutes (SETRA) élaborent un premier Guide du bruit des routes urbaines et de ses implications. Ce guide, conçu pour les ingénieurs chargés des projets de routes urbaines, tente de normaliser les méthodes de réduction du bruit routier. L'étude mentionne l'importance de l'intervention des domaines opérationnels tels que l'urbanisme et la construction mais aussi les savoirs comme la sociologie et la psychologie pour réduire la gêne : « *Il semble […] que l'action sur l'infrastructure routière ne soit pas la seule à retenir pour combattre cette gêne, et que doivent s'y ajouter des actions sur l'exploitation des routes et, chaque fois qu'on peut, sur leurs abords, par les règles de construction et d'urbanisme à y prévoir.* »[73] On réalise donc, dès les années 70, l'importance que l'urbanisme pourrait avoir dans la réduction de la gêne.

[72] Alexandre A, Barde J.P., 1973, *Le temps du bruit*, Flammarion, Paris p 133.
[73] Ibid.

Cependant, cette notion reste limitée, du moins dans cette étude, à l'exposition du bruit et donc à des atténuations mesurables et objectivables comme l'indique le tableau suivant :

Action sur la transmission du bruit	**Atténuation (dBA)**
Ecran pare-bruit	9à12
Distance (à 25 m du bord de la chaussée)	4
Fenêtre ordinaire ouverte	7
Fenêtre ordinaire entrebâillée	12
Fenêtre ordinaire fermée	22
Fenêtre fermée et calfeutrée	27
Doubles vitrages scellés, écartés de 5 cm	31à37
Mur aveugle léger (150 Kg/m^2)	40
Mur aveugle lourd (300/ Kg/m^2)	50

Source : Services Techniques des Routes et Autoroutes S.E.R.T.A (1972),
«Guide du bruit des routes urbaines et de ses implications techniques »**,** p. 48

Tab. 1- Quelques atténuations usuelles du bruit.

En 1976, un autre Guide du bruit et des transports terrestres est élaboré par le CETUR[74]. Le contenu de cette étude s'inscrit dans la même logique que l'étude précédente : présenter les principaux fondements techniques de la protection acoustique et proposer des solutions pratiques à adopter. Le guide est paru en plusieurs fascicules : les aspects de la gêne (1976), recommandations techniques pour les ouvrages de protection phoniques (1978), méthodes de prévision des niveaux sonores (1980), bruits et formes urbaines (1981), actions sur la construction (1982). Les dispositions réglementaires mises en place à cette période pour encadrer l'usage de ces méthodes, consolident cette approche acoustique : la loi n°76.629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, l'arrêté du 13 avril 1972 relatif au bruit émis par les voitures, le décret du 7 juillet 1977 relatif aux zones de protection dans les Plans d'Occupations des Sols, l'arrêté du 6 octobre 1978 fixant les servitudes acoustiques pour les constructions nouvelles.

[74] Centre D'études Des Transports Urbains

Sur le plan opérationnel, ces textes ont constitué une référence technique pour les actions sur les infrastructures routières et sur les logements. De fait, l'installation des écrans antibruit le long des voies rapides a connu un record sans précédent : 220 000 m^2 d'écrans antibruit ont été réalisés en 15 ans (de 1972 à 1987) pour un coût représentant à l'époque entre 75 et 200 dollars le mètre carré. D'autres opérations d'enfouissement, de revêtement et d'isolation des habitations sont engagées au-delà de leur coût financier onéreux.

Le 14 juin 1969 paraît le premier décret relatif à l'isolation acoustique des habitations. Ses arrêtés d'application (isolation acoustique, aération…) définissent les niveaux acoustiques maximaux admissibles dans les logements selon la source du bruit. Au début des années 70[75], le "Label confort acoustique" est crée pour permettre l'isolation des logements HLM grâce à un supplément de prêt à la construction de 6,5% en plus du prêt principal.

En ce qui concerne le rapport bruit/occupation des sols, les actions sont envisagées en termes de zonage. On tiendra ici à citer l'article R.110-05-A du Code de l'urbanisme[76] (J-O du 17 février 1972) qui fixe les distances à observer pour les constructions d'immeubles à usage d'habitation par rapport à l'axe des autoroutes, des grands itinéraires routiers et routes à forte circulation.

L'institution des servitudes et des zones non aedificandi de part et d'autre des grandes voies de communication est imposée pour un double objectif : d'un côté, préserver l'intérêt de la circulation permettant une éventuelle extension de l'infrastructure et d'un autre côté, atténuer les nuisances engendrées par le bruit et protéger les riverains.

L'obtention du permis de construire est donc conditionnée à un éloignement de :

- 50 m de part et d'autre de l'axe des autoroutes ;

- 35 m de part et d'autre de l'axe des grands itinéraires ainsi que de l'axe des routes assimilées ou des voies inscrites sur une liste publiée par décret.[77]

[75] Journal officiel du 17 février 1972 et bulletin officiel du Ministère de l'équipement et du logement n°144
[76] Art 5 du décret n°61-1298 du 30 novembre 1961 portant règlement national d'urbanisme.
[77] Cette liste comprend l'ensemble des voies à grande circulation en vertu de l'article R.110-26 du Code de l'urbanisme. (Décret n°62-1259 du 24-octobre1962).

Cet article s'applique uniquement aux immeubles à usage d'habitation. Pour les constructions destinées à d'autres usages, les retraits de 50 et 35 mètres sont réduits respectivement à 40 et 25 mètres.[78]

Après la mise en place de la loi de 1976 relative à la protection de la nature, l'arrêté du 6 octobre 1978 "*relatif à l'isolement acoustique des bâtiments d'habitation contre les bruits de l'espace extérieur*" a imposé l'isolation acoustique aux constructions neuves situées dans une bande de 200 m de part et d'autres de certaines voies. La solution des servitudes non aedificandi a été délaissée en faveur de solutions plus opérationnelles pour permettre l'économie des espaces fonciers. Aussi, cet arrêté a permis, pour la première fois, l'utilisation de la cartographie du bruit : les mesures d'insonorisation sont effectuées sur la base d'une classification des infrastructures routières en catégories : autoroutes, boulevards et certaines routes à grande circulation. Cette classification devait être intégrée dans les Plans d'Occupation des Sols.

Outre ces dispositions réglementaires, la réduction du bruit dépend directement d'un savoir-faire en matière d'aménagement et d'urbanisme. Lors de l'élaboration des plans masse, l'un des critères les plus importants était de trouver une meilleure disposition des bâtiments pour qu'ils se protègent les uns les autres. Les bâtiments inertes au bruit constituent de cette façon des écrans pour les immeubles d'habitat.

1.2 La politique de lutte contre le bruit dans les années 80

Durant les années 80, le Ministère de l'environnement a fondé ses interventions en matière de lutte contre le bruit sur quatre axes :

- 1- La lutte contre le bruit à la source ;

- 2 - Les actions et mesures de rattrapage ;

- 3 - La création du Conseil national du bruit ;

- 4 - Les contrats de villes pilotes.

1.2.1 La lutte contre le bruit à la source

La lutte contre le bruit routier à la source a impliqué de nombreux acteurs aux compétences majoritairement techniques : constructeurs d'automobiles, Union technique de l'automobile et du cycle[79], ministère des Transports (Sous-direction de la réglementation technique des

[78] Article R110-6 du Code de l'urbanisme.
[79] Association créée par les constructeurs automobiles.

véhicules), ministère de l'environnement (Mission bruit), sociétés de travaux publics et infrastructures…

Les mesures prises par ces acteurs sont centrées sur deux aspects étroitement liés : la réglementation normative et la recherche technique. D'ailleurs, le début des années 80 est marqué par un progrès technique notable conjugué à une effervescence juridique et réglementaire : entre 1981 et 1985, c'est-à-dire en quatre ans, nous avons relevé une dizaine de textes d'application traitant du bruit routier à la source (cf. tableau 2).

Domaine d'intervention	Textes d'application	Principales dispositions
Transports routiers	Arrêté du 27/02/1981	Homologation des dispositifs d'échappement
Transports routiers /santé/environnement	Arrêté du 08/09/1982	Bruit des véhicules (modifiant l'arrêté du 13/04/1982)
Transports routiers	Arrête du 9/09/1982	Niveau de bruit des véhicules réceptionnés en application de la directive 81-334de la CEE
Transports routiers	Circulaire n°1698/SG du 30/07/1982	Recensement des points noirs
Transports routiers/santé/environnement	Arrête du 08/03/1983	Modifiant l'arrêté du 13/04/1972 concernant les pots d'échappement indémontables pour les cyclomoteurs.
Transports routiers/ environnement	Circulaire du 02/03/1983	Protection contre le bruit aux abords des infrastructures routières du réseau national.
Transports routiers	Arrêté du 7/01/1985	Réception du CEE des véhicules en ce qui concerne le niveau sonore admissible et le dispositif d'échappement des véhicules à moteur.
Transports routiers/ environnement	Arrêté du 7/01/1985	Contrôle aux points fixe du niveau sonore des véhicules à moteur
Transports routiers/ environnement	Arrêté du 7/01/1985	Bruit des véhicules automobiles
Transports routiers/ environnement	Arrêté du18/07/1985	Contrôle au point fixe du niveau sonore des véhicules à moteur

Source : le tableau est effectué sur la base d'un recensement de textes juridiques.

Tab. 2 - Textes d'application traitant du bruit routier à la source entre de1981 à 1985.

Les prescriptions traitent surtout des échappements, de la mécanique des moteurs, des boites de vitesses, du contact pneu/chaussée et de la conception des voies.

Ces avancées réglementaires ne sont pas restrictives au cas français. En 1984, une nouvelle directive européenne sur le bruit des véhicules est votée (*Directive 81-334 de la CEE*). Cette directive qui est jugée "plus sévère"[80] que la réglementation nationale, prescrit la réduction du bruit des voitures de 2 à 5 décibels et une limitation plus modeste pour les deux roues. Grâce à la mise en œuvre de cette directive, la norme pour les voitures est passée en France, de 82 dB (A) en 1972 à 77 dB (A) en 1988. (Tableau n°3)

Catégorie de véhicules	1972	1985	1988
Voiture particulière	82 dB(A)	80 dB(A)	77 dB(A)
Autobus	89 dB(A)	82 dB(A)	80 dB(A)
Gros poids lourd	91 dB(A)	88 dB(A)	84 dB(A)

Source: Directive 70/157/CEE du 6 février 1970, arrêté du 13 avril 1972 (JO du 9/6/72) applicable à partir de 1970, Directive 84/424/CEE du 03 septembre 1984, arrêté de 1985 applicable : à partir du 1/1/1985 pour les importations à partir du 1/10/1988 pour l'homologation des voitures.

Tab. 3- Niveaux de bruit réglementaires (CEE) des véhicules routiers.

Ces normes sont globales et uniformes. Elles sont établies dans des conditions précises du site, de la vitesse du moteur et du véhicule. Elles ne tiennent pas compte des particularités qui peuvent caractériser chaque attribut et qui jouent un rôle majeur dans l'apparition et la diffusion des phénomènes sonores (les accélérations, les pentes, la chaussée influent largement sur le bruit émis). Ces normes offrent donc rarement des marges d'adaptation et de flexibilité.

Au-delà des considérations techniques, l'enjeu principal des constructeurs automobiles n'est pas spécifiquement le bruit mais le confort extérieur et intérieur[81] de leurs produits. Or, ce confort est spécifiquement lié à la performance et la sécurité du véhicule. Les critères retenus pour l'atténuation du bruit peuvent donc entrer en contradiction avec les objectifs de sécurité, de coût, etc. De fait, cette préoccupation est reléguée aux plans secondaires.

[80] Ministère de l'Environnement, 1985, *Bilan de l'action menée en matière de lutte contre le bruit depuis 1981*, Paris, p13
[81] OCDE, 1991, *Lutter contre le bruit dans les années 90*, op.cit, p10

Pour ces deux raisons au moins, les actions sur les véhicules restent dans la plupart des cas insuffisantes pour solutionner à elles seules le problème du bruit routier. B. Barraqué remet en cause l'efficacité de la mise en œuvre de cette politique. Il considère que « *dans le cas des véhicules en circulation, les vérifications du bruit émis dans la rue et les sanctions identifiées en cas de violation des normes sont l'exception, ou au moins pas suffisamment fréquentes pour être dissuasives.* »[82]

1.2.2 Les actions et mesures de rattrapage

Le second champ d'intervention des politiques publiques pour réduire le bruit dans les années 80 concerne les mesures de rattrapage en termes d'insonorisation des logements, de construction d'écrans acoustiques en bordure des voies rapides et de résorption des points noirs du réseau routier national.[83]

Le premier recensement des points noirs du bruit de la circulation urbaine et ferroviaire est effectué en 1984 en application à la circulaire n°1698/SG du 30/07/1982. Ce recensement effectué par le CETUR, estime à 50 000 logements le parc total des logements sociaux soumis à des niveaux de bruit supérieurs à 70 dB(A) (HLM+ divers). De fait, des travaux d'isolation ont été programmés dans le cadre de la procédure PALULOS.

Cette procédure est financée en partie par l'Etat (55%), la Direction des routes (15%) et la Direction de la Construction[84]. Mais, les PALULOS sont initialement mis en place pour améliorer exclusivement le parc de logement social. Ils ne concernent pas les autres types de logement, ce qui limite déjà le champ d'intervention. Qui plus est, ces opérations ont été menées pour améliorer l'aspect extérieur des constructions, en n'intégrant que secondairement les traitements acoustiques. A l'époque, le problème du bruit n'était pas suffisant pour motiver la Direction de la construction. D'ailleurs, le montant du coût de ces traitements (qui est estimé à 60 millions de francs pour les 5 ans) reste faible au regard du coût global des PALULOS.

[82] Barraqué B., 1994, « La lutte contre le bruit », *Problèmes politiques et sociaux*, n°734, p14
[83] Un point noir est un bâtiment sensible localisé dan une zone de bruit critique, dont les niveaux sonores en façades dépassent ou risquent de dépasser à terme 70 dB(A) en période diurne et 65 d B(A) en période nocturne et répondant aux critères d'antériorité.
[84] Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et Social.

La Direction de la construction décide donc de supprimer la ligne budgétaire correspondante, laissant la Direction des Routes seule pour traiter les problèmes par l'installation des écrans ou l'isolation des façades.

1.2.3 La création du Conseil national du bruit

En 1982, le ministère de l'environnement crée le CNB (décret n°82.538). Les missions assignées au Conseil sont « *d'évaluer l'ampleur du problème et de mobiliser les administrations pour proposer les solutions les plus efficaces, compte tenu des engagements financiers en cause.* » Le Conseil national du Bruit est mis en place pour coordonner les différentes actions de la lutte contre le bruit à l'échelle nationale et permettre une approche cohérente et globale du problème. Pour cela, il était nécessaire de définir les compétences des acteurs concernés par le bruit et notamment celles des services publics. La composition du conseil reflète cette volonté, comme le note J.-P. Guallezi : 14 ministères y sont représentés et appelés à côtoyer seize élus nationaux locaux, 5 représentants des grandes organisations syndicales et 22 différentes organisations professionnelles et associatives[85]. La création du CNB est accompagnée de la nomination d'un chargé de bruit à l'échelle départementale.

1.2.4 Les contrats de villes pilotes silencieuses

Dès la fin des années 70, le ministère de l'environnement a engagé la procédure de

"Contrat de ville pilote contre le bruit" afin d'impliquer les collectivités locales dans la lutte contre le bruit[86]. Cette politique de partenariat entre l'Etat et les villes était inspirée des expériences canadiennes et américaines menées à la même période. Au Canada, le ministère de l'Environnement de l'Ontario et l'EPA[87]ont élaboré en 1975, les "Model Noise Control Ordinances" et "Model Municipal Noise Control By-Law"[88], pour permettre aux municipalités démunies de moyens techniques et financiers de définir et d'appliquer des textes limitant les niveaux du bruit. Aux Etats-Unis, dès 1948, le "National Institute of Municipal Law Officers" diffusait un guide juridique pour les services des municipalités pour lutter contre le bruit. 35% des villes avaient adopté ce modèle en 1971[89].

[85] Gualezzi J. P., *dir*, 1998, *Le bruit dans la ville*, Avis et rapports du Conseil Economique et Social, Paris, p II-74
[86] Politique initiée en 1979 et relancée en 1982.
[87] Environmental Protection Agency
[88] Model municipal noise control by-law, Ministry of the environment, Ontario, Canada, Final rapport, august 1978. Model noise control ordinance, US EPA, September 1976, Washington, D.C.
[89] OCDE, 1980, *Conférence sur les politiques de lutte contre le bruit*, Château de la muette, Paris p 106.

Sur une durée de trois ans, de multiples actions sont menées par les villes pilotes afin de réduire le bruit. Les interventions sont réparties sur quatre axes principaux à savoir : l'information et l'éducation, la réglementation et le traitement des plaintes, l'urbanisme, l'aménagement et la construction. Ces actions, cofinancées par le ministère de l'environnement et les collectivités locales, ont concerné 25 villes (dont Toulouse, Blois, Lille, Rennes, Montluçon, Besançon, Saint-Etienne, Clermont-Ferrand, Toulon, Nancy, Caen, Colmar, Angers, Suresnes et Limoges etc.)[90].

L'objectif principal de ces contrats a été de renforcer le rôle des collectivités locales dans la lutte contre le bruit à travers une politique globale menée à l'échelle des communes. Le maire devient garant de l'application des textes juridiques en vigueur : certaines de ces villes ont, à l'instar de Toulouse, appuyé la réglementation en vigueur par la création de services spécialisés[91]. D'autres telles que Blois, ont opté pour l'élaboration des cartes de bruit pour leur permettre « *l'évaluation et la représentation du bruit urbain* »[92].

Ces initiatives ont permis également de développer plusieurs modèles stratégiques selon les particularités des villes et les programmes définis dans les contrats : dans certains cas, les solutions techniques ont été privilégiées (Toulouse), et dans d'autres, ce sont les solutions liées à la sensibilisation et la participation des habitants (Angers, Toulon) qui l'ont été.

A la fin des années 80, quelques analyses et évaluations mettaient l'accent sur les faiblesses de ces expériences. Les travaux de B. Barraqué, C. Boitel ou encore J.-P. Gualezzi jugent ces initiatives trop ponctuelles : les actions qui ont été prévues ont une durée de trois ans, délais insuffisants pour s'inscrire véritablement dans une politique durable.

« Plusieurs analyses faites localement confirment que ces contrats ont été trop modestes, ou plutôt de trop courte durée pour avoir pu créer un "réflexe- bruit" durable tant chez les élus que chez les habitants des villes concernées.[…] les actions ne se poursuivent guère au-delà de la fin des contrats. »[93]

En effet, la duré limitée des contrats et les changements administratifs ont empêché les collectivités locales d'engager des actions à moyen et à long terme. Les acteurs locaux se tournent alors vers d'autres alternatives plus ponctuelles comme le traitement des plaintes

[90] Nous citons 10 contrats signés en 1982, 8 autres contrats signés en 1983 et 1984, 3 contrats signés en 1985.
[91] Toulouse est la première ville à avoir créé un service de l'environnement.
[92] Bonnet A., Meriel B., 1981, « Cartographie du bruit urbain, le cas de la ville de Blois », *Bulletin de liaison des Laboratoires des Ponts et Chaussées*, n° 112, Blois, pp.148-154. Dans cette période, la cartographie du bruit n'est pas considérée comme un outil d'aide à la décision, mais un outil de représentation et d'illustration.
[93] OCDE, 1991, *Lutter contre le bruit dans les années 90*, op.cit, p10

liées aux problèmes bruits de voisinage. Contrairement au bruit routier, l'acteur du bruit de voisinage est plus aisément identifiable et la médiation semble être la solution la plus adaptée pour résoudre les litiges. De fait, l'expérience des villes pilotes a été fragilisée car centrée principalement sur ce type de problèmes. La réduction du bruit de voisinages est certes pertinente, mais elle ne constitue qu'un seul maillon d'une politique voulue et présentée comme globale. La cohérence de la politique de lutte contre le bruit implique la prise en compte de toutes les sources du bruit dont les habitants ne se plaignent pas forcément, mais qui sont révélatrices de la gêne ressentie.

D'ailleurs, le rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, qui a été réalisé en 1986 pour évaluer l'expérience des villes pilotes, remarque que les financements octroyés par les communes ont été prioritairement placés pour l'amélioration du parc d'habitat social. Le bruit qui est à l'origine des financements, a été encore relégué au second plan. De plus, les mesures de rattrapage qui sont censées compléter les actions menées pour la résorption des points noirs du bruit, relèvent de la compétence de l'Etat et non pas les collectivités locales ce qui nous amène à nous interroger sur les limites des responsabilités de chaque acteur. Un autre problème est venu hypothéquer cette expérience: le rapport soulève le problème de l'application des textes juridiques par les communes et la confusion des compétences et des responsabilités entre les divers acteurs. Boitel, juriste, membre du CNB et ancien préfet, explique à cet égard que « b*eaucoup a été fait à ce sujet (l'urbanisme), les règlements sont aussi nombreux que divers ; malheureusement, ils sont encore loin d'être appliqués. Les classements des voies bruyantes qui permettraient " l'isolement acoustique des bâtiments contre les bruits des espaces extérieurs " sont encore trop peu nombreux […] ajoutez à cela les effets pervers de la décentralisation qui permet à certains magistrats municipaux, soucieux de ne pas freiner la construction d'être peut–être trop libéraux.* »[94]

En outre, les actions effectuées en matière d'urbanisme concernent surtout l'insonorisation de certains bâtiments publics communaux. Or, ces actions sont, par leur nature même, strictement liées au domaine de la construction et de l'habitat. Pourtant les prescriptions d'insonorisation ne figuraient pas dans le code de la construction mais dans celui de l'urbanisme.

En dépit des faiblesses constatées, l'expérience des villes pilotes constitue une avancée notable dans la lutte contre le bruit. Tout d'abord, elle a permis d'impliquer les villes à travers des politiques locales et cela malgré l'enchevêtrement des compétences aux différentes échelles territoriales. Ensuite, elle a constitué une étape importante dans la

[94] Boitel C., 1988, « Le bruit en question » *in* Aménagement et nature n°88, p15.

sensibilisation des habitants grâce aux campagnes d'information : installation de sonomètres aux abords des voiries, diffusion d'affiches et de films, publication de guides pratiques, etc. Plusieurs documents et fascicules de vulgarisation sont élaborés par les maires à destination des habitants : « Le maire et le bruit - le bruit », « Guide pratique et juridique de vos démarches »[95]. Enfin, ces campagnes d'information ont contribué à augmenter la sensibilité des populations au bruit et à ses effets sur la santé. Cette sensibilité mobilisatrice leur a permis d'exercer une certaine pression sur les acteurs locaux en leur demandant de prendre leurs responsabilités à l'égard de cette question.

1.2.5 Bruit et urbanisme

Dans les années 80, la prise en compte du bruit dans l'urbanisme s'inscrit dans la continuité de la politique de zonage. Elle repose sur des textes juridiques de référence : l'arrêté du 6 octobre 1978 fixant les servitudes acoustiques pour les constructions nouvelles et l'arrêté du 23 février 1983 relatif à l'isolement acoustique d'habitation contre les bruits extérieurs. Rappelons que les collectivités locales disposent à l'issue de ces textes, d'une cartographie permettant d'informer sur les niveaux d'exposition sonore le long des routes et voies ferrées. Ces cartes sont obligatoirement annexées au POS[96]. Les communes ayant un POS doivent intégrer le classement lors de la révision du document. Mais l'arrêté n'oblige pas pour autant les communes à réviser leurs POS pour prendre ce classement en compte même si les informations contenues dans ces cartes constituent un véritable outil d'aide à décision concernant l'urbanisation dans les contextes urbains exposés au bruit des transports terrestres.

Cependant, l'application des textes réglementaires est variable d'une commune à une autre car elle dépend de la volonté des autorités publiques de se doter de ce type de document assez contraignant. L'urbanisation à proximité des sources importantes de bruit telles que les grandes infrastructures routières constitue un véritable enjeu car la volonté d'un usage économe des sols rend de plus en plus difficile l'application de la réglementation de lutte contre le bruit dans la planification urbaine. De plus, l'intégration du classement de la voirie ne constitue pas, pour les décideurs locaux, un motif suffisant pour réviser les documents

[95] En 1982, *Le maire et le bruit* a fait l'objet d'un troisième tirage à 25.000 exemplaires, la brochure "Guide pratique et juridique de vos démarches" a été publiée en 150.000 exemplaires.

[96] Pour les communes ne disposant pas d'un POS, le préfet détermine par le biais de la DDE, le classement parmi les voies à grande circulation. Les communes ayant un POS doivent intégrer le classement lors de la révision du document mais l'arrêté n'oblige pas pour autant les communes de réviser le POS uniquement pour le prendre en compte.

d’urbanisme. Les restrictions de constructions en matière de bruit sont laissées au libre arbitre du maire.

De plus, la nature graphique de ces documents est à la source de la confusion quant à la finalité des cartes élaborées. Les cartes de bruit sont le plus souvent utilisées en tant qu’outil de représentation et non pas d’information et d’aide à la décision.

Par ailleurs, la multiplicité des textes réglementaires et des champs d’intervention concernant le bruit est à la source du manque de cohérence et de l’hétérogénéité de la politique de lutte contre le bruit. Les textes spécifiques sont difficilement conciliables avec les autres règlements. Leur mise en application pose des problèmes d’adaptation quant aux situations et particularités locales. Le manque de cohérence se situe aussi au niveau des acteurs responsables de réduire le bruit dans la ville : administrations chargées des travaux publics, service d’urbanisme et de la construction, transports, environnement, santé… La mise en place d’une loi-cadre du bruit devient une nécessité. Cette loi qui est déjà mise en place dans certains pays européens, comme les Pays –Bas (1979), a été promulguée en France en 1992.

Normalisation et réglementation

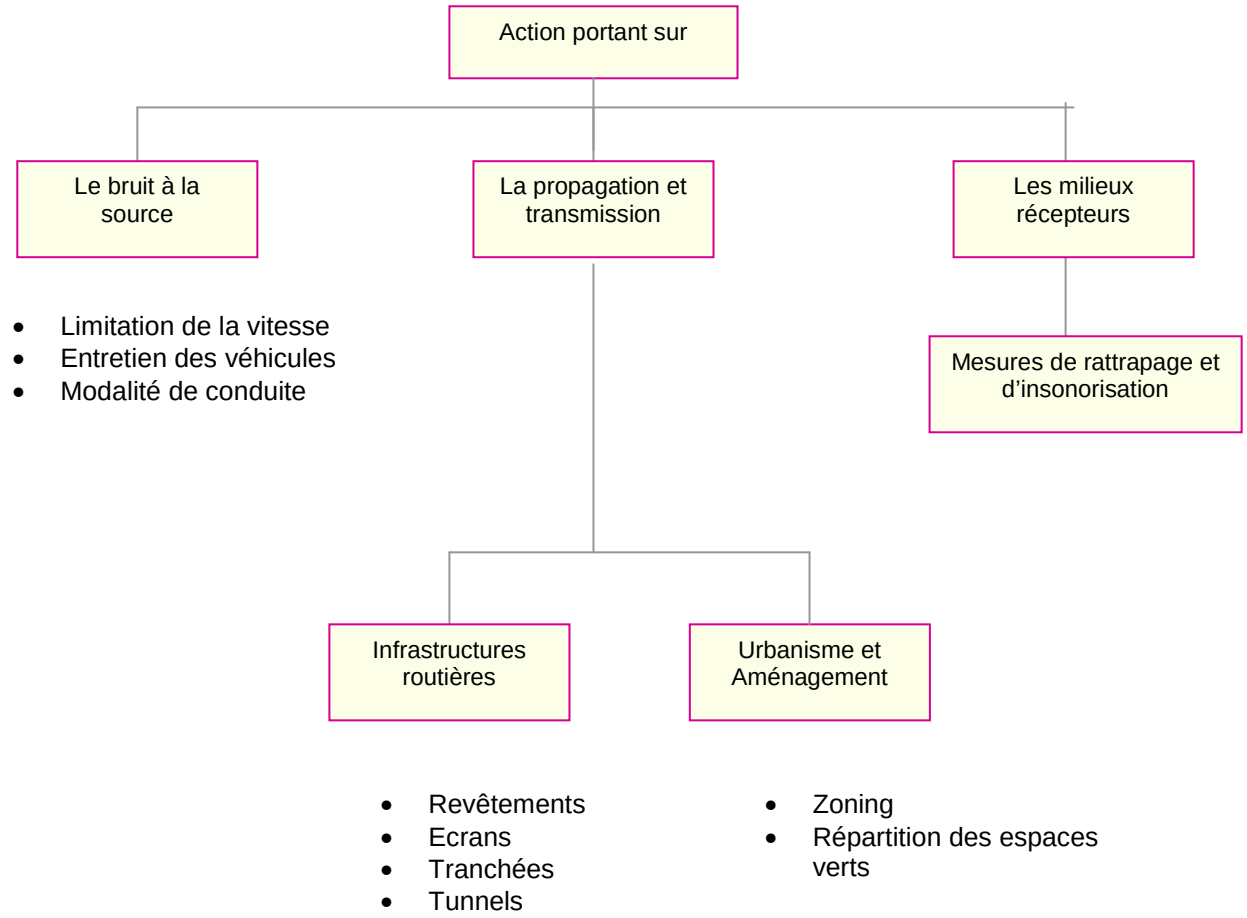


Fig. 2 - Les principaux aspects de la lutte contre le bruit routier en France dans les années 80

1.3 La politique de lutte contre le bruit depuis les années 90

1.3.1 La loi Royal, un nouveau tournant de la lutte contre le bruit

Instituée le 31 décembre 1992, cette loi fixe les dispositions à appliquer afin de « *prévenir, supprimer ou limiter l'émission ou la propagation sans nécessité ou par manque de précaution des bruits ou des vibrations de nature à présenter des dangers, à causer un trouble excessif aux personnes, à nuire à leur santé ou à porter atteinte à l'environnement* » [97]

La loi-cadre du bruit exprime la volonté de réduire les effets du bruit. Elle constitue un cadrage unificateur et simplificateur de l'ensemble des règlements et dispositions mis en place antérieurement. Elle permet de renforcer, de rassembler et de structurer la réglementation déjà existante mais aussi de combler les vides juridiques dans certaines situations. Les modalités d'application de la loi sont assurées par un nombre important de décrets et d'arrêtés d'application concernant les véhicules (échappements/silencieux), les discothèques et musiques, les sports mécaniques, les études d'impact, les loisirs et sports, l'aviation légère, les infrastructures de transports terrestres (voies routières, voies ferrées, classement des voies, modalité de classement), l'aviation et aide aux riverains, les bâtiments (publics, scolaires, de santé et de sport), les bruits de voisinages, etc. Selon les intérêts que nous visons dans notre travail, nous nous limiterons à analyser les grands axes de cette la loi et nous ciblerons les prescriptions se rapportant à l'urbanisme, aux infrastructures de transport routier, aux compétences communales et à la protection des riverains.

A Un droit général aux infrastructures de transports, à l'urbanisme, et à la construction et à la protection des riverains

Ces dispositions sont explicites dans les Titres 2-3 relatifs aux *infrastructures de transports, urbanisme et construction et protection des riverains.*

La prise en compte des nuisances sonores dans la conception, l'étude et la réalisation des aménagements et des infrastructures de transports terrestres a été mentionnée dans l'article 12 de la loi Bruit. Cet article a été suivi, trois ans plus tard, de la publication de deux textes d'application : le décret n ° 95-22 du 9 janvier 1995 relatif à la limitation du bruit des

[97] Art.1er. de la loi n °92-1444 relative à la lutte contre le bruit.

aménagements et infrastructures de transports terrestres et l'arrêté du 5 mai 1995 relatif au bruit routier. Le principe fondamental de l'arrêté repose sur l'obligation, pour les infrastructures routières et autoroutières, de diminuer le seuil légal d'émission, en façade de logements et de bâtiments publics. L'exposition des riverains au bruit ne doit pas dépasser les seuils mesurés en façade d'habitations de 60 décibels le jour et 55 la nuit. L'arrêté apporte pour cela des modifications significatives sur la base des indicateurs diurnes et nocturnes.

Pour assurer la protection du voisinage, la loi prévoit la limitation de la transmission du bruit à travers les divers travaux d'isolation phonique (écrans bruit, mises en souterrain, revêtement de chaussée antibruit…). Le maître d'ouvrage de l'infrastructure assume la charge financière de l'ensemble des travaux de réduction des nuisances engendrées par la construction de cette nouvelle infrastructure.

Pour les infrastructures existantes et nécessitant des modifications importantes, des mesures de rattrapage ont été prévues : le décret n °95-22 précise que « *quelle que soit l'antériorité de l'infrastructure, toute modification ou transformation susceptible de créer un niveau de bruit supérieur à 2 dB (A) au niveau précédent conduit à des obligations de ramener le bruit routier à 60 ou à 65 dB (A) selon les cas.* ». Les travaux prévus doivent figurer dans les documents d'urbanisme et faire l'objet d'une enquête publique.

L'intervention de l'urbanisme dans la limitation des nuisances sonores renforce le caractère novateur de l'approche globale par rapport aux visions sectorielles antérieures. La prévention des nuisances passe en premier lieu par la prise en compte du bruit dans l'élaboration des documents d'urbanisme et dans les décisions concernant l'utilisation du sol. A cet égard, la loi fixe l'obligation de définir les niveaux sonores à tenir en compte lors de la construction de bâtiments dans les secteurs les plus exposés aux bruits des transports. Le bruit routier doit être mentionné dans les documents cartographiques et le règlement du Plan d'Occupation des Sols. L'inscription des différents niveaux sonores d'une voie de circulation dans le certificat d'urbanisme doit également permettre de garantir à la fois les intérêts de l'acheteur et du constructeur.

Les infrastructures existantes font également l'objet d'une classification basée essentiellement sur des données du trafic : débit, vitesse, allure et type de circulation, caractéristiques géométriques : (largeur et profil) et la fréquence de l'exposition au bruit (diurne ou nocturne). « *Le classement*

des voies par arrêté en fonction de leur trafic et leur niveau sonore conduira prochainement à une certaine maîtrise de l'urbanisation à proximité des infrastructures »[98].

Théoriquement, les dispositions mises en place dans le cadre de la loi assurent efficacement l'amélioration des conditions de lutte contre le bruit. Mais les lois ne peuvent toutefois pas assurer leur respect dans la pratique. Les normes édictées par la loi ne peuvent être effectivement respectées en l'absence des mesures de contrôle et de coercition.

B Le bruit, un vaste champ de compétences

Pour assurer la réalisation de ses objectifs, la loi prévoit des moyens de mise en œuvre et de contrôle. Elle renforce, à cet effet, le cadre professionnel concerné par les nuisances : environnement, agriculture, industrie, équipement, transports, santé, jeunesse et sports, etc. En outre, le décret n° 95-409 du 18 avril 1995[99] octroie d'autres responsabilités aux agents de police judiciaire, à la gendarmerie, à la police nationale, aux inspecteurs de la salubrité des services communaux de l'hygiène et de la santé ainsi qu'aux agents des collectivités locales. La principale préoccupation de ces services de contrôle est de relever les infractions, régler les conflits et veiller au respect des règles de voisinage et de riveraineté.

Cependant, l'implication des nombreuses compétences ne conduit-elle pas, à nouveau, à l'incohérence des actions ? L'intervention de ces services, chacun selon sa propre logique, ses propres préoccupations et intérêts, ne risque-t-elle pas de remettre en cause l'approche globale préconisée par la loi ?

L'un des problèmes majeurs remettant en cause la pertinence du contenu ambitieux de la loi est l'incohérence. Si le contenu de la loi se veut cohérent et global, son application est sujette à une ambiguïté constante en matière de partage des responsabilités entre les divers acteurs impliqués par la question. L'importance du problème et de ses implications entraîne des confusions quant à la répartition des compétences. L'organisation sectorielle compartimentée des services de l'Etat en charge de la lutte contre le bruit conjuguée à la multitude des intervenants aux intérêts souvent contradictoires (services de l'urbanisme, de transports, de l'environnement, de la construction,

[98] Arrêté du 5 mai d'application du décret 95-21 du 9 janvier 1995

[99] Décret n° 95-409 du 18 avril 1995 relatif aux agents de l'Etat et des communes commissionnées et assermentés pour procéder à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions relatives de lutte contre le bruit.

associations, habitants…) entraîne des vicissitudes, voire même des blocages freinant sérieusement le respect de la loi. Le bruit reste, au-delà de la loi, une question sectorielle.

Il s'ajoute à ces préoccupations le manque de mobilisation qui ne facilite pas l'application de la loi en fragilisant la force juridique qui lui est dévolue. Les carences citées antérieurement tendent, d'une façon ou d'une autre, à accroître les faits contradictoires aux décisions.

C L'urbanisme contre le bruit

Bien que la place de l'urbanisme dans la lutte contre le bruit ait été évoquée antérieurement de manière succincte, il semblerait plus opportun d'aborder de manière plus détaillée les mesures entreprises dans ce domaine. Notre objectif est ici de mettre l'accent sur la responsabilité de l'urbanisme par rapport à la question du bruit et de présenter les mesures réglementaires adoptées.

Le Code de l'urbanisme dans son article R123-18 stipule, pour les anciens outils réglementaires d'urbanisme (POS), la délimitation dans les documents graphiques des parties de zones où la nécessité de protection contre les nuisances justifie l'interdiction ou la soumission à des conditions spéciales, les constructions ou installations de toute nature. L'article 123-21-a mentionne que le règlement d'urbanisme détermine l'affectation dominante de sols et la nature des activités pouvant être interdites ou soumises à des conditions particulières dans une zone donnée. Lors de l'élaboration du POS, les principales sources de bruit urbain (infrastructures de transport, activités industrielles, commerciales ou artisanales, équipements de loisirs) sont prises en compte. La localisation des équipements nécessitant une certaine tranquillité tels que les hôpitaux et les écoles compte également parmi les tâches attribuées à cet instrument.

En somme, le POS devait permettre aux collectivités locales de prévenir et gérer les nuisances en agissant sur l'émission sonore par un aménagement adéquat, et sur la propagation sonore à travers l'évolution des formes urbaines et architecturales. Le rôle de l'urbanisme dépasse les techniques d'isolation acoustique pour reconsidérer les principes d'organisation spatiale de la ville.

Pour le permis de construire, l'article R111-2 du Code de l'urbanisme souligne qu'il peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions particulières dans le cas où les constructions envisagées sont de nature à porter atteinte à la salubrité publique. L'article

R111-3 restreint également la délivrance du permis de construire lorsque la localisation des constructions est susceptible de les exposer à des nuisances sonores graves. Pour l'implantation de locaux d'activités susceptibles d'occasionner du bruit, les analyses des nuisances prévisibles des éléments bruyants sont nécessaires. La position géographique de ces locaux par rapport aux zones à protéger est prévue afin de mieux insérer le projet dans son environnement sonore. Pour les voies de circulation, il est question de rechercher le meilleur tracé en termes d'impact acoustique direct, de garantir les mesures de protection les plus appropriées (butte de terre, écran ou mur antibruit) et d'améliorer leur intégration dans les projets d'aménagement. La collectivité locale, maître d'ouvrage des voies communales et des lignes de transport en commun, détermine, selon ses potentialités et moyens, la politique à adopter afin de respecter les dispositions juridiques promulguées. La mise en œuvre de ces prescriptions est effectuée dans la plupart des cas, suivant une logique d'échelonnement progressif.

« La prise en compte par étape des conditions réelles d'évolution de la circulation, du bruit des véhicules et des qualités des revêtements de chaussées ou, au contraire, préférer une politique qui, après un bilan financier et économique, visera un traitement plus définitif de l'infrastructure.»[100]

Reste à mentionner qu'une situation de confusion persiste toujours entre les compétences en matière d'urbanisme et de construction. Les mesures d'insonorisation et les traitements acoustiques sont imputés à l'action urbanistique alors qu'elles reposent principalement sur les matériaux de construction. Ceci est justifié par deux faits : la réglementation est toujours relative à l'urbanisme malgré son contenu qui traite de la construction et de l'habitation ; et la perception des autorités publiques qui perçoivent l'urbanisme et la construction d'un seul tenant. Dès lors, nous pouvons constater que la prise en compte du bruit routier dans l'urbanisme est principalement fondée sur le zonage. Celui-ci se limite à une représentation graphique des espaces. Il obéit donc à une logique strictement foncière. Une logique qui ne tient pas compte assez souvent du vécu des territoires donc des habitants. La gêne reste toujours l'aspect omis du bruit pourtant inscrite dans sa définition.

[100] Levèque J., 1996, « Les voies nouvelles et la protection des riverains contre le bruit », contribution au colloque Acoustique, aménagement urbain, architecture, *Echo bruit* n °16.

1.3.2 Évaluation et gestion du bruit dans l'environnement

La directive 2002/49/CE relative au bruit ambiant vient complémenter la législation communautaire sur le bruit. Ses objectifs consistent à définir une approche commune à la gestion du bruit au niveau européen au moyen de cartes de bruit stratégiques ; prévenir et réduire les bruits excessifs au moyen des plans d'action ; protéger les zones calmes ; faire en sorte que l'information et la participation du public soient au cœur du processus.

Ces dispositions ont été transposées dans le droit français par l'ordonnance n°2004-1199 du 12 novembre 2004 ainsi que par la loi n° 251 du 27 octobre 2005 portant les diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Ces textes ont mis l'accent sur les niveaux de bruit excessifs relatifs aux infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires.

Le décret n° 2006-361 du 24 mars 2006 relatif à l'établissement des cartes de bruit et des plans de prévention du bruit dans l'environnement précise les conditions d'application des articles L572-1 à L572-11 du Code de l'environnement. Les mesures prévues par ce décret ont pour objet d'évaluer et de prévenir les nuisances sonores occasionnées par les activités humaines et notamment les différents modes de transports routiers, ferroviaires, et aériens, ainsi que les activités industrielles.

En 2007, le ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire e a communiqué aux services préfectoraux une circulaire relative à l'élaboration des cartes de bruit et des plans de prévention du bruit dans l'environnement. Ce texte daté du 7 juin 2007 définit les modalités d'échange des données collectées entre les services de l'Etat et les collectivités chargées de réaliser leur cartographie sonore. La circulaire précise la mission des différents services de l'Etat et vient compléter les instructions qui leur avaient déjà été adressées.

Les cartes de bruit permettent d'effectuer une évaluation globale de l'exposition au bruit dans l'environnement et d'établir les prévisions générales de son évolution. Ces cartes comportent un ensemble de représentations graphiques et de données numériques. Elles sont élaborées sur la base d'indicateurs obtenus à partir de la modélisation des niveaux sonores fixés dans des conditions définies. Les cartes relatives aux villes tiennent compte du bruit routier, ferroviaire, aérien mais aussi du bruit des activités industrielles et, le cas échéant, des autres sources de bruit.

Le plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) s'inscrit dans une démarche de politique environnementale destinée à prévenir les effets du bruit, à réduire si nécessaire les

niveaux sonores, et à protéger les zones calmes[101]. Il évalue le nombre de personnes exposées à des niveaux élevés du bruit et identifie les sources des bruits dont les niveaux devraient être réduits. Il recense également les mesures prévues par les autorités compétentes pour traiter les données relevées par les cartes de bruit.

A - Champ d'application et délais d'établissement

Les cartes de bruit et les plans de prévention sont établis en deux étapes :

- pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants, les infrastructures routières dont le trafic dépasse 6 millions de véhicules par an, les voies ferrées comptant plus de 60 000 passages de train par an et les aéroports de plus de 50 000 mouvements par an. L'échéance est fixée au plus tard au 30 juin 2007 pour les cartes de bruit, au 18 juillet au plus tard pour les plans de prévention ;
- pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, les routes dont le trafic dépasse 3 millions de véhicules par an et les infrastructures routières comptant plus de 30 000 passages de train par an, l'échéance est fixée au 30 juin 2012 pour les cartes de bruit et au 18 juillet 2013 pour les plans de prévention.

B - Finalités

Les cartes de bruit et les plans de prévention peuvent permettre aux autorités compétentes de limiter l'augmentation du bruit à travers notamment la gestion des projets d'aménagement, des politiques urbaines, les déplacements, et les rapports avec les habitants.

[101] Les zones calmes sont les espaces extérieurs remarquables par une faible exposition au bruit et dans lesquels l'autorité compétente tend à maîtriser l'évolution de cette exposition.

Champs d'intervention	Objectifs
Le transport routier	- Intégrer la réduction des niveaux de bruit dans les Plans de Déplacements Urbains (PDU) et réduire de la densité du trafic ; - Diminuer les vitesses (par exemple zones 30, aménagement de ralentisseurs et de chicanes, rétrécissement de la chaussée) ; - Favoriser l'utilisation des modes de transports en commun ; - Organiser et gérer le trafic des poids lourds et des livraisons ; - Réaliser des écrans acoustiques et couvrir des traçons des grandes infrastructures routières ; - Utiliser des revêtements routiers peu bruyants,
Le transport aérien	- Négocier de nouvelles mesures sur les aéroports pour restreindre d'usage des avions les plus bruyants et renforcer le contrôle des règles aéroportuaires ; - Organiser la prévention de l'urbanisme au voisinage des aérodromes, avec les plans d'exposition au bruit et l'aide à l'insonorisation des logements.
L'urbanisme	- Intégrer la problématique du bruit dans les procédures d'urbanisme et de planification urbaine (SCOT, PLU, PADD) de façon à en tenir compte lors de l'instruction du permis à construire ; - Choisir les secteurs d'implantation des activités bruyantes et des activités sensibles ; - Imposer un retrait des constructions par rapport à l'alignement des voies de circulation ; - Adapter la hauteur des bâtiments aux conditions de propagation du bruit (bâtiments-écrans ou épannelage) ; - Orienter les bâtiments et les équipements bruyants de façon à réduire la propagation du bruit aux zones sensibles ; - Favoriser la continuité des façades dans les secteurs urbains tout en créant des poches calmes dans les îlots ; - Agir sur la construction des bâtiments (isolation de façade).
La relation avec les habitants	- Informer et consulter le public pendant et après l'élaboration du PPBE ; - Sensibiliser les habitants, améliorer l'efficacité du traitement des plaintes et des médiations.

Source : M. Abou Warda sur la base d'un travail de recherche bibliographique et les textes réglementaires portant la question.

Tab. 4 - Objectifs des cartes de bruit et des PPBE selon les domaines d'intervention

C - Autorités compétentes

Les cartes de bruit et les PPBE sont arrêtés :

- 1° Par le représentant de l'Etat dans le département pour les infrastructures ferroviaires et les infrastructures routières et autoroutières d'intérêt national ou européen faisant partie du domaine routier national ;
- 2° Par l'organe délibérant de la collectivité territoriale gestionnaire pour les infrastructures routières autres que celles mentionnées à l'alinéa précédent ;
- 3° Par les conseils municipaux ou, s'il en existe, par les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de lutte contre les nuisances sonores, pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

D - Contenu

Le PPBE comprend :

- un rapport de présentation formulant d'une part, une synthèse des résultats de la cartographie de bruit faisant apparaître le nombre de personnes exposées dans leurs habitations ou leurs lieux d'activités à un niveau de bruit excessif, et d'autre part, le descriptif des infrastructures des agglomérations concernées ;
- s'il y a lieu, les critères de détermination des zones calmes, leurs localisations et les objectifs de leur préservation ;
- les objectifs de réduction du bruit dans les zones exposées à un bruit dépassant les seuils limites mentionnés à l'article L. 572-6 du Code de l'environnement et précisés par l'article 7 de l'arrêté du 4 avril 2006 ;
- les mesures permettant de prévenir ou réduire le bruit, prévues pour les cinq années à venir par les autorités compétentes et les gestionnaires des infrastructures y compris les mesures prévues pour préserver les zones calmes ;
- s'ils sont disponibles, les financements et échéances prévus pour mettre en œuvre les mesures définies ;
- les motifs de choix des mesures et l'analyse des coûts et avantages attendus des différentes mesures envisageables ;

- une estimation de la diminution du nombre de personnes exposées au bruit à l'issue de la mise en œuvre des mesures prévues ;
- un résumé non technique du plan.

Le retard de la France dans l'application de la directive

Avec la loi de ratification du 27 octobre 2005, La France figure parmi les "retardataires" en matière de transposition de la directive européenne. Ce pays est parmi les Etats ayant reçu un dernier avertissement écrit de la part de la commission européenne (l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal, la République Tchèque et le Royaume-Uni. Mais quelques villes pionnières dont Paris, Londres, Birmingham, Bruxelles ont élaboré leurs cartographies du bruit dans les délais fixés.

Mais Paris est en avance

La mairie de Paris a publié le 22 mai 2003 un outil de présentation du bruit routier diurne. Cette "cartographie dynamique"[102] comporte 315 cartes permettant de visualiser le bruit routier moyen et journalier (entre 6h00 et 22h00) sur l'ensemble de la ville. La mairie de Paris se met, quatre ans avant l'échéance, en conformité avec la réglementation européenne. Sa nouveauté par rapport aux cartes existant en Europe (Birmingham, Madrid et Bruxelles) est le traitement de l'exposition de la population au bruit. Il est désormais possible de connaître, bâtiment par bâtiment, le niveau sonore d'une zone.

Ces documents devraient constituer un outil d'aide à la décision, grâce aux simulations qui permettent d'évaluer l'impact des nouveaux aménagements sur les niveaux sonores (couverture du boulevard périphérique, tramway, espaces verts, couloirs de bus, changement de revêtement routier, mur antibruit…). « *Grâce à ce document, on apprend que des actions sont à entreprendre d'urgence.* », souligne Yves Contassot, adjoint au Maire de Paris chargé de l'environnement. Mais il est néanmoins regrettable, selon l'association SOS Bruit Paris, que certaines données prévisibles (activités commerciales, sorties d'écoles, etc.) n'aient pas été intégrées. Les pics de bruit provoqués par les démarrages, avertisseurs, klaxons, sirènes, antivols, ne sont pas encore pris en considération dans le calcul.

En 2006, la ville de Paris a rendu public son plan de lutte contre le bruit. Ce plan comprend une cinquantaine de mesures dont certaines sont en cours de réalisation. Parmi les actions importantes

[102] Site du Centre d'information et de documentation sur le bruit : www.infobruit.org.fr

proposées : la réduction de la vitesse automobile par l'extension des zones 30 km/h à l'ensemble de la capitale. D'autres actions sont d'ores et déjà opérationnelles. Elles concernent l'encouragement des transports en commun, l'aménagement des quartiers verts, le renouvellement de chaussée par des produits moins bruyants…

La Ville met également en place, en partenariat avec l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH), un programme d'aide financière à la réalisation de travaux d'isolation acoustique et thermique des logements. La mairie a annoncé des mesures pour l'amélioration de la qualité acoustique des locaux municipaux recevant du jeune public (restaurants scolaires, crèches, salles de repos des maternelles, locaux de sport et centres d'animation). D'ici 2009, le projet de partenariat avec l'Etat et la Région, prévoit l'aménagement acoustique de 70 équipements municipaux.
Concernant le bruit des activités municipales, la Mairie de Paris intègre le bruit en tant que critère dans l'achat de matériels, d'engins et de véhicules : colonnes à verre insonorisées, bacs à ordures ménagères, bennes électriques ou fonctionnant au gaz naturel…
En matière de bruit de voisinage, la Ville prévoit la mise en place de « relais bruit » au niveau des mairies d'arrondissement pour régler autant que possible, les litiges à l'amiable

1.3.3 Le Grenelle de l'environnement

À l'issue des débats du Grenelle de l'environnement organisé en juillet 2007, le ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT) a mis en place plusieurs comités de pilotage (COMOP) chargés de concrétiser les décisions du Grenelle en vue de l'élaboration de la loi. Bien que terminé depuis février dernier, le rapport du comité de pilotage n°18 dédié au bruit vient d'être publié par le Centre d'informations et de documentation sur le bruit (CIDB). Les propositions qui y sont présentées portent principalement sur la valorisation maximale des budgets investis et sur la responsabilisation des émetteurs des nuisances sonores.

A - Combiner rénovation acoustique et rénovation thermique

Le volet financier des propositions du COMOP concerne en premier lieu le traitement des points noirs bruit. Leur nombre est estimé à 130.000 autour des dix principales zones aéroportuaires,

120.000 à proximité des routes nationales et dix fois plus pour l'ensemble du réseau routier. Le projet de loi Grenelle I prévoit la résorption des points noirs les plus préoccupants pour la santé dans un délai maximal de sept ans. Mais le comité constate qu'à l'heure actuelle, il est difficile de mobiliser des crédits publics et privés pour des interventions dont le retour sur investissement est diffus. Les réalisations se font au coup par coup, et le manque de cohérence d'ensemble ne permet pas des économies d'échelle.

Le COMOP propose, en revanche, de créer un mode opératoire permettant d'organiser des actions en intégrant également pour le bâti des objectifs de lutte contre l'effet de serre. *Il y a lieu, pour un meilleur rendement de l'argent public de concentrer les moyens d'intervention sur des secteurs homogènes touchés par le bruit, dans l'esprit des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et en en reprenant le mode opératoire*, peut-on lire dans le rapport. Le comité imagine que cette démarche pourrait prendre le nom de « plans d'intervention Bruit Energie ou PIBE » dans la mesure où ils intégreraient systématiquement l'énergie. Cette organisation nécessiterait la formation d'intervenants compétents assurant une maîtrise d'œuvre pluridisciplinaire et surtout une gestion coordonnée des moyens financiers affectés, de manière à combiner utilement les crédits publics, les avantages fiscaux et les économies d'énergie.

B - Etendre au bruit le principe pollueur-payeur

Le COMOP préconise l'application du principe pollueur-payeur au domaine du bruit. Comme c'est déjà le cas pour le bruit des avions, il convient d'étudier l'extension de son application aux autres sources de bruit pour abonder les budgets nécessaires à la résorption des points noirs, et surtout de créer les instruments économiques incitatifs à des comportements vertueux, explique le COMOP. Mais ces dispositions devront être prises au niveau européen pour ne pas fausser les conditions de concurrence. Convaincues que les discussions européennes n'aboutiront que dans quelques années, le COMOP préconise en attendant la mise en place de dispositifs qu'il qualifie de « plus grossiers » basées par exemple sur la TIPP, la tonne-km ou le voyageur-km. Selon le rapport, le montant des crédits demandés par le Grenelle, soit 450 millions d'euros par an pour isoler 200.000 logements prioritaires, correspondrait à un prélèvement de 0,006 euro par litre de carburant, de 0,002 euro par voyageur-kilomètre dans le ferroviaire ou encore de moins de 0,001 euro par tonne-km transportée par train. Mais il ne s'agit que « simulation incitative » précise le COMOP, conscient que le train est souvent plus bruyant que la voiture alors qu'il faut favoriser le report modal. Ces 450 millions d'euros peuvent toutefois être comparés au coût estimé du bruit des

transports pour la société : selon les estimations les plus réalistes, 4 à 5 milliards d'euros seraient perdus chaque année du fait des effets du bruit des transports.

C - Favoriser la mesure du bruit

Le COMOP suggère enfin l'adoption d'observatoires du bruit des grandes agglomérations qui seraient chargés de mettre en place et de gérer les réseaux de mesures ainsi que d'informer et de diffuser les connaissances sur le bruit auprès des pouvoirs publics, élus, professionnels, et du public. Ces organismes organiseraient la recherche et le développement des méthodes de cartographie, la définition d'indicateurs pertinents et l'évaluation des informations produites sur leur territoire. Cette proposition a été reprise dans le projet de loi Grenelle I en cours d'étude à l'Assemblée nationale. Mais le comité note les risques de redondance avec les comités départementaux de suivi des cartes de bruit et des plans de prévention du bruit dans l'environnement. Il serait donc important de veiller à l'articulation entre ces observatoires et les observatoires des agglomérations, pour assurer une bonne cohérence de l'ensemble, prévient le COMOP.

Plus globalement, le COMOP 18 souligne que la gestion de l'urbanisation ne doit pas être négligée. Rien ne sert de réduire le bruit à la source si les populations se rapprochent toujours plus des zones de bruit - même s'il reconnaît qu'il convient également de lutter contre un étalement urbain excessif et de rapprocher l'habitat des activités et des grands axes de transports collectifs.

Le comité rappelle en outre que la lutte contre le bruit doit être une source d'innovation, une incitation permanente à la recherche d'une plus grande efficacité. Autrement dit c'est de la contrainte que naîtront les solutions pour réduire le bruit à la source ou pour s'en protéger.

Le Grenelle de l'environnement a permis d'effectuer d'importantes avancées environnementales notamment en ce qui concerne la lutte contre le bruit. Il a également renforcé, sur le plan décisionnel, le lien entre urbanisme et environnement. Il reste à voir comment ses orientations se traduiront en mesures concrètes, en particulier dans le domaine qui nous préoccupe, le bruit routier dans l'urbanisme, car les bonnes intentions ne suffisent jamais.

2 L'évolution de la recherche sur le bruit durant les trente dernières années

Le rapport entre la recherche en matière de lutte contre le bruit et la politique publique est très étroit. La recherche est soumise à une demande politique permanente des avancées dans les diverses disciplines liées au bruit. Elle fournit les éléments essentiels à la prise de décision. Les textes juridiques et réglementaires sont, comme nous l'avons démontré, imprégnés des techniques en matière d'acoustique. Ceci permet d'ores et déjà de constater l'intérêt que la recherche accorde à cette dimension du bruit. Mais le lien entre recherche et politique est également réversible. Les actions et décisions des autorités publiques font l'objet d'études d'évaluation et d'analyse. Ces évaluations permettent de connaître les effets d'application et de mise en œuvre des décisions. L'objectif étant en théorie de faire ressortir les forces et faiblesses de la politique adoptée afin de permettre l'évolution des politiques publiques et répondre à la demande sociale. En théorie seulement, car le rapport évaluation/décision, bien qu'il soit un facteur déterminant dans l'efficacité de la politique de lutte contre le bruit, est souvent soumis à plusieurs enjeux. M. Periañez évoque, dans son article «qui est gêné, quand, et par quel bruit ?», la question des recherches dans le domaine du bruit. Il juge ces rapports de "collusoires" en expliquant que « l*e plus souvent, il y a simple collusion du chercheur avec la demande politique et technocratique. Celle-ci paraît simple : les gens se plaignent du bruit, il faut faire quelque chose* ! »[103]. Le rapport entre la recherche et la politique publique est-il basé sur de simples compromis ? C'est la recherche qui oriente la politique ou c'est le contraire ? Et quelle est l'approche adoptée par la recherche afin de permettre d'améliorer l'environnement sonore ?

2.1 La recherche en matière de lutte contre le bruit dans les années 60

Jusqu'à la fin des années soixante, peu de recherches ont traité la question des nuisances sonores. Le bruit ne constituait pas une préoccupation majeure. Les années « plus de bruit »[104] telles que les qualifie Jean-Pierre Gualezzi, ont connu une large consommation des différents moyens de transport notamment la voiture. Les niveaux sonores, même les plus élevés, étaient considérés

[103] Periañez M., 2002, «Qui est gêné, quand et par quel bruit ?», *Echo* bruit n°100, 12/2002, p46-48.
[104] Gualezzi J.-P., *dir*, 1998, *Le bruit dans la ville*, op.cit. p63.

comme tolérables. Le bruit ne gênait pas. Pourtant, rappelons qu'en 1961, 50% des personnes interrogées se déclaraient gênées par le bruit. « *Il faut pourtant relativiser l'importance de ce résultat en remarquant que, pour certains, le bruit de la circulation routière est entièrement accepté parce qu'il fait partie intégrante d'un mode de vie délibérément choisi.* »[105], explique D. Aubrée, psychosociologue au Centre scientifique et technique du bâtiment.

Les quelques travaux de recherche que nous avons recensés sur cette période ont été consacrés aux mesures et normes de correction et d'absorption acoustique des constructions. Nous citons à titre illustratif la norme NF S 31-003 : mesure du coefficient d'absorption acoustique en salle réverbérante (AFNOR 1957) et le rapport « Le bruit et l'environnement »[106] de Jean Mattei qui présente les techniques acoustiques proposées à EDF[107]. Ces études sont à l'appui des textes juridiques techniques mis en place dans cette période.

2.2 La recherche en matière de lutte contre le bruit dans les années 70

Ce n'est qu'au début des années soixante-dix que la politique publique commence à s'intéresser au bruit. Les nuisances sonores sont alors parmi les préoccupations du ministère de l'Environnement dès sa création en 1971. On parlera alors d'une mise en forme juridique des normes techniques en matière d'acoustique :

- les normes d'émission du bruit des véhicules ;
- les normes d'isolation acoustique des logements neufs ;
- les normes de certification acoustique.

L'examen de ces normes nous a permis de constater qu'aucune d'entre elles ne tient compte des aspects humains du bruit, c'est-à-dire de la sensibilité au bruit. Pourtant, la gêne est évoquée dans la plupart des textes consultés. Le premier Guide du bruit des routes[108]indique, dans son introduction, que son objet principal est de « *dégager les règles de l'art pouvant leur (ingénieurs)*

[105] Aubrée D., 1994, « Image de bruits », *Les cahiers de l'habitat* n°23, p35-39.
[106] Mattei J., 1957, *Le bruit et l'environnement*, Electricité de France, Direction de l'équipement, groupe d'information nucléaire, Paris 25p.
[107] Electricité De France
[108] S.E.R.T.A (1972), «Guide du bruit des routes urbaines et de ses implications techniques », Op.cit. p07

être utiles en vue de réduire la gêne due au bruit en provenance de ces routes. »[109] Mais ce guide est une étude quantitative du bruit. Son contenu traite de l'aspect acoustique du bruit en termes d'émission et de réception. Il expose de nouvelles techniques de recherche dans ce domaine : mesure du bruit, distribution dans le temps et l'espace, définition du Leq comme indicateur de référence, compatibilité route urbaine/zone traversée, développement des méthodes de calcul.

D'ailleurs, l'objet de la plupart de ces guides[110] est de présenter une démarche méthodique modèle pour une meilleure protection acoustique. Ils tentent en effet, d'établir une normalisation des méthodes d'évaluation et réduction du bruit routier pour une simplification de l'approche du problème : « *Le guide introduit quelques normalisations en vue de créer un langage commun qui facilite les recherches des projecteurs et l'appréciation des résultats*. »[111]. Toutefois, les solutions proposées restent de l'ordre des généralités et ne tiennent pas compte des particularités socio spatiales de chaque situation donnée.

Dans la même année, un groupe de travail spécialisé dans l'étude des nuisances engendrées par les automobiles est crée afin d'apporter des solutions en matière de pollution atmosphérique, bruit, etc.

Le rapport de ce groupe souligne que « *dans la meilleure des hypothèses, c'est-à-dire lancées moteur arrêté à 50 km/h, les voitures automobiles émettent à 7.5m un niveau de bruit qui n'est jamais inférieur à 60 dB (A), mais qui est le plus souvent de l'ordre de 66 dB(A). Les voitures resteront donc toujours relativement «bruyantes », et on ne saurait, par conséquent, surestimer les résultats à attendre des innovations technologiques en la matière*. »[112]Les limites des avancées techniques dans le domaine de la lutte contre le bruit sont d'ores et déjà constatées. Le ministère de l'Environnement met alors en place des groupes de travail chargés de l'élaboration d'une loi cadre permettant d'approcher l'ensemble des domaines liés au bruit notamment les sciences humaines.

---

[109] Ibid.

[110] Guide du bruit et des transports terrestres (1976), les aspects de la gêne (1976), recommandations techniques pour les ouvrages de protection phoniques (1978), méthodes de prévision des niveaux sonores 1980, bruits et formes urbaines (1981), actions sur la construction (1982). Ces documents opérationnels constituent une référence technique pour les services publics.

[111] Lamarque. J., 1975, *Le droit contre le bruit*, L.G.D.J, Paris, p 531

[112] Automobile et nuisances, Pour un programme d'action, Documentation française, Coll. Environnement, n°2, p16.

Plusieurs services ont été également mis en place dont : le service des Problèmes de Bruit , (SPB) crée afin d'apporter des solutions techniques et juridiques au bruit ; le service de la Recherche, des Etudes et du Traitement de l'information sur l'environnement (SRETIE), qui a permis le lancement d'une multitude de recherches entre 1972 et 1998 ; le Comité scientifique Bruit et Vibrations (CSBV) qui a regroupé plusieurs représentants de l'administration et des instituts de recherche (ministère de l'Equipement, Conseil scientifique et technique du Bâtiment (CSTB), Institut de Recherche des Transports (IRT)…). Les problèmes prioritairement traités par ces services sont la réduction des bruits des transports, les incidences économiques du bruit et les effets du bruit sur la santé. «*Le thème de la santé allant certaines années jusqu'à absorber 80% des crédits*»[113], affirme Jean-François Augoyard. L'approche du bruit est donc soit acoustique, soit économique, soit physiologique. L'étude de ces différents éléments est effectuée de façon fragmentaire.

Dans le cadre de cette approche sectorielle, un appel d'offre a été lancé début1973 à l'issue des travaux du colloque d'Aix-en-Provence. Les principaux thèmes de recherche sont : la gêne due au bruit dans les logements, les effets du bruit sur le sommeil, le coût social du bruit. Les groupes de recherche mis en place sont majoritairement composés d'acousticiens, physiologistes, économistes et spécialistes du bâtiment. Cependant, aucune de ces recherches n'a fait appel aux sciences humaines notamment à la sociologie : « *Il est remarquable qu'aucune démarche sociologique générale n'ait été entreprise sur le sujet du bruit, et encore moins sur celui, plus large, de l'environnement sonore quotidien.* »[114]

Dans ce contexte, Periañez apporte son témoignage. Le sociologue et psychanalyste se souvient : « *Quand j'ai commencé à étudier la gêne attribuée au bruit, vers 1975, il n'y avait aucune recherche qui pose le problème du bruit en terme de signification perçue, gênante, mais éventuellement neutre ou même agréable* »[115]. Il poursuit : « *En regardant l'ensemble des recherches sur le bruit, on s'aperçoit qu'il n'y a finalement que deux sortes de bruits en France, le bruit du ministère de l'Environnement et le bruit du ministère du Logement… En effet, le*

[113] Augoyard J-F., 2000, « Du bruit à l'environnement sonore urbain. Evolution de la recherche française depuis 70 ». *In* Mattei, M-F et Pumain D, Données urbaines (3), Économica, Collection Villes, Paris, p.397-409.
[114] Ibid
[115] Periañez M., 2002, «Qui est gêné, quand et par quel bruit ?», op.cit.

premier concerne de forte intensités et un faible nombre de significations (bruit routier, trains, avion, chantiers…), et inversement pour le logement. »

La difficulté d'adopter une approche globale du problème du bruit est l'une des raisons principales de l'abandon du projet de loi-cadre de la lutte contre le bruit. Il était pratiquement impossible de mettre en place un texte juridique suffisamment cohérent puisque les efforts de la recherche sont orientés vers une approche normative du problème. Faute d'un cadrage sociologique et spatial, la réglementation a été éloignée du vécu du bruit.

En 1978, le ministère de l'Environnement crée le Centre d'information et de documentation sur le Bruit (CIDB) dont la mission est d'informer, sensibiliser, documenter et former sur le thème du bruit. Les compagnes d'information et de sensibilisation menées dans ce cadre ont permis de faire connaître les effets du bruit sur la santé et sur la qualité de vie, et ont contribué d'ailleurs à l'augmentation de la sensibilité des habitants.

Dans cette période, un nouveau courant de recherche sur les nuisances sonores tente d'analyser le phénomène de la gêne. Son objectif est de traiter les aspects jugés le plus souvent secondaires dans l'étude du bruit. C'est alors que les comportements humains dans l'environnement sonore, et les relations existant entre phénomènes sociaux et phénomènes sonores, font partie des préoccupations de la recherche. Les travaux Periañez, Aubrée, Bidou[116], et Augoyard - le principal fondateur du Centre de recherche sur l'espace sonore et l'environnement urbain (CRESSON) -, sont à la base de cette nouvelle approche du bruit : « *Il est clair que, mis à part la psychologie expérimentale et à un moindre titre la psychosociologie de la gêne due au bruit, les sciences humaines ne sont pas sollicitées comme on aurait pu l'attendre dans les recherches sur le bruit et l'environnement sonore.* »[117].

Cependant, la faiblesse des budgets accordés au ministère de l'Environnement a constitué un réel handicap à l'adoption de cette approche globale du bruit. Il n'était pas possible, compte tenu des crédits disponibles au ministère, de couvrir tout les aspects et toutes les sources du bruit. Pour le bruit des transports, le projet de rattrapage des points noirs du bruit amorcé au début des années 80, exigeait la mobilisation d'importants financements. Or, le montant des crédits alloués à la lutte

[116] Zaslavsky J., 1975 *Le bruit comme phénomène social*, Centre de Recherche sur le bien-être social, Paris, p200.
[117] Centre de Recherche sur l'Espace Sonore, « Séminaire de recherche environnement sonore et société (1984-1986) », Augoyard J-F (dir), Résumé synthétique des travaux, nov 1987, p3.

contre le bruit routier, qui s'élevait entre 100 et 250 millions de francs par an[118], constitue une somme insuffisante pour atteindre les objectifs fixés. Le manque de financement a incité la Mission Bruit à s'orienter vers le traitement des problèmes liés aux bruits de voisinage.

2.3 La recherche en matière de lutte contre le bruit dans les années 80

En 1981, un bilan critique de la situation du bruit en France a été établi lors du colloque de Compiègne. Les solutions ponctuelles et sectorielles sont à l'origine de l'augmentation permanente de la gêne. La réorientation de la recherche vers une approche interdisciplinaire était indispensable. De fait, 6 appels à propositions et 91 contrats sont lancés durant cette période sur des thèmes de recherche peuvent être répartis sur trois axes :

1- L'acoustique et la réduction du bruit à la source. La recherche dans l'aspect physique du bruit a beaucoup évolué dans cette période. Un intérêt particulier est accordé aux dispositifs techniques de mesure et de protection. Ces recherches ont été engagées par des laboratoires d'acoustique (CNRS, les universités etc.).

2- Les effets auditifs et extra-auditifs du bruit sur la santé. Les études qui ont été élaborées sur la surdité, les troubles du sommeil, les troubles cardio-vasculaires ont fait l'objet d'un nombre important des contrats mis en place (32/91). Ces recherches sont menées par les laboratoires de physiologie et de médecine.

3- Un troisième thème est consacré aux multi-nuisances et multi-expositions au bruit. Les recherches dans ce thème requièrent une contribution multidisciplinaire. Mais le manque de sociologues et de psychosociologues dans les équipes de recherches a laissé ce champ aux acousticiens et aux physiologistes. D'ailleurs, Augoyard lie la multi-exposition au thème des effets du bruit sur la santé[119].

Dans la même année, les notions de « *paysage sonore* » et d'« *environnement sonore* » sont discutées lors de la journée d'étude organisée par le CSBV. La première notion a pour finalité la description qualitative et l'analyse esthétique du bruit, la deuxième concerne les facteurs sociaux

[118] Le montant des crédits alloués à la lutte contre le bruit routier s'élevait à 256 millions de francs par an entre 1990 et 1950 et est passé à 100 millions de francs par an depuis1996. Source : IFEN, Les comptes de la dépense de la protection de l'environnement, la dépense du bruit (1990-1998), Etudes et travaux n°26, avril 2000, p15.

[119] Augoyard J-F., 2000, « Du bruit à l'environnement sonore urbain. Evolution de la recherche française depuis 70 », *Données urbaines*, sous la direction de Denise Pumain, Anthropos.

et culturels liés au bruit. Ces thèmes développés par de nombreuses recherches du CRESSON tentent d'intégrer les facteurs qualitatifs dans la recherche sur le bruit. Dans la conclusion de cette journée d'étude, l'accent est mis, encore une fois, sur la pertinence de l'approche globale du bruit. Cette préoccupation devient donc de plus en plus récurrente.

« *Si la connaissance sociologique peut contribuer à expliquer le comportement humain dans l'environnement sonore, ce n'est pas seulement par l'étude des facteurs sociaux accompagnant la gêne sonore stricto sensu, mais aussi par des recherches abordant plus largement les relations existant entre les phénomènes sociaux et l'ensemble des phénomènes sonores.* »[120]. Le souhait de développer la recherche sur les pratiques sociales à travers l'étude des rapports sociaux et leur projection spatio-temporelle, est également exprimé dans les orientations du colloque d'Aix-les-Bains en 1984. L'insertion spatiale devient alors un élément important dans l'approche du bruit : la relation entre les diverses formes de sociabilité et les éléments sonores ne peut être établie et analysée qu'à travers la variété des espaces.

Ces importantes évolutions ont permis d'ouvrir la recherche vers les sciences humaines. D'ailleurs, le Symposium d'Avignon en 1986 constitue un nouveau point d'inflexion : certains programmes de recherche sont arrêtés afin d'éviter les redondances sur des thèmes connus et largement développés tels que la santé. D'autres questions relatives à la subjectivité de la gêne sont posées pour définir la gêne et identifier ses indicateurs. Ainsi, la gêne est variable pour un même niveau de bruit mesuré. Plusieurs indicateurs qualitatifs tels que le niveau social, la qualité de vie, l'appartenance culturelle et la variabilité spatiale. D'autres critères, comme le soulignent Gabriel Moser et Annie Moch, sont liés à des variables individuelles. Dans ce cadre, plusieurs enquêtes ont été menées dont nous citons « *Multi-nuisances : deux enquêtes sur les familles et les personnes âgées*.», (Levy-Leboyer, Girault). L'enquête a permis de placer la gêne dans un contexte socio-spatial à partir d'échantillons choisis à Paris et en banlieue.

Cette intégration des sciences humaines et sociales dans l'étude du bruit a permis de relancer la recherche sur les bruits de voisinage en intégrant cette fois les rapports sociaux, les formes de sociabilité, les critères d'appréciation individuelle du bruit et les représentations spatiales du

[120] Historique et contexte scientifique du colloque du CSBV, « Séminaire de recherche environnement sonore et société (1984-1986) », Op. Cit, p4.

logement. Ces nouvelles considérations ont motivé le ministère de l'Environnement à lancer, en 1986, un programme de recherche sur les bruits de voisinage. Les 18 recherches financées ont traité la question à travers des approches distinctes (économiques, comportementales, administratives, historiques, etc.) à l'exemple de l'étude du CRESSON : « *Le bruit, la plainte et le voisin* ». Cette recherche, menée en 1989 par P. Amphoux et M. Leroux, propose d'étudier le mécanisme de la plainte. Elle repose sur trois hypothèses : 1. Il existe différentes modalités d'expression de la plainte ; 2. Une plainte exprime autre chose que ce qu'elle dit ; 3. Une plainte est toujours locale et circonstancielle (le contexte spatial et temporel peut être déterminant du processus). Trois logiques de fonctionnement du mécanisme de la plainte sont alors définies : l'expression, la représentation et la tautologie. A la suite de cette enquête, Leroux a poursuivi les recherches sur le comportement des acteurs de bruit. Différents thèmes ont guidé l'investigation de 34 entretiens auprès de divers échantillons (professionnels, musiciens…). Son étude « *Les faiseurs de bruit* », dresse une typologie des figures de faiseurs de bruit organisée selon divers paramètres psychosociologiques et spatiaux.

Ce courant de recherche en alimente un autre. On assiste alors à l'émergence d'un mouvement d'évaluation des politiques publiques de lutte contre le bruit. Nous citons à titre d'exemple, le rapport de C. Levy-Leboyer « *Douze ans de recherches sur la gêne due au bruit* »[121] qui établit un bilan des recherches françaises et étrangères entre 1976 et 1987. D'autres études sont lancées dans la même période par l'OCDE, pour évaluer et comparer les politiques de lutte contre le bruit dans six pays (Allemagne fédérale, Australie, Pays-Bas, Suisse, et la France dont le dossier a été confié à B. Barraqué). Le rapport élaboré par Barraqué met l'accent sur certaines faiblesses de la politique de lutte contre le bruit en France notamment le besoin d'une loi-cadre du bruit « *Depuis plus de dix ans, il est question de globaliser l'approche du bruit par une loi-cadre, mais le projet a toujours échoué.* »[122]. La difficulté de mettre en place une loi-cadre pour le bruit n'est pas propre au cas français. En 1980, le Bundestag a adopté la première loi de protection contre le bruit en Allemagne, mais Le Bundesrat s'est opposé à sa ratification, ce qui a mis un terme au projet de loi. On s'interroge alors sur les enjeux et les raisons qui expliquent l'opposition à une telle réglementation.

[121] Levy-Leboyer. C., 1988, *Douze ans de recherches sur la gêne due au bruit* , Ministère de l'environnement, service de la Recherche, des Etudes et du Traitement de l'information sur l'environnement, Neuilly-sur Seine, IRAP, 62p.
[122] Barraqué B., 1988, *Evaluation de la politique française de lutte contre le bruit*, op.cit, p 36.

2.4 La recherche en matière de lutte contre le bruit dans les années 90

La loi-cadre de lutte contre le bruit est finalement promulguée au début des années 90. Les objectifs de la loi sont clairement définis : « prévenir, supprimer ou limiter l'émission ou la propagation sans nécessité ou par manque de précaution des bruits ou des vibrations de nature à présenter des dangers, à causer un trouble excessif aux personnes, à nuire à leur santé ou à porter atteinte à l'environnement » [123].

La loi prévoit les mesures préventives pour limiter les émissions sonores à la source. Elle réglemente certaines activités bruyantes et elle fixe des nouvelles normes applicables aux infrastructures de transports terrestres. Ce cadrage juridique est conjugué à une réorganisation des organismes de recherche : en 1990, le Comité scientifique Bruit et Vibrations (CSBV) devient Bruit Environnement, Société et Territoire (BEST). Le changement de nom implique de façon explicite le changement de l'approche du bruit. Le bruit est désormais associé aux notions d'environnement, de société et de territoire. Il se détache progressivement de sa dimension acoustique.

Dans le même contexte, deux programmes de recherches ont été lancés sur le thème Gestion de l'Environnement Urbain Sonore (GEUS). Les recherches lancées ont eu pour objectif d'établir un rapprochement entre les aspects juridiques, sociaux et techniques, pour traiter le bruit au quotidien. Cette approche du bruit n'a pas été appuyée à son début par l'ADEME[124]. Si la lutte contre le bruit était parmi les champs d'intervention de l'ADEME, elle ne constituerait pas pour autant une priorité. Les axes privilégiés par cet organisme concernent l'économie des déchets, la pollution de l'air et la maîtrise de l'énergie. La lutte contre le bruit est le dernier champ d'intervention défini dans la mission attribué à cet organisme[125].

De plus, l'approche adoptée par l'agence est fondée sur «a) L'orientation et l'animation de la recherche technologique ; […] ; c) Le développement, la démonstration et la diffusion de

[123] 1er. de la loi n °92-1444 relative à la lutte contre le bruit.
[124] Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
[125] AR 02, Décret n° 91-732 du 26 juillet 1991, décret relatif à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, modifié par le décret 93-745 1993-03-30 art. 8 JORF 30 mars 1993.

techniques applicables »[126] Aucune des actions citées par le décret n° 91-732 du 26 juillet 1991, ne concerne l'analyse des caractéristiques socio-spatiales des populations. Les équipes de recherches sont d'ailleurs composées d'ingénieurs et techniciens. « *Paradoxalement, c'est donc au moment où une nouvelle approche plus ouverte aux sciences sociales avait réussi à se faire développer que le dispositif était de fait réorienté vers le monde des ingénieurs.* »[127]

Depuis 1998, les crédits alloués à la lutte contre le bruit ont connu une baisse progressive en raison d'une sous-consommation des thèmes traités. Alors que la dimension humaine du bruit n'a pas été suffisamment développée, l'approche acoustique a atteint ses limites. Les recherches qui ont alimenté les décisions et actions n'ont pas pu permettre de réduire la gêne. Le problème de la répartition des financements se pose également : les fonds destinés à la recherche financent particulièrement le programme PREDIT[128](le Programme de Recherche et d'Innovation dans les Transports), 5% seulement de ces crédits sont consacrés au bruit. L'insuffisance des financements est un fait marquant du « *désengagement de la politique publique* » à l'égard du problème du bruit, tel que le soulignait Gualezzi.[129]

2.5 Actuellement

Avec la directive européenne du 25/03/2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, plusieurs projets de cartographie sont engagés. En effet, la directive impose la publication de cartes de bruit pour les grandes agglomérations. Cette réglementation a permis une avancée notable des techniques de recensement du bruit. Celles-ci permettent de relever les principales sources de bruit et contraintes acoustiques dans la zone. Les données recensées au cours de l'expertise sont illustrées par un document cartographique qui représente la nature, la fréquence, la distance par rapport au projet et la période d'activité… Les cartes de bruit constituent l'outil essentiel d'évaluation des contraintes acoustiques[130]. Les logiciels ou systèmes experts (cartobruit, visigo…) permettent de représenter les niveaux sonores des voies de circulation, d'évaluer les diverses contraintes d'un permis de construire, ou simplement d'apprécier l'impact d'un nouveau plan de circulation.

[126] Article 3 idem.
[127] Barraqué B., Faburel G., 2003, « Ambiances et espaces sonores », *Espaces et Sociétés*, n°115, p21.
[128] Programme lancé en mars 1996, à l'initiative des ministères des Transports, de la Recherche, de l'Environnement et de l'Industrie, avec le soutien de l'ADEME et de l'ANVAR,
[129] Gualezzi J.-P.- *dir*, (1998), « Le bruit dans la ville », op.cit, p.55
[130] Ces éléments sont fournis par la norme française NF31 130 qui régit la cartographie du bruit.

La représentation spatiale des niveaux sonores a mobilisé la plupart des projets de recherche lancés en matière de bruit. Plusieurs revues spécialisées traitent de façon permanente les dernières avancées techniques et logistiques dans le domaine (Echo bruit, Acoustique et Techniques, Recherche et Equipement,…). Des colloques sont également organisés sur ce thème dont le Symposium Observatoire métrologiques des bruits urbains organisé le 4/10/2004 à Lyon. Des observatoires de bruit sont mis en place afin de suivre la composition de la base de données et le traitement des informations. Les travaux menés par ces spécialistes en acoustique, tendent à perfectionner les méthodes de mesure, de calcul, d'enregistrement et de corrélation avec des données socio-spatiales. Ces travaux bénéficient du financement européen pour l'environnement (LIFE) qui cofinance des programmes de protection de l'environnement et de la nature. Les projets européens SMILE et Gipsynoise s'inscrivent dans ce contexte.

2.5.1 Le projet SMILE (Sustainable Mobility Initiatives for Local Environment - Initiatives en mobilité durable pour un contexte local).

Le projet a été engagé dans son ensemble sous l'initiative de l'ADEME. Son objectif est de définir les principes permettant de réduire les impacts négatifs des transports urbains (qualité de l'air, effets climatiques, bruit, qualité de vie) en promouvant des actions concrètes de mobilité durable. Le sous groupe en charge du bruit est composé pour la France d'agents de l'ADEME associés au CETE de l'Est (Centre d'Etudes Techniques de l'équipement).

Son objectif est d'élaborer un guide de bonne pratique sur la réduction du bruit en milieu urbain.

La démarche du projet repose sur le recensement d'initiatives des villes par le biais d'un questionnaire destiné aux décideurs, et l'analyse des besoins de la population. Sur les 86 villes contactées, 54 villes ont répondu au questionnaire. L'analyse des réponses collectées a permis de proposer des modes d'action sous neuf thèmes (réduction du pourcentage de poids lourds, réduction de la vitesse, mise en place des écrans…). Nous les regroupons dans un seul thème : orientations en matière de transports. Même si l'approche adoptée par le groupe de travail est basée sur l'évaluation des décisions et des besoins des populations concernées, elle reste placée dans le champ d'action de la mobilité urbaine. La démarche adoptée aurait pourtant pu permettre, selon une autre logique d'approche, d'évaluer la gêne ressentie par les habitants et la pertinence des actions engagées par les pouvoirs publiques.

2.5.2 Le projet Gipsy Noise

En 2002, le projet européen LIFE Environnement nommé "Gipsy Noise" a démarré, en ayant pour but de réaliser un outil de Système d'information géographique adapté aux besoins des villes pour répondre à la directive européenne 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement :

- cartographie du bruit routier et ferroviaire ;
- simulation des niveaux de bruit dans des situations futures ;
- croisement des données de bruit et des informations géo-référenciées ;
- propositions des indicateurs et des recommandations.

La finalité de cet outil est une approche macroscopique des situations réelles. Les échelles de type « communautés urbaines », « communautés de communes » et « villes » constituent les échelles appropriées à l'utilisation de l'outil Gipsy Noise : Grand Lyon, Communauté Urbaine de Bordeaux, Lille Métropole, Nantes Métropole, Angers Loire Métropole et Ville d'Angers, Communauté d'agglomération de Nice Côte d'azur, Câmara Municipal do Porto (Portugal)…

Selon le descriptif du projet, le croisement des données acoustiques avec les données de la population permettra d'identifier les zones de haute sensibilité. Mais ces données ne sont pas capables de représenter la gêne. Aucune enquête psychosociologique n'est menée dans ce cadre. La notion d'espace est réduite à un support cartographique, non pas à un territoire sur lequel vit une société. Se basant sur l'acoustique, ce système très performant d'aide à la décision exclut-il des données fondamentales à l'approche du bruit?

« *En définitive, les approches les plus qualitatives des travaux sociologiques ou psychosociologiques mentionnées […] n'ont pas d'effets sur la problématique des nuisances sonores liées aux transports. Moyennant quelques évolutions dont les cartographies d'exposition et les zonages témoignent, les approches psycho-acoustiques ou sanitaires restent dominantes.*[131] »

[131] « Ambiances et espaces sonores », op.cit p22.

La lutte contre le bruit est caractérisée par la profusion de textes juridiques et de normes techniques. L'acoustique (réduction des niveaux sonores émis par les voitures, écrans antibruit, zonage, doubles vitrages et isolation…) constitue l'objet principal de la réglementation en matière de bruit[132]. En effet, le bilan que nous avons effectué permet de constater que l'ensemble des textes réglementaires, est fortement imprégné des techniques utilisées durant cette période. Elles sont, de fait, souvent insuffisantes et inadaptées. Pourtant, la logique de décision reste centrée sur une approche normative de l'acoustique. Pourquoi ?

Dans son ouvrage « Le droit contre le bruit », J. Lamarque analyse la relation entre le droit et le bruit. L'étude élaborée permet de constater, sur la base de nombreuses références juridiques, la dominance de l'approche acoustique du bruit. L'auteur justifie le délaissement de l'aspect humain du bruit par la nouveauté et la complexité du domaine du subjectif.

« *Finalement, envisagé dans la perspective de lutte contre les nuisances, le bruit peut être défini comme un son ou un ensemble de sons désagréables ou gênants. Mais cette définition nous fait pénétrer dans le domaine du subjectif. D'où les difficultés de l'évaluation de la gêne qui en résulte, car de nombreux facteurs psychosociologiques interviennent, dont le moindre n'est pas celui du bruit vécu comme un phénomène de contagion, même si objectivement, il ne constitue pas une nuisance particulière* »[133]

La difficulté de l'évaluation de la gêne est également soulevée par le Guide du bruit et de ses implications. Ce rapport justifie le choix d'aborder uniquement la dimension technique du bruit par la multiplicité et la complexité des aspects liés à la gêne : « *Phénomène physique complexe, le bruit ne se mesure pas aussi simplement qu'un débit de route ou une charge de pont. Phénomène sensoriel, psychique et social, la gêne due au bruit est encore plus difficile à saisir.* »[134].

La difficulté de saisir la gêne est, à notre avis, liée à des enjeux politiques et économiques. Le rejet, sinon la réticence des pouvoirs publics à l'égard de la notion de gêne, peuvent être expliqués par les interactions que pourrait entraîner la prise en compte des facteurs social, spatial, culturel et

[132] Code de la route, Code de l'urbanisme, Code des collectivités locales, Code civil…
[133] S.E.R.T.A, 1972, «Guide du bruit des routes urbaines et de ses implications techniques », Op.cit. p07.
[134] Ibid. p13

psychologiques. De fait, « *Les enquêtes sur le sentiment de gêne sont sujettes à caution parce que de nombreux facteurs psychologiques et sociologiques interfèrent avec le bruit perçu.* »[135]

La recherche est, de son coté, orientée par la politique publique. Elle est soumise d'abord à la réglementation qui définit les choix effectués, ensuite aux financements alloués aux organismes spécialisés. Depuis la fin des années soixante, la plupart des recherches effectuées en matière de lutte contre le bruit a privilégié l'étude de l'aspect physique du bruit. Ce sont ces recherches qui ont permis la mise en place des normes techniques et textes réglementaires, et fourni des réponses à la demande politique.

Aujourd'hui encore, la demande politique reste axée sur les progrès technologiques : les avancées informatiques offrent aux professionnels et techniciens la possibilité d'effectuer des simulations permettant d'évaluer, de comparer et de corriger les informations sur la situation du bruit. L'intégration des données modélisées telles que le trafic, le bâti ou le revêtement de la chaussée, permet de constituer virtuellement ce que peut être le bruit routier.

Mais la modélisation des cartes de bruit ne constitue qu'une avancée, et non pas un objectif en tant que tel. Les cartes de bruit sont un outil qui révèle une quantité importante d'informations, mais qui reste encore insuffisant et peu adapté pour la prise de décision en l'absence des indicateurs globaux qui traitent de la gêne. L'analyse des effets psychologiques, sociaux et spatiaux du bruit sur une population donnée reste un champ inexploré même dans les rapports qui traitent de la gêne. Les documents traitent de la gêne mais ne l'expliquent pas. En 1981, dans une étude effectuée sur « la modification de la réglementation acoustique en vue de la diminution de la gêne dans les bâtiments d'habitation », G. Heymans explique que « *La notion de gêne est difficilement explicable par des critères tels que l'âge, la catégorie socioprofessionnelle, le niveau de scolarisation.* »[136]

La politique de lutte contre le bruit favorise donc le matériel et le physique. Les mesures techniques adoptées ont certes permis de réduire le niveau du bruit ambiant, mais n'ont pas pour autant résolu le problème de la gêne. Une telle approche est insuffisante pour résoudre le

[135].Barraqué B., 1994, « Le bruit des transports, politiques et techniques de réduction », *Problèmes politiques et sociaux* op.cit. p34

[136] Heymans G., 1981, « Etude technique et économique des procédés permettant d'envisager une modification de la réglementation acoustique en vue d'une diminution de la gêne due aux bruits dans les bâtiments d'habitation. », *Cahiers du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment*, n° 224, Paris, p 17.

problème du bruit dans la ville. Même les techniques les plus performantes n'ont pas pu permettre de réduire les nuisances sonores. Les écarts entre les effets vécus et les effets mesurables du bruit tiennent largement à l'absence de la contextualisation socio-spatiale pourtant indispensable. Jusque là, les sciences humaines n'ont pas été sollicitées. De nombreux chercheurs comme Augoyard, Amphoux, Periañez, Aubrée et Barraqué, se sont intéressés aux facteurs sociaux, spatiaux, culturels et psychologiques inévitablement impliqués dans la question du bruit. L'analyse de ces multiples facteurs leur a permis d'expliquer la gêne. Or, la recherche de ces aspects qualitatifs a été considérée comme secondaire par les pouvoirs publics. Leur politique étant basée sur l'approche psycho-acoustique, elle n'a pas permis de développer les thèmes liés aux rapports sociaux et aux modes de vie.

Dans ce contexte, de nombreuses études continuent à se justifier par la complexité pour éluder la gêne. En 1989, une enquête élaborée par l'INRETS a eu pour objectif d'apprécier le poids des facteurs non acoustiques dans la gêne. Le questionnaire qui a pris en compte la gêne due aux bruits ferroviaires, a porté sur trois thèmes principaux à savoir : les nuisances ferroviaires à caractère non acoustique, les caractéristiques de l'habitat et les caractéristiques individuelles. La conclusion du rapport effectué sur la base de l'enquête affirme que : « *Les autres facteurs, spécialement ceux concernant les types d'habitat et les facteurs individuels et psychologiques ont un poids peu important sur la gêne exprimée par rapport au poids des indices acoustiques et peuvent être négligés* »[137]

Prenant parti les pour laboratoires d'acoustique et de physiologie, les pouvoirs publics n'ont pas encouragé l'approche pluridisciplinaire du bruit. Le manque de financement et l'absence d'outils d'application ont contribué à limiter l'intervention de la socio-psychologie et de l'urbanisme dans la lutte contre le bruit. La plupart des actions menées par les pouvoirs publics sont fondées sur des normes techniques standardisées qui ne tiennent pas compte des particularités sociales et spatiales. Selon l'étude réalisée par l'INSEE en janvier 1996 sur les conditions de vie des ménages, environ 40% des français se déclarent gênés par le bruit dans leur logement, le bruit des transports représente la première source de la gêne à 25%. Pourtant, une littérature abondante traite de la gêne. Les efforts fournis par la recherche n'ont pas pour autant permis de changer l'approche adoptée par les décideurs pour lutter contre le bruit. Pour les acteurs de décision, le caractère

[137] INRETS, 1989, « Evaluation de la gêne due aux bruits ferroviaires ». Bron, p 03.

"subjectif" rend l'évaluation de la gêne difficile et complexe. Elle ne peut pas constituer un appui valable pour une prise de décision « *Définir la gêne est délicat, puisque par nature, il s'agit d'un phénomène subjectif donc suspect de mauvaise foi potentielle*. »[138]

En réalité, ces facteurs sont éludés car ils impliquent une approche multidimensionnelle et donc complexe pour les pouvoirs publics. En effet, la prise en compte du vécu social du bruit édicte certaines réformes de la politique adoptée depuis au moins deux décennies. La complexité de cette démarche est, selon l'OCDE, suffisante pour que la question soit évitée. De plus, elle ne constitue pas, selon le même organisme, une base valable à la prise de décision : *« Il existe des effets de gêne indirects qui découlent des incidences directes mais qui sont influencés par divers facteurs psychologiques et sociaux. Ces effets directs et indirects sont parfois exacerbés et provoquent des plaintes ou même des mouvements organisés de protestation. Une telle réaction dépend non seulement de facteurs psychophysiologiques, mais encore de variables sociales, économiques et politiques qui sont difficiles à prévoir et qui ne peuvent pas valablement servir de base à la prise de décision »*[139]

Guallezi considère que la subjectivité de la gêne est l'une des raisons fondamentales de la complexité de la lutte contre le bruit. Mais il associe à cela un facteur très important, la multiplicité des acteurs : « *La lutte contre le bruit est complexe, à la fois parce que les nuisances sonores sont multiformes. Elles vont de la gêne subjective ressentie par des individus à la gêne objective causée à des populations par un bruit hors norme […] et aussi parce que les acteurs sont multiples.* »[140]. En effet, le manque de cohérence entre les multiples intervenants rend la lutte contre le bruit plus difficile. La complexité des rapports entre décideurs dépasse, à notre avis, la complexité de la gêne qu'ils évitent. En définitif, nous pouvons dire que l'approche qualitative du bruit n'a pas alimenté durant les trente dernières années les politiques publiques en matière de lutte contre le bruit.

[138] Ciattoni J- P., 1997, *Le Bruit,* Privat, Toulouse, 159 p.
[139] Gualezzi J.-P, Pipard D., 2002, *La lutte contre le bruit*, Le Moniteur, Paris, p9.
[140] OCDE, 19.80, « Conférence sur les politiques de lutte contre le bruit », op.cit p 29

Chapitre II : Le bruit entre sons et gêne

1. Tout son n'est pas bruit

1.1 Phénomène objectivable et quantifiable

1.2 Les indicateurs d'évaluation

2. Tout bruit est gêne

2.1 Notion qualitative

2.2 Méthodes et techniques de quantification

2.3 La gêne, aspects contextuels déterminants

Dans le chapitre précédent, nous avons pu constater la prévalence de l'aspect technique du bruit sur son aspect humain. Cette approche, adoptée depuis longtemps, est dans la plupart des cas justifiée par la complexité du caractère subjectif auquel la gêne renvoie. C'est cette notion de gêne qui caractérise de fait le son du bruit. On parle de bruit, lorsque le son est soumis à l'appréciation négative de l'individu. Lorsque le son est vécu comme désagréable et gênant, il devient bruit. Autrement dit, on parle de bruit lorsque le son provoque une gêne[141]. Selon la norme AFNOR (NFS 30 105), le bruit est définit comme « *Un phénomène acoustique produisant une sensation auditive considérée comme désagréable ou gênante*. ». Le bruit est alors subi comme une nuisance qui exprime un mal de vivre. La signification attribuée au son est de fait déterminante de sa transformation en bruit[142]. Pour cela, il est nécessaire de mettre l'accent sur la façon dont le bruit est perçu et vécu par l'individu d'abord, et par la société ensuite.

Afin de cerner la question du bruit, il est indispensable de comprendre la notion de gêne. Nous tenterons dans ce contexte d'apporter des éclairages sur les deux aspects complémentaires du bruit. Le volet quantitatif du bruit consiste à fournir des définitions simplifiées et succinctes - nous renvoyons pour plus de détail à la littérature abondante en matière d'acoustique. Dans notre thèse, le volet quantitatif du bruit sert d'appui pour dire que l'approche du bruit a été fondée sur les critères acoustiques au détriment des autres considérations qualitatives. Le bruit, à la différence du son qui, lui, est purement acoustique, tient compte de la gêne ressentie par les individus. Le bruit est de fait défini à travers son rapport à la gêne.

[141] Fischer G.N., 1997, *Psychologie de l'environnement social*, Dunod, Paris, v II-204p

[142] Rozec V., 2003, « Les avancées et les limites de la législation sur le bruit face au vécu du citadin », *Géocarrefour*, vol 78 2 / 2003, p 111-119.

1. Tout son n’est pas bruit…

1.1 Phénomène objectivable et quantifiable

Le son est l’émission ou la réception d’un phénomène acoustique bien défini. Il s’agit d’un phénomène purement physique et objectivable. Il ne reflète pas les effets de l’exposition du phénomène sonore sur l’individu ou la société. Le son est produit par la vibration de tout corps dans un milieu élastique comme l’air. Il se propage sous la forme d’ondes acoustiques. Ces ondes sont déterminées par trois caractéristiques principales : la fréquence, l’intensité et le temps.

- La fréquence : nombre de vibrations par seconde. Elle est mesurée en Hertz (1Hz = une période par seconde). Notre oreille perçoit les sons entre 22 et environ 20 000 Hz. A moins de 20 Hz et donc à moins de 20 variations de pression par seconde, notre oreille ne perçoit plus les sons. On parlera alors d’infrasons. Au delà de 20 000 Hz, c’est le domaine des ultrasons réservés à d’autres oreilles telles que les souris, chauve-souris et chiens…

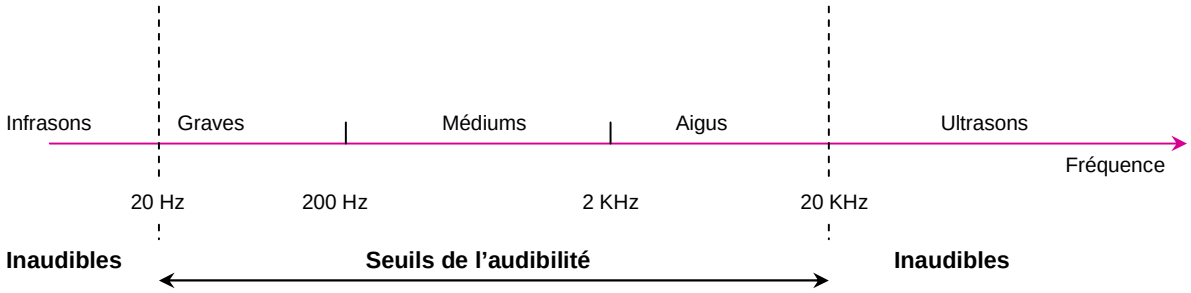


Fig. 3 - Les limites du champ sonore en fonction des fréquences

- L’intensité : niveau de pression sonore d’un son et se mesure en (dB). Mathématiquement, le niveau sonore est calculé suivant la formule suivante :

$L_P = 20 \log P/P_O$

LP= niveau de pression sonore
P= Pression acoustique
PO= pression acoustique de référence (1000Hz)

L'unité de mesure la plus employée représente ainsi une échelle logarithmique graduée en décibels dB. Il s'agit donc d'un rapport de mesure entre quantité mesurée et niveau de référence : sa définition a été déterminée au seuil de l'audition (au son le plus faible que l'oreille humaine puisse recevoir à une fréquence de 1000Hz ce qui correspond à 0 dB).

L'échelle des décibels est définie le plus souvent jusqu'aux 130 décibels correspondant au seuil de la douleur.

Compte tenu des caractéristiques logarithmiques des sons, les niveaux sonores ne peuvent pas être additionnés arithmétiquement :

60 dB + 60 dB = ~~120 dB~~

60 dB + 60 dB = 63 dB

De même, s'il y une grande différence entre les deux bruits (ex : l'un est 10 fois supérieur à l'autre), la somme des deux bruits est légèrement supérieure au bruit le plus fort :

50 dB + 60 dB = 60.4 dB

- Un écart de 3 dB (A) = X (2) de l'intensité acoustique.
- La sensation de doublement du bruit pour l'homme intervient à une variation de + 10 dB (A)

Le sonomètre permet de "reproduire" la sensibilité de l'oreille aux sons en filtrant les sons graves. La pondération s'effectue le plus souvent par l'utilisation du *filtre A* normalisé par la Commission électronique internationale (CEI).

- Le temps : l'intensité et le contenu fréquentiel d'un son varient continuellement dans le temps. De fait, les caractéristiques d'un son peuvent correspondre à l'analyse sonore dans un temps défini (instant T).

1.2 Les indicateurs d'évaluation

Cependant, il a été reproché au dB (A) son manque de précision qui fait qu'une marge d'erreur de 3 dB (A) est acceptée lors de la mesure, ce qui revient à accepter une imprécision de dédoublement du niveau sonore. Il lui a été également reproché le fait de ne pas tenir compte de la variabilité du temps pourtant très importante pour l'appréciation des niveaux sonores. C'est alors que d'autres indicateurs tels que le Niveau énergétique équivalent (Leq)[143] permettent d'approcher la notion de confort acoustique dans un temps donné avec plus d'aisance et de précision. Il est initialement défini afin de permettre d'intégrer la gêne aux aspects quantitatifs du bruit. Le Leq est Exprimé en dB (A), il représente le niveau sonore d'un bruit pendant une période considérée.

Ex : L_{50} : niveau dépassé pendant 50% du temps sur la période étudiée.

Plusieurs autres indicateurs ont été définis à partir du Leq, nous exposons les plus courants dans le tableau n°1 :

Durée de la mesure	appellation
≈1/18 de seconde	Leq court ou niveau instantané
≈ 1seconde (lent)	
1 heure	Leq horaire
De 6h à 22h	Leq jour (L day)
De 22h à 6h	Leq nuit (L nignt)

Source : CSTB

Tab. 5 - Niveaux acoustiques équivalents

[143] Level équivalent en anglais.

En 2002, la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion du bruit ambiant[144] adopte une approche commune visant à éviter, prévenir ou réduire en priorité les effets de l'exposition au bruit dans l'environnement. Cette approche a pour principal levier d'action la détermination cartographique de l'exposition au bruit, selon des méthodes communes sur l'information des populations et sur la mise en œuvre de plans d'action au niveau local. Pour cela, elle tend à définir une base commune pour mettre au point des mesures communautaires relatives aux sources de bruit**.** Elle établit alors des indicateurs de bruits communs à l'échelle de l'Europe : ($L_{\mathbf{den}}$) pour mesurer la gêne causée par le bruit tout au long de la journée et les ($L_{\mathbf{night}}$) pour les perturbations du sommeil.

L_{den} est un indicateur du niveau de bruit global pendant la journée, la soirée et la nuit utilisé pour qualifier la gêne liée à l'exposition au bruit. L_{night} est un indicateur du niveau sonore pendant la nuit qui qualifie les perturbations du sommeil. Les indicateurs de bruit L_{den} et L_{night} sont utilisés pour l'établissement des cartes de bruit. Le L_{max} est utilisé pour exprimer la valeur maximale des nuisances sonores des avions. Cependant, le quantitatif n'est que l'aspect partiel du bruit. C'est la notion de gêne qui permet de définir le bruit. Le phénomène acoustique n'est donc qu'une donnée objectivable et quantifiée relative au domaine de la physique et particulièrement la mécanique.

2. Tout bruit est gêne…

2.1 Notion qualitative

La notion de gêne a toujours été associée aux effets négatifs, aux préjudices et aux diverses menaces sur le bien-être physique et mental de l'homme. Qu'elle soit réelle ou imaginaire, cette gêne révèle un sentiment d'inconfort vécu selon les expériences personnelles et modulé par des facteurs contextuels multiples (environnement, société, situation physique et psychologique, situation économique, culture…).

Selon l'origine sémantique du mot, la " gêne " renvoie étymologiquement à deux mots de l'ancien français "géhenne" qui signifie *torture* et "géhir" qui signifie *avouer*[145]. La signification de la gêne est donc associée à deux notions principales. Le lien établi entre elles permet de comprendre que

[144] Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 juin 2002, relative à l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement.
[145] Le petit Robert, dictionnaire de la langue française ed 2003.

la gêne est le fait de *sentir* une *souffrance* provoquée par un objet et de la *révéler*. Puisqu'il s'agit d'un sentiment, l'appréciation de la gêne est difficilement quantifiable et objectivable.

Elle est soumise à des valeurs d'appréciation relatives aux sujets exposés aux bruits et à leurs perceptions personnelles. Ce sentiment peut varier chez la même personne selon différentes variables. Il n'y a donc pas de stabilité ou de pérennité dans la gêne. C'est pourquoi les différentes enquêtes traitant de la gêne ne s'expriment que très peu en termes de décibels. Ces enquêtes enregistrent des réponses individuelles à des questions concernant les bruits courants dans le milieu urbain (exemple : le bruit des klaxons vous gêne beaucoup, assez, un peu, pas du tout ?).

Il existe cependant des méthodes de corrélation permettant d'établir le lien entre réponses collectées et indicateurs quantitatifs du bruit afin d'apprécier les niveaux sonores en fonction du désagrément des personnes interrogées.

2.2 Méthodes et techniques de quantification

Sur la base des méthodes de corrélation, le sentiment de gêne est souvent représenté par une échelle sur laquelle sont indiquées les situations de désagrément en relation au bruit. Les réponses obtenues traduisent le rapport entre nombre de personnes gênées et niveaux de bruit :

Leq<60 dB (A) : pas de désagrément

70 >Leq>60 dB (A) : désagrément probable

Leq>70 dB (A) : désagrément certain.

D'autres échelles de bruit sont également élaborées à partir du rapport dose/effets. Le critère d'appréciation est relatif, dans ce type de représentation, aux effets des sons sur la santé (Tableau n°2). Le rapport dose/effets suppose en fait l'augmentation des risques pathologiques et psychologiques avec la croissance des niveaux sonores auxquels l'homme est exposé. Dans ce type de représentation, la gêne est le plus souvent associée aux effets sur la santé. Elle n'est donc pas évaluée par les enquêtes et questionnaires mais par des expérimentations techniques et scientifiques. Cette tentative d'objectivation de la gêne ne tient pas compte des caractéristiques contextuelles et personnelles qui font que le désagrément chez des personnes exposées aux mêmes niveaux sonores est différent d'une personne à une autre.

Possibilité de conversation	Sensation auditive	Nbre dB (A)	Bruits intérieurs	Bruits extérieurs	Bruits des véhicules	
A voix chuchotée	Seuil d'audibilité	0	Laboratoire d'acoustique			ZONE DE CALME ARTIFICIEL
	Silence inhabituel	5				
	Très calme	10	Studio d'enregistrement Cabine de prise de son			
		15		Feuilles légères agitées par un vent doux dans un jardin silencieux		
	Calme	20	Studio de radio	Jardin tranquille		ZONE DE CALME
		25	Conversation à voix basse à 1.5m			
		30	Appartement dans un quartier tranquille			
		35			Bateau à voile	
A voix normale	Assez calme	40	Bureau tranquille dans un quartier calme			
		45	Appartement normal	Bruits minimaux le jour dans la rue	Transatlantique de première classe	ZONE DES BRUITS COURANTS
A voix forte	Bruits courants	50	Restaurant tranquille	Rue très tranquille	Auto silencieuse	
		60	Grands magasins Conversation normale Musique de chambre	Rue résidentielle	Bateau à moteur	
	Bruyant mais supportable	65	Appartement bruyant		Automobile de tourisme sur route	
		70	Restaurant bruyant musique	Circulation importante	Wagon-lit moderne	
		75	Atelier de dactylo Usine moyenne		Métro sur pneus	
Difficile	Pénible à entendre	80	Radio très puissante Atelier de tournage Ronflements	Circulation à 1 m Alarme d'auto Aboiements de chiens	Bruit de métro en marche Klaxon d'automobile	ZONE ROUGE
		95	Atelier de forgeage cantines	Rue à trafic intense	Avion de transport	
Obligation de crier pour se faire entendre	Bruits supportables à court instant	100	Scie à ruban Presse à découper de moyenne puissance	Marteau piqueur dans une rue à moins de 5 m Tendeuse à gazon	Moto sans silencieux à 2m Wagon de train	
		105	raboteuse		Moto au pot trafiqué	
		110	Atelier de chaudronnerie	Rivetage à 10 m	Train passant dans une gare	
Impossible	Seuil de douleur Exige un système de protection	120	Banc d'essai de moteur		Moteur d'avion à quelques mètres	ZONE DE LESION

Tab. 6 - L'échelle du bruit élaborée à partir du rapport cause/effet

Source : Ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

Plusieurs recherches ont été engagées pour mieux comprendre la notion de subjectivité de la gêne parmi lesquelles nous citons, entre autres, l'étude de Brainard et *al*[146] qui traite et analyse la relation entre l'exposition au bruit et un ensemble de facteurs socio-économiques dans la ville de Birmingham. Son travail montre que les habitants les plus exposés au bruit sont les minorités ethniques d'origine africaine et asiatique et les populations pauvres. Il en ressort que les zones les plus bruyantes riveraines aux grandes infrastructures de transports sont occupées par les populations étrangères à faibles ou à moyens revenus. Cela explique la baisse des loyers des logements sociaux implantés dans ces zones et la bonne desserte par les divers moyens de transport : départ des populations de la catégorie sociale aisée à la recherche du calme et afflux des populations à revenus réduits.

On regrette cependant que l'étude de Brainard soit fondée sur les indicateurs sonores (décibels) puisque les personnes les plus exposées ne sont pas forcément les plus gênées. Le rapport doses/effets est insuffisant pour placer le bruit dans un contexte socio-économique. L'influence des sons semble conduire, comme le constate Lamantia, à des processus de territorialisation selon la qualité et la réceptivité des individus[147]. Mais quand on évoque ces variables individuelles, il sera question de gêne et non pas de sons. C'est la nuisance qui est donc inhérente aux aspects socioéconomiques et non pas les niveaux sonores.

Pour revenir au rapport doses/effets, il existe d'autres méthodes permettant d'analyser le rapport niveaux sonores/gêne : La gêne déclarée est corrélée avec les décibels selon des méthodes qui permettent de quantifier la variation entre gêne exprimée et élévation des niveaux sonores. Cela suppose que chaque phénomène doit avoir une valeur quantitative : X pour l'un et Y pour l'autre. Au cours d'une série d'expériences effectuées dans les laboratoires d'acoustique, on fait varier X et enregistrer les variables correspondantes Y. Le résultat de ces observations est reporté sur un graphique et représenté sous la forme d'un nuage de points de cordonnées X, Y.

[146] Brainard J S., Jones P A., Bateman I J and Lovett A., 2004, «Exposure to environmental urban noise pollution in Birmingham, UK» op.cit.
[147] Lamantia F., 1993, « L'espace musical de Lyon », T.E.R, université Lyon 2.



Fig. 4 - Représentations graphiques des données et possibilités de corrélation

Dans la première représentation graphique, il est évident de constater qu'il n'y a pas de corrélation entre X et Y, tandis que dans le second, on peut remarquer cette corrélation. Les points sont concentrés de façon à permettre de tracer une courbe linéaire. L'ajustement des valeurs réciproques X et Y permet de calculer le coefficient de corrélation (sons/gêne).

Le tableau n° 3 est élaboré à partir d'une enquête effectuée en 1976 sur le bruit routier. Les coefficients de corrélation sont combinés à partir de deux données principales :

- niveaux sonores
- niveaux de gêne attribués sur la base de l'échelle une échelle des situations de gêne (de 1 pour "pas gêné " à 4 pour " très gêné ")

Niveaux de bruit Leq (8h-20h)	Niveaux de gêne				Total des personnes par niveau de bruit
	1	2	3	4	
59	14	22	11	6	53
62	16	24	31	15	86
65	43	73	57	42	215
68	28	61	92	73	254
71	19	31	62	84	196
74	8	30	44	87	169
	128	241	297	307	973 personnes interviewées

Source : CIDB

Tab. 7- Rapport gêne/niveaux de bruit établi selon une enquête sur la circulation routière.

L'indice de la gêne a été défini sur la base des réponses individuelles correspondantes, à travers un calcul arithmétique des différentes valeurs de l'indice du bruit.
Les coefficients de corrélation obtenus s'échelonnent entre 0.3 et 0.35. Ces résultats sont plutôt « médiocres » selon l'évaluation du CIDB. L'insatisfaction à l'égard de ces résultats est justifiée, selon la même source, par la difficulté de quantification des niveaux de gêne. Si nous avons choisi cet exemple qui date de presque trois décennies et qui constitue l'une des premières tentatives de quantification du sentiment de gêne, c'est justement pour montrer que ces méthodes peuvent conduire à des confusions quant à l'appréciation et interprétation des résultats, et donc aux décisions qui en découlent.
La transformation de l'appréciation de la gêne en valeurs statistiques n'est donc pas la méthode adéquate pour exprimer le rapport niveaux sonores/gêne. Rappelons dans ce cadre, que les réponses aux problèmes du bruit ont été pendant longtemps fondées sur ce type d'analyse et d'évaluation.

2.3 La gêne, aspects contextuels déterminants…

Le rapport entre indicateurs de gêne et niveaux sonores n'est pas toujours évident à expliquer. Même les méthodes de corrélation les plus performantes suscitent des questionnements quant à leur faisabilité. Durant ces dernières années, plusieurs études nationales et internationales ont été menées afin d'expliquer l'absence de corrélation entre niveaux de bruit et de gêne. Ces études principalement élaborées autours des aéroports partent d'un constat réel : malgré les progrès en matière de réduction de bruit, les revendications pour un meilleur confort acoustique autour des aéroports sont de plus en plus nombreuses. Les riverains expriment toujours autant de gêne face au bruit des aéroports. Les analyses menées en 1998 par l'INRETS sur la base des résultats de l'enquête d'opinion et de la campagne de mesure de bruit portées sur 24 communes autour de Roissy et 14 communes autour d'Orly, mettent l'accent sur la contradiction entre réduction effective du bruit et expression croissante de la gêne. Ces études montrent que les coefficients de corrélation entre les niveaux de gêne et les indices acoustiques sont des valeurs relativement faibles et varient au mieux entre 0.25 et 0.5. La gêne reste donc une donnée subjective qui ne s'explique que très partiellement par les indices acoustiques.

2.3.1 Contextes social, spatial et économique

La sensibilité au bruit dépend des facteurs relatifs à l'individu et à son environnement. En 1998, une enquête menée par l'INSEE a permis d'identifier certaines conditions sociales et économiques ayant un rôle important dans l'augmentation ou la réduction de la gêne chez les ménages.

Ménages gênés par le bruit %	circulation	voisinage	commerces
Statut d'occupation			
Propriétaire	30	21	9
Locataire	37	42	15
Type de commune			
Rurale	20	12	5
Agglomération	36	33	13
Banlieue de Paris	40	38	13
Paris	46	55	27
Type de voisinage			
Maison individuelle	27	16	7
Immeuble collectif	43	45	21
Cité	38	59	13
Mixte	41	37	17

Source : INSEE, enquête permanente sur " les conditions de vie des ménages", janvier 1998

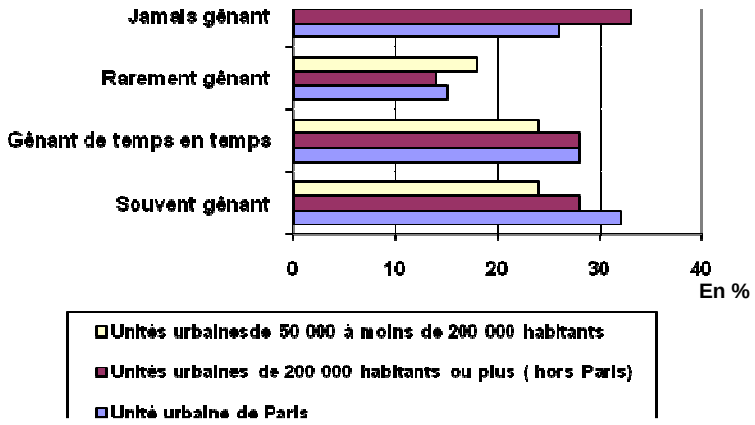
Tab. 8 - Qui est gêné par le bruit ?

L'analyse de ce tableau nous permet d'ores et déjà d'effectuer plusieurs constats :

les ménages les plus gênés par le bruit sont des familles locataires. Ils occupent donc ces logements de façon provisoire. Ces ménages n'ont, le plus souvent, pas la possibilité de changer de logement et de s'installer selon leurs moyens, dans des logements plus calmes. Ils ne tolèrent pas le bruit de voisinage puisqu'ils ne peuvent pas choisir leurs voisins.

Les ménages propriétaires de leurs logements sont plus tolérants au bruit : en accédant à la propriété, ces familles développent des attaches affectives avec les lieux. Ils acceptent, ou plutôt vivent le bruit, car il est difficile d'abandonner leur habitat et de se détacher de toutes ces valeurs qu'ils dénotent.

Les familles habitant à Paris sont les plus gênées : ces familles résident dans l'une des métropoles les plus animées du monde. La capitale remplit ses différentes fonctions de centralité (commerces, transports, habitat…). L'évolution permanente de l'urbanisation est la source principale des nuisances sonores. Le bruit affecte essentiellement les zones urbanisées et les périphéries, lieux de concentration des hommes et des activités. En 2002, un sondage restreint réalisé par l'INSEE[148] a permis d'évaluer ces nuisances en Ile-de-France : le bruit gêne 32% des ménages parisiens ; dans les agglomérations moyennes de 50 000 à 200 000 habitants, 24% sont gênés (Figure n°05).



Champ : Ménages dont la résidence principale est dans une unité urbaine de 50 000 habitants et plus
Source : Enquête permanente sur les conditions de vie et partie variable " Vie de quartier", Avril - juin 2001, INSEE

Fig. 5 - Le bruit en ville

Quant au type de logements, les ménages logés dans les immeubles collectifs sont plus sensibles aux bruits de voisinage et des commerces que ceux qui habitent dans les maisons individuelles. La disposition linéaire des constructions permet un certain éloignement des autres maisons individuelles et des commerces de proximité.

[148] INSEE: Institut National de la statistique et des études économiques

Dans le contexte du rapport socio-spatial et économique au bruit, nous citons également l'enquête élaborée en 2001 par l'Association des études foncières sur la détérioration du cadre de vie et de la dépréciation des valeurs immobilières autour de l'aéroport de Roissy[149] : les familles riveraines qui disposent des moyens financiers leur permettant de changer de logement, déménagent à la recherche d'un meilleur environnement sonore. La dépréciation des valeurs immobilières qui en résulte donne la possibilité aux catégories sociales les moins aisées, résidant le plus souvent dans les zones les plus proches telles que la Seine-St-Denis, d'accéder aux logements (location ou propriété). « *Ainsi, nous savons que le fait d'appréhender un niveau de bruit dans sa dimension exclusivement acoustique ne permet d'expliquer que 30 à 50 % de la gêne déclarée par la population concernée.* »[150]

Comprendre le problème du bruit et ses implications incite à la compréhension de la gêne et de ses effets sur l'individu et les groupes sociaux. L'identification des facteurs humains inhérents à la gêne a fait l'objet de multiples travaux de recherche développés à la fin des années 90 dont ceux de Martinez, Aubrée, Augoyard, Amphoux, Perianez, Balaÿ, Leroux ou encore Rozec[151] . Mais ces recherches n'ont pour autant pas inspiré les pouvoirs publics dans la définition de leur politique.

2.3.2 Autres considérations culturelles et psychologiques

Dans une étude analysant les plaintes des Parisiens en 2002[152], il a été démontré que le bruit diminue en fonction de la baisse de la densité humaine. Le climat social détermine la réaction individuelle face au bruit.

[149] Martinez M., 2001, « L'Impact des nuisances sonores de l'aéroport de Roissy CDG sur le marché foncier et l'immobilier. Approche exploratoire », Association des Etudes Foncières, Rapport pour l'European Airport Project COFAR, et la Ville de Tremblay-en-France, 30 p.
[150] Charlier B., 2004, « Qualité du cadre de vie, nuisances sonores et « Capital spatial d'habitat » en milieu urbain : l'exemple de Pau », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud- Ouest européen*, n°17, p 27-40. .
[151] Cf. chapitre II
[152] Rozec V., Dubois N., 2002, « Etude de la psychologie des parisiens liée aux plaintes environnementales », rapport Mairie de Paris.

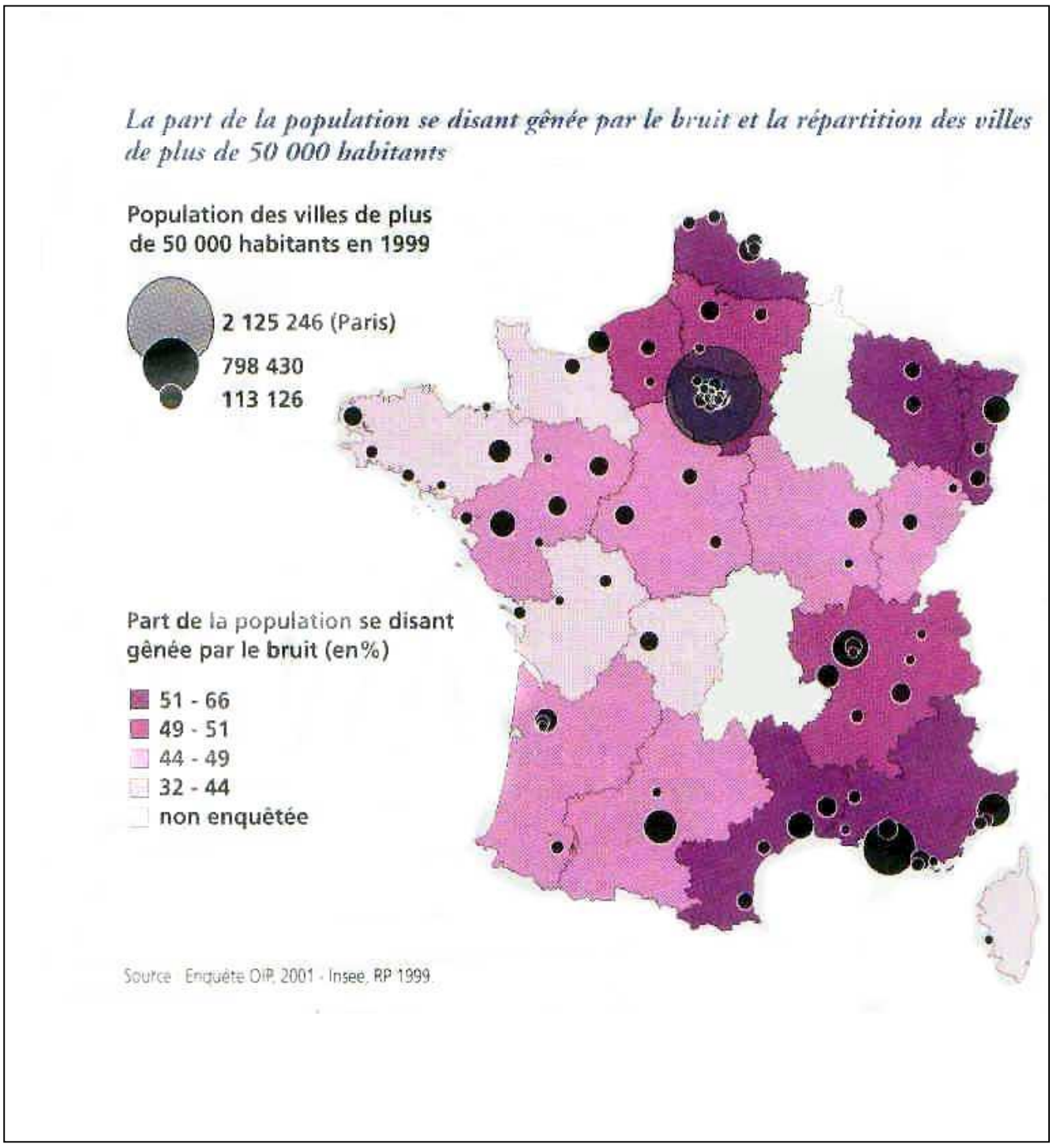


Fig. 6 - Les régions où il y a le plus d'habitants qui se déclarent gênés par le bruit, sont les régions les plus urbanisées de France (Ile de France, Alsace, PACA et Nord-Pas de Calais)

Plusieurs études traitent en outre les plaintes liées au bruit et les relations aux voisinages qui semblent conditionner la gêne[153] : la majorité des plaignants ayant de mauvais contacts avec leurs voisins (59%) s'estiment très sensibles au bruit (88%)[154]. En revanche, (53%) des personnes ayant de mauvaises relations avec leur voisinage estiment que leurs voisins ont une vie différente de la leur[155].

La tolérance de la différence du mode de vie des voisins et la nature des relations de voisinage pourraient favoriser ou *a contrario* empêcher l'acceptation du bruit qu'autrui provoque. Cela permet par conséquent de diminuer ou augmenter le sentiment de gêne. Déjà en 1991, Aubrée[156] a démontré qu'une population ancienne peut se sentir dépossédée de son cadre de vie et même parfois de son identité sociale par l'arrivée massive d'une population nouvelle et bruyante. Selon le chercheur, l'intégration est l'un des facteurs qui déterminent le sentiment de gêne. L'exclusion ou l'intégration de l'individu dans un groupe social est relative à des critères de dominance sociale psychologiques et culturelle.

Le facteur culturel est donc d'une importance notable dans la perception du bruit. Nous évoquons à cet égard l'exemple de certains pays orientaux tels que le Liban, la Syrie, la Jordanie ou encore la Turquie où les bruits nocturnes sont beaucoup plus tolérés que dans les pays européens.

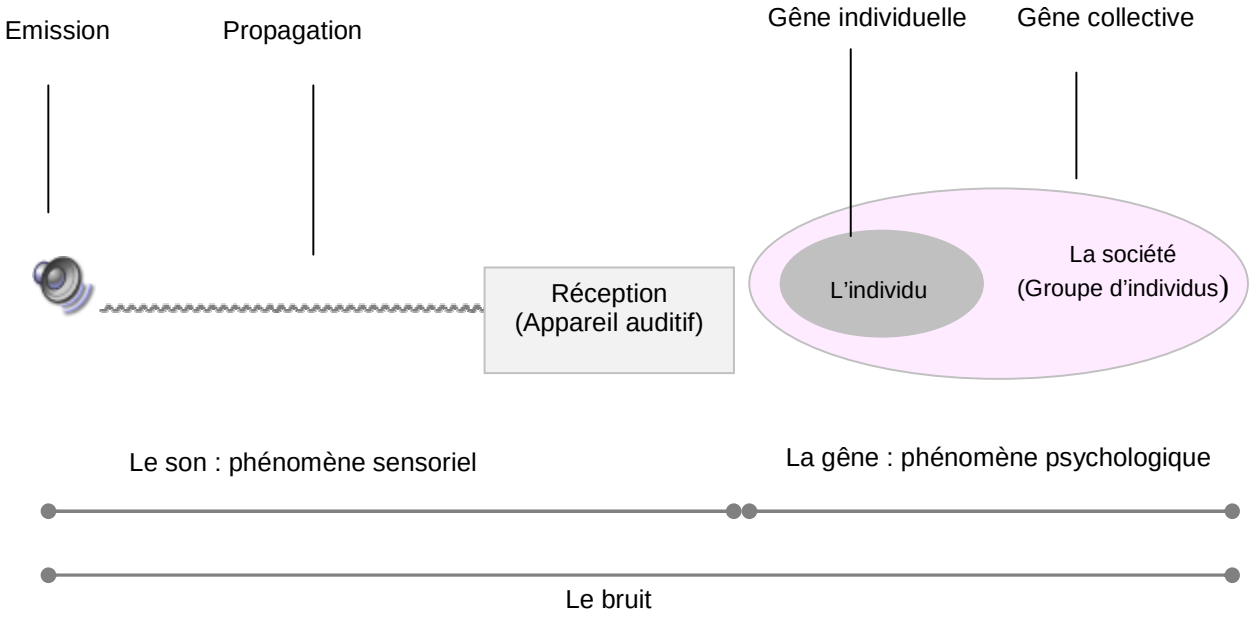
Cette tolérance au bruit est due au mode de vie adopté dans ces pays puisque les villes du Sud sont très animées et vivent jusqu'à des heures très tardives du soir. Les activités commerciales et la restauration cessent leurs activités aux premières heures de la journée.

Un autre exemple concerne en général les pays méditerranéens où les bruits provoqués dans les premières heures de l'après midi sont difficilement tolérables en raison du caractère "sacré" de la sieste. L'appartenance culturelle médiatise donc notre appréhension sonore ainsi que nos représentations. (Florentine, Namba, Kuwano1986 ; Namba 1994).

[153] Bertoni D., Franchini A., Magnoni M., Tartoni P., Vallet M., 1993, « Reaction of people to urban traffic noise in Modena, Italy, Proceeding of noise and man », *Noise as a public health problem*, 5-6 July, Nice p 593-596.
[154] Rozec V., Dubois N., 2002, « Etude de la psychologie des parisiens liée aux plaintes environnementales », op.cit
[155] ROZEC V., 1997, « Sommes- nous tous égaux devant le bruit ? », *Echo bruit* n°82, p26-27
[156] Aubree D, 1991, « Le confort acoustique : indices sonores et critères sociaux », actes préparatoires du colloque : La qualité sonore des espaces habités, Grenoble, CRESSON, 20-22 mars, p7.

D’autres études notamment celles de Fields et Walker[157] montrent que la gêne est très forte chez les individus qui pensent que le bruit est évitable tandis qu’elle est modérée à des niveaux sonores identiques pour les personnes qui considèrent le bruit comme phénomène inéluctable. Le désagrément est étroitement lié à l’acceptation ou non du bruit comme phénomène inéluctable dans l’environnement.

Ainsi la gêne, mêlée aux multiples contextes non acoustiques du bruit, pourrait permettre d’expliquer les différentes réactions et stratégies d’ajustements à l’égard du bruit (fuir le bruit, le vivre, l’accepter et tenter de le réduire, mobilisation et actions de refus).



Source : M. Abou Warda

Fig. 7 - Le bruit, phénomène sensoriel et psychologique

[157] Fields J, M., Walker J.G., (1982) « Comparing the relationship between noise levels and annoyance in different surveys: a railway noise vs. aircraft and road traffic comparison» Journal of Sound and Vibration, n°81-1, pp 51-80.

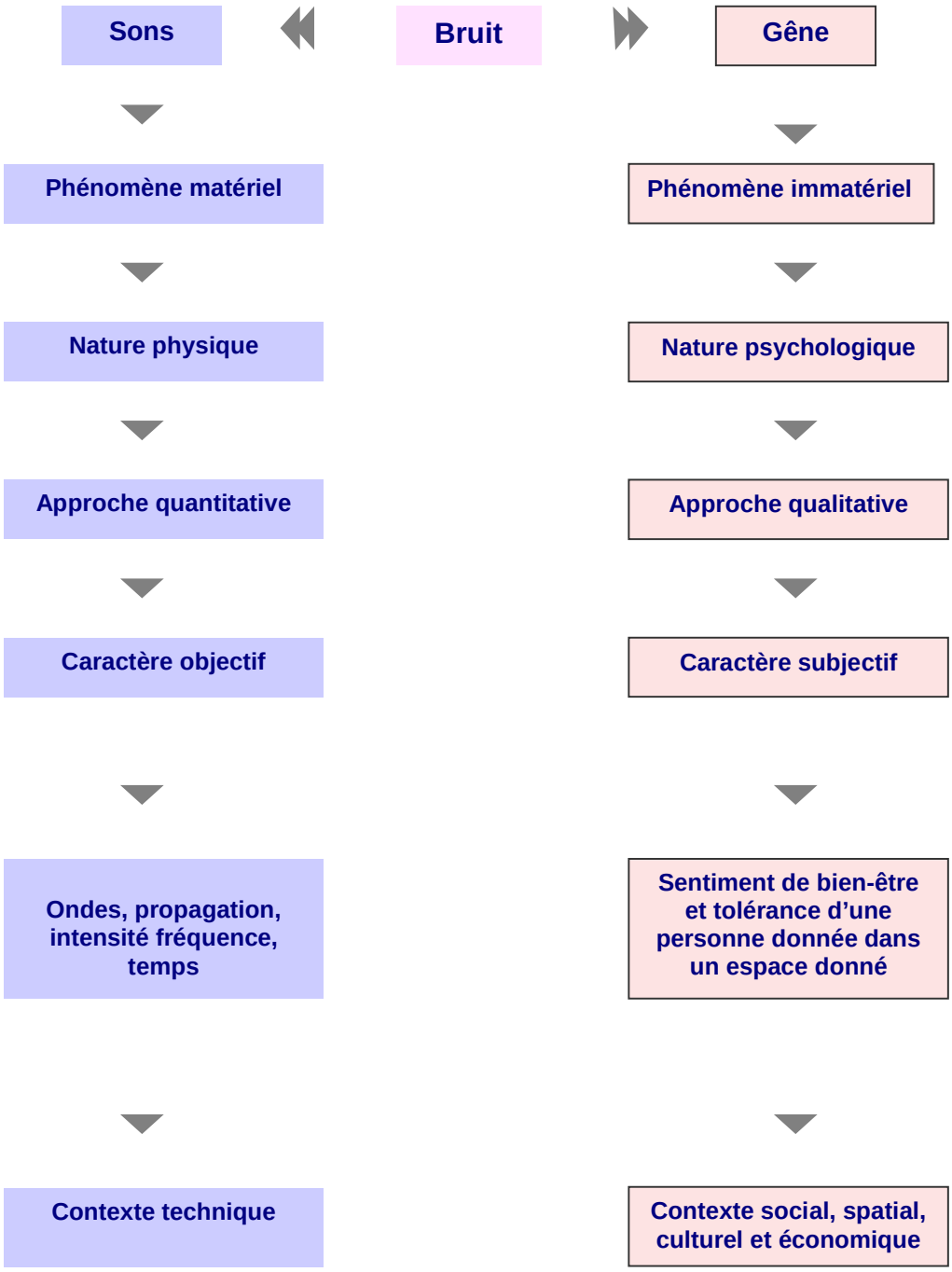


Fig. 8 - Les deux aspects complémentaires du bruit

Source : M. Abou Warda

La qualification des sons indésirables est soumise à des variables singulières et consensuelles. La façon dont l'individu perçoit le son n'est définie qu'au regard de ses rapports à son environnement. La conversation des voisins atteignant 60 dB peut paraître plus gênante pour certains, que le bruit de la circulation[158] (Cohen et *al*. 1984) Il s'agit donc d'une notion individuelle qui nous ramène à une logique personnelle du vécu.

Mais la réalité de la gêne reste tout de même collective. Nous la sentons à la maison, dans la rue, dans les espaces publics au rythme de notre vie quotidienne. La gêne est donc ressentie à travers la pratique sociale des lieux. Nous vivons dans un environnement dans lequel nous sommes souvent exposés au bruit.

Le phénomène sensoriel se traduit aussitôt en un phénomène psychologique individuel et collectif : la gêne. Notre intérêt est de montrer comment la gêne pourrait être l'un des éléments les plus pertinents dans la redéfinition des rôles et responsabilités non seulement en matière de bruit mais également dans l'ensemble des domaines liés à l'urbain ou, autrement dit, dans quelle mesure le vécu des habitants peut-il conduire à accroître leur intérêt à participer à la prise de décision.

[158] Cohen S., Spacapan S., 1984, « The social psychology of noise », *Noise and Society*, edited by D. Jones and A. Chapman. Chichester, England: Wiley. pp 221-245.

Chapitre III : Les dimensions objective et subjective du bruit

1 De l'espace de vie á l'espace vécu

2 Les représentations sociales de l'environnement et du bruit en particulier

- 2.1 Perception et représentation
- 2.2 Les représentations sociales pour expliquer réactions et attitudes
- 2.3 Les représentations : de l'individuel personnel au social collectif

3 La signification spatiale dans les représentations sociales : introduction à la notion de territoire

4 Le territoire au cœur de la question

- 4.1 Le territoire ou le rapport à l'espace vécu
- 4.2 Le territoire et ses significations
- 4.3 Une notion ouverte qui donne lieu à des interprétations

5 Le territoire comme valeur identitaire

- 5.1 Symbolique du lieu
- 5.2 « Les identités territoriales » et « les territoires identitaires »
- 5.3 De l'attachement territorial à l'appropriation
- 5.4 Territorialité humaine et territorialité animale, quelle différence ?

6 Territoire, territorialité et conflits environnementaux, le bruit en question

- 6.1 Le sentiment d'insatisfaction à la source
- 6.2 La réponse : attitudes collectives revendicatrices et contestataires
- 6.3 Le conflit entre divers intérêts légitimes
- 6.4 La communication/participation publique comme début de réponse

Le vécu ne renvoie pas seulement à la gêne mais à un ensemble de représentations, de valeurs, d'idéologies et de symboles. Ce vécu est lié aussi à l'espace puisque la vie de chacun et de tous se projette sur une entité géographique donnée dans laquelle il s'investit et à laquelle il est attaché, parce que l'essentiel de la vie de l'habitant s'inscrit dans l'espace habité, le lieu, le territoire. Nous nous bornerons dans ce chapitre, aux relations entre les habitants et leur territoire. D'ailleurs, la notion d'habitant est en elle-même définie par rapport à la relation avec l'espace.

On s'accorde ainsi avec les hypothèses d'Olivier Lazzarotti (2004) et Pamela Moss (2001) pour dire que l'homme peut être identifié en tant qu'habitant à partir des traits de sa propre géographie[159] et que la géographie de chacun est une part à la fois constitutive et constituante de lui-même[160]. La recherche de l'articulation logique et dialogique entre ces notions complexes à savoir les sons et la gêne, nous invite finalement à plonger au cœur des questions existentielles de l'homme. L'identité est donc définie par rapport aux lieux et aux territoires vécus. Le passage à l'analyse des territoires nous permettra, dans ce sens, d'interpréter les attitudes et comportements individuels et sociaux à travers l'analyse de la composante identitaire et l'ensemble de valeurs immatérielles auxquelles elle renvoie. Les réalités sociales, culturelles et économiques se greffent aux éléments de représentation, d'attachement, d'appropriation et de territorialisation de l'espace.

Ainsi, la relation entre les sons en tant que phénomène sensoriel et la gêne en tant que phénomène psychologique nous mène à la relation entre deux notions principales à savoir: l'espace de vie et l'espace vécu.

[159] Lazzarotti.O., 2004, « Franz Schubert était- il viennois ?» *Annales de Géographie*, numéro spécial « Composantes spatiales, formes et processus géographiques des identités » n°638-639 juillet –octobre 2004 pp 424-444.
[160] Moss P. (dir.), 2001, *Placing autobiography in geography*, Syracuse, 236p.

1 De l'espace de vie à l'espace vécu

Le bruit fait partie de notre espace de vie. Ce que nous rencontrons au quotidien fait partie de notre espace de vie. Les activités, pratiques sociales, habitudes et modes de vie sont articulés sur cet espace. Pour A. Frement, J. Chevalier, R. Herin et J. Renard, l'espace de vie se confond pour chaque individu avec ses pratiques sociales. L'espace constitue alors un substratum de l'activité sociale où, comme l'explique G. Di Méo, l'espace de vie est un espace d'usage. « *Il rend compte d'une expérience concrète des lieux, indispensable à la construction du rapport qui se tisse entre la société et son espace.* »[161] Et c'est à partir de l'espace de vie que se définit l'espace vécu.

L'espace dans lequel nous vivons n'est pas strictement concret. Il ne se limite pas uniquement à sa signification matérielle. L'espace de vie est modelé par l'homme qui le ressent, le perçoit et se le représente. Les pratiques sociales qui modifient l'espace de vie renvoient à un champ abstrait de l'affectif et de l'imaginaire. La matérialité porte en elle des aspects immatériels.

L'espace de vie renvoie donc à des valeurs abstraites collectives et individuelle. A. Gilbert met l'accent sur le rapport entre espace de vie et espace vécu. Elle explique que l'espace de vie devient un espace vécu s'il est déformé par les idées, habitudes, souvenirs et images de chacun[162]. L'espace concret est revêtu des aspects psychologiques et imaginaires qui le hissent alors au rang de l'espace vécu.

Pour mieux se saisir de ces deux notions, on évoquera la réflexion de G. Di Méo qui constate que « *L'espace concret avec lequel chaque individu établit une relation idéologique qui s'enracine dans les réalités du quotidien, dans cet espace familier qu'elles décrivent. L'espace vécu épouse aussi l'imaginaire de l'acteur social.* »[163]. L'espace de vie est donc revêtu des valeurs idéologiques, affectives et imaginaires de l'individu socialisé pour constituer l'espace vécu.

Nous pouvons dire alors que l'espace vécu est relatif à trois composantes principales : l'espace de vie, les relations sociales collectives et les valeurs psychologiques et imaginaires.

[161] Di Méo.G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, coll. « fac géographie », Nathan Université, Paris, p30.
[162] Gilbert A., 1986, « l'idéologie spatiale : conceptualisation, mise en forme et portée pour la géographie », *L'espace géographique* n°01, p 57-66
[163] «*Géographie sociale et territoires*, op.cit p 31

Pour notre analyse du passage de l'espace de vie à l'espace vécu, nous assimilons l'espace à une sphère contenant de chaque coté l'espace de vie et l'espace vécu. A l'intérieur de cette sphère, nous représentons la sphère de la société. Les rapports espace/société sont très pertinents dans cette analyse puisque les rapports sociaux collectifs et les différentes pratiques des groupes sociaux façonnent l'espace selon une logique collective. Au centre du schéma, nous mettons l'individu en tant que noyau de la société. Il perçoit l'espace, l'interprète et le signifie selon ses propres valeurs psychologiques et imaginaires. L'espace de vie devient alors un espace vécu (figure 9).

Les dimensions psychologiques, imaginaires que nous venons d'évoquer expliquent de fait la subjectivité du vécu et notamment la gêne due aux divers problèmes environnementaux : le vécu de tel ou tel phénomène environnemental est différent d'une personne à une autre selon les conditions spatiales, sociales et psychologiques auxquelles elle est soumise (figure 10). Cela explique le fait que la gêne ne soit pas vécue et exprimée de la même façon d'une personne à une autre. Les problèmes environnementaux, dont le bruit, ont dès lors des effets non négligeables sur les comportements des individus. L'intériorisation individuelle et collective de ses effets se fait par un ancrage de valeurs, de normes, de symboles et d'images. Il s'agit là d'un ensemble de représentations mentales à partir du vécu.

2 Les représentations sociales de l'environnement et du bruit en particulier

2.1 Perception et représentation

« *La matière des représentations sociales se compose d'opinions, d'images, d'attitudes ou de préjugés dont les principes organisateurs appartiennent en commun à des ensembles plus ou moins cohérents d'individus.* »[164] Depuis les années 90, plusieurs recherches en matière de psychologie environnementale[165] ont démontré que la perception du cadre de vie renvoie à la notion de représentations sociales.

[164] Di Méo G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, op.cit p30.
[165] Moch A., Bonnefoy B., 1997, « Odeurs et environnement urbain : le métro parisien. » Psychologie française p175-182- Moser G., 1992, *Les stress urbains*, Armand Colin, Paris.

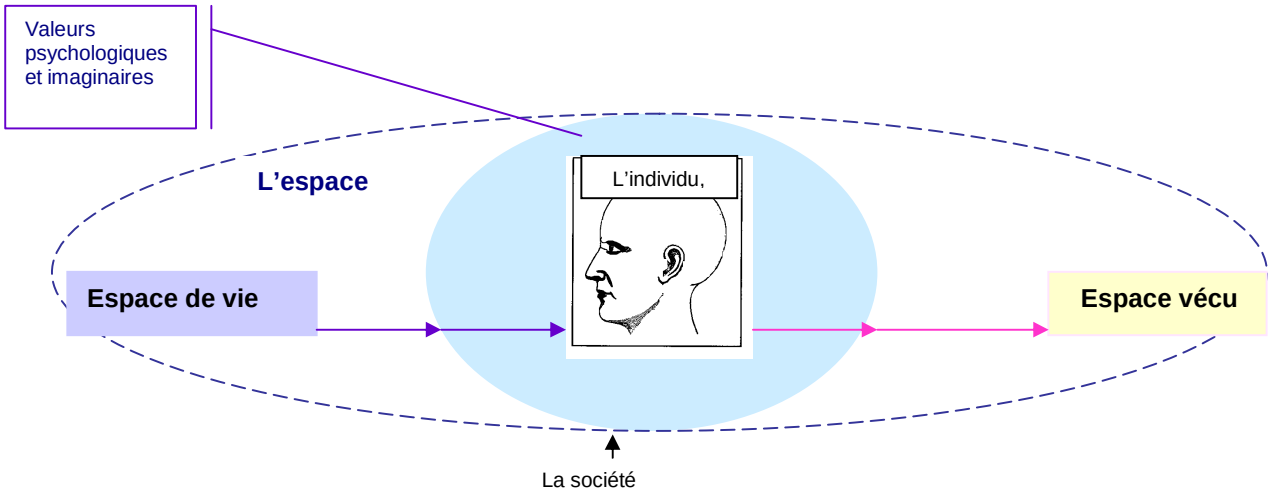
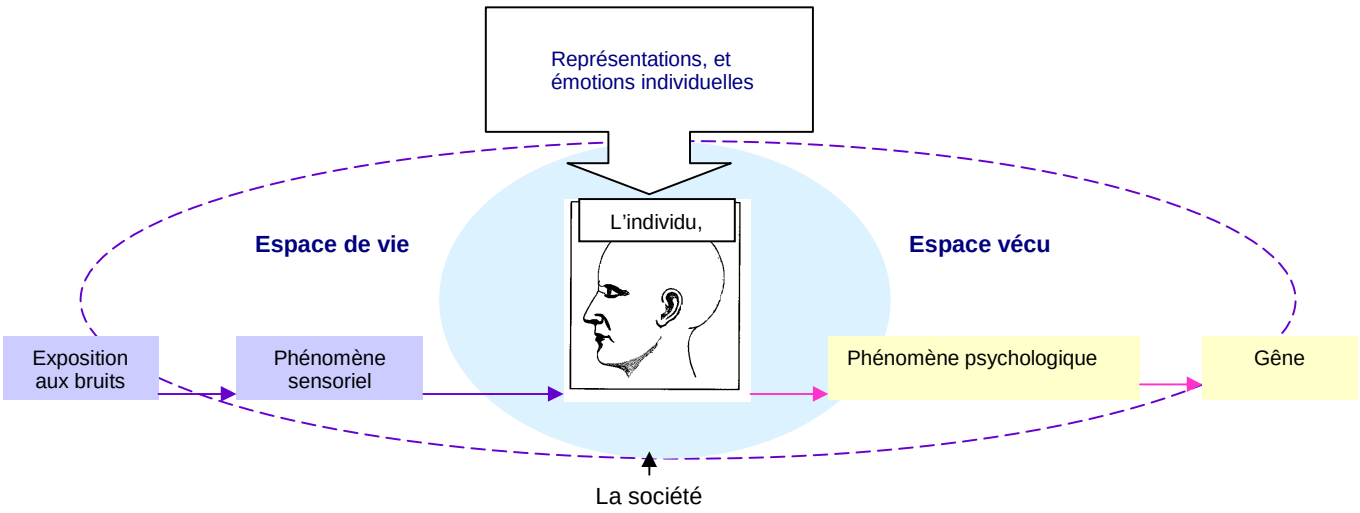


Fig. 9 - Les rapports espace de vie/espace vécu



Source : M. Abou Warda

Fig. 10 - De l'exposition aux sons à la gêne, ou le passage de l'espace de vie à l'espace vécu

De fait, l'environnement ne peut pas exister en dehors du champ des **perceptions** et des **représentations humaines**. La perception est, selon A. Bailly, la représentation pure et simple des objets au quotidien. Elle renvoie à notre espace de vie : « *La perception est la fonction par laquelle l'esprit se représente les objets en leur présence.* »[166]. Quant à la représentation, elle est l'interprétation d'abord individuelle, ensuite sociale de ces objets. Elle renvoie donc à notre espace vécu.

Jean-Claude Abric définit les représentations sociales comme étant « […] *une vision fonctionnelle du monde qui permet à l'individu ou au groupe de donner sens à ses conduites et de comprendre la réalité à travers son propre système de références, donc de s'y adapter, de s'y définir une place.* »[167]. La représentation sociale est située à l'interface de la psychologie, de la sociologie et de la géographie. Elle permet d'expliquer les comportements sociaux à l'égard de l'ensemble des phénomènes urbains. En effet, les représentations sociales représentent les systèmes de compréhension et d'interprétation de l'environnement social.[168] Elles sont relatives dans ce sens à l'analyse des opinions, jugements et prises de position par rapport aux problèmes qui affectent l'environnement urbain.

Les représentations permettent alors une meilleure interprétation des comportements sociaux dans un environnement donné : « *En outre, les représentations sociales fournissent des critères d'évaluation de l'environnement qui permettent, à l'occasion, de justifier ou de légitimer certaines conduites.* »[169]. Par exemple, nous pouvons dire que les actions des associations de lutte contre le bruit sont régies par la représentation que l'ensemble de ses membres se fait du bruit. Le sentiment collectif de gêne à l'égard du bruit motive la plupart des actions menées au sein de ces associations.

---

[166] Bailly A., 1977, *La perception de l'espace urbain, les concepts, les méthodes d'étude, leur utilisation dans la recherche urbanistique*, Centre de recherche d'urbanisme, Paris.
[167] Abric J-C., 1997, *Coopération, compétition et représentations sociales*, Cousset, Delval
[168] Moliner.P, Rateau P., Cohen - Scali. V., 2002, *Les représentations sociales. Pratiques des études de terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes p 13.
[169] Ibid

2.2 Les représentations sociales pour expliquer réactions et attitudes

Selon Abric, les représentations se situent dans une double logique du cognitif et du social.[170] Cette théorie met l'accent sur deux faits essentiels : d'un coté, la réception, l'acquisition, et l'utilisation par l'homme des informations concernant l'environnement (ce processus cognitif construit un système d'information qui définit les habitudes et comportements). Et de l'autre, l'interférence de ce processus avec les conditions sociales qui le régissent (les habitudes et comportements sont de fait modelés par le facteur social).

En matière d'environnement, l'ensemble des informations et des savoirs acquis permet de constituer un système de valeurs engageant, comme nous l'avons cité dans l'exemple précèdent, une prise en compte du problème environnemental. M.-L. Flenneau explique que « *Ce fond commun de croyances portant sur le « bon environnement » est socialement élaboré, engendré par une collectivité qui s'inscrit dans des rapports collectifs concrets et situés historiquement* »[171] Elle ajoute dans ce contexte que l'association de ce fond commun de valeurs et de normes à l'environnement permet de représenter et de maîtriser notre espace de vie, mais aussi de communiquer à son propos.

La représentation sociale permet aux groupes sociaux de signifier les objets selon leurs propres caractéristiques et de façon à permettre une certaine maîtrise et appropriation de l'environnement.

Il s'agit pour Roussiau et Bonardi, d'« *une organisation d'opinions socialement construites, relativement à un objet donné, résultant d'un ensemble de communications sociales, permettant de maîtriser l'environnement et de se l'approprier en fonction d'éléments symboliques propres à son ou ses groupes d'appartenance* ».*[172]*. Et c'est de là que découle l'importance de l'étude des représentations sociales dans notre problématique. L'approche socio-cognifitive que le domaine des représentations apporte, est indispensable à la compréhension des actions, réactions, conduites, comportements adoptés face aux problèmes de l'environnement. Il s'agit donc

[170] Abric J.C., 1994, *Pratiques sociales et représentations*, PUF, Paris.
[171] Flenneau M.L., 2003, « Les représentations sociales dans l'environnement », E*spaces de vie 2003,* Armand Colin, paris p145, 175
[172] Roussiau N., Bonardi. C., 2001, « Les représentations sociales. Etat des lieux et perspectives», Mardaga, Hayen (Belgique), p19.

d'analyser un processus de pensée développé autours des questions environnementales préoccupantes. Les représentations sociales ne peuvent pas se restreindre à une simple signification réelle de l'objet représenté, la réalité objective est revêtue d'une réalité construite par les expériences individuelles dans un contexte social, économique, idéologique et environnemental. Mais, au regard de la subjectivité des valeurs, opinions et croyances, comment les représentations peuvent-elles être considérées comme un fait collectif ?

2.3 Les représentations : de l'individuel personnel au social collectif

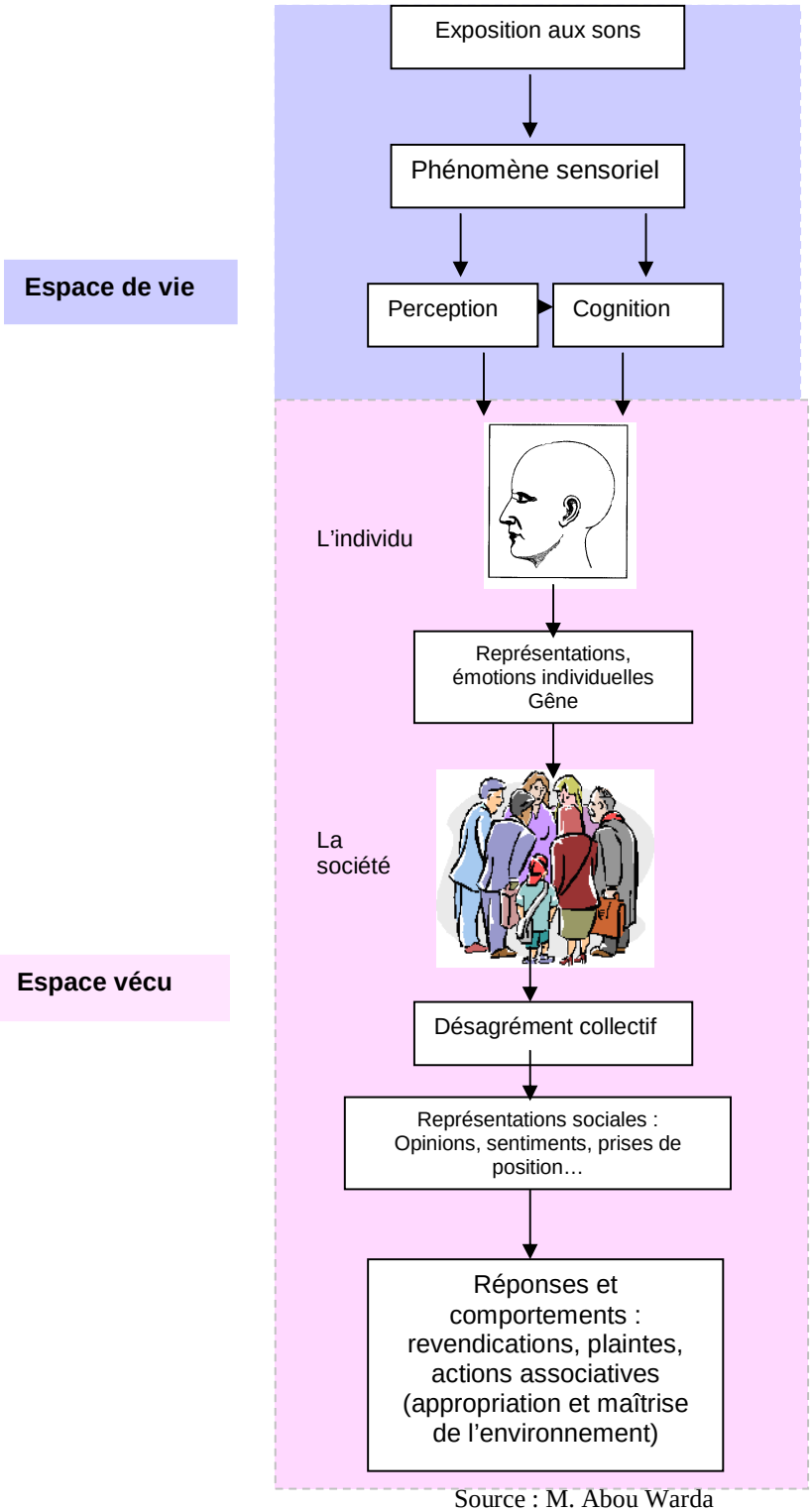
Le passage des acquis individuels aux acquis collectifs est relatif aux modes de distribution des informations au sein du groupe social. Plusieurs individus de ce groupe peuvent avoir des opinions proches. On parlera dans ce cas là de consensus. C'est ce consensus qui lie de fait le subjectif singulier au collectif par rapport un objet donné tel que l'expliquent Moliner, Rateau, Cohen-Scali. « *[…] lorsqu'on observe la manière dont, dans un groupe, se distribuent les opinions constitutives d'une représentation, on constate que chaque individu pris isolément adhère à quelques opinions très consensuelles, puis à un plus grand nombre d'opinions ne faisant pas l'unanimité. Il résulte que chaque individu, pris isolément, partage toujours, avec n'importe quel individu, au moins une opinion consensuelle.* »[173]

Pour Abric, l'objet dans sa réalité n'existe pas en lui-même mais existe par rapport à un individu ou un groupe social. L'individu ou le groupe social conçoit sa réalité telle qu'il la perçoit et lui attribue des significations spécifiques propres à son vécu.

« *Nous poserons qu'il n'existe pas a priori de réalité objective, mais que toute réalité est représentée, c'est à dire appropriée par l'individu et le groupe, reconstruite dans son système cognitif, intégrée dans son système de valeurs dépendant de son histoire et du contexte social et idéologique qui constitue pour l'individu ou le groupe la réalité même.* »[174]

Cette étude des représentations sociales, outre l'intérêt qu'elle suscite pour l'analyse et la compréhension des comportements individuels et sociaux, permet de mettre en évidence les rapports entre l'individu, la société et leur espace de vie.

[173]Moliner.P, Rateau P., Cohen -Scali. V., 2002, « Les représentations sociales. Pratiques des études de terrain », op.cit p 22.
[174] Abric J-C., 1994, « *Pratiques sociales et représentations* », op.cit. P12



Source : M. Abou Warda

Fig. 11 - Modèle systémique du processus exposition au bruit/réponses sociales : les représentations sociales pour comprendre et interpréter les comportements sociaux

Comme nous l'avons expliqué plus haut, les représentations sont construites à partir d'un système de valeurs étroitement lié à l'environnement. Les actions menées dans cet environnement sont effectuées à partir des significations que se donne chaque individu de son milieu de vie : « *C'est à travers l'environnement dans lesquels ils ont lieu, que les comportements acquièrent une signification*.»[175]. La composante spatiale est de fait indispensable à l'explication des représentations sociales.

3 La signification spatiale dans les représentations sociales : introduction à la notion de territoire

Dans les rapports complexes que l'homme entretient avec sa société, l'espace n'est pas un simple support. Certes, il constitue le substratum des actions et activités sociales, mais il ne peut être réduit à une signification passive. L'espace n'est pas le simple reflet des actions humaines, il agit sur les comportements individuels et sociaux. Il se place au cœur des rapports entre l'homme, sa société et son environnement. Ainsi, les images, opinions, symboles que nous produisons sont fortement influencés par le lieu dans lequel nous vivons. Il s'agit là du cadre physique et matériel du lieu mais aussi de la représentation que se fait l'individu socialisé de ce lieu. Nous pouvons expliquer ceci à travers la pratique quotidienne du lieu.

La fréquentation habituelle d'un lieu donné (lieu de travail, domicile, centre de loisirs) permet de constituer des schémas mentaux chez chaque individu. Ces schémas ou cartes mentales, telles que les appellent les psychologues, sont définies, par P.A. Bell comme « *des représentations personnelles peu précises, incomplètes, déformées, simplifiées et idiosyncrasiques de l'environnement dans lequel nous évoluons.* » [176] ou autrement et simplement définies par le même auteur comme «*une représentation personnelle de l'environnement familier que nous expérimentons tous*. »[177]

[175] Moser G., 2003 « Questionner, analyser et améliorer les relations à l'environnement », *Espaces de vie*, Armand Colin, Paris, p15
[176] Bell P. A., Grenne T C., et *al*, 1996, Environnemental psychologie (4th ed). Forth Worth, Hartcourt Brace p.79.La traduction de la définition est extraite de l'article «L'analyse des expériences environnementales » écrit par David Uzell et Ombretta Romice *in E*spaces de vie, op.cit
[177] Ibid p80

Ces cartes sont chargées de valeurs affectives, émotionnelles et culturelles, ce qui fait que tel ou tel lieu évoque un souvenir, un sentiment ou une pensée quelconques. Comme par exemple la détente au centre de loisirs, la chaleur de la vie familiale à la maison…Nous pouvons donc constater que les cartes mentales sont constituées à partir du vécu individuel dans un environnement donné. Stokols et Schumacher[178] mettent l'accent sur les perceptions collectives et soulignent que les lieux sont investis d'une « imagibilité sociale », c'est-à-dire une signification sociale donnée à un lieu par ses occupants et ses utilisateurs. A travers ces représentations, l'espace constitue un système de repères matériels et socioculturels : « *Ce sont de telles représentations du social dans l'espace, à la fois individuelles et collectives, nourries par la pratique concrète et quotidienne de lieux bien matériels, qui engendrent ou renforcent à leur tour les représentations territoriales.* »[179].

Ainsi, comme l'explique clairement Di Méo, les représentations sociales ne peuvent pas être dissociées des représentations territoriales et inversement. Les représentations territoriales tiennent leur signification en fonction des rapports sociaux et de la pratique des lieux. Et les représentations sociales puisent leurs fondements à partir de la vie sociale mais aussi de l'identité territoriale (Di Méo 1998). La dimension spatiale est donc très pertinente dans la compréhension et l'analyse des comportements sociaux.

4 Le territoire au cœur de la question

4.1 Le territoire ou le rapport à l'espace vécu

Comme nous l'avons montré, l'espace est directement lié aux perceptions et représentations humaines. La perception est la représentation de l'objet tel qu'il est, elle ne laisse pas intervenir les valeurs mentales, affectives et imaginaires. Elle est strictement sensorielle. C'est la représentation qui charge la perception de ces valeurs subjectives. Cette évolution de l'espace perçu (espace de vie) à l'espace représenté (espace vécu) permet le passage de la notion de lieu à une notion plus complexe : le territoire.

[178] Stokols D., Schumacher S., 1981, «People in places: a transactional view of settings » in J. Harvey (ed.), Cognition, Social Behaviour and the environment. N.J. Erlbaum.
[179] Di Méo G, 1998, *Géographie sociale et territoires*, op.cit p10

« *L'analyse de la manière dont l'espace de vie enrichi par la pratique sociale et par l'imaginaire des espaces vécu donne naissance au territoire* »[180]En effet, c'est l'ensemble des valeurs idéelles et matérielles qui constitue le territoire. Celui-ci ne peut pas exister sans l'espace support ou sans les pratiques routinières quotidiennes qui produisent les représentations collectives et individuelles.

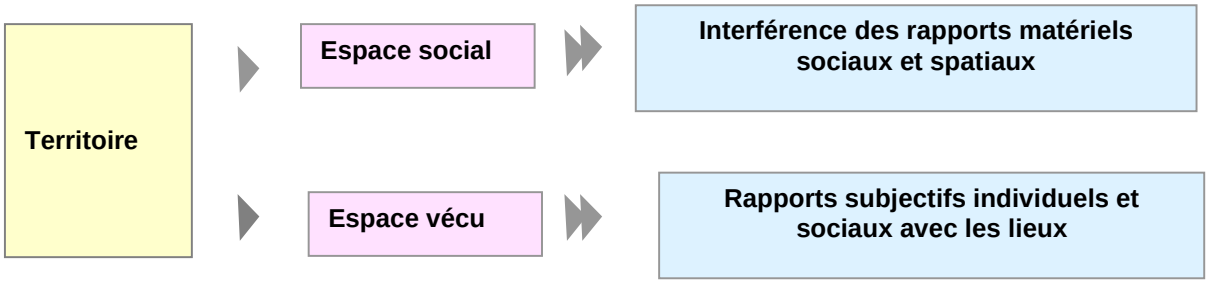


Fig.12 - Le territoire à la source des perceptions et représentations

Les sociétés occupent donc l'espace et le modifient, le modèlent et se l'approprient en fonction de leurs caractéristiques sociales, économiques idéologiques et culturelles, mais également en fonction des représentations significatives propres à chaque individu socialisé. Ceci explique le fait que dans des espaces géographiques semblables, des sociétés différentes occupent et organisent le sol de manière différente.

Les exemples sont nombreux dans ce contexte. Les modes d'urbanisation et la morphologie urbaine au Sahara algérien sont tout à fait différents du désert du Negev. Pourtant, les deux entités géographiques se situent dans les régions arides et dans le monde arabe.

4.2 Le territoire et ses significations

La signification du territoire dépasse la notion de lieu, elle implique deux dimensions indissociables et indispensables selon l'explication de M. Roncayolo : « *Le territoire n'est pas un objet, un espace mais une relation ; à travers cette relation, c'est le rapport individuel/collectif qui s'élabore - et ni l'un ni l'autre ne peuvent être négligés*. »[181]

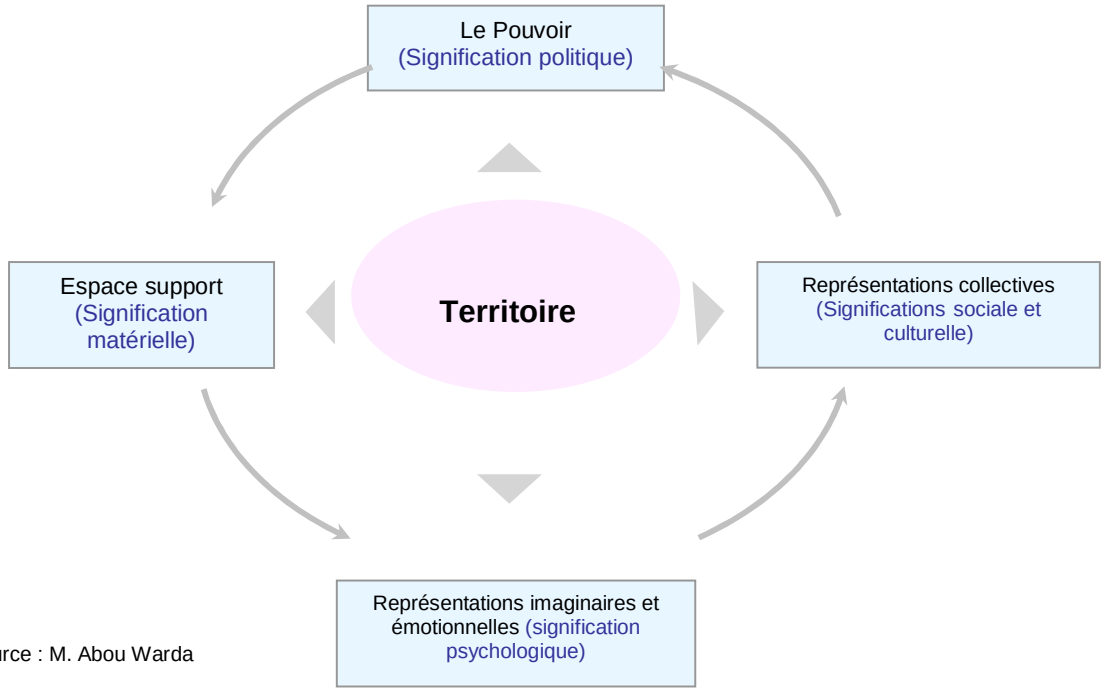
Nous pouvons alors constater que la notion de territoire englobe quatre significations principales : 1. La signification matérielle dans le sens où l'espace est un substratum strictement physique. 2.

[180] Ibid. p91

[181] Roncayolo M., 2003, « la ville est toujours la ville de quelqu'un », *De la ville et du citadin*, Roncayolo M. et Paquot T. (dir), éd Parenthèses, Paris, p61.

La signification psychologique qui relève du psychisme individuel avec toutes les valeurs émotionnelles et imaginaires qu'il comporte. 3. La signification sociale qui s'exprime par les représentations collectives du vécu. 4. Et la signification politique où il est question de pouvoir et d'autorité.

D'un point de vue politique, le pouvoir est associé, tel que l'affirme J. Levy, à la puissance de transformer les choses et « finalement une modification de l'espace civil »[182]. Il s'agit donc d'un pouvoir de contrôle et d'action conféré le plus souvent à l'instance politique gouvernante. Le territoire constitue l'essence même du pouvoir. Les décisions et actions prises par le système politico-administratif touchent de manière directe l'homme, la société, l'environnement dans le sens le plus large et l'espace. Le pouvoir détient sa puissance et sa légitimité des rapports entre les individus au sein de la société mais aussi sur un ensemble de valeurs culturelles et de représentations idéologiques. Ces éléments sont en effet, les composantes principales du territoire. En somme, nous pouvons représenter les significations du territoire dans le schéma suivant :



Source : M. Abou Warda

Fig. 13 - Les significations du territoire

[182]Levy J., 1994, *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.

4.3 Une notion ouverte qui donne lieu à des interprétations …

Ces dimensions n'ont pas toujours fait partie des composants du territoire. La signification attribuée à ce concept était assujettie aux idéologies dominantes.

4.3.1 Renan et la théorie de la nation

Au XIXème siècle, l'idéologie d'Ernest Renan lie le territoire à l'espace géographique puisque l'identité est fondée, selon lui, davantage sur le critère de citoyenneté présente que sur les valeurs et origines individuelles ou collectives[183]. Cette théorie permet, selon l'auteur, de dépasser les clivages identitaires du passé et d'adhérer à une nation unie actuelle.
Mais le contexte dans lequel nous vivons est différent de l'époque durant laquelle a vécu le philologue. Le début du XIXème fut marqué par la révolution industrielle et par un grand mouvement migratoire. Le développement d'une telle théorie était nécessaire pour permettre une meilleure intégration possible aux nouveaux habitants issus de différentes origines.

4.3.2 Pour la signification spatiale du territoire en faveur de la mondialisation

La vision de Renan est prolongée par la réflexion d'Ingrid Ernest qui favorise l'appartenance au territoire sur l'appartenance au groupe. Dans son article « Les politiques urbaines durables entre universalisme et identités », l'auteur met l'accent sur la nécessité d'un nouveau système de valeurs équilibré et adapté au contexte de la mondialisation afin d'assurer la durabilité des villes. Elle ajoute que « *l'universalisme déracine culturellement mais enracine spatialement* »[184].

Si on accepte cette idée, la notion de territoire serait réduite à la signification d'espace. L'appartenance territoriale révélerait simplement une appartenance à un espace donné et cela au-delà des facteurs socioculturels quelle incarne. Mais l'idée selon laquelle notre identité serait

[183] Renan E., 1883, *Qu'est ce qu'une nation ?,* réédité en 1992 Presses Pocket, Paris.
[184] Ernest I., 2002, « Les politiques urbaines durables entre universalisme et identités », *Cultures urbaines et développement durable*, dir. Ernest I., ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Paris, p 27-3.

entièrement construite à partir du lieu dans lequel nous vivons pourrait nous induire à une grande perplexité. Si on prend l'exemple de l'émigration dans les métropoles, nous pouvons dire que l'identité des émigrants serait entièrement fondée à partir de leur nouvel espace de vie : le pays d'accueil.
Or, ces "nouveaux" citoyens préservent toujours des valeurs identitaires acquises dans leur pays d'origine. Ceci explique en grande partie la richesse des cultures, des pratiques et des modes de vie dans les grandes villes.

4.3.3 Le territoire dans l'approche phénoménologique

Un autre courant de pensées privilégie cette fois-ci l'homme, sa culture et son vécu. L'approche territoriale humaniste tend en effet, à expliquer les comportements individuels et sociaux non pas par rapport à un ensemble de causalités extérieures à l'être humain mais par rapport à lui même. Les considérations économiques, sociales, historiques… sont alors expliquées par rapport à l'homme. L'individu occupe, selon E. Husserl, une position centrale à partir de laquelle tout phénomène peut être expliqué. Cette théorie est à la base du développement de la méthode philosophique de la phénoménologie dès le début du XIXème siècle (Hegel, Marx, Brentano, Husserl, Freud, Heidegger, Lacan).

La phénoménologie est définie comme étant la « *Méthode philosophique qui se propose, par la description des choses elles-mêmes, en dehors de toute construction conceptuelle* [...] »[185] . Cette philosophie se concentre donc sur la chose vécue pour elle-même, en suspension de tout jugement. Pour Binswanger, dans sa phénoménologie, l'homme est " phénomène " : il est cet être déterminé à cet instant précis, cet " étant " qui résulte autant de l'objet-événement vécu que de la manière avec laquelle il le vit.

Comprendre sa manière de vivre, c'est se comprendre soi-même et, par là, approcher la compréhension des choses universelles. La phénoménologie de Merleau-Ponty, quant à elle, est plutôt une phénoménologie existentielle : dans son ouvrage « La phénoménologie de la perception » (1945), il montre comment le corps, sensible et mobile, est profondément impliqué

[185] Le petit Robert, dictionnaire de la langue française 2003

dans l'acte de connaissance. Pour lui, il est impossible de mettre l'expérience privée entre parenthèses, car elle précède toute pensée sur le monde et est le sens ultime de l'être. Les phénomènes relatifs à l'homme ne peuvent donc être expliqués que par leur relation avec l'homme. Le territoire est, pour cette théorie, entièrement lié à l'homme et à son vécu : la terre est le territoire de l'homme.

Certes, le territoire est défini par rapport à l'homme, mais cette définition reste incomplète en l'absence d'autres composantes indispensables pour établir le lien entre cet homme et son environnement (y compris l'espace). Pour notre part, la relation entre l'homme et la terre dépasse ce qu'appelle E. Dardell[186] " *la géographicité de l'homme*" où l'espace est subordonné à l'homme. Le territoire ne se réduit pas à une notion géographique caractérisant les rapports homme/terre. La complicité entre l'homme et l'espace suppose des rapports interactifs de l'homme vers la terre mais aussi de la terre vers l'homme. Il s'ajoute à cela des aspects liés directement ou indirectement à l'homme mais indispensables à la signification du territoire tels que le temps (le passé, le présent et le futur du territoire). Nous ne pouvons pas tout attribuer à l'homme et nous ne pouvons pas construire une approche phénoménologique *stricto sensu* du territoire.

A travers ces courants de pensées, nous constatons que le territoire est une notion ouverte qui ne peut être enfermée dans des conceptualisations idéologiques limitées. En somme, notre conception du territoire est telle que la pense Di Méo, une «*expression globale du spatial, du social et du vécu, comme une temporalité plus ou moins fragile, comme la rencontre du signifiant et du signifié, du matériel et de l'idéel.* »[187]

Cette rencontre du matériel et de l'idéel dont parle Di Méo, est à la source des valeurs émotionnelles exprimées à l'égard du territoire. Notre intérêt ici est de savoir dans quelle mesure, le lieu dans lequel nous vivons participe à faire de nous ce que nous sommes. Ou, autrement dit, dans quelle mesure les lieux participent-ils à la construction identitaire de ceux qui les occupent ?

[186] Dardell E., 1952, L'*homme et la terre, nature de la réalité géographique*, PUF, Paris
[187] Di Méo G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, op.cit p275

5 Le territoire comme valeur identitaire

5.1 Symbolique du lieu

Tous les lieux, du fait qu'ils sont signifiants, sont porteurs d'autres choses que d'eux-mêmes en tant qu'étendues matérielles. On pourrait dire qu'en principe tous les lieux ont une dimension symbolique[188]. Comprendre le territoire serait donc comprendre cette valeur symbolique qui lie l'individu et la société à l'espace. Les représentations que chaque individu socialisé se fait de son environnement contribuent de façon très directe à la construction de l'identité du lieu puisque l'identité est, selon Jean-François Staszak, «*La représentation de soi-même* »[189]. Ce sont ces représentations qui transforment l'espace matériel en une entité symbolique et idéelle. Les valeurs émotionnelles traduisent un sentiment d'appartenance et d'attachement à cet espace mais aussi au groupe social auquel l'individu appartient. Ceci a été démontré par de nombreux chercheurs tels que Canter (1977) Altman, Moser, Di Méo, ou encore Proshansky qui a introduit dès 1983 le concept de "*place identity*".

Les représentations sociales, avec tous ce qu'elles comportent comme références collectives, construisent cet attachement : « *Comme toutes les représentations sociales, celles qui portent sur l'environnement constituent une composante majeure de la construction identitaire*. »[190]

A ces valeurs, nous pouvons ajouter d'autres considérations historiques et culturelles qui font que le lieu est l'objet d'une mémoire collective.

Le lieu marque l'identité individuelle et collective par sa valeur symbolique immatérielle mais l'identité marque à son tour le lieu par son histoire, son patrimoine, sa culture et ses activités. Le lieu exprime donc une dimension identitaire prépondérante. Cette relation dialogique a été démontrée tout au début du XXe siècle, par Marcel Mauss dans son « Essai sur les variations saisonnières des sociétés Eskimos ». A travers l'étude de la morphologie sociale de ces populations, le sociologue anthropologue a constaté que les noms des groupes sociaux se

[188] Monnet J., 1998, « La symbolique des lieux : pour une géographie des relations entre espace, pouvoir et identité. » CyberGéo, <http://www.cybergeo.presse.fr/revgeo/geocult/texte/monet.htm>.
[189] Staszak J.F., 2004, « L'exote, l'oviri, l'exilé : les singulières identités géographiques de Paul Gauguin », Annales de Géographie, p362- 384.
[190] Flenneau M..L.., 2003, « Les représentations sociales dans l'environnement », *espaces de vie* op.cit, p171.

confondaient avec les noms des lieux dans lesquels ils vivaient, ce qui contribue à créer l'*identité du lieu*. De l'identité du lieu, nous pouvons passer à l'identité du territoire.

5.2 « Les identités territoriales » et « les territoires identitaires »

L'identité est, de fait, définie par rapport au territoire tel que l'explique Di Méo : « *Phénomène social, presque toujours pluriel, les identités, individuelles ou collectives, se déclinent selon un continuum : du sujet humain au territoire. La plupart des identités affichent une composante géographique, une spatialité qui les renforce et les rend plus prégnantes.* »[191].
Ainsi, les territoires et l'identité sont étroitement liés. Le territoire permet de façonner l'identité qui s'exprime par l'entremêlement du social et du spatial. En retour, l'identité marque par sa spécificité, la composition socio spatiale. L'identité devient alors un critère de distinction entre les différentes aires territoriales.

Dans ce sens, J.-F. Troin[192] analyse ces rapports et distingue deux notions principales : « les identités territoriales » et « les territoires identitaires » :
- l'identité territoriale ou territorialité est construite en termes de pratiques sociales de l'espace. Les identités marquent leur ancrage dans les territoires qui constituent alors une sorte de support identitaire pour leurs habitants. L'homme projette ses actions sur le territoire, se l'approprie et le modèle selon ses besoins. La territorialité est, dans ce sens, toute relation qu'entretient l'homme socialisé avec le territoire.
- des territoires identitaires, qui s'imposent aux utilisateurs de l'espace :
« *Ils sont reconnus, acceptés, révérés et ils vont imprimer leur marque aux individus. Ce sont des territoires de référence, auxquels on se rattache, mais ils sont d'une certaine façon « subis »* »[193]
Il s'agit là des territoires vécus, revêtus par des valeurs symboliques, immatérielles et affectives. Le territoire constitue alors une sorte de référent qui imprègne l'identité de ses occupants d'une image représentative comme par exemple l'élégance française, le fair-play anglais ou l'hospitalité arabe.

[191]Di Méo G., 2004, « Composantes spatiales, formes et processus géographiques des identités » in *Annales de Géographie* op.cit, p339-361.
[192] Troin J F., 2004, « L'identité arabe : de l'espace de la nostalgie aux territoires en mouvement », *Annales de Géographie* op.cit, p531-549.
[193] Ibid.

Cependant, l'identité territoriale ne peut-elle pas être à la source du territoire identitaire ? Faut-il faire cette distinction quand la relation de l'identité au territoire comporte les deux significations, matérielle et immatérielle à la fois même ? Rappelons à ce propos que la notion de territoire est étroitement liée à l'espace de vie et à l'espace vécu, et que les deux notions sont indissociables. « *On peut imaginer que l'identité fonctionne socialement comme le moyen de légitimer un groupe dans un espace (territoire) dont il tirera de substantielles ressources, matérielles, symboliques en particulier. Inversement, le procès identitaire puise dans le territoire des arguments agrégatifs très convaincants pour les groupes qui y trouvent une écriture […] Le territoire joue d'autant mieux ce rôle qu'il acquiert une réelle consistance faite de signes et de symboles enchâssés dans des objets, des choses, des paysages et des lieux.* »

5.3 De l'attachement territorial à l'appropriation

Pour K. Korpela et T. Hartig, l'identité territoriale serait l'accomplissement d'un processus en permanents renouvellement et régulation affective de l'individu par rapport au lieu qu'il investit[194]. Les valeurs culturelles et affectives renforcent l'appartenance territoriale et permettent de développer le sens de l'appropriation chez les individus et les groupes sociaux. Chez l'individu, l'appropriation se manifeste à travers la protection de sa maison : "le chez soi". Cet espace important constitue un territoire direct et immédiat. De plus, la maison est un abri contre les dangers du monde extérieur. Dans ce sens, protéger son « chez soi », c'est se protéger soi même. La maison constitue, au delà de toute approche fonctionnaliste, un champ symbolique défini par les multiples représentations que se fait chacun de nous de son vécu. La salle de séjour fait penser à la chaleur familiale où le père discute et joue avec ses enfants, la cuisine rappelle l'odeur du bon pain que faisait la maman… La maison évoque des valeurs d'attachement affectif, d'appartenance, de sécurité et de protection. Quitter cette maison, c'est se détacher de toutes ces valeurs.

L'homme ne s'approprie pas uniquement sa maison mais tout ce qui l'entoure. La territorialité de la maison est prolongée dans la rue, le quartier, la ville, le pays…. Le rapport individuel au territoire évolue, de fait, vers un rapport collectif entre les individus au sein de la société. Cela se manifeste à travers des différentes actions et pratiques de modification, de gestion et d'organisation de l'espace appropriées selon les caractéristiques de la société. G. Di Méo note

[194]Korpela K., Hartig T., 1996, « Restorative qualities of favourite place», *Journal of environmental psychologies*, p221-233

que : « *Sur le socle que dresse la réalité socioculturelle, le territoire témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité* »[195].

Ainsi, les Bédouins s'approprient à chacun de leurs passages les lieux dans lesquels ils se sédentarisent temporairement. A la recherche d'eau et de pâturages, ce peuple nomade du désert vit depuis des siècles sous des tentes faciles à transporter et à implanter. La culture antique des Bédouins a été fondée sur des lois et des traditions tribales strictes. La nature est respectée, l'eau est consommée économiquement. Les habitants du désert de Néguev et de Sinaï sont parvenus à maintenir leurs traditions (lois qui gèrent la vie au quotidien) tout au long des siècles.

5.4 Territorialité humaine et territorialité animale, quelle différence ?

Pour Edward Soja, la territorialité est « *un phénomène de comportement associé à l'organisation de l'espace en sphères d'influence ou en territoires clairement délimités, qui prennent des caractères distinctifs et peuvent être considérés au moins partiellement comme exclusifs par leurs occupants ou ceux qui les définissent… L'homme est un animal territorial et la territorialité affecte le comportement humain à toutes les échelles de l'activité sociale.* »[196].
Par « *L'homme est un animal territorial* », le géographe et spécialiste de la planification urbaine, décrit l'attachement, l'appropriation, l'identité et la défense qui caractérisent l'attitude animale à l'égard de son territoire.

5.4.1 Territorialité animale instinctive

L'analyse des comportements défensifs des animaux à l'égard de leur territoire a permis à de nombreux spécialistes tels que C. Darwin, P. Jaisson, G. Di Méo ou encore M. Roncayolo d'enrichir la réflexion sur la territorialité. En effet, l'animal se démarque par l'appropriation d'un espace donné. Il délimite ses frontières (l'intérieur et l'extérieur à travers un marquage territorial) et les défend contre tout danger menaçant (menace, agressivité, combats…). La défense du territoire se traduit alors chez les animaux par une attitude que M. Roncayolo décrit comme

[195] Di Méo G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, op.cit p37
[196] Soja E., 1971, *The Political Organization of Space*, (Washington, DC: Association of American Geographers, Resource Paper No. 8, 34 Blackwell

« négative à l'égard d'autres individus ». L'animal s'identifie ainsi à ce territoire. Le défendre c'est défendre son être contre tout envahisseur mais aussi imposer son respect dans la loi du plus fort (loi de la jungle). Mais qu'en est-il de la territorialité de l'homme ?

Certes, l'analyse des comportements animaliers a contribué pour une large partie à l'explication de la territorialité chez l'homme, mais celle-ci demeure tout de même distincte par des caractéristiques spécifiques propres à l'espèce humaine.

5.4.2 Territorialité humaine significative

Tout d'abord, la relation entre l'homme et son territoire est plus significative et moins instinctive : contrairement aux animaux, fortement définis par leurs milieux naturels, l'homme « *a réussi à créer une relation à l'environnement qui n'est que très accessoirement structurée par sa propre constitution biologique.* »[197]. Ce qui attache l'homme à son territoire n'est pas instinctif ou biologique. La relation entre l'homme et son territoire fait intervenir, nous le rappelons, d'autres aspects liés à la vie sociale et collective, à la culture, aux représentations, aux croyances, aux idéologies… Nous pouvons dire alors que l'homme est beaucoup plus lié à un ensemble de valeurs qu'à un espace physique.

5.4.3 "L'agressivité" dans les conflits, quand la territorialité humaine dépasse ses limites…

L'homme appartient de fait à une société civilisée et organisée par un système d'institutions qui assurent ces valeurs. Mais quelles sont les limites de la territorialité humaine ? Ou autrement dit, que sépare la territorialité humaine de la territorialité animale ?

La suprématie de l'humain est caractérisée par la dominance du culturel sur le naturel, de l'acquis sur l'inné, et du spirituel sur le matériel. Ces valeurs permettent à l'homme d'avoir un comportement défensif différent de l'animal et ce faisant par un système politique, juridique, traditionnel (pour certaines sociétés tribales)… Mais comment peut-on expliquer alors "l'*agressivité* territoriale" à l'égard de son égo ? Notre civilisation, notre culture et toutes ces

[197] Berger P., Luckmann T., 1986, *La construction sociale de la réalité*, Méridiens Klincksieck, Paris.

valeurs qu'elle implique n'empêchent pourtant pas les guerres et les génocides qui ont marqué et qui marquent toujours notre histoire.

Certains philosophes comme Jacques Roncière, éthologues et biologistes tels que Rémi Chauvin, Henri Laborit, Konrad Lorenz, ou primatologues comme Diane Fossey, Jane Goodall ou Shirley Strum, justifient la violence comme un comportement génétique et pulsionnel. L'approche socio-biologiste adoptée par ces spécialistes considère que « *l'humain est une espèce animale parmi d'autres. Les distinctions métaphysiques… sont devenus obsolètes pour caractériser l'humain* »[198]
Pour cette théorie, l'homme comme l'animal éprouve le besoin d'exister, de durer et de se reproduire. Afin de répondre à ces besoins de survie, sa formation génétique lui permet d'adopter un certain nombre de comportements sociaux. Il s'agit d'un instinct d'expansion de lui-même et de sa sphère d'influence. Cette sphère d'influence qui permet la survie de l'être vivant à travers les propriétés matérielles de subsistance est le territoire. C'est alors que la signification du territoire est réduite à un espace de stabilité dans lequel l'individu ou la société s'assure les moyens de vivre en s'adaptant à son environnement. Il lui permet de remplir ses fonctions vitales : repos, nutrition, etc.
La perte de ce territoire entraînerait une certaine impuissance, une instabilité et un problème éventuel de satisfaction des besoins. Sous le risque de cette menace, l'être vivant est prêt à se battre voire même à mourir. Konrad Lorenz explique dans ce contexte que le territoire qu'un animal possède existe en fonction de sa combativité, qui varie d'un lieu à un autre suivant les facteurs locaux qui peuvent l'inhiber[199]. L'agressivité permet à ces êtres vivants de défendre leurs territoires, de les reconquérir ou même d'être à la quête de nouveaux territoires. Pour les bio-sociologues, la pulsion agressive est un mécanisme de lutte territoriale permettant de préserver l'existence des animaux (combat), et des humains (guerre).
A notre avis, l'homme ne peut être réduit à un animal. Nous ne pouvons pas réduire les conflits territoriaux à un problème de satisfaction de besoins vitaux. La relation qui nous lie au territoire n'est pas uniquement matérielle. Et la question des territoires n'est pas, pour l'homme, une question de manger, de dormir ou de se reproduire…C'est une question de valeurs identitaires.

[198] Entretien avec Jacques Roncières, « Violence et transformation génétique de l'humain : une approche sociobiologique » in *Le philosophoire*, n°13, hiver 2001.
[199] Lorenz K., 1969, *L'agression*, Flammarion, Paris.

6 Territoire, territorialité et conflits environnementaux, le bruit en question

6.1 Le sentiment d'insatisfaction à la source

Si nous nous attardons sur les notions de territoire et de territorialité, c'est pour monter que la plupart des conflits environnementaux sont étroitement liés à ces questions. L'insatisfaction à l'égard de l'environnement sonore peut en effet conduire à un processus de territorialisation, variable selon la sensibilité des habitants. Le bruit est l'un des symptômes principaux du mal de vivre dans les villes. Les bruits urbains sont le plus souvent subis par les citadins. Les revendications et les plaintes, individuelles et associatives expriment de l'insatisfaction à l'égard de la qualité de l'environnement, mais aussi à l'égard de la relativité des actions publiques. Le sentiment d'abandon que les habitants ressentent à l'égard de leurs politiques peut révéler un sentiment d'hostilité vis à vis des acteurs de décision car, dans la plupart des cas, la prise de décision s'appuie sur la recherche et les expertises en matière de lutte contre le bruit. Comme nous l'avons montré dans le chapitre portant l'évaluation de la politique de la recherche, les solutions proposées sont imprégnées, depuis plus de trente ans, de l'approche quantitative du phénomène acoustique. Les experts, techniciens ou chargés d'études, optent pour la performance des techniques et l'exactitude des résultats pour fournir les éléments d'aide à la décision (monitoring, simulation, modélisation, cartographie …). Les pouvoirs publics étant les seuls à décider, ils fondent leurs choix politiques sur l'avis de ces expertises.

A l'échelle locale, ces choix ne dérogent pas des normes de l'urbanisme classique en termes de zonage, de servitudes et d'insonorisation. Le recours aux dimensions techniques, économiques et politiques fait que les actions restent éloignées du vécu des populations. C'est pourquoi, le problème de la gêne est toujours posé. Cette vision normative de la problématique du bruit ne répond que partiellement à la demande sociale d'un "environnement calme".

De fait, habitants ressentent le bruit comme une menace qui pèse sur leur territoire. **Le sentiment d'insécurité environnementale renforce paradoxalement l'attachement territorial des habitants**. La maison, la rue, le quartier et toute la ville représentent bien plus qu'un lieu

d'habitation dans un environnement donné car ces lieux, rappelons-le, révèlent une charge symbolique et affective assez signifiante à laquelle l'individu s'identifie.

6.2 La réponse : attitudes collectives revendicatrices et contestataires

Comment réagir à cette situation ? L'individu est confronté à un triple choix :

- fuir le bruit est une solution difficile à prendre. Le déménagement entraînera un détachement brutal de ces valeurs ainsi que d'autres difficultés financières ;
- le vivre est une autre solution, aussi difficile que la première. Accepter le bruit, c'est accepter de subir ses divers effets sur la santé et le bien-être ;
- devant la difficulté de faire un choix entre ces deux décisions, une troisième alternative est envisageable : défendre le territoire à travers la mobilisation collective des habitants. Les valeurs symboliques et affectives motivent, dans ce cas de figure, des attitudes revendicatrices et contestataires.

L'identité territoriale, construite à partir du rapport social au territoire, permet, comme l'énonce G. Di Méo, de renforcer les liens sociaux au sein du même espace. « *La relation territoriale paraît, en bien des cas, un facteur de consolidation, voire de formation des identités sociales que l'on peut qualifier, dès lors, de socio-spatiales*.»[200]

Le vécu personnel du bruit devient alors une préoccupation commune. Le réflexe "NIMBY"[201](*not in my backyard*), qui signifie en français "pas dans mon jardin" ou" pas dans mon terrain", tend à protéger de simples intérêts particuliers devient un enjeu général de l'ensemble des concernés. Partant du principe « l'union fait la force », Pierre Lascoumes[202] explique que le conflit environnemental rassemble les intérêts particuliers en faveur de l'intérêt général des habitants.

De fait, les initiatives singulières se développent, se rassemblent et s'organisent en un mouvement social solidaire et engagé. Les réactions envers les pouvoirs publics se traduisent alors en des

[200] Di Méo G., 2002, « L'identité : une médiation essentielle du rapport espace/ société », *Géocarrefour*, vol 77 2/2002 p 175-184
[201] Réflexe très connu développé dans les années 80.
[202] Lascoumes P., 1994, *L'Eco-pouvoir, environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 266 p.

vagues de protestation et de rejet de l'ensemble des décisions et actions dont notamment le refus des projets locaux, en raison de leur menace sur l'environnement.

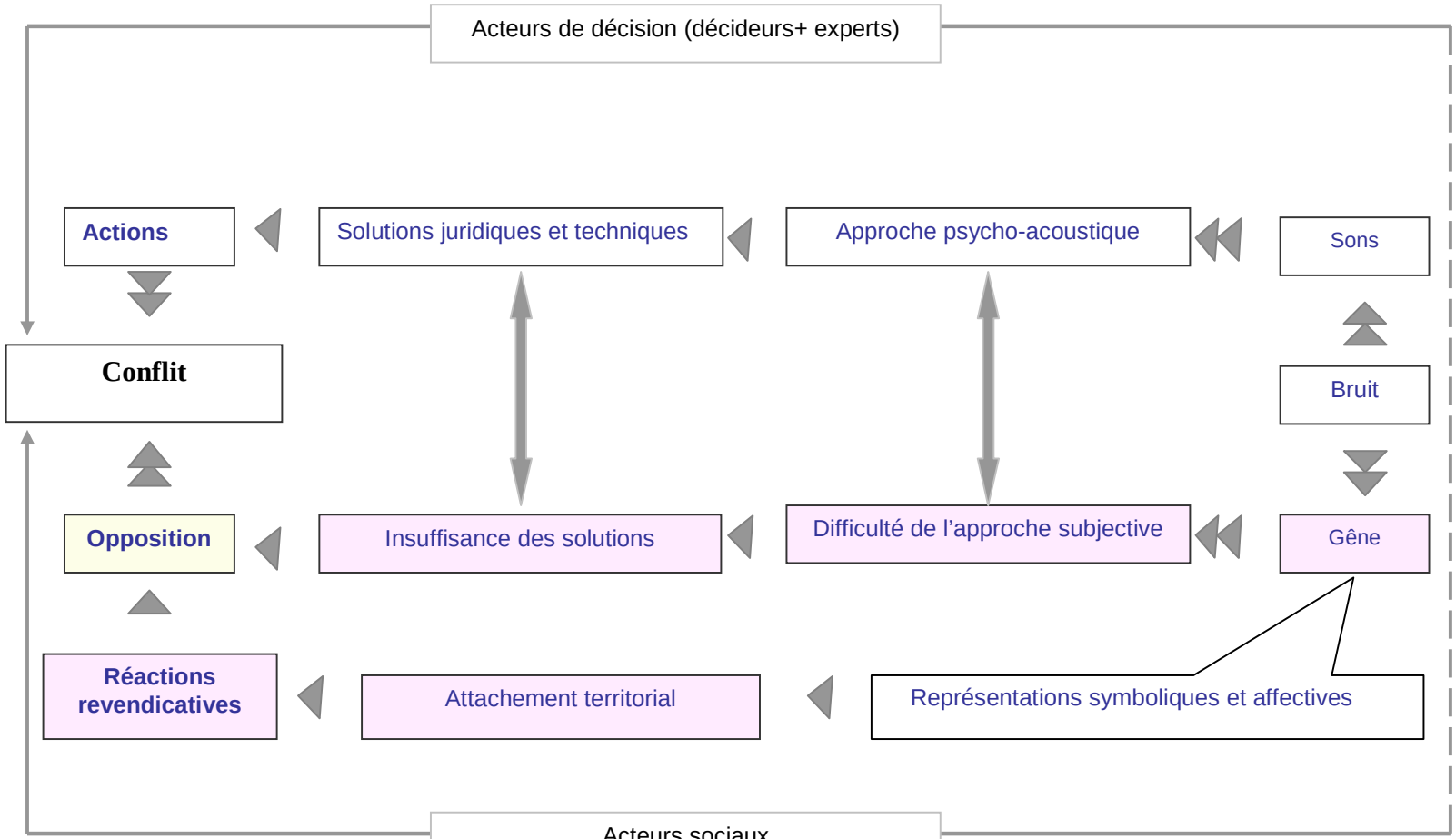
C'est bien la méfiance qui est à la source de cette conflictualité. Les arguments et études techniques, loin de conforter les projets locaux, sont eux-mêmes mis en doute. A cette suspicion légitime des populations vis-à-vis de l'expertise, s'ajoute une mise en cause du processus décisionnel et démocratique. C'est effectivement trop souvent l'auteur du projet qui mandate et rétribue l'expert. Nous assistons dans la majorité des cas à un manque de débat par rapport à certaines questions qui prédéterminent l'implantation des infrastructures envisagées. La carence, l'imperfection ou le caractère trop tardif de l'information autour d'un projet, laissent le champ libre à la rumeur. Ce défaut de communication en amont génère un flot de questions laissées sans réponses et qui se traduisent assez rapidement en craintes et ensuite en refus.

Les habitants considèrent les décideurs comme des représentants insoucieux de leur souffrance et qui, au meilleur des cas, ont du mal à gérer ces nombreux problèmes. Tandis que les décideurs considèrent les habitants comme des opposants et antagonistes permanents.

6.3 Le conflit entre divers intérêts légitimes

Les conflits locaux révèlent logiquement des divergences de conceptions de l'intérêt général et font assez souvent l'objet de tentatives de récupération par les forces politiques locales. L'affrontement majorité/opposition qui en découle cristallise les positions de chacun. Cette crise de décision est nourrie, notamment pour le problème du bruit routier, par une divergence des intérêts souvent considérés comme légitimes pour les principaux concernés :

- les habitants qui revendiquent le droit de vivre dans un environnement sonore calme et une meilleure qualité de vie. « *L'exigence de qualité de vie se trouve intimement liée à celle d'un environnement sonore satisfaisant, qui constitue par là même un minimum social exigible par chaque citoyen.* » Rapport SERROU, 1995



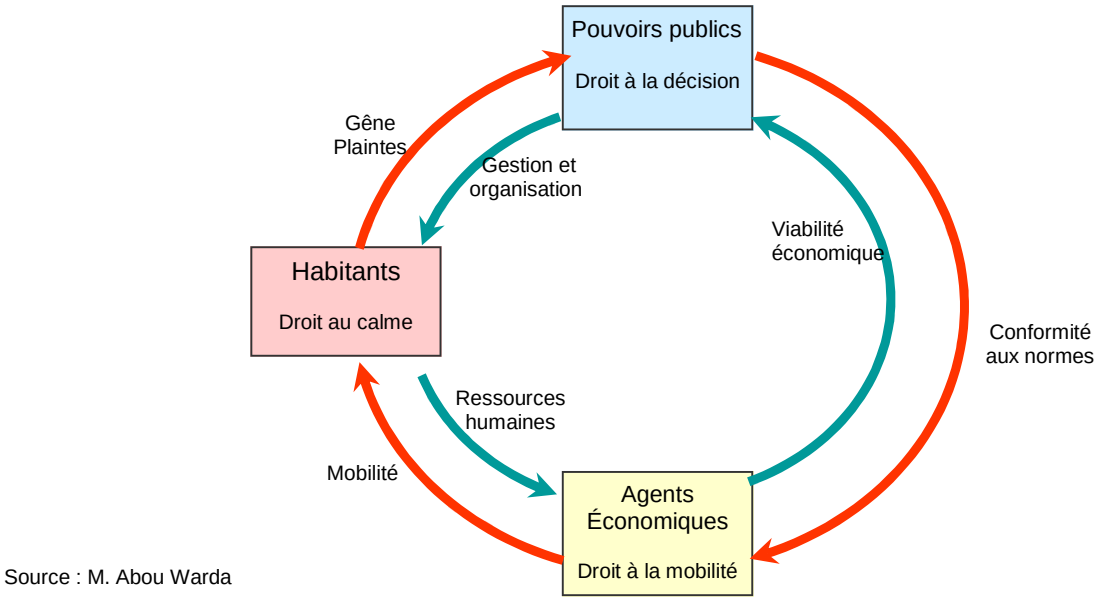
Source : M. Abou Warda

Fig. 14 - Présentation synthétique de la situation conflictuelle décideurs/habitants en matière de bruit

- les pouvoirs publics qui favorisent le développement économique et la viabilité de leurs villes et quasi exclusivement le pouvoir de décision ;

- les agents économiques (transporteurs, industriels, concessionnaires…) qui utilisent les infrastructures routières et avancent leur droit à la mobilité.

Cette conflictualité débouche très souvent sur des situations de blocage.



Source : M. Abou Warda

Fig. 15 - Entre droits et obligations, les acteurs sont entraînés dans un cercle vicieux

Mais les intérêts de chaque partie ne sont pas antinomiques, l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques de développement social et économique n'est pas impossible. L'enjeu principal est que ces préoccupations soient basées sur le vécu des habitants et non pas sur les résultats des expertises techniques. « *Le développement durable rend la démarche encore plus complexe dans la mesure où il ne suffit pas d'intégrer les différentes variables environnementales mais où il s'agit aussi d'articuler les objectifs écologiques, économiques et sociaux, tout en prenant en considération des échelles spatio-temporelles habituellement dissociées, du court au long terme, du local au global.* »[203]

[203] Emelianoff C. 2002, « La ville durable, une culture en gestation », *Cultures urbaines et développement durable*. Op. cit. p43-63.

6.4 La communication/participation publique comme début de réponse

Le partage de responsabilité est donc nécessaire. Pour cela, une ouverture reste possible : la communication. Si nous avons choisi le terme de communication c'est pour dire que malgré la présence des diverses modalités de participation, la communication entre décideurs et habitants reste tout de même insuffisante. C'est l'absence de communication qui est à la source des situations de « blocage » entre les parties en conflit.

Pour prendre en compte le problème de la gêne, la politique de lutte contre le bruit devrait d'avantage associer le citoyen à la prise de décision et donc de reproblématiser la question du bruit à partir du vécu des habitants et trouver des terrains d'entente, où il sera question de solutions acceptables de part et d'autre. « *La perception de l'environnement urbain par les citadins est une variable fondamentale pour travailler à son amélioration.* »[204]
La "réconciliation" entre décideurs et habitants et la restructuration du système d'acteurs nous introduisent dans le domaine des politiques publiques et les modes de gouvernance.
Dans ce chapitre, nous avons pu voir comment les relations des habitants entre eux même et entre les acteurs de la décision se nouent à partir des relations aux territoires, et comment le territoire se trouve au cœur des conflits environnementaux. Nous avons focalisé notre approche sur l'homme, en tant qu'individu ressentant et se représentant les objets selon son vécu, en tant qu'habitant attaché à son territoire et affecté par ces problèmes, et en tant qu'acteur actif dans la prise de décision pour l'organisation de son territoire. Le rapport du singulier au collectif est, pour autant, très pertinent. Nous nous sommes attelées alors à chercher les caractéristiques, propriétés et aspects collectifs à partir des singularités existantes et de leur relation avec les lieux.

Nous avons pu expliquer, dans ce cadre, comment l'évolution de la mobilisation des initiatives particulières en un intérêt général revendicateur pourrait favoriser la démocratisation des pratiques et actions. Les politiques publiques devraient dès lors associer l'habitant dans la prise de décision afin de permettre plus de dialogue et de communication.

[204]Ibid.

Chapitre IV : La participation du citoyen à la prise de décision

1 Etat des savoirs

2 Participation et bonne gouvernance à l'échelle locale, intérêt pour le développement durable

3 Aspects juridiques et réglementaires

3.1 Dispositif aux échelles nationale et internationale

3.2 La loi SRU pour élargir la concertation

4 Ville de Paris, un exemple à retenir

4.1 Participation pour l'amélioration du cadre de vie

4.2 Le bruit dans les débats publics

4.3 Paris et la campagne de consultation du public

5 La mobilisation des habitants pour une participation pertinente

Afin de concilier les intérêts des parties impliquées dans les conflits urbains et environnementaux, les pouvoirs publics tentent d'élargir les mécanismes de concertation auprès des services sectoriels concernés d'un coté, et des habitants de l'autre.
Cela implique aux politiques publiques de nouvelles articulations avec les habitants. Ce chapitre permet de mettre l'accent sur l'évolution de la gouvernance de l'Etat régalien au pluralisme décisionnel ou l'habitant devient un acteur de l'action.

Nous commençons d'abord par un aperçu monographique de la littérature française et anglo-saxonne portant l'aspect participatif dans la planification urbaine et plus particulièrement locale.

Nous nous bornerons ensuite aux évolutions juridiques françaises et européennes régissant l'ouverture de la politique des pouvoirs publics à la démocratie participative, et nous accordons un intérêt particulier à la loi SRU et aux nouveaux documents d'urbanisme qu'elle met en place.
Nous retenons dans ce contexte la ville de Paris en tant qu'exemple de l'application des orientations de la loi SRU (en matière de participation publique). Enfin, l'analyse des matériaux collectés nous permet de mettre l'accent sur les éléments essentiels pour analyser l'un des facteurs déterminants dans la pertinence de la participation : la mobilisation des habitants.

1 Etat des savoirs

Au cours de notre recherche bibliographique sur la question, nous avons remarqué que la littérature anglo-saxonne est pionnière en la matière. De nombreux chercheurs tels que W.R.D Sewel et J.T. Coppock[205], S. Frear[206], T. Borton[207], D. Norman,[208] J.M. Thomson[209], E. Kasperson[210] ou encore S. Schatzow[211] ont analysé et évalué dès la fin des années 70, le fonctionnement et l'importance des mécanismes de participation publique dans les procédures de planification et notamment dans le domaine de l'environnement en Amérique, en Angleterre et au Canada.

En France, le débat sur la participation du citoyen dans la prise de décision est en permanente évolution, notamment avec le renforcement du cadrage juridique en la matière. On y recense de nombreuses publications émanant des sciences politiques et de l'urbanisme dont notamment les travaux de C. Emelianoff[212], A. Bevort[213], P. Zemor[214], G. Poquet[215] ou encore S. Biarez[216] Et M. Rasera[217]. Ces recherches apportent le plus souvent des analyses et évaluations du fonctionnement de la participation publique. La question principale étant d'effectuer des bilans des engagements juridico-administratifs et de cerner leur effectivité dans la prise de décision et actions.

[205] Sewel W.R.D., & Coppock J.T., 1977, « A perspective on public participation in planning », *Public participation in planning*, John Wiley &Sons, London, Sydney, New York, Toronto, p1-15.
[206] Frear ST., 1973, «Confrontation vs Communication », journal of forestry 71 (10), p15.
[207]Borton T., et *al*, 1970, « The Susquehanna Communication -Participation Study » Alexandria , Va US Army Engineers Institute for water.
[208] Norman. D., 1977, « In Dispraise of political trust », *Public participation in planning*, John Wiley &Sons, London, Sydney, New York, Toronto, pp 15-27.
[209] Thomson JM.,1977, «The London Motorway Plan», *Public participation in planning* , John Wiley &Sons, London, Sydney, New York, Toronto,p59-71
[210] Kasperson E., 1977, « Participation through Centrally Planned Social Change : Lessons from the American Experience on the urban Scene », *Public participation in planning* , John Wiley &Sons, London, Sydney, New York, Toronto,pp173-191
[211] Schatzow S., 1977, «The Influence of the public on Federal Environmental Decision-making in Canada», *Public participation in planning*, John Wiley &Sons, London, Sydney, New York, Toronto, p 141-159.
[212] Emelianoff C., 2004, «Urbanisme durable ? », *Ecologie & politique* 29/2004, Syllepse, Saint-Just-la–Pendue 245p.
[213] Bevort A., 2002, Pour une démocratie participative, Presse de Science Po, Paris, 130p
[214] Zemor P., 2003, *Pour un meilleur débat public*, Presses de Science Po, Paris, 139p
[215] Poquet G., 2001, « Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville : de la promiscuité des cages d'escalier à la reconnaissance du citoyen usager .axes méthodologies de mise en œuvre », CREDOC, Paris, 75 p.
[216] Biarez S., 2000, *Territoires et espaces politiques*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 126p.
[217] Raséra M., 2002, *La démocratie locale*, LGDJ, coll. Systems, Paris.

Dans ce chapitre consacré à la participation et à la gouvernance, nous nous attelons sur l'élargissement des mécanismes de démocratie participative. **Notre intérêt est justement de montrer comment l'habitant, par sa relation aux territoires, devient acteur légitime dans la prise de décision.**

2 Participation et bonne gouvernance à l'échelle locale, intérêt pour le développement durable

Tout le principe de la notion de gouvernance repose, telle que la définit C. Bail dans son rapport à la commission européenne, sur la participation collective « *La somme des voies et moyens à travers lesquels les individus et les institutions, publiques ou privés, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien.* »[218]La notion de « gouvernance » renvoie donc à une prise consensuelle de décision entre les multiples acteurs concernés par les « affaires communes ».

C'est en particulier au niveau local qu'on s'y intéresse le plus car c'est à cette échelle que les problèmes du bruit sont le plus perçus et c'est sans doute là que l'ensemble des acteurs peut trouver des solutions efficaces et démocratiques. De plus, cette entité territoriale constitue l'échelle la plus adéquate pour l'observation de la société civile. Selon le « théorème de la localité », R. Camagni, R. Capello et P. Nijkamp[219] soutiennent que le niveau local représente l'échelle la plus propice pour la mobilisation des acteurs. Leur théorie s'appuie sur deux principaux arguments : d'un coté, le problème global est d'abord un problème local et, d'un autre coté, les interventions et actions sont plus pertinentes à l'échelle locale qu'à l'échelle globale. L'échelle locale permet donc une meilleure définition des rôles et des responsabilités ainsi que des modalités de contrôle plus efficaces. Cette échelle pourrait également permettre l'approche transversale préconisée par la notion de développement durable d'où l'articulation entre les domaines de l'urbain et particulièrement le social, l'environnemental et l'économique. J. Theys explique dans ce contexte que « *Plus généralement, le niveau local apparaît comme le seul à*

[218] Bail C., 1996, « Environmental governance: Reducing risks in democratic societies » introduction paper, EEC, Future Studies Unit.

[219]. Camagni R., Capello R., et NijkampP., 1998, « Towards sustainable city policy: an economy-environment technology nexus », *Ecological Economics*, n°24, p 103-118

pouvoir garantir le minimum de transversalité qui est au cœur de la notion de « développement durable »[220]. Le contexte des territoires et la transversalité des approches nous mènent une seconde fois à la démocratie participative.

Grâce à la prise en compte de cette dimension territoriale, la participation de l'habitant dans la prise de décision permet de répondre à ses besoins et à améliorer son cadre de vie. Cela s'applique sur l'ensemble des aspects liés à la vie urbaine notamment l'environnement et particulièrement le bruit. Ce sont les habitants qui apportent à la politique de lutte contre le bruit son aspect manquant : le vécu. Ils permettent d'aboutir à des solutions et actions tenant compte aussi bien du coté humain du bruit que du côté technique. Pour Jacques Theys, l'environnement joue un rôle précurseur dans l'invention et le développement des diverses formes de gouvernance : "agenda 21", "études d'impacts", "principes de précaution"… « L*'environnement est lui-même porteur de valeurs favorables à la démocratie, à la décentralisation, à la transparence et donc à des formes d'action publique qui accordent une large place à la société civile*. »[221] Cet optimisme pose déjà la question de l'efficacité ou de l'inefficacité du cadrage réglementaire et de ses évolutions.

3 Aspects juridiques et réglementaires

3.1 Dispositif aux échelles nationale et internationale

Au niveau institutionnel et juridique, la loi française de l'environnement 1995, la loi SRU, la loi relative à la démocratie de proximité[222] et plus récemment la convention d'Aarhus[223] soulignent, sur le plan national et international, l'obligation de l'accès du public à l'information et la participation du citoyen dans les décisions concernant les projets publics ayant des impacts directes ou indirectes sur l'environnement. « *Les conventions internationales de Rio ou d'Aarhus ont généralisé les principes de subsidiarité, de décentralisation des décisions d'environnement, de*

[220]Theys J., 2004, « L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable », *La France et le développement durable*, La Documentation Française, Paris.
[221]Theys J., 2003, « La gouvernance entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement », *Revue Développement durable et territoires*, dossier « Gouvernance locale et développement durable. http://www.revue-ddt.org/dossier002/D002_A01.htm
[222] Loi n°2002-276 du 27 février 2002
[223]Convention signée en 1998, mise à jour plusieurs fois en 2002, 2003, 2005. En octobre 2003, la Commission européenne a adopté trois autres propositions, pour qu'un règlement applique la convention Åarhus aux établissements et aux corps de la Communauté, avec une directive concernant l'accès à la justice dans les problèmes de l'environnement. Le Parlement européen a ratifié la convention Åarhus le 17 février 2005.

participation des citoyens à la décision publique. »[224]La convention d'Aarhus assure le droit de l'information et de décision sur l'environnement aux personnes physiques ou morales et aux associations.

L'aspect innovant que la loi de février 2002 apporte à la participation locale réside dans le chapitre « Participation des habitants à la vie locale ». Ce volet permet la création deux instances principales de concertation :

- les conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants ;
- les commissions consultatives de gestion des services publics locaux dans les régions, départements et communes de plus de 10 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants.

Les conseils de quartier sont des instances consultatives auprès du Maire. Ces instances détiennent le droit de participation et de proposition sur l'ensemble des questions liées à leur ville. Ils sont de fait associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques urbaines. Il va de soi que de nombreuses questions en rapport direct avec l'environnement urbain, et faisant souvent l'objet de revendications de ces conseils, soient prises en compte dans le cadre de la participation dans les documents d'urbanisme : bruit, impacts de la circulation automobile, nuisances, transports publics… En effet, la concertation dans le cadre des procédures d'urbanisme est censée permettre une meilleure implication du citoyen dans la vie de quartier.

3.2 La loi SRU pour élargir la concertation

La loi SRU impose aux conseils municipaux et EPCI chargés des SCOT d'organiser la concertation avec les habitants tout au long de la procédure d'élaboration. Nous notons également l'obligation de débattre en assemblée de délibération sur les PADD deux mois avant l'approbation du PLU. L'ouverture du domaine de concertation devrait induire à un juste équilibre entre l'appui technique des pouvoirs publics et le vécu des habitants. Il faut dire que les mécanismes de concertation existaient déjà dans le cadre des anciens documents d'urbanisme mais celles-ci

[224] Le Louarn P., 2001, « Le principe de participation et le droit de l'environnement » Actes du colloque de Douai, 17 et 18 mai 2001, *Les principes généraux du droit de l'environnement*, Droit de l'environnement 2001, n°90, p 128.

n’étaient obligatoires qu’en cas d’ouverture à l’urbanisation d’une zone d’urbanisation future en cas de révision ou modification du POS.

La loi SRU a modifié l’article L.300-2 du Code de l’urbanisme pour imposer une concertation avant « toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d’urbanisme » (nouvel article L300-2Ia) et, selon l’article L300-2, « pendant toute la durée de l’élaboration du projet, les habitants, associations locales et les autres personnes concernées […] » sont concertés durant les différentes étapes d’élaboration des documents.
Cependant, on peut regretter l’absence de règles de procédure pour encadrer les réunions de concertation, ce qui laisse aux autorités locales la liberté d’organisation et d’administration.

Fig. 16 - Les acteurs associés, consultés et concertés pendant l'élaboration du PLU

Personnes consultées de droit

Art.L123-5 pour les ZAC
- Avis de la personne publique à l'initiative de la création de la ZAC.

Art.R.123-17
- Avis de la Chambre d'agriculture et, le cas échéant l'INAO, dans les zones des AOC, et du centre de la propriété forestière en cas de réduction des espaces agricoles ou forestiers.

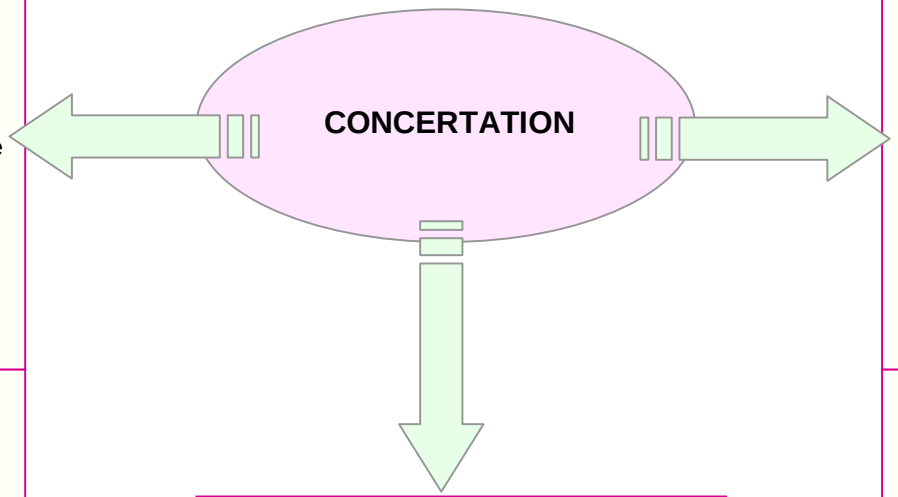
Art.R.112-1-10 du Code rural :
- Avis de la Chambre d'agriculture et de la Commission départementale d'orientation agricole en cas de changements d'affectation d'une zone agricole protégée dans les conditions de l'article *L 112-3* du Code rural.

Art.R141-6 :
- Avis du conseil d'arrondissement dans les communes de Paris, Marseille, Lyon.

Personnes publiques associées

Art.L.121-4

- Etat
- Régions
- Autorités compétentes en matière de transports urbains
- CCI
- Chambres des métiers
- Chambres d'agriculture
- Organismes de gestion des parcs naturels régionaux



Personnes concernés par la concertation
Art.L300-2

- Habitants
- Associations locales
- Autres personnes concernées dont les représentants des professions agricoles

Personnes consultées facultativement par le Maire ou le président de l'EPCI

Art.L123-8 :

Le maire peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétents en matière :
d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture et habitat, de déplacements.
Ceci peut inclure les collectivités locales limitrophes

Art.L121-4-1

Les communes ou groupements compétents peuvent consulter les collectivités territoriales de ces Etats ainsi que tout organisme étranger compétent en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacement, d'aménagement et d'environnement.

Personnes consultées de droit à leur demande

Art.L123-8

- Président du conseil régional
- Président du conseil général
- Le cas échéant, le président de l'établissement public prévu à l'article L.121-4
- Président de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle
- Présidents des EPSI voisins compétents
- Maires des communes voisines

Art.L.121-5

- Associations locales d'usagers agréées

INAO : Institut National des Appellations d'Origine

AOC : appellation d'origine contrôlée

Source : élaboré par M. Abou Warda à partir du Code de l'urbanisme.

La concertation peut prendre la forme de réunion publique, d'exposition et d'affichage dans la mairie aidée d'une campagne d'information ou de la publication dans les journaux locaux et bulletins d'informations municipales… L'information n'est donc que le point de départ de la concertation. Sans vouloir anticiper nos études empiriques, notons seulement que certains décideurs locaux se contentent d'informer les citoyens des futurs projets envisagés dans leurs communes en prétendant une pseudo-participation citoyenne. Dans ce cas de figure, pourrons-nous encore parler de démocratie participative ? Même lorsque la volonté existe et que les initiatives fourmillent ça et là, passer du discours aux actes est difficile.

4 Ville de Paris, un exemple à retenir

4.1 Participation à l'amélioration du cadre de vie

L'exemple le plus marquant en matière de concertation, sous toutes ses formes, est celui de la ville de Paris. Les 121 Conseils de quartier créés dans chaque arrondissement en application de la loi sur la démocratie de proximité de février 2002, ont été sollicités pour faire des propositions concernant principalement l'amélioration du cadre de vie dans les quartiers. 20 réunions publiques ont eu lieu (une par mairie d'arrondissement) au cours desquelles les thèmes suivants ont été abordés :

- la nécessité d'améliorer l'espace public, au sens large : rues, espaces publics, sécurité des piétons, enseignes, qualité des rez-de-chaussée, etc.
- la préservation du paysage et des formes urbaines caractéristiques de certains quartiers, la protection de certains bâtiments
- l'inadaptation ou l'insuffisance quantitative d'équipements de proximité, dont en priorité les espaces verts et les équipements pour petite enfance ;
- l'insatisfaction quasi générale relative à l'évolution des commerces.

4.2 Le bruit dans les débats publics

En matière de bruit, la consultation des cahiers du PLU de Paris, nous a permis de soulever des débats autour de cette question évoquée plusieurs fois pendant les séances de concertation organisées pour chaque arrondissement, et plus particulièrement dans les 1er, 4ème , 5ème, 6ème, 9ème .

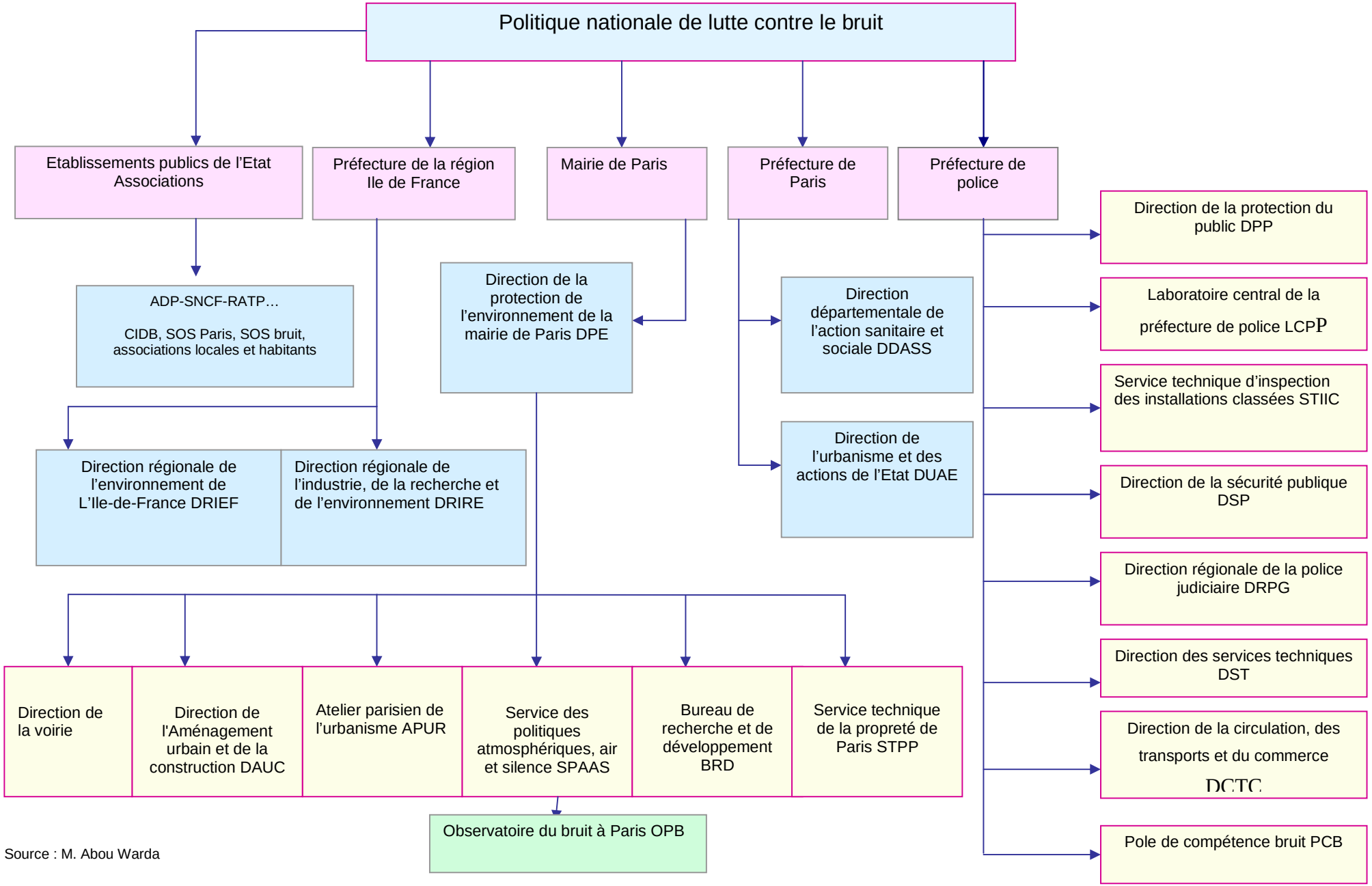
Les questions concernent généralement la tranquillité du quartier, l'impact de certaines activités et les actions préconisées par les PLU. Les participants présents dans le public sont des habitants ou membres d'associations de quartier ou à vocation écologique. Les réponses données par les élus ne dérogent pas du contexte des modifications du PDU ou des mesures d'insonorisation.
Jusque là, les habitants sont associés dans les réunions de concertation, mais leur avis est-il réellement pris en compte dans la prise de décision ? On se pose également des questions par rapport à la pertinence des mesures et solutions que les élus locaux proposent et qui n'améliorent que partiellement l'efficacité des mesures de lutte contre le bruit.

Nous nous saisissons du cas parisien pour montrer la multitude d'acteurs impliqués dans la politique de lutte contre le bruit (Figure 17). Nous signalons que Paris est un cas spécifique de par sa position de capitale et grande métropole européenne. Ceci n'exclut pas pour autant la complexité de la structure des acteurs concernés par le bruit dans la ville. Et c'est dans ce cadre que nous nous interrogeons sur l'aboutissement des séances de concertation qui rassemblent en majorité des spécialistes de l'architecture et de la construction, voirie, transports… en bref, des techniciens. Ces ingénieurs spécialistes seront-ils assez ouverts pour comprendre ce que vivent les habitants ? Pourront-ils réorienter leur réflexion vers des dimensions pas ou peu concrètes? Ou leur présence est-elle un renforcement significatif, en termes d'influence, pour une décision fondée sur le concret qui protège l'intérêt de chaque service concerné. Il convient alors de répondre à ces questionnements dans les études de cas.

4.3 Paris et la campagne de consultation du public

Pour revenir à la participation publique, en mai 2004, la Ville de Paris a lancé une consultation auprès des parisiens pour connaître leurs principales préoccupations et agir dans le cadre du PLU en cours d'élaboration.
Les questions sont d'ordre général, elles ont été réparties autour de 10 axes de préoccupation à savoir : l'architecture, le paysage urbain et le patrimoine, la végétation dans la ville, les déplacements et stationnements, l'animation des rue et des communes, l'emploi, la solidarité, la mixité sociale et les nouvelles constructions, l'aménagement des territoires disponibles, Paris et son agglomération et le rayonnement international de Paris.

Fig. 17- Organigramme des acteurs de la lutte contre le bruit à Paris



Source : M. Abou Warda

L’examen et l’analyse du rapport de consultation nous ont permis de remarquer que la question de l’environnement n’a pas été posée de manière directe. Elle est réduite, de façon étroite, à des questionnements concernant l’importance ou pas de plantation de végétation, de l’embellissement des quartiers et du paysage urbain…

Cela ne va pas sans susciter des interrogations quant à la volonté réelle de connaître les profondes préoccupations des citadins ainsi que leur perception de l’environnement parisien. Pourtant, 80% des votants ont opté pour le «dimanche sans voiture », la majorité des parisiens consultés optent pour le "oui" à la réduction de la place de la voiture et au développement des transports en commun et accordent la priorité aux espaces verts.[225]Ces résultats montrent l’intérêt des participants à la consultation pour l’environnement et la prise de décision.

Par ailleurs, sur les 800 000 questionnaires diffusés, 120 000 réponses ont été recensées par la Mairie de Paris, soit seulement 15% du chiffre total. Le taux de participation est, à notre avis, assez faible pour exprimer l’intérêt porté par les habitants à l’égard de l’ensemble des politiques urbaines. Les habitants qui se mobilisent pour faire face à certaines actions dans leur ville ne sont souvent pas mobilisés autant lors de la concertation.

5 La mobilisation des habitants pour une participation pertinente

La mobilisation est *a fortiori* liée à la nature des rapports entre citoyens et pouvoirs publics et aux représentations que ces citoyens se font de leurs dirigeants. Ces rapports permanents et quotidiens peuvent exprimer méfiance systématique, manque de crédibilité des décideurs ou simplement indifférence à l’égard des actions et projets et donc des politiques urbaines. Le plus souvent, les séances de concertation découragent les individus occupés qui craignent de perdre leur temps en passant par ce qui semblent n'être rien d’autre que des rituels conçus pour répondre à des exigences légales. Plus tard, les pouvoirs publics réalisent leurs propres choix et les habitants ignorent la plupart du temps si leurs avis ont même été considérés.

[225] http://www.paris.fr/fr/urbanisme/PLU/ResultatEnquetePLU.pdf

Il ne faut pas oublier que, même au niveau décisionnel, il existe des tiraillements entres partisans et militants des mouvements politiques. Nous citons pour exemple les conflits presque permanents entre le parti des Verts et le Parti socialiste. Des questions liées à divers domaines dans les PLU ont suscité des véritables polémiques au sein des conseils municipaux tel qu'en témoignent de multiples articles dans la presse écrite, dont l'article « *Les Verts du 18ème n'en peuvent PLU* » : « *Vent de fronde dans le 18e. Les alliés du maire Daniel Vaillant (PS) réclament un nouveau conseil d'arrondissement extraordinaire consacré au plan local d'urbanisme. Vendredi soir, ils ont claqué la porte, après « d'importantes divergences » avec le PS, le maire du 18e préférant soumettre leurs amendements à « une commission d'experts » plutôt qu'au vote des élus.* […] » Journal quotidien "20 minutes" 10/01/2005 p.4

« *Le PLU […] provoque de vives discussions au sein même de la majorité. Le groupe des Verts et l'exécutif peinent à trouver un terrain d'entente en ce qui concerne la densité, l'emplacement et la protection du patrimoine. Des divergences qui ne semblent pas inquiéter le maire de Paris. Il a lancé hier que « les Verts ne sont pas les plus compétents en matière d'urbanisme.* » extrait de l'article « Delanoë se veut le maire le PLU novateur. » Journal quotidien "20 minutes" 01/02/2005.
Nous remarquons toujours l'importance accordée à l'avis de l'expertise au détriment du dialogue et de la participation.

Par ailleurs, la mobilisation est également liée aux rapports qu'entretiennent les citoyens entre eux, leur façon de s'organiser (associations, syndicats, individus ou autres), leurs motivations, la priorité de leurs préoccupations mais aussi leurs aspirations quant à la vie urbaine en générale et à l'environnement en particulier. C'est justement à ce niveau que la relation entre habitants et environnement est déterminante puisqu'elle est à la base de toute mobilisation. Le vécu des habitants et la façon dont ils se représentent leur environnement et leur cadre de vie modulent les mobilisations, revendications et actions (cf. *supra*).

Nous soutenons finalement que la planification exige un nouveau paradigme pour la participation établie sur l'idée que les citoyens participent en tant qu'éléments d'un réseau étroitement relié aux entités publiques et privées. Ce paradigme démontre comment les pratiques de la démocratie délibérative aident à développer la société civile. La participation du citoyen ne repose pas sur la

communication à sens unique gouvernant/citoyen ou citoyen/gouvernant, mais sur la communication multilatérale avec l'ensemble des acteurs dont les citoyens.

	ENVIRONNEMENT	CITOYEN	POUVOIRS PUBLICS	AGENTS ECONOMIQUES
CITOYEN	PERCEPTION	ORGANISATION	CREDIBILITE/CONFIANCE	RAPPORT D'EXTERNALITE
POUVOIRS PUBLICS	RESPONSABILITE	ENGAGEMENT	COORDINATION	CONTROLE DE CONFORMITE
AGENTS ECONOMIQUES	RAPPORTS CONFLICTUELS (WIN- LOOS)	RAPPORT D'EXTERNALITE	OBLIGATION DE CONFORMITE	RAPPORTS D'INTERETS (COUT - BENEFICES)

Rapports déterminants dans la mobilisation du citoyen.

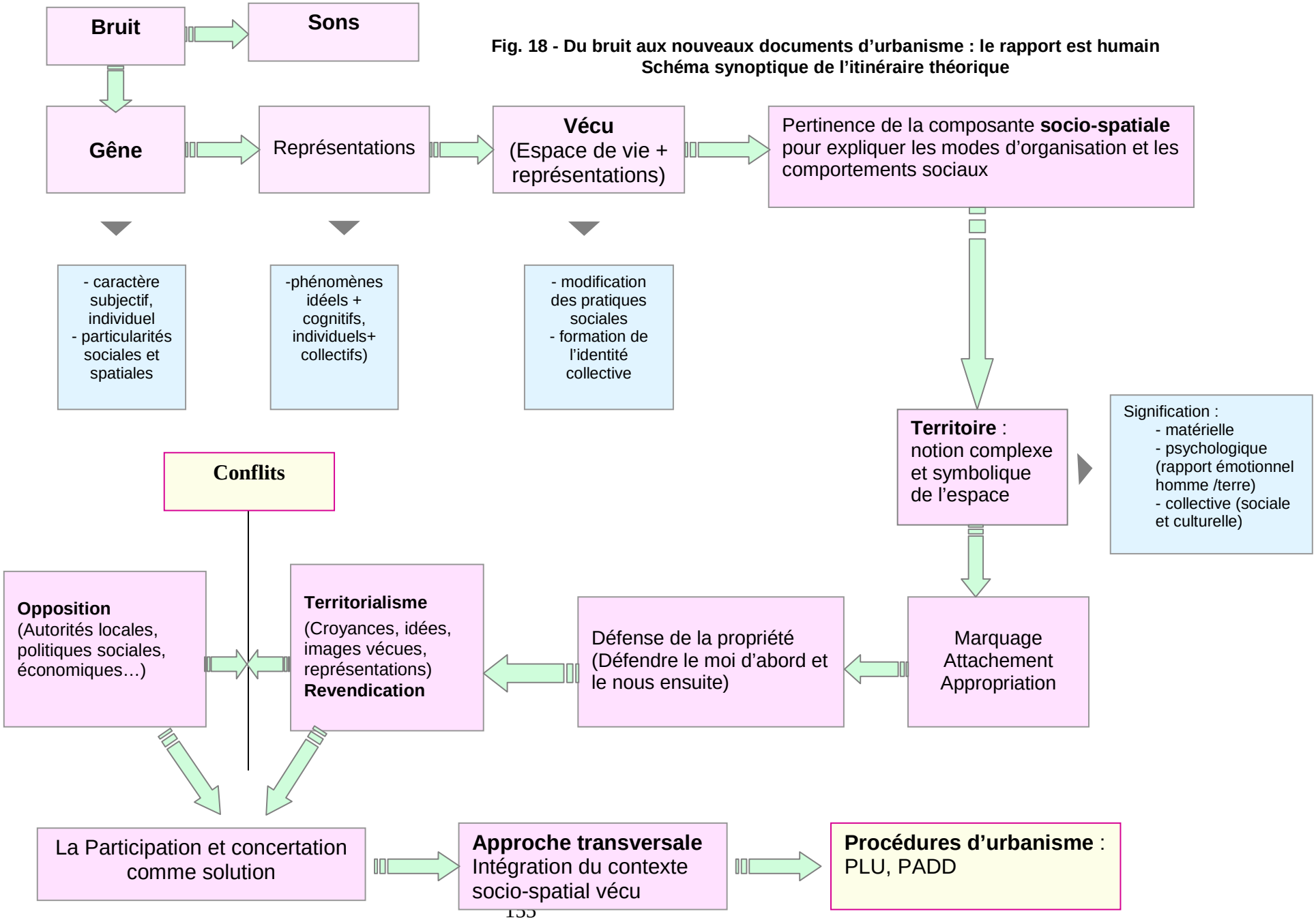
Source : M. Abou Warda

Tab. 9 - Nature des rapports à l'environnement entre les acteurs dans la concertation

Nous sommes au tout début de notre recherche sur la concertation, les éléments empiriques que nous espérons trouver sur le terrain permettront de mieux argumenter ce discours. Nous avons voulu ici comprendre les caractéristiques et les pratiques de la planification pour aider à comprendre et avancer le mode de participation du citoyen. Nous soutenons finalement que les modes de participation aident à établir la démocratie participative dans la société civile. Toutefois, nous soutenons l'idée que le cadrage juridique, national et international, est suffisant pour imposer la concertation entre divers acteurs, mais ne peut pas imposer pour autant les bonnes pratiques tant aux décideurs qu'aux citoyens.

Il s'agit bien là d'une question qui implique, comme l'indique Norman Dennis déjà en 1977, « la culture des acteurs publics ».

Fig. 18 - Du bruit aux nouveaux documents d'urbanisme : le rapport est humain
Schéma synoptique de l'itinéraire théorique



Source : M. Abou Warda

L'enjeu de notre travail a été de démontrer qu'un nouveau mode de gouvernance s'impose pour accompagner les évolutions sociétales et territoriales notamment en matière d'environnement.

En effet, la crise de la planification urbaine, telle que l'appelle Michèle Tilmont[226], traduit l'inadaptation de l'urbanisme de programmation et de zonage aux nécessités actuelles. L'architecte constate l'impuissance de l'urbanisme programmé face aux exigences d'amélioration du cadre de vie. « *La croyance dans les effets d'un urbanisme planifié et programmé a pris fin.* »[227]. Les nouvelles préoccupations de la ville, notamment l'environnement, devraient inciter les acteurs locaux à adopter une nouvelle approche de l'urbain. Le renouvellement implique l'évolution culturelle et stratégique des acteurs politiques à travers une double perspective :

1 - La transversalité de l'approche urbaine pour répondre au déficit des actions sectorielles. Cette transversalité permet d'intégrer les aspects sociaux, psychologiques, culturels et économiques de la politique urbaine dans la réduction des nuisances sonores. Ces domaines sont étroitement liés à la gêne, comme nous l'avons montré dans le chapitre II. La nouvelle approche qualitative et culturelle permettrait donc de mieux prendre en compte le problème du bruit routier puisqu'elle dépassera la vision technocratique figée au profit de politiques plus adaptées aux situations et spécificités locales ;

2 - L'élargissement des modalités de démocratie locale à travers le recours à la participation des habitants dans la prise de décision : la participation des individus, associations, syndicats, etc. permet de trouver un meilleur compromis entre intérêts environnementaux, sociaux et économiques. Cette coproduction de la décision publique[228] est à même de permettre de résoudre les problèmes ressentis et vécus tels qu'ils le sont dans la réalité et non pas dans un laboratoire ou un bureau d'étude. La participation des habitants permet, en sus, d'appuyer, corriger et expliquer les résultats obtenus dans le cadre des enquêtes environnementales et sociologiques auprès des populations.

Du point de vue politique et stratégique, cette nouvelle approche est motrice du développement durable par la valorisation des territoires, des cultures et l'association du citoyen dans la prise de décision. L'efficacité de la politique de lutte contre le bruit relève finalement d'un ensemble de

[226] Tilmont M. 2002, « Entre éphémère et durable : l'urbanisme événementiel », Cultures urbaines et développement durable. Op. Cit, p 125-131.
[227] Ibid.
[228] Expression empruntée au rapport du Centre ressource du développement durable (CERDD) « les habitants au cœur de la décision », conférence de consensus - Lille 25, 26,27 juin 2003, publié in Revue développement durable et territoires, octobre 2003.

facteurs essentiellement qualitatifs : les cultures urbaines civiles et professionnelles, l'identité d'un espace spécifique, la charge négative ou positive que l'environnement sonore représente …
Ces nouvelles variables inqualifiables ne vont pas sans remettre en question les certitudes géométriques et chiffrées des acteurs. Cette situation de confusion explique en grande partie l'état d'indécision chez la plupart des décideurs. La nouvelle approche suscite des questionnements quant à sa faisabilité par le système décisionnel. Ce passage stratégique se fera-t-il sans poser des difficultés quant aux procédures habituelles ?
La réponse à ce questionnement trouvera toute sa place dans l'analyse des études empiriques et des matériaux qui en résultent. Pour l'heure, nous examinerons les évolutions institutionnelles qui sont à même d'assurer cette nouvelle approche de l'urbain.

La loi SRU consacre, par les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les Plans d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), une approche transversale moins sectorielle des phénomènes urbains, sous l'égide du développement durable. Dans le chapitre suivant, nous exposerons les principales avancées de ces documents dans le domaine des politiques locales de lutte contre le bruit. Dans notre travail, nous n'hésiterons pas à faire des allers et retours entre nouveaux et anciens documents d'urbanisme pour mettre les nouveautés et évolutions instrumentales en exergue.

Chapitre V : L'environnement dans l'urbanisme, le passage obligé pour des villes durables

1. Loi SRU, " Habiter, se déplacer… vivre la Ville "

1.1 L'habitat, comment instaurer l'équilibre social ?

1.2 Urbanisme et transports, en quête d'une meilleure articulation

1.3 La loi SRU, un nouvel urbanisme en gestation

2. Un PLU environnemental ?

2.1 Tout pour une « environnementalisation » du PLU

2.2 Développement du suivi des expériences

2.3 Le changement de l'approche implique-t-il un changement de logique ?

3. Le bruit dans le PLU : les solutions sont multiples, mais encore faut-il les saisir

3.1 Le rapport de présentation comme phase de départ

3.2 Le projet d'aménagement et de développement durable

3.3 La traduction graphique et réglementaire

3.4 Les annexes

La loi SRU[229] du 13 décembre 2000 s'inscrit dans un contexte de continuité des lois "Voynet" sur l'aménagement du territoire et le développement durable (juin 1999) et "Chevènement" sur l'intercommunalité (juillet 1999). Elle concrétise l'aboutissement du débat national lancé en 1999 sous le thème "Habiter, se déplacer… vivre la ville". La loi exprime la volonté de rénover le cadre juridique des actions possibles sur l'urbain. Son objectif est de promouvoir un développement des aires urbaines plus solidaire et plus durable et, ce faisant, une approche globale des domaines de la vie urbaine.

Pour ce faire, Jean-Claude Gayssot montre, lors de sa présentation du projet de loi, la nécessité de cette approche: « *Loin de compliquer une situation qui l'est déjà beaucoup, ce texte veut au contraire s'employer à simplifier les choses en leur donnant une véritable cohérence.* ***Il vise - c'est une innovation dans la démarche que je veux souligner - à une approche globale de la réalité urbaine.*** *Alors qu'auparavant, on partait de la structure de l'Etat pour avoir ici un texte sur le logement issu du ministère du même nom, là un texte sur les transports, là encore sur l'environnement, là toujours sur la fiscalité - ce qui ne pouvait au mieux conduire qu'à une addition de démarches sectorielles, conçues séparément l'une de l'autre. Avec ce projet on aborde la ville dans sa globalité, la ville telle quelle est vécue par ses habitants, avec ses différentes activités indissociables : emplois, logements, transports, commerces, services et loisirs.* ». Cette approche transversale constitue l'un des points les plus forts de cette loi. Il s'agit d'une logique plus qualitative et cohérente qui se substitue à l'approche sectorielle des politiques de la ville.

Jocelyne Dubois-Maury souligne l'opportunité de cette réforme législative en expliquant que «*[...] la loi Solidarité et renouvellement urbains qui non seulement modifie les outils de base de la planification urbaine, mais s'efforce aussi de promouvoir une approche globale de toutes les composantes de l'urbain.*»[230] Cette cohérence reflète la prise en conscience du pouvoir décisionnel et constitue, selon Jean-Pierre Sueur, l'aspect novateur de la loi. *« Décider de faire*

[229] Comportant 209 articles, ce texte-fleuve est rendu opérationnel, dans la plupart de ses dispositions, depuis le 01 avril 2001.

[230] Dubois Maury J., 2001, « *Aspects de la réalité politique territoriale française in Urbanisme* », *Habitat, Déplacement, l'expérience de la France*, p34.

une loi qui porte à la fois sur le logement, l'urbanisme, l'aménagement et la politique de la ville constitue une nouveauté. »[231]

La mise en cohérence de ces politiques se traduit par d'importantes modifications législatives concernant les Codes de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, le Code général des collectivités territoriales, et ceux de la santé publique, de la sécurité sociale, mais également le Code rural, et le Code d'expropriation. La loi Solidarité et Renouvellement urbain tente d'établir des rapports synergiques entre l'urbain, l'habitat, la qualité de la construction, l'aménagement, l'urbanisme et l'environnement.

Deux ans et demi après sa promulgation, la loi est « ajustée » par la loi du 2 juillet 2003 dite d'« Urbanisme et Habitat ». Les modifications effectuées ont un double objectif : d'une part, assouplir la règle de constructibilité limitée en l'absence de schéma de cohérence territoriale et d'autre part, éviter le développement de contentieux fondés sur le régime juridique du projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme.

Le Ministre Gilles de Robien exprime bien les raisons de ces ajustements dans cette allocution adressée le 28 janvier 2003 aux députés : « *Parmi les très nombreux articles de la loi SRU, plusieurs modifiaient le Code de l'urbanisme. L'intention du gouvernement n'est pas de remettre en cause les objectifs poursuivis en 2000 par la loi SRU, mais plutôt de tirer les conséquences des difficultés rencontrées sur le terrain dans la mise en œuvre de ces dispositions, difficultés dont de très nombreux élus locaux - et vous me permettrez d'ajouter : de tous bords- se sont faits l'écho auprès de moi et, j'en suis sûr, auprès de nombreux d'entre vous.* »

Au-delà de ces ajustements qui ne changent pas les fondements de la loi, notre intérêt à évaluer l'efficacité environnementale du nouveau cadre juridique implique, selon la logique méthodologique adoptée, la compréhension des modalités d'organisation et de fonctionnement du dispositif instrumental de l'amont vers l'aval

.

[231] Sueur J.-P., 2001, Colloque National du GRIDAUH, Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat, Dossier spécial : La loi Solidarité et renouvellement urbains, Dalloz.

1. Loi SRU, " Habiter, se déplacer… vivre la Ville "[232]

L'intention portée à la notion de développement durable a induit, de manière directe, une l'effervescence discursive autour de la conception d'un cadre juridique respectueux de l'homme et de son environnement. Depuis 1992, de multiples politiques ont été menées en France au nom du développement durable mais elles sont restées sectorielles. C'est ce qui ressort du rapport du ministère de l'Ecologie et du développement durable.[233]

C'est dans ce contexte que la loi SRU fait ressortir la nécessité d'assurer une plus grande cohérence entre les politiques d'urbanisme et les politiques de déplacements dans une perspective de développement durable. Elle marque de fait l'évolution d'une vision partielle adoptée depuis les années 70 à une vision intégratrice et cohérente. La loi trouve sa source dans le fait que la ville d'aujourd'hui n'est plus celle d'il y a 40 ans.

La loi SRU élargit le champ des thèmes que le nouvel urbanisme devrait prendre en compte. Elle cherche à intégrer les multiples enjeux de la ville d'aujourd'hui : lutter contre la périurbanisation et la dilapidation de l'espace en favorisant le renouvellement urbain, inciter à la mixité urbaine et sociale, mettre en œuvre une politique de déplacements durable… De fait, elle repose sur les assises fondamentales du renouvellement urbain, de la cohérence territoriale et de la solidarité et la cohésion sociale.[234]

1. Le renouvellement urbain favorise la concentration des villes pour lutter contre leur étalement. « *Avec le renouvellement urbain, il faut prendre en compte la reconstruction de la ville sur elle-même et penser, enfin, à la rénovation des centres-villes* »[235]. La conception d'une ville plus compacte requiert la densification des vides urbains et périurbains. La densification permettrait de pallier les tissus en taches d'huile, et de remédier à l'éclatement et à l'hétérogénéité des centres urbains. Cet objectif suppose, de manière directe, l'organisation des politiques publiques notamment entre construction, urbanisme et transport.

[232] Thème du débat national lancé en 1999 et dont l'aboutissement est la loi SRU.
[233] Rapport 2005 sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable.
[234] Intervention lors des Journées d'études organisées par les éditions Dalloz, sous les auspices de la revue Actualité Juridique Droit Administratif (ADJA), le 07- 12 – 2000.
[235] « *Loi SRU et urbanisme : le point de vue du notaire* », entretien avec Patrick Wallut, vice-président de la Chambre des notaires de Paris et du GRIDAUH, in Droit et Patrimoine, n°109, nov. 2002

2. La cohérence territoriale traduit, dans la continuité de ces idées, la volonté de mieux articuler les politiques urbaines dans une approche de globalité. Ce principe d'équilibre guide les projets afin d'assurer un développement urbain rationnel en cohérence avec le développement rural. Il suscite un intérêt profond à la protection et à la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières ainsi que la protection des espaces naturels et des paysages.

3. La solidarité et la cohésion sociale sont des principes qui hissent au rang de priorité le renforcement des liens socio-économiques entre l'espace urbain et périurbain. Les dispositions sur la mixité sociale et urbaine sont à l'origine de ce fondement. Les formes de ségrégation spatiale et urbaine découlent de la division fonctionnelle de l'espace. La loi SRU a repris les modifications apportées par la loi d'Orientation pour la Ville[236] et sur les articles L 110 et L 121.10 du Code de l'urbanisme. Son objectif serait d'établir un équilibre spatial par la diversification des fonctions.

Pour atteindre ses objectifs, la loi est articulée autour de trois volets principaux : l'habitat, l'urbanisme et les déplacements.

1.1 L'habitat, comment instaurer l'équilibre social ?

Les dispositions en ce qui concerne l'habitat ont suscité beaucoup de polémique lors du débat parlementaire. La Loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 (LOV) donnait une première réponse en obligeant les communes des agglomérations de plus de 200 000 habitants à réaliser des logements sociaux lorsque leur nombre était inferieur à 20% de celui du nombre des résidences principales et lorsque le rapport entre le nombre de résidences principales était inférieur à 18%.

Seulement, de nombreuses communes non désireuses d'accueillir des logements sociaux sur leurs territoires ont trouvé une échappatoire. Pour se donner bonne conscience, elles versent une contribution financière auprès d'un organisme compétent pour réaliser ces logements dans d'autres communes. Pour y remédier, la loi SRU a renforcé cette obligation tout en éliminant toute autre alternative. Ces communes de plus de 3 500 habitants faisant partie d'une

[236] Loi n° 91-662du du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville

agglomération de plus de 50 000 habitants se retrouvent donc dans l'obligation de se conformer à la loi sous peine de pénalité financière. Parallèlement, la loi SRU définit d'autres mesures permettant d'assurer une meilleure protection de l'acquéreur immobilier et du locataire, un renforcement des procédures de lutte contre l'insalubrité et la mise en péril des immeubles, et une extension des compétences des offices publics d'HLM.

1.2 Urbanisme et transports, en quête d'une meilleure articulation

« *La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains consacre un dispositif important dédié à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de déplacements urbains dans le cadre des agglomérations, en dotant les autorités organisatrices des transports d'un nouvel outil de coordination des politiques de mobilité, de stationnement et d'urbanisme.* »[237]

La question de l'environnement implique de manière directe la prise en compte de la problématique des transports. Plusieurs nuisances environnementales, dont celles que nous étudions, sont engendrées par les déplacements. Le nouveau contexte juridique l'a bien compris, l'amélioration de la qualité de vie ne se limite pas à des orientations ou à des actions purement environnementales. Pourquoi ne pas réduire ces effets à partir de leurs sources ? Pour cela, nous jugeons important de mettre l'accent sur l'apport de la loi à ce secteur quant à la diminution de ces effets négatifs.

Les prémices de cette réflexion remontent à la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI)[238], qui met en place les dispositions nécessaires à l'élaboration des plans de déplacements urbains.[239] Le PDU[240] définit les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et de stationnement dans le périmètre des transports urbains en faveur d'une utilisation

[237] Bougard L., « *Le plan de déplacements urbains et la maîtrise des déplacements* », Intervention lors des Journées d'études organisées par les éditions Dalloz, sous les auspices de la revue Actualité Juridique Droit Administratif (ADJA), le 07- 12 - 2000.

238 Loi n°82-1153 du 30 décembre1982 d'orientation des transports intérieurs

239 Article 28 de la loi.

[240] La réalisation d'un PDU est une obligation pour les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 100 000 habitants. Ce plan est établi pour une durée de 5 à 10 ans et doit être révisé en cas de modification du périmètre des transports urbains.

plus rationnelle de la voiture et à la mise en œuvre d'une politique permettant l'intégration des piétons, des véhicules à deux roues et des transports en commun. Ces dispositions sont imposées par la Loi sur l'air du 30 décembre 1996 et qui fait du PDU un instrument de lutte conte la pollution atmosphérique : la loi met l'accent sur l'importance de l'équilibre entre la mobilité, les déplacements et la protection de l'environnement. Cette loi introduit également la prise en compte des transports dans les politiques d'urbanisme en termes de rationalisation de la demande de déplacement (L.110 du Code de l'urbanisme). Cela est clairement exprimé dans l'article L121-10 du Code de l'urbanisme. « *Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant de (…) maîtriser les besoins de déplacements (…) et de prévenir les pollutions et les nuisances de toute nature* ». Mais les POS qui devaient juste « *prendre en considération [...] les orientations des plans de déplacements urbains lorsqu'ils existent* »[241], ont longtemps relégué les objectifs de la loi de l'Air aux derniers rangs de leurs préoccupations. Et c'est dans ce contexte que l'articulation entre urbanisme et transport méritait encore d'être réaffirmée. « *La loi SRU prolonge et finalise ainsi la réflexion engagée […] sur la nécessité d'articuler rigoureusement l'urbanisme avec la politique des transports et des déplacements urbains et les politiques d'environnement.* »[242]

Si la loi sur l'air avait œuvré pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans les politiques de transports, les interconnexions entre urbanisme et transports étaient encore faibles : l'ambiguïté juridique existant entre ces deux champs de compétence a nécessité des clarifications juridiques et réglementaires. La loi SRU apporte cette réponse en permettant d'articuler avec cohérence le PDU dans les documents d'urbanisme : « *La loi sur l'air a accéléré la prise en conscience de la nécessité d'appréhender les déplacements de manière cohérente, globale et prospective et de l'articuler avec les thématiques environnementales. Elle a toutefois laissé entière la question de la mise en cohérence des dispositions des PDU dans les documents d'urbanisme, lacune regrettable que la loi SRU est venue combler.* »[243]

[241] Art L123-1 –1° du Code de l'urbanisme avant sa modification.
[242] Moliner M., 2003, « L'intégration des transports dans les documents d'urbanisme », *Etudes foncières*, n°103, mai-juin, p 16-20
[243] Ibid.

La loi SRU introduit le plan de déplacements urbains dans la hiérarchie des documents d'urbanisme. Le PDU se situe entre le SCOT et le PLU : le SCOT est opposable au PDU qui se trouve lui-même opposable au PLU.

« *La loi SRU a pour effet direct de renforcer les attributions des autorités organisatrices de transport et d'obliger les collectivités publiques à concevoir les politiques d'aménagement et de mobilité dans leur globalité.* »[244]. C'est ainsi que les rapports interrelationnels urbanisme/ transports trouvent leur articulation sur le plan opérationnel dans les nouveaux documents d'urbanisme. L'article L.121-1 du Code de l'urbanisme stipule le rôle déterminant que les instruments d'urbanisme jouent par rapport à l'organisation des transports et la diminution de leurs effets : « Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant de [...] maîtriser les besoins de déplacement [...] et de prévenir les pollutions et nuisances de toute nature. ».

Les documents d'urbanisme permettent de se saisir de l'organisation intersectorielle des champs de compétences pour favoriser certaines orientations politiques matière de transports : la mixité urbaine et la réduction des distances entre habitat et fonctions permettront de réduire les mouvements pendulaires et de maîtriser les besoins en déplacement. Les efforts consentis contre l'éparpillement urbain sont étayés par des dispositions permettant d'assurer une meilleure desserte en matière de transports en commun. Les PLU déterminent, et notamment par le biais du projet d'aménagement et de développement durable, les actions à entreprendre en la matière comme par exemple le traitement des espaces et voies publiques, « le *tracé et les caractéristiques des voies de circulation, à conserver, à modifier ou à créer. Y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public [...]* » (Code de l'urbanisme, art L123-1 6°)
Les transports s'inscrivent dans les orientations à adopter dans le cadre des PLU, au même titre que l'aménagement, l'environnement, l'économie locale et l'habitat. Le Plan local d'urbanisme fixe pour chaque zone les dispositions relatives aux stationnements, parkings, sites propres pour les transports en commun et les vélos, les aménagements de voiries, traitement des rues et espaces publics…

[244]Ibid

Les collectivités locales se saisissent de cette véritable boite à outils urbanistique pour entreprendre les actions nécessaires en matière de transport en fonction des enjeux locaux définis. C'est ce qui ressort l'enquête ECOLOC[245] effectuée auprès de 2000 collectivités locales.

Le développement du vélo et de la marche constitue l'action la plus plébiscitée. « *Tant en terme de réalisation que de projet et ce, quelle que soit la taille de la collectivité répondante. La formulation de l'action entraine de fait une adhésion forte dans la mesure où elle n'implique pas d'investissements lourds.* » Mais ce choix des modes de déplacement alternatif ne nous renseigne pas pour autant sur le niveau d'implications des collectivités locales en matière de mise en œuvre. « *Par ailleurs, la politique de soutien et d'incitation peut être très variable d'une collectivité à l'autre.*», note le rapport de l'enquête.[246] Cette observation reste valable pour les zones 30 qui ne demandent pas beaucoup de moyens financiers et logistiques.
Quant aux PUD, ils arrivent en 3ème position des priorités des collectivités locales en matière d'urbanisme. Ce résultat, plutôt positif, renseigne sur l'importance du PDU dans les démarches urbanistiques. Il s'agit là d'un élément d'analyse pertinent que nous envisageons de vérifier dans nos cas d'étude.

[245] Enquête ECOLOC 1992-2006 **:** depuis 1992, le BIPE réalise de manière récurrente l'enquête ECOLOC auprès des collectivités locales. Ces enquêtes permettent d'avoir une information sur les priorités des collectivités locales en matière d'environnement, sur les actions et projets qu'elles mettent en œuvre à court et moyen terme.
[246] Enquête ECOLOC, op.cit

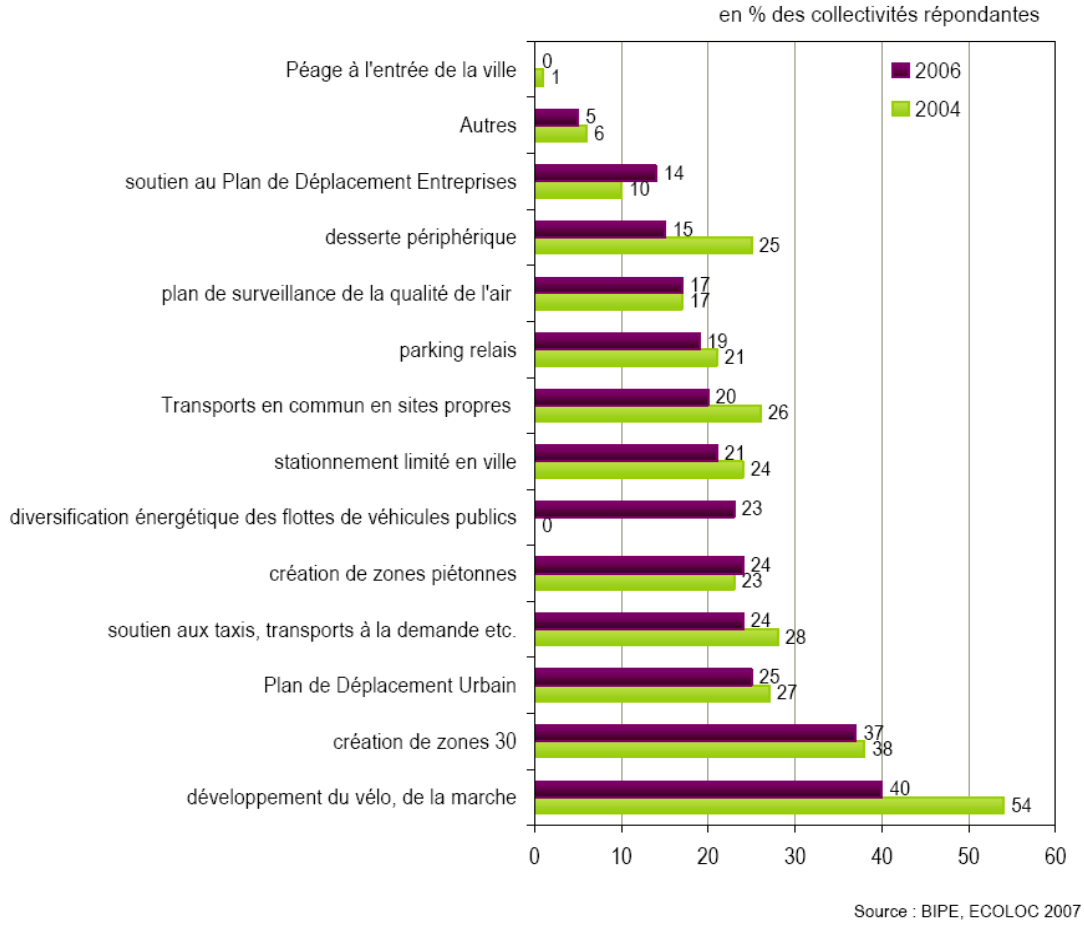


Fig. 19 - Implication des collectivités locales en termes d'action au croisement des thématiques des transports et de l'urbanisme.

1.3 La loi SRU, un nouvel urbanisme en gestation

1.3.1 Pourquoi de nouveaux documents d'urbanisme ?

« *La loi SRU de 2000 prévoit trois types de documents selon la dimension et le poids démographique des territoires. Le schéma de cohérence territoriale (S.C.O.T.) est appelé à remplacer le schéma directeur, il concerne une ville et toute son aire d'influence. Le Plan Local d'Urbanisme (P.L.U) remplace le P.O.S, il couvre l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes*[247]*. Enfin la carte communale, dans l'esprit de la loi est destinée aux petites communes au dynamisme limité.* »[248]

Quel est l'intérêt de cette nouvelle instrumentation ?
Le premier élément de réponse est le rapprochement entre les SDAU/POS mis en place par la loi d'orientation foncière et SCOT/PLU de la loi SRU. Nous pouvons d'ores et déjà évoquer un double objectif. Le premier consiste en l'amélioration de la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme (permis de construire, certificats d'urbanismes, déclaration de travaux, etc.) organisées autour de quelques thèmes principaux, et notamment : améliorer la gestion des contentieux ; faciliter la régularisation des vices de procédure mineurs... Le second est le renouvellement de la démarche de planification de façon à permettre une approche cohérente des politiques de la ville. Dès 1991, Louis Albrechts remet en cause les outils de planification de l'ensemble des pays européens. Pour cet urbaniste spécialiste de la planification, les documents adoptés au cours des années 60 se révèlent progressivement inadaptés aux enjeux urbains actuels[249]. Cela est perceptible à plus d'un niveau : rigidité et inadaptation aux conditions nouvelles, réponses normatives souvent bien trop générales, focalisation sur les facteurs physiques, absence d'une démarche concertée…

Les nouveaux instruments d'urbanisme permettraient d'adapter les outils juridiques au nouveau contexte urbain. Ces documents sont mieux ajustés au fait urbain, aux divers indicateurs de la vie

[247] La loi SRU favorise l'intercommunalité à l'échelle de l'agglomération. Elle renforce, pour cela, la loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
[248] *Aspects de la réalité politique territoriale française*, Op. Cit.
[249] Albrechts L.,1991, « Changing roles and potions of planners », *Urban studies*, vol 28, n°1

sociale et aux multiples acteurs et intervenants. Ils permettraient, selon la loi, de mieux appréhender la nouvelle dynamique urbaine dans un contexte de globalité.

Dans son article « *Une nouvelle loi, pourquoi faire ?* », L. Besson s'exprime avec optimisme sur l'ambition de rénovation de ces instruments : « *Avec la création des schémas de cohérence territoriale (SCT) et des plans locaux d'urbanisme, il y a bien davantage qu'un changement d'appellation de nos schémas directeurs et de nos POS : il y a l'ambition de rénover le contenu et les pratiques attachées à ces documents, pour en changer l'impact sur les politiques urbaines.* »[250]. Mais sous ces changements d'appellation, peut-on réellement parler d'une évolution dans l'esprit même des documents d'urbanisme ou s'agit-il simplement d'une période de reprise de confiance qui précède surtout un avenir d'incertitudes ?

1.3.2 Le schéma de cohérence territoriale, un outil d'intégration

C'est le schéma de cohérence territoriale[251] qui devrait assurer une meilleure cohérence entre l'ensemble des politiques publiques à l'échelle de l'agglomération. Il permet à la communauté de communes, d'agglomérations ou urbaine de concevoir un projet urbain commun et cohérent sur l'ensemble du territoire. Son rôle est de traiter les enclaves et les discontinuités socio-économiques existant dans le périmètre concerné. Le schéma de cohérence territoriale représente l'expression stratégique de l'aménagement et de l'urbanisme en tenant compte des politiques de l'habitat, des transports, de déplacements, d'équipement commercial mais également d'environnement. Le SCOT fait partie des outils mis en place pour concrétiser la volonté politico-juridique d'intégrer les politiques sectorielles en matière d'aménagement et d'urbanisme : « *La cohérence territoriale suppose la cohérence des politiques urbaines sectorielles, d'habitat, de transport, d'aménagement, de développement économique ou d'implantations commerciales.* »[252].

[250] Besson L., 2000, « Une nouvelle loi, pourquoi faire ? » *Etudes Foncières* n°86.
[251] art.123 et suivant du Code de l'urbanisme.
[252] Besson L., 2000, « Une nouvelle loi, pourquoi faire ? » *Etudes Foncières* op.cit.

Les collectivités locales définissent, par le biais de cet instrument, les perspectives de développement et d'évolution territoriale. Les orientations réfléchies et partagées devraient permettre de corriger les logiques sectorielles non coordonnées.
Le diagnostic établi par le SCOT permet de constituer un état complet de l'ensemble des perspectives économiques, démographiques, urbanistiques et environnementales. Il devrait également permettre de mettre l'accent sur l'équilibre, dans l'affectation, de l'habitat, des transports et des équipements.[253]
Le SCOT encadre les plans locaux d'urbanisme. Ceux-ci présentent à leur tour des Plans d'aménagement et de développement durable qui fixent les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacement des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile – *art. L 121-1 du Code de l'urbanisme.*

Il s'agit donc d'une organisation hiérarchique permettant d'aboutir à un projet urbain régissant la ville dans une perspective spatiale, socio-économique et environnementale.

« *Comme ces prédécesseurs immédiats, le PLU s'insère dans une pyramide de document normative de planification spatiale, et qui est subordonné par un lien souple de compatibilité à des documents intercommunaux […]* »[254]

1.3.3 Le plan local d'urbanisme : penser global, agir local

A l'échelle communale et intercommunale, la logique foncière, longtemps prévalente par le POS, est appelée à l'abandon au profit d'une logique urbanistique plus rationnelle. En effet, les choix retenus par l'ancien instrument se sont réduits, en grande partie, à des interdictions ou à des limitations du droit de construire. Cette signification strictement foncière était manifestement exprimée par l'urbanisme réglementaire. Elle était, par la suite, mise en œuvre par les diverses dispositions l'urbanisme opérationnel (ZAC, lotissements…). La vocation principale de l'instrument était retreinte à la production de segments urbains autour des villes.

[253] Art. L.122-1. du Code de l'urbanisme.
[254] Bouysou F., 2001 « Contenu des plans locaux d'urbanisme », *Droit et ville*, Toulouse.

Cependant, la délivrance des permis de construire ne peut être considérée, en tant que telle, comme une finalité. Le document d'urbanisme devrait exprimer, *a contrario* l'esprit d'un renouvellement urbain avec une vision d'ensemble : « *On a reproché au POS d'être un document à l'horizon étriqué, envisageant l'urbanisme au travers d'une simple police de l'occupation du sol, et au champ rétréci.* »[255].

La mise en place de la loi SRU a permis, sur le plan juridique, d'assurer l'évolution des documents d'urbanisme et cela à travers une conception urbanistique globale et cohérente. J.-L. Péru explique cette évolution en mettant l'accent sur l'approche transversale du projet d'aménagement : « *Il s'agit d'une loi qui passe d'une conception foncière du droit de l'urbanisme à une mise en œuvre sociale du projet d'aménagement considérant les multiples facettes de la ville : habitat, transport, activités économiques et commerciales, activités sportives et de loisirs ainsi que leurs conséquences environnementales.*»[256].

Les modifications effectuées sur les documents d'urbanisme concernent le champ territorial, le contenu des instruments et leur procédure d'élaboration. Nous ne pouvons pas nous consacrer à l'ensemble des réformes effectuées sur le plan procédural.[257]Notre principal objectif, au-delà de mettre l'accent sur les changements que la loi présente, est de situer ces évolutions instrumentales dans le contexte de la nouvelle approche adoptée. « *La fausse simplification des procédures, le développement des mécanismes de concertation avec le public, les nouveaux principes de zonage, l'intégration de l'urbanisme opérationnel dans la planification de droit commun posent bien des questions nouvelles* »[258]

Le PLU devrait corriger le caractère réglementaire du POS. Certes, il édicte des règles et servitudes d'urbanisme, mais celles-ci ne constituent pas l'objectif du plan. Il s'agit d'un document voulu pragmatique. Son règlement permet de favoriser le renouvellement urbain et de protéger la qualité architecturale et l'environnement. Les communes sont dès lors dotées d'un programme d'actions publiques, quasi-inexistant dans l'ancien instrument. Les règles souvent

[255] Lebreton J.-P., 2001, « Le plan local d'urbanisme », Actes du Colloque National du GRIDAUH, Orléans le 25 et 26 janvier 2001
[256] Péru J.-L., 2001, « Loi SRU : le nouveau régime des documents d'urbanisme », cahier détaché, *La gazette des communes* n°12-1950
[257] Nous renvoyons à cet égard au texte de la loi, et aux décrets d'application.
[258] Jégouzo Y., 2002, Préface du livre : *Le PLU : Plan d'Urbanisme Local*, Le Moniteur, Paris, 191 p.

arithmétiques (COS, taille des parcelles…) prescrites pour définir les formes urbaines, sont délaissées au profit d'autres dispositions plus réfléchies : voies et espaces publics, règles d'implantation, de hauteur, aspect extérieur des constructions et implantation des abords.

Certaines dispositions réglementaires du PLU, même si elles figurent dans le règlement du POS, ne sont pas définies selon la même logique. Les règles et servitudes sont édictées dans le nouvel instrument en fonction des choix préalables retenus dans le PADD mais avec plus de souplesse. L'objectif étant de se saisir des potentialités, des atouts locaux en tant qu'outil de développement et non pas de fixer des contraintes juridiques. La notion de projet évolue en fonction du contexte urbain actuel et de ses besoins. Gilles Pinson explique les dynamiques de projet et leur évolution, par les dispositifs et processus de gouvernance des villes. Il montre que les processus de projet constituent d'excellentes occasions de comprendre la structure du pouvoir dans les villes. Pour lui, la gouvernance actuelle est au besoin d'une perception plutôt politique que technique tout en impliquant l'ensemble des acteurs du territoire et valorisant ses ressources.[259]

L'articulation des ces objectifs tendrait davantage vers une définition collective des perspectives de développement souhaitées. Dès lors, le PLU offre l'opportunité d'une action plus concertée en « détrônant » le technicien et en permettant aux habitants de participer de façon concrète à la prise de décision. Le PLU revitaliserait la dynamique participative restée passive dans les POS : « *Auparavant, il n'y avait concertation obligatoire qu'en cas d'ouverture à l'urbanisation future et partant, uniquement en cas de révision ou de modification du POS.* »[260].

Le nouveau cadre réglementaire élargit le groupe de personnes publiques associées à l'élaboration pour permettre de mieux tenir compte des nouveaux enjeux de l'espace urbain. Les divers problèmes qui affectent la ville découlent de la multiplicité et de la complexité des aspects de la vie urbaine. La concertation entre les représentants de ces nombreux domaines, différents mais complémentaires, renforce l'approche transversale préconisée par la loi.

[259] Pinson J., 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *in* Lascoumes P, Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Paris, p. 199-233
[260] Cassin I., 2002, *Le PLU*, Le Moniteur, Paris, p 27.

2 Un PLU environnemental ?

En matière d'environnement, l'effort de la loi SRU est notable : élargissement des préoccupations environnementales, développement des mesures préventives et correctrices, traitement sur les différents types de pollution au regard du développement durable. La loi insiste sur le respect de l'environnement à travers sa préservation (sauvegarde du patrimoine naturel et urbain, qualité de l'air et de l'eau, des sols et des écosystèmes) mais aussi l'utilisation économe de l'espace, la maitrise des besoins de déplacement, la prise en compte des risques et la prévention contre les nuisances. C'est plus particulièrement la prise en compte de l'environnement dans l'ensemble des documents d'urbanisme qui se trouve renforcée et notamment dans le PLU.

La pérennité de cette démarche est conditionnée par la prise en compte simultanée des composantes écologique, économique et sociale. L'absence d'un seul pilier du « trépied », comme l'appelle J. Theys[261], pourrait entraîner de nombreux dysfonctionnements et déséquilibres : « *Le développement durable ne traite pas seulement de l'environnement, de l'économie ou de la société. Il est à la recherche d'un juste équilibre entre ces trois éléments*[262] ». La complémentarité entre ces trois aspects est à l'origine de l'adoption de l'approche globale et transversale qui aborde les multiples questions du fait urbain.

La loi SRU a fait du développement durable l'un des objectifs principaux des documents d'urbanisme et en particulier des PLU. Le législateur reconsidère donc la question environnementale. L'environnement bénéficie de la même importance que celle accordée aux autres politiques publiques : la loi énonce comme principe de base dans son article L 121-1 que les PLU doivent déterminer les conditions permettant d'assurer :

1 - « L*'équilibre entre le renouvèlement urbain, un développement urbain maitrisé, le développement de l'aspect rural, d'une part et la préservation des espaces effectués aux activités agricoles et des paysages d'autre part, en respectant les objectifs de développement durable.* » ;

[261] Theys J., 2002, « L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*, http://developpementdurable.revues.org

[262] Waller-Hunter J. (Responsable de la direction de l'environnement de l'OCDE), 2002, « Développement durable : au-delà de Johannesburg », *L'observateur* le 18-juin-.2002

2 - « U*ne utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maitrise des déplacements et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains,* ***la réduction des nuisances sonores****, la sauvegarde des ensembles urbains remarquable et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.*»

Ainsi, l'efficacité de cette loi dépend, pour une large part, d'une appropriation politique qui, si elle fait défaut, accentuera les dysfonctionnements urbains qui étaient à l'origine de son établissement. L'un de nos principaux objectifs est justement de vérifier, à travers notre recherche empirique, comment les dispositions de la loi sont véhiculées par les décideurs locaux et dans quelles mesures cette appropriation politique peut aller avec ou contre le sens de l'efficacité de la loi…

Les préoccupations environnementales devraient donc dépasser le caractère "accessoire" longtemps prédominé dans le POS : ce dernier, même s'il prend en considération de nombreux aspects liés à l'amélioration de la qualité de vie, reste en retrait par rapport à des problématiques importantes d'amélioration de l'environnement urbain. Jocelyne Dubois-Maury évalue dès la fin des années quatre-vingt, la pertinence des mesures environnementales dans le règlement du POS et ce faisant à travers une approche analytique des faits empiriques. Son étude souligne déjà la nécessité d'associer les thèmes environnementaux aux considérations de la vie urbaine : « *Ce découpage de l'environnement n'évacue pas cependant la confrontation de la préoccupation de protection de l'environnement avec d'autres rationalités essentiellement économiques, bien sûr.* »[263] .En 1987, soit treize ans avant la promulgation de la loi SRU, cette analyse a pu exprimer l'inadéquation des POS aux évolutions sociétales, environnementales et territoriales.

[263] Dubois-Maury J. & Vigezzi B., 1987, *L'environnement et le règlement du POS*, IUP, Créteil.

Biodiversité et milieux naturels	Pollution et nuisances	Gestion des ressources naturelles	Risques naturels et technologiques	Cadre de vie et patrimoine
▪ Recensement des milieux et espèces	▪ Qualité de l'air -effet de serre	▪ Matières premières	▪ Inondation	▪ Paysage
▪ Fonctionnement biologique des écosystèmes	▪ Qualité des eaux	▪ Ressources en eau	▪ Mouvement de sols	▪ Patrimoine bâti
▪ Exploitation et économie agricoles	▪ Assainissement	▪ Energies (maitrise de la consommation, énergies renouvelables)	▪ Feux de forets	▪ Espaces naturels
▪ Couverture et exploitation des bois	▪ Pollution des sols		▪ Risques technologiques	▪ Qualité des espaces publics
	▪ Déchets		▪ Transports de matières dangereuses	▪ Composition et structuration urbaines
	▪ **Nuisances sonores**			

Source : tableau élaboré sur la base des textes règlementaires définissant les champs de l'environnement pour un document d'urbanisme.
art L 121-1du Code de l'environnement
art L 110 du Code de l'urbanisme

Tab. 10 - Les domaines de l'environnement pris en compte dans le PLU

2.1 Tout pour une « environnementalisation » du PLU

La prise en compte de l'environnement n'est pas une étape qui vient se greffer au PLU à la fin de son élaboration. Elle doit être menée parallèlement à l'ensemble des aspects pris en compte dans le document. Il s'agit donc d'un processus itératif qui permet des allers et retours entre diagnostic, orientations, règlements et projet de façon à intégrer de la meilleure façon, les préoccupations environnementales.

Désormais, et au-delà de la présentation et l'énumération de données, le PLU doit :

- Localiser les enjeux environnementaux locaux ;
- Hiérarchiser les enjeux ;
- Apprécier l'impact du projet communal sur ces enjeux.

Afin de mieux révéler la prise en compte de l'environnement dans le Plan Local d'Urbanisme, il convient mettre l'accent sur les différentes mesures adoptées dans l'élaboration de chacun des éléments constitutifs du contenu de l'instrument.

2.1.1 Le rapport de présentation, première étape de la hiérarchisation des enjeux

Le rapport de présentation devrait exposer un diagnostic permettant de définir les besoins de la commune, notamment en matière d'environnement. L'article R. 122-0 précise que, pour l'ensemble des PLU, le rapport de présentation :

1. Expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L123-1 ;
2. Analyse l'état initial de l'environnement ;
3. Explique les choix retenus pour établir le PADD et expose les motifs de délimitation des zones, des règles qui sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations, d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement, sont interdites en l'application de l'article L123-2 ;

4. Evalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont il prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur

Le rapport de présentation explicite, explique et justifie les choix retenus afin de permettre l'élaboration du projet d'aménagement et de développement durable. Il constitue la base fondamentale sur laquelle reposent les intérêts et les préoccupations de la commune. Pour cela, il définit et hiérarchise les enjeux à tenir en compte en fonction des priorités politiques et les besoins des habitants.

Les orientations arrêtées dans le PADD définissent la politique de développement adoptée par les pouvoirs publics. Le discours technique et politique justifie, dans cette phase importante, les actions à entreprendre. Pour cela le rapport de présentation constitue, à notre avis, l'une des composantes les plus importantes de l'instrument.

2.1.2 Le plan d'aménagement et de développement durable, l'essence du PLU

Le PADD devrait logiquement décliner tous les enjeux environnementaux locaux identifiés dans l'analyse de l'état initial de l'environnement et notamment les enjeux jugés prioritaires.
L'objectif étant d'assurer la cohérence du projet en mettant en avant le lien avec les enjeux mis en lumière par le diagnostic. Le PADD définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L 121-1 du Code de l'urbanisme, les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune, notamment en vue de préserver la qualité architecturale et l'environnement. Pour cela, il tente de répondre à de nouvelles exigences :

- Qualité de la vie sociale en termes de mixité des fonctions urbaines et la diversité de l'habitat ;
- Qualité des espaces urbains et naturels, en termes d'utilisation économe et équilibrée de ces espaces. Cela implique également la maîtrise des déplacements à travers les plans de déplacements urbains PDU ;
- La préservation des ressources naturelles, de la qualité de l'air, de l'eau, de la prévention des risques naturels, des pollutions et des nuisances ;
- Mise en valeur des sites et du patrimoine à la recherche de la qualité architecturale.

L'un des enjeux de la prise en compte de l'environnement dans le PADD est la prospection : cette phase ne consiste pas seulement à s'interroger sur les conséquences d'un tel choix, mais à définir les orientations de façon à prévoir leurs impacts négatifs.

Afin de ne pas privilégier les discours aux actes, le PADD est sensé traduire le projet politique de la commune tout en respectant les principes du développement durable et la loi SRU, c'est-à-dire en adoptant une démarche polyvalente et intégrée. Cela n'est pas toujours le cas. Certains PADD comme notamment ceux de nos cas d'étude, mettent en valeur un discours politique captivant en matière de développement durable sans pour autant en donner une suite logique et concrète tant sur le plan des orientations en matière d'aménagement que sur le plan réglementaire *(cf. infra.)*A ce problème, s'ajoute un autre qui concerne plus précisément la démarche sectorielle qui perdure et que nous mettrons en évidence tout au long de la deuxième partie.

2.1.3 Le règlement

Chaque enjeu environnemental identifié dans l'analyse de l'état initial de l'environnement et décliné dans le PADD, doit se traduire dans le règlement pour être opérant.

La modification du zonage constitue aussi une avancée importante : les quatre zones définies dans le cadre du nouvel instrument désignent soit des zones urbanisables, soit des zones non-urbanisables[264]. Le règlement est fixé pour chacune de ces zones, selon la spécificité de chaque secteur. Les dispositions du règlement sont déterminées afin de permettre la protection des zones urbaines et naturelles. De même, la suppression des zones NB permet, en premier lieu, de protéger ces zones et, en second lieu, de faire face à la périurbanisation anarchique.

2.1.4 Les documents graphiques

Ces documents sont conçus pour assister le rapport de présentation et illustrer le règlement en vue d'enlever les éventuelles ambiguïtés et de transmettre l'essentiel de l'information. Ils délimitent le champ territorial des règles d'occupation des sols définies dans le règlement. Ils identifient les espaces boisés classés, les secteurs où s'impose la nécessité de protection contre les nuisances et les risques naturels (inondations, incendies de forêts, érosion, affaissements, avalanches ou

[264] Zones U - urbanisées, zones AU _ à urbaniser, zones N - naturelles et forestières, et zones A - agricoles.

risques technologiques). Ces documents ont un double objectif : d'une part, justifier les interdictions ou les conditions spéciales d'installation et de construction et d'autre part, définir les éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique.
Les documents graphiques constituent un important outil d'illustration, de compréhension et d'aide à la décision. Toujours est-il que l'accomplissement de ces objectifs dépend principalement de la qualité et de la présentation des documents ; la compréhension, la précision et la lisibilité des représentations graphiques sont donc le fait de la qualité de l'apport technique mais aussi décisionnel.

2.1.5 Les annexes

Parmi les documents énumérés dans les articles R.123 -13 et 123 –14 du Code de l'urbanisme, nous relevons :

- Les secteurs sauvegardés ;
- Les périmètres d'interdiction ou de réglementation des plantations et semis d'essences forestières, les périmètres d'actions forestières et les périmètres des zones dégradées à faible boisement ;
- Le périmètre des secteurs situés au voisinage des infrastructures de transport terrestres, dans lesquels des prescriptions d'isolement acoustique ont été dictées en application de l'article de l'article L 571-10 du Code de l'environnement.

Les annexes graphiques complètent également certaines pièces indicatives et documents spécifiques constitutifs. Ces annexes doivent contenir de nombreux plans dont les servitudes, schémas des réseaux d'eau et d'assainissement, systèmes de délimitation des déchets et le plan de prévision des risques naturels prévisibles. Elles contiennent également le plan d'exposition au bruit des aérodromes, documents de classification sonore dans les secteurs situés au voisinage des infrastructures de transports terrestres.

Bien que l'obligation de prendre l'environnement en compte soit mentionnée dans le Code de l'urbanisme (art.121-1), la législation s'enrichit de multiples actes réglementaires qui s'insèrent dans ce droit, mais qui relèvent directement du Code de l'environnement.

Ces dispositions complètent les textes du Code de l'urbanisme en vue de renforcer la prise en compte de l'environnement par le plan local d'urbanisme. La protection contre les nuisances sonores, même si elle fait partie des objectifs environnementaux, est intégrée dans les dispositions du Code de l'urbanisme, ce qui illustre vraisemblablement l'appréhension globale et cohérente des problèmes de l'espace urbain. Aussi, il importe de rappeler que notre hypothèse de départ est que la réduction des nuisances sonores peut être optimisée en articulant ses actions à l'urbanisme et à la construction.

Le rapport de présentation	Le PADD	Le règlement et les documents graphiques	Les annexes
▪ Diagnostic et analyse de l'état initial de l'environnement ; ▪ Justifier des choix établis pour le PADD, et les contraintes à l'utilisation des sols ; ▪ Evaluer les incidences des orientations du PADD sur l'environnement[265]	▪ Traduit le projet politique de la commune tout en prenant en compte la préservation de l'environnement. ▪ Prévoit des actions et opérations d'aménagement de façon à améliorer la qualité de l'environnement	▪ Décliner plus concrètement le contenu de façon réglementaire.	▪ Références juridiques ; ▪ Dispositions complémentaires (ex : classement sonore) ; ▪ Cahiers techniques…

Source : M. Abou Warda sur la base des textes juridiques en la matière.

Tab. 11 - Tableau synoptique de la prise en compte de l'environnement dans les composants du PLU

[265] Évaluation renforcée depuis la transposition de la directive européenne du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, dont les documents d'urbanisme.

Si l'on considère cette « environnementalisation » du PLU comme un idéal type, il faut bien souligner les particularités singulières de chaque territoire par rapport aux autres : le territoire est, rappelons-le, « *un construit social historique difficilement reproductible comme tel par d'autres.* »[266]. Cette perspective permet d'élargir la vision d'une politique urbaine plus adaptée de façon à valoriser ce « construit ». Dans un domaine très marqué par les pratiques normatives, il nous semble important de noter que l'enjeu principal porte sur la capacité du PLU à bien mener la démarche transversale et interdisciplinaire. Pour ce faire et pour suivre les collectivités locales dans cette nouvelle approche, l'appréciation de leurs expériences parait nécessaire. « *Il convient en outre d'anticiper ses conséquences possibles […] afin de prévenir d'éventuelles difficultés.* »[267]. Plusieurs outils d'évaluation et d'accompagnement sont dès lors développés au cours de ces dernières années dont nous citons : l'approche environnementale sur l'urbanisme, l'évaluation environnementale, HQE²R **…**

2.2 Développement du suivi des expériences

2.2.1 L'approche environnementale sur l'urbanisme (AEU)

La démarche AEU est initiée dès 1996 par l'ADEME afin de développer une méthodologie d'approche environnementale à l'échelle des projets d'aménagement et de planification locale concernant les thématiques de l'énergie, la gestion des déplacements, l'environnement sonore, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, la diversité biologique et le paysage. Cette démarche est encore davantage renforcée par la loi SRU qui impose le développement durable comme un enjeu fondamental commun à l'ensemble des documents d'urbanisme. Ces reformes réglementaires, conjuguées aux évolutions actuelle du contexte urbain et au progrès méthodologique et technique des aspects environnementaux, ont permis de réadapter cette démarche en profondeur : l'AUE est actuellement la démarche qui permettrait aux responsables de la planification territoriale, d'urbanisme et d'aménagement urbain d'intégrer les enjeux et les questions environnementales en amont des procédures et des projets urbanistiques (SCOT, PLU, ZAC, etc.), en vue d'améliorer la gestion de l'environnement tout en assurant une pluralité d'acteurs impliqués.

[266] Colletis G., Pecqueur B., 1995, « Politiques technologiques locales et création de ressources spécifiques », Rallet A. et Torre A. (sous la direction de), *Économie industrielle et économie spatiale*, Economica, Paris.
[267] Perret B., (2001), « L'évaluation des politiques publiques », La Découverte, Paris, p17

Cette démarche tend, au-delà du rapport de conformité réglementaire, à conforter le lien entre urbanisme et environnement.

Dans ce sens, les objectifs de l'AEU consistent à :

- contribuer au respect des exigences réglementaires en matière d'environnement : l'AEU impliquerait une mise en cohérence entre les actions urbaines et l'arsenal législatif français en matière d'environnement comme par exemple la loi Bruit, la loi sur les déchets, la loi sur l'eau… ;
- faciliter l'intégration des politiques environnementales dans le projet : le croisement des politiques environnementales aux politiques urbaines est en faveur d'un choix urbanistique cohérent et donc plus transversal ;
- caractériser les principes d'une qualité urbaine plus durable : l'approche environnementale se saisit des potentialités existantes pour offrir aux collectivités des options stratégiques de développement territorial et d'anticipation en fonction des enjeux et du contexte local ;
- contribuer concrètement à la qualité environnementale du projet urbain.

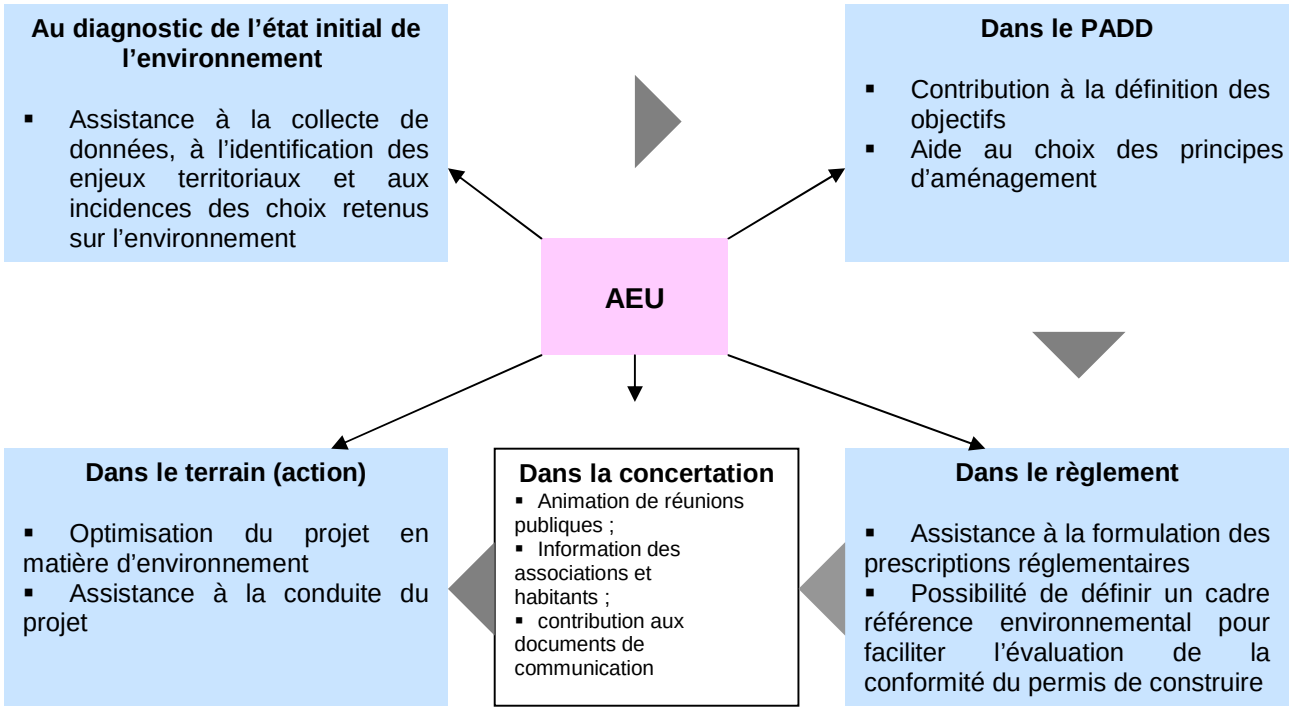
La démarche urbanistique constitue une opportunité pour l'articulation transversale des préoccupations environnementales à différents niveaux en partant des études préalables jusqu'à la procédure de concertation. L'approche environnementale sur l'urbanisme contribue, dans ce sens, à la réalisation de certains arbitrages parfois difficiles entre l'amélioration de la gestion de l'environnement et certaines aspirations de développement local à travers la mise en œuvre de solutions, dont la performance est mesurable à l'aune des multiples critères impliqués.

L'AEU peut s'intégrer directement dans les procédures d'aménagement : aux études préalables (diagnostics, études d'impact, dossier de création de ZAC, etc.) lors de la définition du programme d'aménagement, aux cahiers de charges de consultation, etc., ou être réalisée en parallèle. Elle consiste alors en une étude spécifique réalisée à un moment donné du projet d'aménagement pour avoir un regard environnemental sur le projet. Il est alors nécessaire de réintégrer les préconisations de l'AEU dans les documents de la procédure réglementaire afin de pouvoir y donner suite.

L'ADEME définit la méthodologie de l'étude en trois temps :

- Réalisation d'un état des lieux de l'environnement : recensement des informations, mobilisation du système d'acteurs, identification des enjeux territoriaux, définition d'axes prioritaires d'actions ;
- Assistance durant le déroulement du projet de façon à veiller à l'intégration des préoccupations environnementales tout au long de l'élaboration du projet ;
- Identification des problématiques nécessitant une analyse approfondie. L'AEU peut aider dans ce sens à l'élaboration des cahiers des charges des prestations complémentaires à mener.

Selon l'ADEME, en 2008 plus de 250 opérations d'AEU ont été engagées sur le territoire national. Ces expériences sont récentes et ne permettent pas de disposer du recul nécessaire à l'évaluation de leurs effets sur l'efficacité environnementale des PLU.



Source : M. Abou Warda

Fig. 20 - Application de l'approche environnementale sur l'urbanisme au PLU

2.2.2 L’évaluation environnementale

La préservation de l’environnement apparaît donc comme un objectif à part entière des PLU. La directive européenne sur l’évaluation des incidences des plans et programmes sur l’environnement rend obligatoire cette évaluation environnementale des plans et programmes et vient compléter les exigences de la loi SRU en la matière. Cette directive a été transposée en droit français par l’ordonnance n°2004-489 du 03 juin 2004, et complétée par la parution de deux décrets d’application en date du 27 mai 2005 : le décret n°2005-613 décline la notion d’évaluation environnementale des plans et programmes de manière générale et en dessine le contenu ; le décret n°2005-608 est relatif à l’évaluation environnementale des incidences des documents d’urbanisme sur l’environnement et modifie le Code de l’urbanisme.

Le terme général d’ « évaluation environnementale » peut s’appliquer à un ensemble de processus ou démarches ayant pour objectif la prise en compte de l’environnement dans une perspective de développement durable. Elle se caractérise par une double démarche **d’expertise technique** (rapport environnemental, étude d’impact…), et **de concertation** pour informer, pour consulter, et pour faire participer les populations concernées à l’évaluation. Elle vient en réponse au constat que la pratique de l’évaluation des impacts des projets a permis d’atténuer ou de compenser les impacts d’un projet sur l’environnement sans pour autant susciter le débat sur la justification du choix de développement que les projets pris sous-tendent. **L’évaluation environnementale est mise en place pour atteindre un triple objectif :**

- mieux apprécier les incidences et enjeux des décisions publiques ;
- favoriser la participation et l’information du public ;
- solliciter l’avis d’autorités ayant des compétences environnementales.

Le champ d’application de l’évaluation environnementale concerne tous les SCOT et les PLU « *susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement.* ». Il s'agit des PLU qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements soumis à une évaluation de leurs incidences sur un site Natura 2000 ou en l'absence de SCOT, des PLU relatifs à un territoire de plus de 5 000 ha et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants ou prévoyant des projets d'urbanisation de grande ampleur.

La nouvelle procédure modifie le contenu du rapport de présentation des SCOT et des PLU car, en plus de la présentation du diagnostic et de la description de l'articulation du schéma avec les documents avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération, le rapport doit :

- analyser l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant notamment les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma ;

- analyser les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et exposer les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones Natura 2000 ;

- expliquer les choix retenus pour établir le PADD et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés et les raisons qui justifient le choix retenu vis-à-vis des autres solutions ;

- présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement ;

- rappeler que le schéma fera l'objet d'une analyse des résultats de son application au plus tard à l'expiration d'un délai de 10 ans ;

- comprendre un résumé non technique des éléments et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ;

- préciser, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées.

Dans le cadre du porter à connaissance, l'Etat doit informer les communes et leurs groupements compétents des contraintes environnementales imposées au niveau international, européen ou national. Il devra également, à la demande des collectivités, leur fournir toutes les informations nécessaires devant figurer dans l'évaluation environnementale du rapport de présentation. Trois mois avant le lancement de l'enquête publique sur le projet de SCOT ou de PLU, le préfet est saisi pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet du document d'urbanisme.

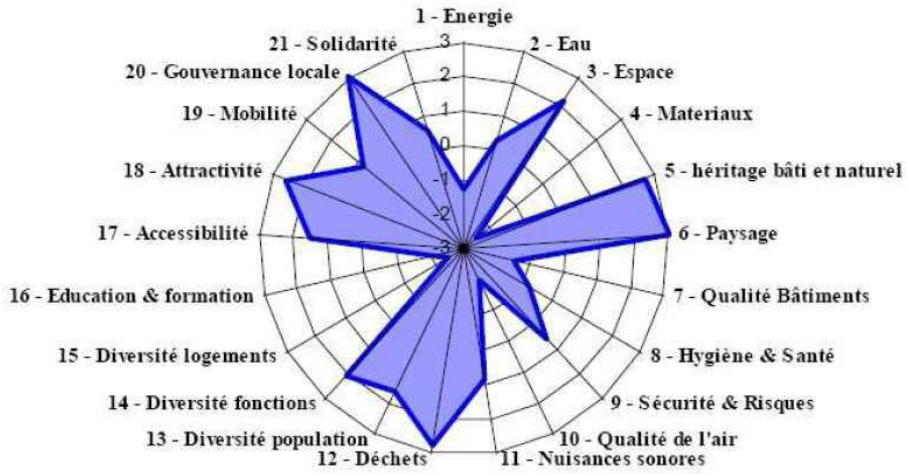
Il s'agit d'un avis simple qui est réputé favorable dans un délai de trois mois et joint au dossier d'enquête publique.

2.2.3 La démarche HQE²R

Il s'agit d'un projet de recherche européen coordonné par le CSTB ayant pour but « *d'élaborer une démarche ainsi que des méthodes et des outils à destination des collectivités locales et de leurs partenaires afin de les aider dans leurs projets de renouvellement urbain.* »[268]. Cette démarche vise à intégrer le développement durable dans les projets d'aménagement et de renouvellement urbains pour la transformation durable d'un quartier. Elle est issue d'un projet européen coordonné par le CSTB et cofinancé par la Commission européenne, de début juillet 2001 à fin mars 2004, portant sur l'intégration du développement durable dans les projets d'aménagement et de renouvellement urbains à l'échelle des quartiers et leurs bâtiments (« sustainable renovation of buildings towards sustainable neighbourhoods. »).

La démarche HQE²R est structurée sur 6 principes d'action, 5 objectifs et 21 cibles de développement durable (lesquelles sont déclinées ensuite en 61 indicateurs). Elle comprend de nombreux outils opérationnels pour la transformation durable d'un quartier (ou territoire), le modèle ENVI (environmental impacts) d'évaluation environnementale d'un projet urbain ou d'un territoire (modèle rebaptisé SILENE) par EDF, le modèle INDI (Indicators impacts) d'évaluation d'un projet de quartier ou d'un quartier au regard du développement durable. Le projet a permis de réunir 11 partenaires (centres de recherche et universités) et 13 municipalités (dont Angers et Cannes) issues de 7 pays : la France, l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Danemark et les Pays- Bas. A l'issue de l'évaluation, le modèle permet d'établir un « profit de développement durable » du quartier : (figure ci-dessous)

[268] Charlot-Valdieu C. et Outrequin P., 2003 « Méthodologie pour un renouvellement urbain durable à l'échelle des bâtiments et des quartiers », *The european Comission Communitiy Research*, janvier 2003, p 43.



Source : Charlot-Valdieu et Outrequin, 2004

Fig. 21 - Profil établi par le modèle INDI. Le diagramme radar offre une vision globale des 21 indicateurs d'évaluation. Les indicateurs les plus éloignés du centre sont les indicateurs les plus prix en compte

Les outils de cette démarche peuvent être réadaptés à d'autres échelles territoriales que le quartier comme le modèle INDI qui a été utilisé pour l'élaboration du SCOT de Lorient.

2.3 Le changement de l'approche implique-t-il un changement de logique ?

Dès le début de la procédure d'élaboration du PLU, la capacité de réunir les données, et notamment environnementales, est essentielle car elle permet aux concepteurs du plan de faire appel à d'autres compétences et donc d'adopter une démarche pluridisciplinaire à laquelle ils ne sont souvent pas familiarisés. Il est donc question de croiser un ensemble de politiques sectorielles relatives à l'habitat et la démographie, l'emploi et l'économie, les déplacements, les risques naturels et technologiques … Mais comment peut-on parler d'interdisciplinarité quand le PLU est « monopolisé » par la direction de l'Urbanisme et quand les autres services,- et notamment celui de l'environnement, ne sont pas informés ni sollicités, même pour des données relatives à l'état initial de l'environnement ?

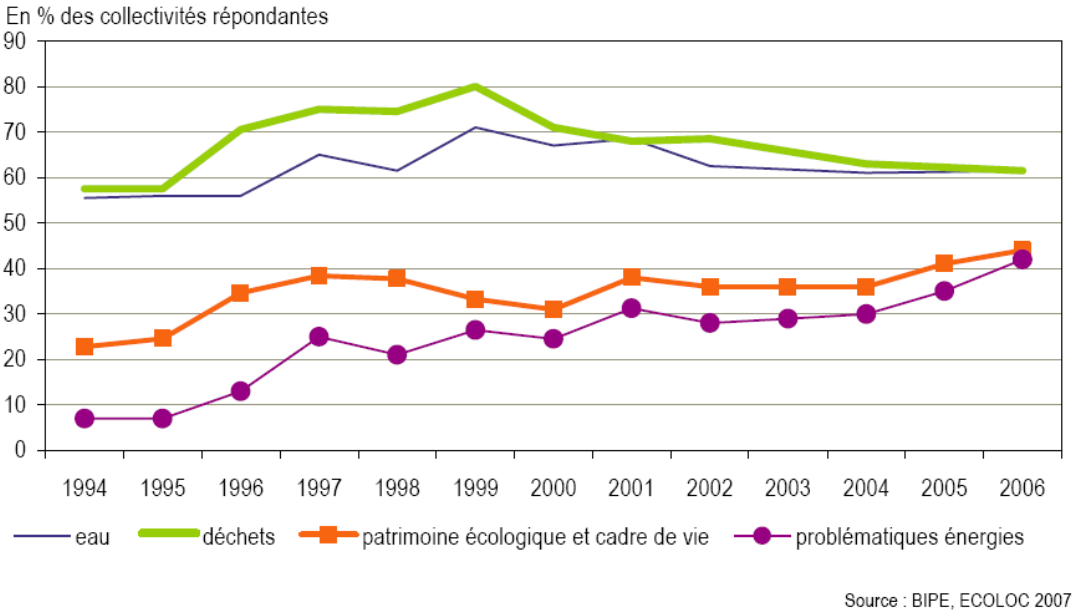
On pourrait expliquer cet état de fait par le besoin des collectivités locales de suivre une démarche d'élaboration normalisée. Une sorte de guide leur permettant de passer étape par étape

la démarche méthodologique d'établissement du PLU. Les acteurs publics se réapproprient donc la même approche de l'élaboration d'un POS amélioré avec la même logique d'approche. Aussi, la confusion est de vouloir toucher à tous les aspects environnementaux, alors qu'il est important d'identifier les enjeux et de les hiérarchiser.

Pourtant les outils et les expériences qui permettent de renseigner sur la prise en compte des préoccupations environnementales dans les documents d'urbanisme ne manquent pas, comme par exemple : « l'Etude régionale sur la prise en compte de l'environnement dans les PLU » élaboré par la DIREN Languedoc-Roussillon en 2004, qui constitue un document-cadre à la constitution de l'état de connaissances, à l'élaboration des questionnements, à l'identification des enjeux et enfin à la définition des mesures à prendre ; ou encore « La démarche de prise en compte de l'environnement dans les PLU des sites témoins », rapport établi par le bureau d'étude « Territoires, sites et cités » et qui renseigne sur cette étude concernant différentes villes françaises telles que Le Séquestre, Rochefort-sur-Mer, Evry et Joinville.

La prise en compte de l'environnement dans les documents locaux d'urbanisme est donc liée évolutions progressives tant sur le plan culturel (culture de gestion classique) que sur le plan méthodologique. Mais la nécessité de changer la façon de considérer les questions environnementales impliquerait la sensibilisation des acteurs (élus, bureaux d'études, services publiques ou privés participants à l'élaboration) car les efforts des collectivités locales en matière de développement durable sont notoires[269] mais ils restent tout de même au sillage de l'environnement et donc sectoriels : l'enquête ECOLOC permet d'effectuer une lecture de l'évolution des priorités affichées par les collectivités locales en matière d'environnement.

[269] Le comité 21 recense au 1 septembre 2006, 204 collectivités engagées dans la démarche de l'agenda 21. Parmi celles-ci, plus de 90% ont élaboré un ou plusieurs plans d'action.



Source : BIPE, ECOLOC 2007

Explication du graphique :

Part des collectivités répondantes considérant comme prioritaire le domaine cité.

Plusieurs réponses possibles.

Eau
- l'eau potable
- l'assainissement / épuration

Déchets
- la collecte des déchets
- le traitement des déchets

Patrimoine et cadre de vie
- l'enfouissement des lignes électriques
- le cadre de vie
- le nettoyage des rues
- le bruit
- le patrimoine écologique
- la dépollution des sols

Problématique énergie
- l'efficacité énergétique
- la production décentralisée d'énergie et développement des ÉNergies Renouvelables (ENR)
- la lutte contre la pollution de l'air
- la surveillance de la qualité de l'air
- les transports propres et l'urbanisme

Fig. 22 - Les priorités environnementales des collectivités locales et de leurs groupements en termes d'investissements par domaines d'environnement

Les déchets apparaissent au premier rang des investissements locaux : en 2006, 62% des collectivités locale se déclarent vouloir encore augmenter leur budget en la matière. L'eau arrive en deuxième position puisque 61% des collectivités locales la considèrent comme prioritaire en 2006. On remarque aussi l'émergence de deux autres thématiques prioritaires en termes

d'investissements financiers locaux : il s'agit d'abord du « patrimoine et cadre de vie » dont le bruit fait partie et ensuite de la problématique énergétique dont les transports propres et l'urbanisme.

L'écart qui existe entre les priorités accordées par les collectivités locales en termes d'investissement prévu s'estompe progressivement entre d'une part, les domaines des déchets et de l'eau et d'autre part, le cadre de vie et la problématique d'énergie, mais il reste timide comparé à l'importance des effets qu'ils peuvent impliquer. On peut facilement imaginer les difficultés financières qui limitent la portée de certains choix stratégiques et affaiblissent par conséquent leur efficacité.

En ce qui concerne le bruit, nous pouvons remarquer qu'il est parmi les questions qui bénéficient de la plus petite part d'investissements financiers locaux et donc qui mobilisent le moins les collectivités locales.

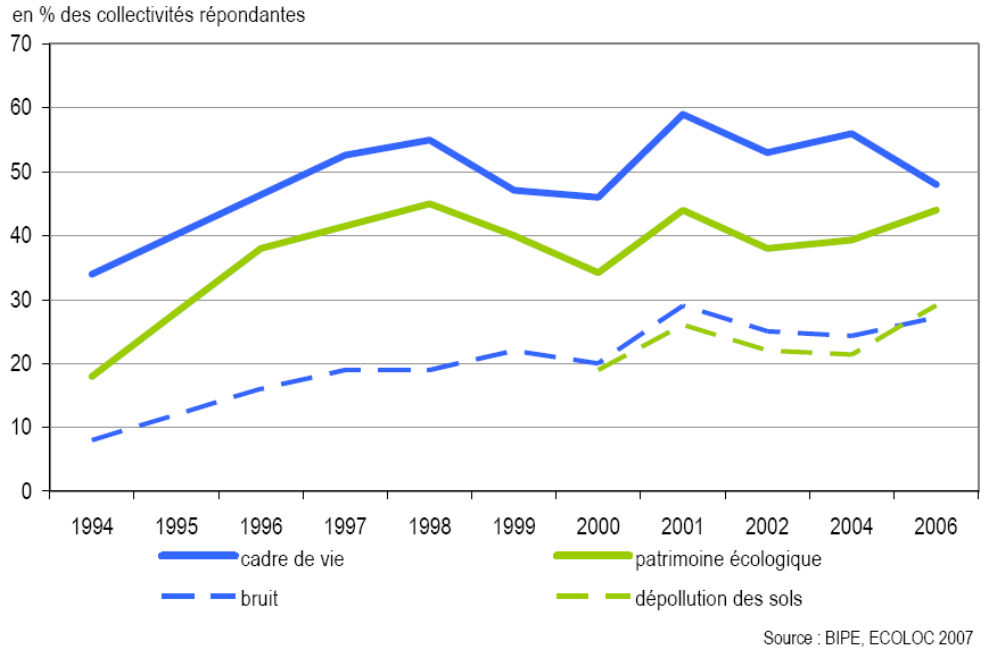


Fig. 23 - Indicateur des priorités d'investissement des collectivités locales dans le domaine du patrimoine écologique et du cadre de vie

On pourrait retenir de façon générale que le bruit n'est pas un enjeu prioritaire et que la perception de l'environnement se restreint aux préoccupations nécessitant une action « simpliste ». Cette approche est essentiellement technique et s'appuie sur un paradigme

analytique où la science et la technique sont en capacité de surmonter la plupart des problèmes environnementaux, dont principalement le recyclage des déchets, la qualité de l'eau, l'assainissement… Pour le bruit, au delà de certaines collectivités proactives en la matière, il y a une appréhension préalable compte tenu de la complexité du phénomène. Ce constat est d'autant plus conforté par les résultats de la première enquête destinée à déterminer le profil "développement durable" dans 200 grandes villes de France : si le bruit est retenu dans les 12 indicateurs environnementaux du développement durable, la mobilisation des élus autour de ce problème reste limitée du fait des nombreuses interconnexions des actions en la matière.

Liste des indicateurs	Indicateurs significatifs des villes les plus performantes	Enseignements
12 indicateurs : • qualité de l'eau • préservation de la ressource en eau • assainissement • lutte contre l'effet de serre • entretien des espaces verts • traitement des espaces pollués • quantité de déchets • tri des déchets • traitement des déchets • nuisances sonores • écologie urbaine • risques naturels et technologiques	• " Qualité de l'eau " • " Assainissement "	• Quelques collectivités locales ont engagé un plan local de qualité de l'air. • Certaines villes ont formalisé des engagements en matière de lutte contre l'effet de serre. • La lutte contre les nuisances sonores est un enjeu complexe qui nécessite des moyens diversifiés et transversaux.

Source : l'agence BMJ CoreRatings 2004

Tab. 12 - Principaux enseignements sur le critère "Environnement"

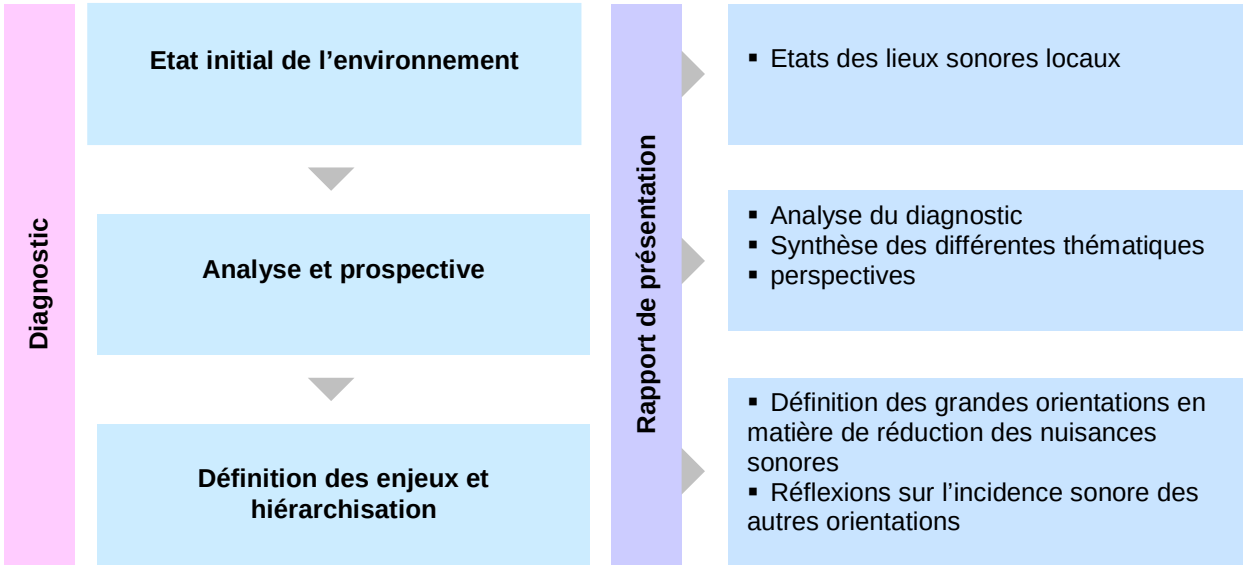
Le développement durable est porteur d'une gestion intégrée de l'ensemble des préoccupations environnementales, sociales et économiques. Toute les actions et pas seulement celles du bruit, nécessitent une dynamique intersectorielle. De fait, nous pouvons soutenir qu'il n'existe plus d'action « simpliste ». Mais alors, pourquoi les acteurs locaux passent-ils devant l'opportunité d'une meilleure prévention contre les nuisances sonores ?

L'interaction urbanisme/bruit offre pourtant l'opportunité de se saisir d'une boite à outils incontournable pour prévenir contre le bruit et le corriger dans certaines situations.

3 Le bruit dans le PLU : les solutions sont multiples, mais encore faut-il les saisir…

Le PLU prend en compte les risques et les nuisances susceptibles de compromettre l'urbanisation et détériorer la qualité de vie. Il détermine « *les conditions permettant d'assurer [...] la réduction des nuisances sonores* » article L121-1du Code de l'urbanisme. Le choix de la prise en compte de la problématique du bruit dans le PLU est arrêté dès la phase de l'état initial de l'environnement en fonction des enjeux de la commune, de ses priorités et de la volonté politique de se « focaliser » ou pas sur la lutte contre les nuisances sonores. Ce choix pourrait être également fait à l'initiative d'un ou de plusieurs techniciens qui en font leur «cheval de bataille », comme pour le cas de la Direction départementale de l'Isère à l'origine de l'élaboration du guide « PLU et bruit, la boite à outils de l'aménageur », ou le cas de la commune de Boulogne-Billancourt (politique environnementale axée notamment sur le bruit). La prise en compte du bruit se traduit dans le contenu du PLU en plusieurs étapes allant du diagnostic jusqu'aux mesures à mettre en œuvre.

3.1 Le rapport de présentation comme phase de départ



Source : Schéma repris du guide « Plan local d'urbanisme et bruit, boite à outil de l'aménageur» et soumis à quelques modifications.

Fig. 24 -Traduction des étapes de prise en compte du bruit dans le rapport de présentation

3.1.1 Le diagnostic

Il permet de dresser un diagnostic de la situation sonore afin de donner le moyen au document d'urbanisme de préserver la qualité de l'environnement sonore lorsqu'elle est satisfaisante et de prévenir l'apparition de nouvelles nuisances sonores.

A. L'état initial de l'environnement

La part du bruit dans le diagnostic pourra avoir un niveau de précision variable en fonction de la pertinence donnée par les décideurs locaux à cette problématique. M. Esmanjaud et V. Poirot énumèrent dans ce contexte quatre niveaux d'analyse variant « *suivant la sensibilité de la population et l'intérêt des élus pour la problématique du bruit.* »[270]

Niveau obligatoire	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
Reporter le classement sonore des voies et, le cas échéant, des plans d'exposition au bruit.	Faire un inventaire des sources de bruit ainsi que des bâtiments sensibles.	Se munir de la cartographie sonore en tant qu'outil d'illustration, de représentation et d'aide à la décision.	Se saisir des études acoustiques tant qualitatives que quantitatives. Ex : carte des ambiances sonores.

Source : tableau effectué à partir de la classification donnée par M. Esmanjaud, « Aller plus loin dans la prise en compte du bruit dans le PLU »

Tab.13 Les niveaux d'analyse du diagnostic selon M. Esmanjaud

Les données reportées obligatoirement dans le PLU concernent « *Les plans d'expositions au bruit des aérodromes et le classement sonore des voies routières et ferroviaires.* » (art. R123 - 4° et 5° du Code de l'urbanisme). Il s'agit d'un outil d'aide à la décision permettant de connaître les zones affectées par le bruit et d'en tenir compte dans le PADD et le règlement.

[270] Esmanjaud M., Poirot V., « Aller plus loin dans la prise en compte du bruit dans le PLU », Actes des 4èmes Assisses de la qualité de l'environnement sonore, Avignon, 18,19 et 20 janvier 2005.

Le niveau obligatoire : L'obligation d'élaborer le classement sonore des voies routières ferroviaires est soumise également aux dispositions de l'article 13 de la loi relative à la lutte contre le bruit, désormais codifié par l'article L.571-10 du code de l'environnement. Nous la retrouvons aussi dans les articles L.111 -11, L.111- 11-1, R.123-23-2 du Code de la construction et de l'habitation. Cet arsenal juridique appuie la nécessité d'effectuer le classement sonore afin de concevoir un document de référence accessible et exploitable par l'ensemble des secteurs concernés par le bruit. La présence de ces dispositions dans les secteurs de l'urbanisme, l'environnement et la construction renforce le lien voulu transversal entre les divers domaines de la vie urbaine.

Niveau 1, l'inventaire

Il est essentiel d'identifier les points de conflits ou d'incompatibilité entre les sources de bruit, existantes ou futures, et les zones calmes à préserver. C'est dans ce cadre que l'inventaire représente l'outil essentiel d'évaluation des contraintes acoustiques. Il consiste à recenser :

- les différentes sources de bruit diurnes, nocturnes, permanents ou non : transports, gares, activités industrielles, commerciales ou agricoles ; établissement de loisirs nocturnes, équipements bruyants (extracteurs, ventilateurs, compresseurs…) ;
- les secteurs ou constructions sensibles au bruit : établissements scolaires ou d'accueil de petite enfance, établissements de soins médico-sociaux, maisons de retraite, jardins, parcs, zones résidentielles… ;
- les secteurs affectés par les sources de bruit ou par des nuisances potentielles : les zones de bruit critique et les points noirs du bruit routier et ferroviaire, zones mixtes activités/habitats…

L'inventaire est habituellement élaboré sur la base des données techniques et acoustiques et, plus récemment, des plaintes déposées par les habitants - ce qui constitue une évolution significative. Il devrait donc permettre d'écouter les habitants, de comprendre leur sensibilité et de réfléchir aux possibilités d'une coexistence entre les activités économiques, les espaces publics et l'habitat, de gérer la mobilité urbaine tout en apportant des solutions concrètes à la population gênée par le bruit. L'important étant d'arriver à croiser la question du bruit avec les autres enjeux de la commune et de définir les mesures intersectorielles pertinentes.

Niveau 2

Les cartes des niveaux sonores sont établies sur la base des calculs prévisionnels[271]. Elles visent à préciser les niveaux sonores existants autour des principales sources de bruit. Pour le bruit des transports terrestres, ces méthodes de modélisation permettent d'évaluer les multiples contraintes à l'urbanisation mais aussi l'impact de la circulation dans la zone étudiée. Nous rappelons, dans ce contexte que ces cartes sont élaborées sur la base de la directive 2002/49/CE du Parlement européen sur les nuisances sonores. Celle-ci oblige toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants de disposer d'un tel outil d'ici 2007. En ce qui concerne le bruit de la circulation urbaine, ces méthodes de simulation ne couvrent pas véritablement l'ensemble des sources de nuisances. En effet, la constitution virtuelle du bruit routier est fondée sur des paramètres liés au trafic, au bâti et au revêtement de la chaussée. Les autres nuisances sporadiques telles que les klaxons, les motos ou les camions de livraison, ne peuvent pas être modélisés. La modélisation, même si elle constitue en tant que tel l'outil privilégié pour l'établissement du diagnostic, ne rapporte pas un recensement complet de l'ensemble de ces nuisances. Elle doit être complétée par les autres outils de représentation pour aider à la décision.

Niveau 3, les cartes d'ambiance sonores

La carte d'ambiance sonore vise à représenter la qualité de l'environnement sonore sur tout ou une partie du territoire communal. Ces cartes sont particulièrement qualitatives et complètent l'ensemble des données quantifiées relatives au bruit. Certes, ce sont les décibels qui déterminent les aires d'influence du bruit ambiant mais ils restent insuffisants en l'absence de ces cartes d'ambiance. Ces cartes sont élaborées à l'aide de la participation des habitants en permettant de tenir compte de la gêne.

B. L'analyse

Cette étape d'analyse permet d'aboutir à une vision systémique du territoire communal et de définir les tendances dans son évolution à partir de l'état initial réalisé par grandes problématiques dont notamment le bruit. Il s'agit donc de faire la synthèse des différentes analyses thématiques sur la commune, d'étudier leurs interactions, de faire le bilan des contraintes et opportunités du contexte communal et de les mettre enfin en perspective.

[271] La méthode des calculs prévisionnels a fait l'objet d'un aperçu lors de la première partie.

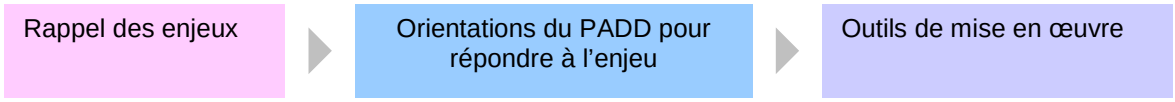
C. Définition des enjeux et hiérarchisation

Cette étape permet de préciser, hiérarchiser et décliner les enjeux de la commune pour les définir ensuite en termes d'objectifs et d'orientations. Deux niveaux de réflexion sont proposés, à savoir les orientations en matière de lutte contre les nuisances sonores et l'évaluation de l'incidence sonore des autres orientations :

- la définition des orientations du PLU en matière de nuisances sonores où il sera question de réduire le niveau du bruit, de préserver la qualité des secteurs calmes et d'encadrer les conditions d'implantation des activités bruyantes ;
- l'évaluation de l'incidence sonore des autres orientations du PLU comme par exemple la mixité des fonctions urbaines, la densification des secteurs urbanisés et les plans de déplacements urbains. Ces mesures ont pour priorité de prévenir contre les nuisances susceptibles d'exister sur le territoire. Les orientations qui concernent l'organisation des transports terrestres devraient, à titre d'exemple, prendre en compte les incidences engendrées sur l'environnement sonore. Mais, sur le plan pratique, on s'interroge comment ces études d'impact et d'incidence pourront contribuer réduire les nuisances sonores engendrées par le trafic sur les boulevards, et les routes à grande circulation ?

3.2 Le projet d'aménagement et de développement durable

Le PADD rappelle les enjeux environnementaux hiérarchisés identifiés dans l'état initial de l'environnement et dont éventuellement le bruit. Chaque orientation ou objectif pourrait alors être représenté à travers une logique cohérente liant enjeux, orientation et outils de mise en œuvre.



Source : M. Abou Warda

Fig. 25 - Logique de présentation du PADD

Le PADD est confronté à une double question : comment arriver à lutter sinon à réduire le bruit dans certaines zones ou dans toute la commune ? Et comment arriver à préserver les zones calmes ?

Le rôle de la prospection dans cette démarche est déterminant dans la mesure où il permet de justifier, dans un premier temps, les orientations retenues et les mesures qui en découlent et d'introduire, dans un second temps, à la traduction réglementaire du PADD. Ce dernier pourrait permettre d'engager un travail global de prévention des nuisances sonores issues des voiries mais aussi des activités bruyantes.

Exemples :

- gérer une zone d'habitat le long d'une infrastructure, en terme de règles d'implantation des constructions, de hauteur, de changement de destination ;
- permettre l'implantation d'une zone d'habitat à proximité d'une source bruyante en assurant les prescriptions réglementaires et l'isolation phonique nécessaires ;
- gérer les abords d'une source naissante en mettant en place par exemple une «zone tampon ».

Orientations et mesures :

A. **Les mesures correctives** concernent l'implantation des merlons, les écrans et toutes sortes d'isolation. S'agissant de mesures purement acoustiques, elles relèvent particulièrement du savoir-faire technique. Les types de traitements sont arrêtés en fonction de l'intensité du bruit, la distance entre la source de nuisance et les riverains, le choix des matériaux, l'homogénéité du paysage urbain et la disponibilité des moyens de financement.

B. **Les mesures compensatoires,** tendent à réduire les nuisances sonores dans les zones résidentielles riveraines aux infrastructures routières de grande circulation. Elles impliquent des actions permettant de modifier le tissu urbain en fonction de la gêne : éloignement, création de zones tampons …

C. **Les mesures préventives** adoptées le plus souvent suite à des études acoustiques préalables. Les traitements effectués le sont en vue de protéger les riverains contre les futures nuisances.

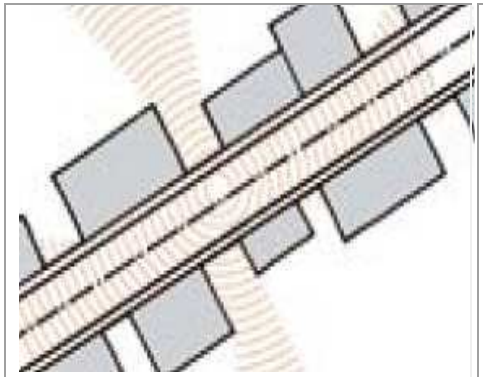
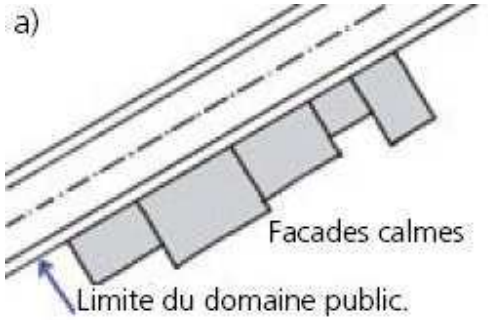
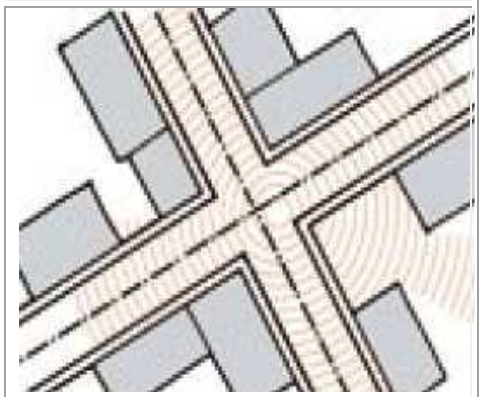
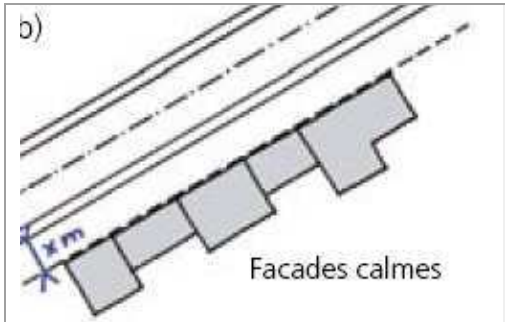
Qu'elles soient correctrices, compensatoires ou préventives, la pertinence de ces mesures est liée en grande partie, au savoir-faire des concepteurs du PLU. Le groupe de travail chargé de l'élaboration devrait, en théorie, faire appel aux multiples compétences pour encadrer les diverses prérogatives par une approche urbanistique globale. Il s'agit dès lors d'un processus qui intègre la démarche de lutte contre le bruit dans une politique d'ensemble.

3.3 La traduction graphique et réglementaire

Les orientations du PADD se traduisent dans le règlement PLU en plusieurs articles (1-2-6-7-10). L'enjeu n'est pas de contraindre l'urbanisation dans les secteurs affectés par le bruit mais de l'encadrer dans des conditions maîtrisées pour éviter la création de nouveaux points noirs et la multiplication des réclamations et des contentieux. Le règlement peut donc apporter les solutions selon les situations en soumettant une partie du territoire communal ou son ensemble à des dispositions obligatoires. Il prévoit pour cela des règles applicables aux différentes zones :

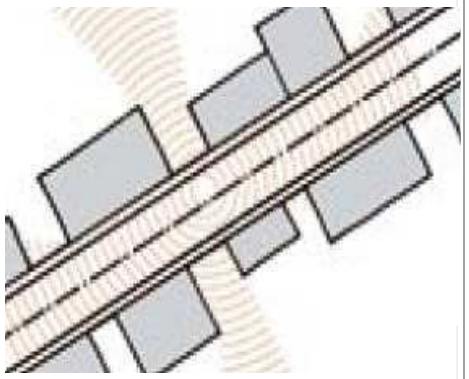
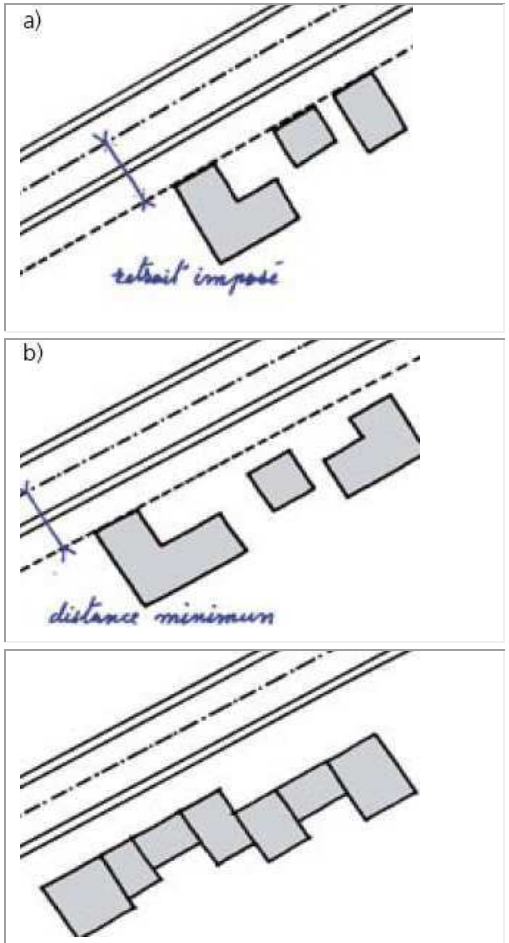
- fixer des règles d'implantation des constructions, de hauteur et de restructuration pour gérer les zones d'habitats le long d'une infrastructure ;
- mettre en place des règles de protection afin de prévenir les nuisances lors de l'implantation de zone d'habitat à proximité d'une zone bruyante ;
- apporter des solutions pour les zones bruyantes comme l'installation des zones tampon ou les barrières végétales… ;
- définir les règles pour préserver les zones calmes.

Ces dispositions trouvent leur application à travers la réglementation de l'affectation des sols, des hauteurs, des alignements des nouvelles constructions ; ou du changement de destination des constructions à usage sensibles limitrophes aux infrastructures routières bruyantes. Les tableaux suivants proposent des exemples de mesures réglementaires dans le PLU pour réduire les nuisances du bruit routier.

Etat initial du bruit	Objectifs	Traduction réglementaire dans le PLU	Traduction graphique
	▪ Créer des espaces calmes à l'arrière du bâti ; ▪ Permettre la continuité des façades	▪ Article 1 et 2 : occupations et utilisations du sol autorisées selon les dispositions de l'article 6 ▪ Article 6 : les constructions sont implantées soit : - a) sur les limites de l'alignement - b) à une distance de x mètres de l'alignement ▪ Article 7 : les constructions devront s'implanter en limite de propriété	
			

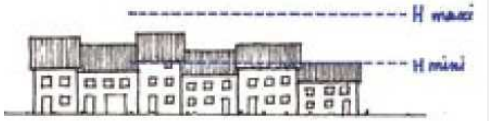
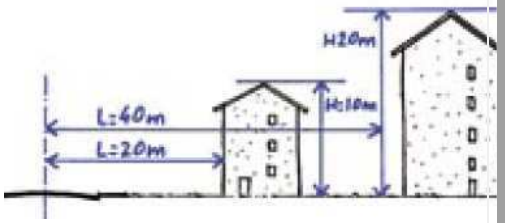
Source : tableau fait par M. Abou Warda à partir du guide « PLU et bruit, la boite à outil de l'aménageur »

Tab. 14 - Constructions à l'alignement des voies

Etat initial du bruit	Objectifs	Traduction réglementaire dans le PLU	Traduction graphique
	▪ Réduire le bruit en façade en évitant le recours aux mesures acoustiques	▪ Article 1 et 2 : le long d'une infrastructure bruyante, les constructions devront être implantées selon les dispositions de l'article 6 ▪ Article 6 : les constructions sont implantées soit : - a) en retrait minimum, les constructions doivent être implantées à distance de l'axe de la voie au moins égale à x mètre de l'axe de la voie ; - b) en retrait fixe, les constructions doivent être implantées à x mètre de la voie	

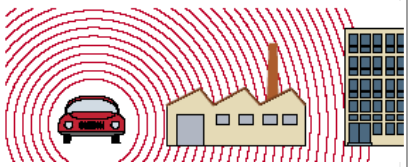
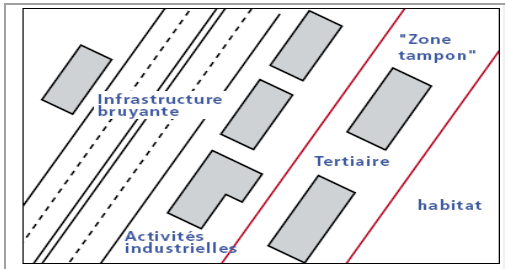
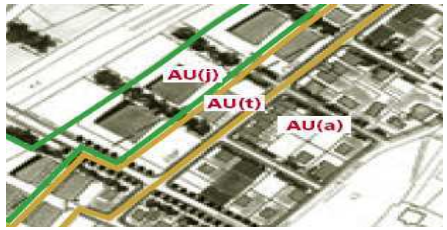
Source : tableau fait par M. Abou Warda à partir du guide « PLU et bruit, la boite à outil de l'aménageur »

Tab. 15 - Retrait par rapport à l'alignement de la voie

Etat initial du bruit	Objectifs	Traduction réglementaire dans le PLU	Traduction graphique
	▪ Protéger les bâtiments situés à l'arrière	▪ Article 1 et 2 : le long d'une infrastructure bruyante, les constructions devront être implantées avec une hauteur permettant de protéger les bâtiments situés à l'arrière ▪ Article 10 : les constructions situées dans une bande de x mètres le long de l'axe bruyant doivent être comprises entre x et z mètres	 
		Règlement qui définit avec l'aide d'un document graphique les règles spéciales d'implantation et de hauteur du bâtiment (R 123-11. R 123-12.3) L'épannelage est une action qui permet l'augmentation des hauteurs en fonction de la distance de la source du bruit, chaque bâtiment protégeant l'autre	 

Source : tableau fait par M. Abou Warda à partir du guide « PLU et bruit, la boite à outil de l'aménageur »

Tab. 16 - Adaptation de la hauteur à la propagation du bruit

Etat initial du bruit	Objectifs	Traduction réglementaire dans le PLU	Traduction graphique
	▪ Encadrer l'affectation des sols le long des infrastructures routières. Hiérarchiser les secteurs urbains en fonction de l'exposition au bruit : ▪ Interdire les bâtiments sensibles au bruit et à usage d'habitation ▪ Permettre les constructions à usage d'activités en vue de protéger les zones d'habitat (tampon). Cette zone assumera le rôle d'écran de protection pour les bâtiments destinés à l'habitation.	Article 1 : le long d'une infrastructure bruyante, seules les constructions à usage d'activités industrielles seront autorisées dans la zone AU (J). Les constructions à usage d'activités tertiaires, non bruyantes, sont autorisées dans le secteur AU(t). Le secteur AU(a) est destiné à accueillir les constructions à usage résidentiel.	 
		« le long des linéaires portés au document graphique, les réez-de-chaussée donnant sur voie, les constructions nouvelles et les changements de destination, ne sont pas autorisés pour le niveau considéré, que pour des affectations autres que l'habitation. Le long de ces linéaires, les constructions à usage exclusif de stationnement sont autorisées. »	

Source : tableau fait par M. Abou Warda à partir du guide « PLU et bruit, la boite à outil de l'aménageur »

Tab. 17 - Affectation des sols par rapport à l'exposition au bruit

Certains articles du PLU peuvent donc être véhiculés de façon à permettre de résoudre plusieurs situations problématiques en la matière. Il s'agit en l'occurrence de la diminution du bruit le long d'une infrastructure de grande circulation, la proximité entre zones bruyantes et zones résidentielles, la gestion des abords d'une activité existante et la préservation du calme des secteurs d'habitation. Ces articles sont conjugués, le plus souvent à d'autres dispositions réglementaires qui tiennent compte de l'impact sonore des projets et de leur réalisation : loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, décret d'application n ° 95-22 du 09 janvier 1995 relatif à la limitation du bruit des aménagements et infrastructures de transports terrestres, arrêté du 5 mai 1995 relatif au bruit routier.

Les mesures doivent être accompagnées par d'autres actions complémentaires au regard de la hiérarchisation des choix par rapport à la lutte contre l'étalement urbain, le traitement paysager des voies, la composition de la trame urbaine…

Actions complémentaires	Champ de compétence
▪ Isolation acoustique des façades ▪ Orientation des constructions ▪ Agencement interne des pièces des logements ▪ Formes et morphologie de l'habitat ▪ Qualité de construction	Architecture et construction
▪ Etudes préalables de fréquence des infrastructures ▪ Création de zones 30 ▪ Organisation des horaires de livraison ▪ Aménagement des accès ▪ Orientation des parkings ▪ Interdiction de circulation des poids lourd en ville pendant les heures de pointes	Transports
▪ Aménagement paysager ▪ Végétalisation (écran végétal)	Aménagement

Source : M. Abou Warda

Tab. 18 - Exemples d'actions complémentaires à celles préconisées par le PLU

3.4 Les annexes

Elles comportent, en ce qui concerne les nuisances sonores :

- le plan d'exposition au bruit ;
- le classement des infrastructures de transport terrestre.

Les annexes du PLU peuvent également comprendre des documents d'information complémentaires comme les cahiers de recommandations architecturales destinées à réduire l'exposition au bruit dans les zones d'habitation et qui s'appuient sur 4 principes fondamentaux:

- l'éloignement des sources de bruit des secteurs sensibles ;
- l'orientation des bâtiments afin d'éviter la propagation du bruit vers les secteurs sensibles ;
- la protection des secteurs sensibles par des écrans, buttes de terre ou bâtiments écrans ;
- l'isolation de la source du bruit et des bâtiments sensibles.



Fig. 26 - Installation du dispositif antibruit et traitements paysagers le long de l'autoroute A4

Depuis la mise en place de la loi SRU, de nombreux outils sont mis en place pour mieux prendre en compte les préoccupations environnementales dans le cadre l'approche transversale sur laquelle nous avons insisté tout au long de la partie théorique. L'expérience de prise en compte de l'environnement dans les procédures d'urbanisme est dans ses premiers balbutiements : plus de 16 000 PLU étaient en vigueur au 1er Janvier 2005[272], mais combien d'entre eux sont réalisés par les bureaux d'études à la va-vite sous la pression des délais posés par les élus locaux pour faire passer certains projets dits « urbains de développement durable » ? Ces PLU réunissent-ils les conditions nécessaires permettant d'aboutir au développement urbain durable? Qu'il soit réalisé par la direction d'urbanisme ou par un bureau d'étude, le PLU a tout à gagner en s'ouvrant vers des compétences interdisciplinaires et en s'aidant des dispositifs d'accompagnement comme par exemple l'évaluation environnementale.
Si le potentiel offert par le PLU permet une avancée notoire dans la prise en compte des aspects environnementaux, celle-ci reste conditionnée par un certain nombre de facteurs dont le plus important est la volonté « sincère » des collectivités locales de faire du PLU l'outil de développement local et non pas un passage obligatoire pour la légitimation des projets urbains.

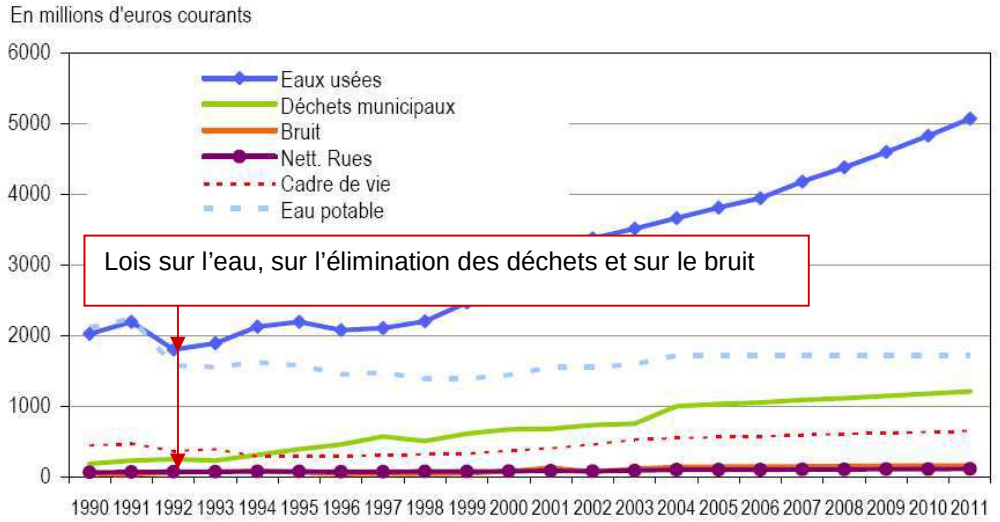
Pour aller dans le sens de la logique d'appréciation du contenu environnemental du PLU, il est toujours utile de clarifier l'articulation de ces dispositifs sur les territoires communaux.
Nous retenons à titre d'exemple le PLU de Grenoble[273] pour ses exigences réglementaires : installation de panneaux solaires pour une économie de l'énergie, définition d'un quota de stationnement variable en fonction de la proximité du tramway, pourcentage de terres végétalismes sur les parcelles à bâtir. En matière de réduction des nuisances sonores, il est le seul PLU d'entre ceux que nous avons pu consulter, à faire un diagnostic exhaustif du bruit en intégrant les plaintes dans les indicateurs de nuisance et à définir les mesures réglementaires qui en découlent. On notera que la coopération entre la

[272] DGUHC
[273] Adopté en décembre 2007

ville et la DDE de l'Isère est à l'origine même de l'élaboration du guide « Plan local d'urbanisme et bruit, boite à outil de l'aménageur».

Nous retenons donc que les dispositions urbanistiques qui permettent la réduction des nuisances sonores existent, mais encore faut-il que les décideurs et les aménageurs s'en saisissent car il arrive, dans la plus part des cas, que le bruit ne soit pas une priorité. Et que la hiérarchisation des enjeux locaux relègue ce problème au dernier rang pour, par exemple, éviter le « gaspillage » d'espace par des retraits ou réduire les coûts des matériaux de construction, etc.

A l'inverse de certains problèmes environnementaux (traitement des eaux usées et des déchets ou encore l'alimentation en eau potable) qui bénéficient progressivement de financements de plus en plus élevés, la part du budget affecté au bruit ne décolle pas depuis une dizaine d'année. Nous pouvons donc conclure que seize ans après la promulgation de la loi Bruit, l'attention des acteurs locaux n'est pas encore portée sur ce problème.



* Hors dépenses de protection du patrimoine (données IFEN non disponibles)
Rétrospectif 1990-2004 (au 31/12) de l'année issu des " L'économie de l'environnement", IFEN ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. (Données révisées...)
Estimations travaux BIPE pour 2005 et 2006 et prévisions BIPE d'après ECOLOC 2007-2011.

Source : BIPE, ECOLOC 2007

Fig. 27 - Evolution des investissements des collectivités locales en environnement entre 1990 et 2004 et prévision à l'horizon 201. Cette évolution est motivée par la promulgation des lois qui s'y rapportent, sauf pour le bruit…

Pourtant ces mesures peuvent permettre d'aboutir à des solutions efficaces et peu coûteuses comparées à la solution radicale des murs antibruit que l'on évoque souvent pour justifier la volonté d'agir en l'absence des moyens. De surcroît, les décideurs et aménageurs ne sont pas tenus à l'avènement d'un projet sur table rase pour tenir compte du bruit car des mesures de rattrapages sont toujours envisageables sur le tissu urbain déjà existant comme par exemple le changement de destination des rez-de-chaussée, l'aménagement d'écrans végétaux…

Cette partie théorique a permis d'encadrer l'ensemble des aspects en relation avec notre problématique. Qu'en est-il donc du terrain ?

DEUXIEME PARTIE : LES PLU A L'EPREUVE, RECHERCHES EMPIRIQUES DANS TROIS VILLES FRANCILIENNES

Chapitre VI : Fontenay-sous-Bois, « une ville en partage » ?

Chapitres VII : Saint-Denis, quand les enjeux opérationnels s'imposent aux documents d'urbanisme

Chapitres VIII : Boulogne-Billancourt, le PLU qui fait beaucoup de bruit



Illustration : Pascal GUIOMAR

Source : Echo- bruit n°103

Fig. 28- Comment les maires gèrent-ils le bruit dans leur commune ?

Chapitre VI : Fontenay-sous-Bois, « une ville en partage » ?

1. **Fontenay–sous-Bois, une ville en mouvement**
   - 1.1 Localisation
   - 1.2 Plusieurs facteurs pour expliquer l'augmentation du trafic
   - 1.3 L'augmentation de la gêne
2. **Le PLU « fontenaisien »**
   - 2.1 Contexte d'élaboration et objectifs
   - 2.2 Un PLU participatif
   - 2.3 Analyse de contenu et méthode d'élaboration
3. **Environnement, quelle part dans le PLU ?**
   - 3.1 Le rapport de présentation
   - 3.2 Le projet d'aménagement et de développement durable
   - 3.3 Le règlement
4. **PLU, quelle démarche de prise en compte du bruit ?**
   - 4.1 Le rapport de présentation
   - 4.2 Le PADD
   - 4.3 Le règlement
   - 4.4 L'insuffisance des mesures, simple retard ou manque d'intérêt ?
5. **La participation publique en question**

L’élaboration de notre questionnement peut s’appuyer sur une analyse tant formelle que substantielle du plan d’urbanisme produit par la commune et sur l’appréciation de ses effets sur terrain. Nous allons plus loin encore pour essayer de comprendre la politique, ou plus exactement la logique des acteurs publics dans le choix et la hiérarchisation des enjeux locaux. Entre temps, le contexte de notre étude peut évoluer dans la mesure ou des faits ou des événements (comme par exemple les élections municipales de 2008) « affectent » ou *a contrario* « motivent » les conditions d’élaboration, d’approbation ou de mise en œuvre du PLU (POS pour la partie algérienne). L’essentiel de notre travail empirique consiste à rassembler, à traiter et à interpréter les matériaux rassemblés dans un cadre interdisciplinaire en utilisant toutes les heuristiques et en s’adaptant aux conditions de prise de décisions pour mettre l’accent sur ses effets.

1 Fontenay–sous-Bois, une ville en mouvement

1.1 Localisation

Fontenay-sous-Bois est une ville qui est l'exemple type d'une vieille commune de banlieue exposée actuellement à de grandes transformations urbaines. Cette ville, qui abrite près de 52 000 habitants[274], est située 8 km à l'est de Paris, dans le département du Val-de-Marne, en région Ile-de-France.

La ville compte 25,3% d'habitants de moins de 20 ans, 17,5 % de 60 ans et plus, et 25 700 actifs (50,6 %). Son territoire s'étend sur 558 ha entre le Bois de Vincennes et l'autoroute A86. La situation de la ville dans la première couronne parisienne est l'un de ses atouts : à 15 minutes du cœur de Paris, elle est desservie par de nombreux transports en commun[275]. Ces connexions avec le réseau national d'autoroutes lui permettent un accès direct et rapide aux deux grandes zones aéroportuaires parisiennes Orly et Roissy.

1.1 Fontenay-sous-Bois dans le pôle économique de l'Est parisien

Le développement économique dévolu à la commune est patent. Pour remédier à la pénurie de bureaux en Ile-de-France et en vue de restaurer l'équilibre économique sur l'ensemble de l'espace francilien, la volonté des pouvoirs publics est portée sur la quête de l'Est francilien. C'est ce qui ressort des objectifs de l'association des collectivités locales de l'Est parisien (ACTEP) dont Fontenay-sous-Bois est membre. Les objectifs de cette association qui regroupe 23 collectivités territoriales[276] sont principalement d'ordre économique mais intègrent dans leur champ d'action d'autres thématiques dont les transports, l'environnement et le logement

[274] Estimation INSEE 2004 : 51 9000

[275] Bus lignes : 116, 118,122, 124, 127, 301 et le Noctambus G - deux stations de RER **:**"Fontenay-sous-Bois" *RER ligne A2 (Paris - Boissy-Saint-Léger) et* "Val-de-Fontenay" *RER ligne A4, (Paris - Marne-la-Vallée-Chessy), RER ligne E4-EOLE (Paris-Saint Lazare - Villiers-sur-Marne) SNCF ligne Paris-Gare de l'Est / Tournan*

[276] 21 communes (10 en Seine-Saint-Denis et 11 en Val-de-Marne) et les conseils généraux de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (Carte en annexes)



Fig. 29 - Situation de la commune de Fontenay–sous-Bois dans la région Ile-de-France

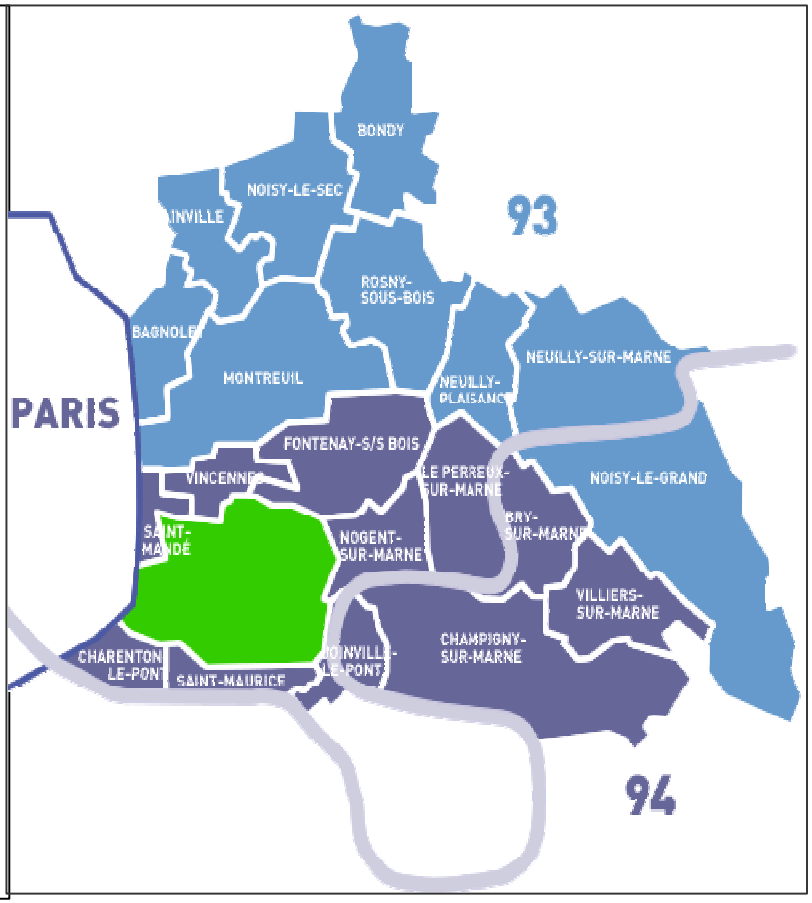


Fig. 30 - Carte des communes membres de l'ACTEP

Dans le cas de Fontenay-sous-Bois, 160 ha soit le 1/3 de la commune et 300 000 m², sont réservés aux bureaux qui se concentrent le long de l'autoroute A86 à l'est de la ville. Ces chiffres vont encore évoluer puisque la commune prévoit 200 000 m² supplémentaires pour les 20 prochaines années. La commune a entamé une « évolution tertiaire » avec la construction du quartier d'affaires autour de la gare RER Val-de-Fontenay. L'arrivée récente de la Société Générale (80 000 m², 3 600 emplois) et du programme Périgares (70 000 m²) en sont les étapes marquantes. Au centre et à l'ouest de Fontenay, du côté des quartiers anciens, se répartissent de nombreuses entreprises : les produits pharmaceutiques Cenexi, filiale de Roche (460 emplois) et les ateliers de maintenance de la RATP (315 emplois dans ces ateliers, 2 100 emplois à Val-de-Fontenay). Selon les sources communales[277], la ville de Fontenay-sous-Bois compte 21 945 emplois et attire 15 959 personnes pour travailler soit près de 73% du chiffre global.

1.2 Plusieurs facteurs pour expliquer l'augmentation du trafic

La longueur du réseau viaire actuel est de 86 km, soit près de 15% du territoire communal. En plus des voies communales, 4 routes départementales traversent la commune :

- RD41 : boulevard de Verdun, boulevard Gallieni et le boulevard du 25 août 1945 ;
- RD42 : avenue du Maréchal Joffre ;
- RD 43 : avenue de la République ;
- RD44 : avenue de Neuilly.

Selon l'enquête effectuée par ISIS en 2005[278], les trafics en milieu urbain sont de l'ordre de 500 UVP[279] /heure/file. Les trafics les plus importants sont sur les voies structurantes de la commune avec, par exemple, plus de 2000 UVP/heure sur la RN 186. Pour les autres voies de la ville, les trafics relevés sont compris entre 400 UVP/heure et 1000 UVP/ heure, ce qui correspond à des niveaux de trafics traditionnels.

[277] Magazine d'information municipales « Fontenay notre ville », n°30, novembre 2006, p 27
[278] Ingénierie du trafic et des systèmes d'exploitation
[279] Unité de voiture particulière par heure

L’étude montre par ailleurs que les carrefours, et notamment ceux situés sur l’avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny, supportent des volumes de trafics importants : plus de 4000 UVP/heure à l’heure de pointe du matin et supérieurs à 3500 UVP/heure à l’heure de pointe du soir, ce qui donne lieu à d’importantes saturations dans la majeure partie de leurs branches. Il en ressort également un déficit de liaison interne au niveau de la commune en général et du quartier des Alouettes en particulier.

Nous pouvons expliquer l’augmentation du volume du trafic par trois principaux facteurs :

1. L’essor économique qui donne à la commune une grande importance sur le plan de l’accessibilité : les voies d’accès se sont multipliées au fil du temps pour favoriser l’implantation des entreprises sur le territoire communal mais elles ne sont pas encore réellement adaptées aux évolutions économiques et démographiques actuelles : Fontenay-sous-Bois est située sur un plateau qui commence à Nogent et va jusqu'au vingtième arrondissement. Ce plateau a longtemps constitué un obstacle aux communications et les grands axes l'évitent. Il n'y a que quelques décennies qu'il est traversé par des axes importants, tout d'abord l'autoroute A3 et ensuite la A86, au prix d'un bouleversement considérable du tissu urbain, puis fin 1977 par la branche Marne-la-Vallée du RER.

2. L’augmentation du nombre de voitures par ménages : selon le service des transports, 14 756, soit 71% des ménages de Fontenay, disposent d’au moins une voiture, et 12% d’entre eux possèdent 2 voitures ou plus.

3. Le stationnement est gratuit dans l’ensemble du territoire communal et payant dans les communes voisines quelle que soit leur couleur politique. Il en découle une augmentation de l’attrait à la ville et du volume du trafic, ce qui entraîne un véritable problème de stationnement pour la population locale. Selon une enquête représentative effectuée par l’Institut de sondage BVA, 77% des fontenaisiens souhaitent la limitation de la circulation automobile dans leur commune

.

1.3 L'augmentation de la gêne

Cet important mouvement de circulation ne va pas sans occasionner un ensemble d'effets environnementaux relatifs notamment à la pollution de l'air et aux nuisances sonores.

Le classement sonore du Val-de-Marne représente l'A86 comme le seul axe de transport bruyant de catégorie 1[280] à l'intérieur de la commune. Mais comme nous l'avons souvent mentionné dans le cadre de cette thèse, la gêne est une notion subjective et donc relative à un nombre de facteurs personnels. Les sorties que nous avons pu effectuer sur le terrain et les interviews menées auprès de certains des habitants de la commune, nous ont permis de constater que le bruit devient de plus en plus « *insupportable au point de ne pas pouvoir ouvrir les fenêtres.* », comme l'affirme une habitante du quartier des Alouettes.

« *On reçoit tout les jours des lettres de gens qui se plaignent du bruit des camions et des motos. Les gens sont plus sensibles aux bruit,*», nous dit l'adjoint au Maire chargé de l'environnement dans la ville.

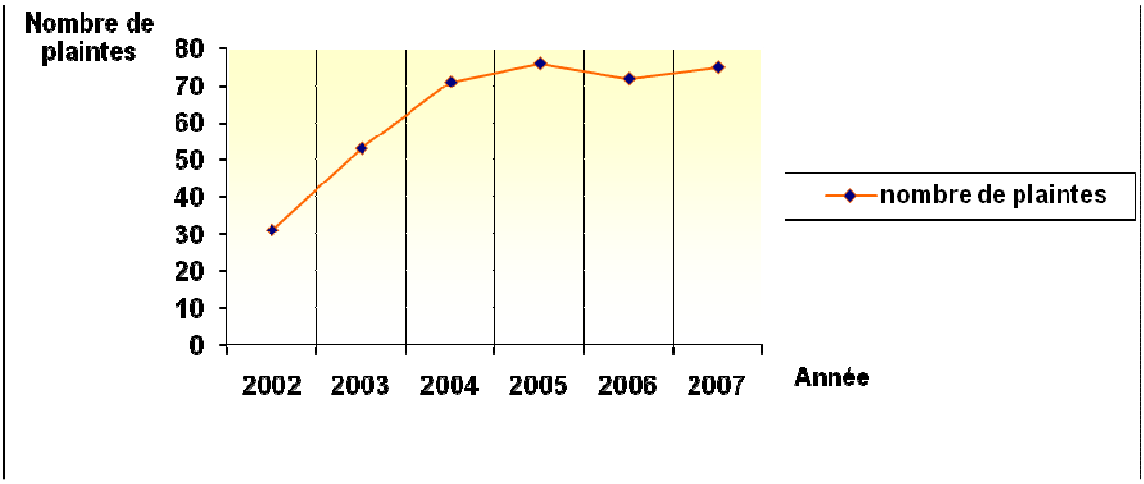
Le nombre de plaintes liées au bruit a doublé durant les cinq dernières années : en 2007, 75 ont été enregistrées auprès du service communal Hygiène et Santé contre 31 seulement en 2002. A noter, sur le même registre, qu'en l'absence de recensement exhaustif en la matière, nous nous sommes heurtées aux difficultés d'obtenir ces statistiques au sein des services susceptibles de recevoir ces plaintes. Celles-ci ont donc été recensées à notre demande, mais faute de typologie, il nous a été impossible de connaître la nature du bruit objet de ces plaintes (transports voisinage, activités…).

[280] Classement sonore et la largeur maximale affectée par le bruit de part et d'autre de l'infrastructure.

Niveau sonore de référence Laeq (6h-22h) en dB(A)	**Catégorie de l'infrastructure**	**Largeur maximale des secteurs affectés par le bruit de part et d'autre de l'infrastructure**
L>81	1	d=300m
76<L<81	2	d=250m
70<L<76	3	d=100m
65<L<70	4	d=30m
60<L<65	5	d=10m

Ce nombre n'est forcément pas représentatif de la situation du bruit. Combien de personnes gênées par le bruit portent plainte auprès des services communaux? Le service d'Hygiène est-il le seul organisme qui les enregistre ?

Si nous utilisons ces données c'est pour marquer à titre indicatif, l'évolution de la gêne puisque « *les statistiques relatives aux plaintes contre le bruit constituent également un moyen d'appréhender la gêne des habitants et d'en suivre l'évolution.* »[281]



Source : Données recueillies du service hygiène et santé/ Commune de Fontenay-sous-Bois

Fig. 31 - Evolution du nombre des plaintes contre le bruit pendant les cinq dernières années

Notre objectif général étant de mesurer l'intérêt porté à l'environnement et au bruit en particulier à travers le nouveau document d'urbanisme PLU, nous nous interrogeons donc sur la place et l'importance du bruit dans le contenu du PLU et comment il appréhende cette problématique.

[281] Leroux M. & Bardyn J.L., 1998, « Application de la législation relative à la lutte contre le bruit », centre de Recherche sur l'Espace Sonore et Environnement Urbain (CRESSON), p 80.

2 Le PLU « fontenaisien »

2.1 Contexte d'élaboration et objectifs

L'élaboration du PLU n'a pas pour but de changer les objectifs du POS, mais elle s'attache à opérer des ajustements lui permettant de prendre en compte les nouveaux textes juridiques, le développement durable et l'évolution urbaine.

Conformément aux dispositions de la loi SRU, le processus d'élaboration du PLU de Fontenay-sous-Bois est engagé dès 2003. Il a été approuvé par délibération du conseil municipal du 26 octobre 2007 et il est désormais exécutoire.

Le 31 janvier 2003, le conseil municipal délibère l'institution du PLU dans un esprit de continuité des objectifs du POS en vigueur depuis plus de vingt et un an[282] : «*Le POS a rempli le mieux possible sa mission au cours de ces années et ses objectifs sont donc intégralement maintenus. Toutefois […], il est aujourd'hui nécessaire de procéder à la révision du Plan d'Occupation des Sols et à l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme PLU.* »[283]

A noter que pour les membres du conseil municipal, le PLU est une « révision » du POS alors que le discours politique destiné aux habitants affiche, comme nous le constatons dans les propos du maire de la commune, une nouvelle approche du projet urbain : « *Le PLU est bien autre chose qu'un dossier technique qui serait réservé aux spécialistes […] Il s'agit de réfléchir ensemble, pour décider ensemble de ce que nous voulons pour notre ville* »[284]

Cette volonté de partager la décision n'est-elle pas l'une des évolutions importantes qui distinguent le PLU de l'ancien POS ? Si les élus municipaux ne constatent pas les changements de l'instrument, c'est sans doute qu'ils ne peuvent se représenter un plan

[282] Le POS de la commune a été approuvé à l'unanimité par le conseil municipal le 23 mais 1986.
[283] Extrait du registre des délibérations du conseil municipal, séance du vendredi 31 janvier 2003.
[284] Editorial de « Fontenay notre ville », magazine d'informations municipales, n°30, novembre 2006

d’urbanisme élaboré selon les principes du développement durable et prenant réellement compte des préoccupations des habitants.

Comme nous l’avons montré dans la première partie de notre travail, le PLU n’est pas qu’un simple droit des sols, il s’agit d’un instrument pilote en matière de développement durable et de participation publique. Cela parait incohérent que les acteurs locaux évoquent une simple révision dans les réunions internes et de vanter au public les mérites d’un projet urbain innovateur.

Concernant ses objectifs, le nouveau document d’urbanisme doit tout comme l’ancien permettre :

- la préservation du caractère pavillonnaire traditionnel ;
- **la protection de l’environnement** du centre ancien ;
- l’encouragement des activités et emplois ;
- la restructuration urbaine ;
- l’amélioration du fonctionnement des transports et du stationnement.

Ces objectifs se concrétisent à travers 8 champs d’action :

- affirmer l’identité de la ville et de ses quartiers ;
- favoriser l’intégration urbaine par une politique d’équipement adaptée ;
- faciliter les déplacements et développer les modes alternatifs à la voiture ;
- développer la vitalité de la ville ;
- dessiner une ville accueillante ;
- **préserver la qualité du cadre de vie et un environnement favorable pour les futures générations ;**
- offrir un habitat diversifié et des logements accessibles aux différentes classes sociales ;
- conforter le caractère solidaire de la ville.

D’autres objectifs motivent l’élaboration du PLU et notamment : la mise en conformité du document avec les aménagements et dispositifs réalisés ou adoptés au cours de ces dernières années, comme par exemple :

- la ZAC Pierre Demont ;
- les coulées vertes ;
- la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager mise en place dans le centre ancien ;
- le règlement local de publicité ;
- **le respect des dispositions de la loi SRU** ;
- la conformité avec les dispositions du PDU ;
- permettre la réalisation du projet d'aménagement du pole intermodal du Val-de-Fontenay et des secteurs situés à proximité de la gare ;
- porter des améliorations sur certains points de la réglementation tenant compte de l'évolution réglementaire et tenir compte des **servitudes de bruit.**

2.2 Un PLU participatif…

Jusque-là, ces objectifs ressemblent aux objectifs d'organisation urbaine que nous retrouvons dans la plupart des documents d'urbanisme. Cependant, la particularité de cette ville est, comme nous l'avons mentionné antérieurement, l'engagement « apparent » de ses décideurs à faire participer les habitants au processus d'élaboration du document sous le thème de « la ville en partage ». « *La ville en partage, c'est le titre que nous avons choisi de lui donner (au PLU). Il est à l'image de ce que nous voulons pour Fontenay : un projet de ville qui soit aussi un projet de vie partagée, pour avancer ensemble* », explique Jean-François Voguet, Sénateur-maire de Fontenay-sous-Bois pour introduire l'élaboration du PLU.[285]

Pour ce faire, plusieurs campagnes d'information ont accompagné l'élaboration du nouveau PLU sur terrain : expositions, conférences, « ateliers promenades », affichage public… « *Afin d'intéresser les citoyens à participer dans l'action locale, nous faisons des affiches, des invitations distribuées dans chaque boite aux lettres des habitants. Il y a également comme pour le PLU, des ateliers-promenades pour informer les gens sur les*

[285]Editorial de « Fontenay notre ville », Op.cit.

différentes actions projetées dans les quartiers. », souligne le maire adjoint chargé de démocratie participative[286].

Ces initiatives pourraient être interprétées comme une évolution de l'action publique en matière de démocratie participative. Mais l'on se pose des questions sur l'apport réel d'information et son effet sur l'action publique. Si on veut maintenir une vie locale participative, les décideurs devraient ouvrir un espace de discussion avec les habitants. Il s'agit de créer des échanges entre les savoirs des techniciens, planificateurs, et les attentes des usagers sur les différentes problématiques. Ces échanges apparaissent d'autant nécessaires qu'on assiste aujourd'hui à une évolution de la revendication citoyenne, de la simple demande d'information à la participation à la décision. Si le thème du partage est affiché par les décideurs de Fontenay-sous-Bois, comment ces derniers ont procédé pour le concrétiser ? Et quels sont les effets de cette politique « participative » sur l'action publique?

Nous reviendrons sur ces questions avec une analyse des démarches engagées, des moyens mobilisés et des effets constatés. Pour l'heure, nous nous intéressons à l'étude du PLU, son contenu environnemental et sa nouveauté par rapport au POS. Nous nous intéressons également au projet de PADD de la commune, un projet pour lequel les décideurs locaux font « beaucoup de bruit » et nous verrons si sa démarche reflète réellement les objectifs fixés par les pouvoirs publics.

286 Entretien avec l'adjoint au maire chargé de démocratie locale, le 13 /06/ 2007 à 9h00 au siège de l'hôtel de ville.

Dates	Phases d'élaboration
31 Janvier 2003	Délibération du Conseil Municipal recueil des données nécessaires à l'élaboration du PLU
2004	Mise en place de 7 groupes thématiques pour l'élaboration du diagnostic
■ d'avril à juin 2006	**Visites sur sites « ateliers promenades » dans les différents quartiers de Fontenay Sous-bois :** Les Larris sur le projet ANRU, Le Plateau et Victor Hugo, Les Parapluies, Jean Zay, Pasteur Rousseau et Rigollots-Roublots-Carrieres, Bois Cadet, Montesquieu, Le Terroir et La Redoute, Hôtel de ville et Village, le Bois Clos, d'Orléans, Les Alouettes
■ Du lundi 25 septembre au samedi 28 octobre 2006	**Exposition sur le PADD**
■ 13 octobre 2006	**Conférence publique donnée par le sénateur maire dans le cadre du PADD**
■ 20 Octobre 2006	Conseil municipal débat sur PADD
■ Mercredi 18 octobre 2006 ■ Lundi 23 octobre 2006 ■ Mercredi 08 novembre 2006 ■ Mercredi 15 novembre 2006 ■ Mercredi 22 novembre 2006 ■ Mercredi 29 novembre 2006 ■ Mercredi 06 décembre 2006 ■ Mercredi 13 décembre 2006 ■ Vendredi 15 décembre 2006	**Réunions des groupes de travail thématiques avec les habitants sur le projet de PLU** Architecture, paysage urbain Développement durable et santé Déplacements et circulations douces Qualité de vie à l'écoute des quartiers Développement économique et emploi Environnement et développement durable Logement et habitat Solidarité et action sociale Fontenay « ville numérique »
■ Du mardi 30 janvier au mardi 6 mars 2007 inclus	**Troisième exposition municipale sur « le projet de PLU »**
■ 5 mars 2007	Bilan de la concertation, débat et approbation du projet de PLU à porter a l'enquête publique
■ Du vendredi 1er juin au lundi 2 juillet 2007 inclus	**Enquête publique**
■ Septembre 2007	Délibération du conseil municipal approuvant le PLU

Source : Services municipal d'Urbanisme

Tab. 19 - Les principales actions d'information et de concertation dans le calendrier d'élaboration du PLU de Fontenay-sous-Bois







Source : M. Abou Warda

Fig. 32, 33, 34 - Les campagnes d'affichage, les expositions et les réunions de concertation pour une meilleure participation des habitants à l'élaboration du PLU

2.3 Analyse de contenu et méthode d'élaboration

Du point de vue de la forme, le PLU de Fontenay-sous-Bois correspond au contenu réglementaire du PLU : rapport de présentation, PADD et règlement, dossiers spécifiques à chaque quartier de la commune[287]. Nous avons constaté que ces dossiers renferment plus de données et d'analyses que dans le rapport de présentation que nous jugeons général et sommaire. Ce constat est d'autant plus confirmé par l'adjoint au maire chargé de la démocratie locale : « *Notre ville est assez étendue et diversifiée. Le caractère de chaque quartier est différent de l'autre et donc nécessite des dispositions particulières.* »[288]

Cette étude au cas pas cas permet d'avoir une approche plus adaptée aux particularités de chaque quartier. Les actions qui sont projetées dans le quartier du Plateau - une zone d'habitat pavillonnaire située en hauteur - sont, par exemple, différentes de celles des Larris - zone d'habitat essentiellement collectif située sur un terrain à faible topographie. Cette logique de structure n'est pas strictement relative à l'approche par quartier. Elle est manifeste à travers les diverses thématiques traitées dans le cadre du PLU et formant le rapport de présentation ainsi que les études par quartier :

- Architecture, paysage urbain ;
- Développement durable et santé ;
- Déplacements et circulations douces ;
- Qualité de vie à l'écoute des quartiers ;
- Développement économique et emploi ;
- Environnement et développement durable ;
- Logement et habitat ;
- Solidarité et action sociale ;
- Fontenay « ville numérique »

[287] Carte des quartiers en annexes

[288] Entretien avec l'adjoint au maire chargé de la démocratie locale. Op.cit.

D'après les décideurs de la ville, l'approche méthodologique d'élaboration du PLU est multisectorielle et polyvalente comme l'expliquent respectivement le maire de la commune et le directeur adjoint du service d'Urbanisme : « L*a réflexion sur l'urbanisme est inséparable de ce qui touche aux inégalités et à l'injustice et à la ghettoïsation, à l'emploi et, bien entendu à l'environnement, la protection du patrimoine, à la circulation …Elle est tout autant inséparable de la question de démocratie*. »[289]

« *Le PLU tel qu'il est fait maintenant est un projet de ville dans lequel nous évoquons tout les thèmes, la solidarité, l'environnement, l'emploi, la circulation, ce qui n'est pas le cas du POS.* »[290]

Cependant, vu la structure par thèmes et par quartier du document PLU, nous avons besoin de connaître de près comment le PLU a été élaboré. S'agit-il d'une approche réellement transversale qui intègre substantiellement les diverses préoccupations du PLU dans un cadre polyvalent ou d'une simple cumulation thématique de données et de recommandations.

Pour répondre à ces questionnements, nous retenons l'explication que le directeur adjoint du service d'Urbanisme nous donne: « *Au départ, nous avons effectué un diagnostic à la parcelle […] Evidement pour chaque thème, chacun travaillait à son niveau : ma collègue faisait un dossier sur le foncier, moi je faisais un point avec les collègues sur la réglementation, un collègue parlait d'environnement. Nous nous sommes donc réparties le travail. On n'a pas de spécialité, chacun dans son domaine au plus simple. Nous avons réuni l'ensemble des éléments et nous avons travaillé ensuite en commun.* ***C'est un travail maison qui s'est fait en plus de notre travail***. ***L'élaboration du PLU est uniquement au niveau du service d'Urbanisme***. *Nous sommes allés chercher les informations auprès des autres services et aux archives mais c'est nous-mêmes qui avons élaboré le plan.* »

De ces propos, nous pouvons tirer deux constats relativement contradictoires avec la transversalité voulue et affichée par les décideurs et techniciens de la ville:

1. Le dossier du PLU a donc été constitué à partir de l'assemblage des différents dossiers thèmes traités ➲ approche cumulative et donc non transversale.

[289]Tiré de l'intervention du maire lors d'une conférence publique tenue à l'hôtel de ville le 13 octobre 2006
[290] Entretien avec le directeur adjoint du service d'Urbanisme, le 26 /06/ 2007 à l'hôtel de ville.

2. Le service d'Urbanisme est le seul service municipal qui à la charge de l'élaboration de l'étude à partir des données fournies par les autres services.

Ce fait est d'autant plus contradictoire avec les propos du maire adjoint chargé de l'Environnement qui affirme que « *pour chaque groupe, nous avons chacun élaboré nos parties et tout est rassemblé au niveau du directeur de l'urbanisme*. »[291]

Pour essayer de comprendre la situation et de relever les problèmes qui en découlent, nous posons deux postulats :

- Ce maire adjoint veut peut-être parler des données et non pas des études, ce qui pose le problème de précision du discours politique ;
- Il ne semble pas connaitre la nature des échanges entre les services de l'Environnement et de l'Urbanisme, ce qui montre des faiblesses liées à la communication et à la coordination entre le cadre politique et administratif. .

Sans rentrer dans les vicissitudes des discours politiques, ces retranscriptions d'entretien constituent un matériau important à l'analyse et à la compréhension de certains problèmes risquant d'entraver l'efficacité des documents d'urbanisme. Elles permettent en sus, de constater les éventuelles différences des approches et donc des logiques relatives à la gestion urbaine et au PLU en particulier. Nous pouvons mettre l'accent sur la dualité entre les deux pôles qui sont à l'origine de l'élaboration et l'approbation des PLU : les politiques et les techniciens. Cette dualité peut révéler des faiblesses organisationnelles susceptibles de freiner l'efficacité de ces instruments.

Cet aspect sera plus approfondi ultérieurement car la coordination entre les acteurs concernés par l'élaboration du document (élus, techniciens et habitants) constitue l'une des principales préoccupations de cette thèse. A cet égard, une série de questions ont été posées à ces divers acteurs et dont les réponses recueillies serviront à vérifier l'hypothèse selon laquelle les logiques traditionnelles classiques représentent un frein redoutable à la réalisation des objectifs de la loi SRU en ce qui concerne les PLU.

Quoi qu'il en soit et afin de respecter la structure de notre travail, nous revenons à la présentation et l'appréciation de l'objet de l'étude, en l'occurrence le contenu environnemental du PLU.

[291] Entretien avec le maire adjoint chargé du Cadre de vie et de l'Environnement, le 18/06/ 2007 à 16h00 à l'hôtel de ville.

3 Environnement, quelle part dans le PLU ?

3.1 Le rapport de présentation

Dans le rapport de présentation, le diagnostic environnemental est placé en troisième partie derrière les diagnostics territorial et socioéconomique.

Il se présente dans la structure suivante :

Partie 3 : L'Analyse de l'état initial de l'environnement	
I. Les facteurs physiques de l'environnement	1. La topographie 2. Le climat et l'hydrométrie 3. Les caractéristiques géologiques
II. Les sites, paysages et espaces naturels	1. Les cheminements piétons 2. Les points de vue 3. Les terrains supérieurs des anciennes carrières 4. Le talus des grands chemins 5. Les anciens vergers 6. Les Epivans 7. Le parc de l'hôtel de ville 8. Les espaces verts de proximité 9. Les alignements d'arbres 10..Les jardins privés
III. Les éléments remarquables du patrimoine bâti et de l'ambiance urbaine La ZPPAUP	
IV. L'hygiène, la salubrité et la gestion des ressources	1. La gestion des ressources en eau 2. Le chauffage urbain 3. L'énergie solaire 4. La récupération des eaux pluviales 5. L'assainissement 6. La gestion des déchets 7. La place de l'animal en milieu urbain
V. les risques et les nuisances	1. Les risques naturels - Les glissements de terrain - Les déplacements verticaux - Les anciennes carrières 2. Les risques technologiques **3. Les nuisances sonores** 4. Les nuisances visuelles 5. La pollution 6. Les ondes magnétiques

Source : Service d'Urbanisme

Tab. 20 - Structure du diagnostic environnemental - PLU - Fontenay-sous-Bois

Sur la forme, le rapport fait la synthèse des principaux éléments environnementaux nécessaires à l'élaboration du règlement. Il s'agit donc d'un diagnostic très concis qui remplit avec ses différents chapitres 21/139 pages, soit près de 15% du contenu global du rapport de présentation, cartes et tableaux compris.

Sur le fond, nous retenons que ce diagnostic est justement et simplement effectué d'un angle de vue strictement urbanistique dans le but d'évaluer les atouts et contraintes à l'urbanisation. Nous pouvons également souligner l'absence sinon l'insuffisance d'éléments d'analyse. Pourtant, « *du point de vue environnemental, il y aura dans le PLU beaucoup d'amélioration et même des choses nouvelles pour le bien de la ville,* »[292], comme nous le dit le maire adjoint chargé du Cadre de vie et de l'Environnement.
« *C'est vrai que par rapport au POS, c'est une évolution puisqu'il traite de plusieurs questions délaissées dans les POS et notamment en matière d'environnement.* », nous explique l'adjoint au maire chargé de l'Urbanisme.
En effet, la consultation du document POS nous a permis de constater l'absence totale du volet environnemental. Qui plus est, le rapport de présentation n'est qu'une simple introduction au règlement. Mais en même temps, l'absence de grands projets à court et à moyens termes et la volonté de maintenir les objectifs de l'ancien POS font que les évolutions préconisées pour le PLU ne sont pas importantes et n'impliquent, pas aux yeux de ses concepteurs, un renforcement de l'intérêt environnemental : « *Nous n'avons pas un volet environnemental forcement développé puisqu'on ne bouge pas énormément de choses.* »[293].

Par ailleurs, force est de constater la réticence du maire adjoint chargé du Cadre de vie et de l'Environnement à l'égard du nouveau document, car une fois mis en confiance durant l'entretien, il nous explique : « *Je me suis demandé quelle était l'utilité de ce changement : franchement, pas grand-chose à moins d'amener un certain nombre de choses notamment environnementales. Mais honnêtement, je ne les trouve pas vraiment mises en exergue et cela me fait un peu peur* ».

[292] Entretien avec le maire adjoint chargé du Cadre de vie et de l'Environnement, op.cit
[293] Op.cit

D'autres politiciens partagent le même avis quant à l'insuffisance de l'intérêt environnemental du PLU/PADD : « *le projet présenté ne propose pas de stratégies de développement et ne s'attaque pas aux problèmes sociaux et aux enjeux environnementaux,* »[294], juge un autre élu des Verts. Pour lui, le PLU n'affiche pas d'ambitions sur les paysages, pas d'aménagements clairs en matière de circulation, pas d'anticipation en matière de réserves foncières. « *Le travail reste à faire* », conclut-il.
Un troisième élu proclame que, du point de vue technique, le PLU est un bon travail mais il reste soutenu par une réflexion politique faible. Il constate de nombreux « oublis » notamment en matière d'écologie et demande le report de l'examen du projet.

Notre analyse et les témoignages que nous avons pu recueillir nous permettent ainsi de constater que le contenu environnemental est insuffisant pour permettre la réalisation des objectifs de développement durable et donc pour le respect des dispositions de la loi SRU en ce qui concerne l'efficacité environnementale du PLU.
Nous avons voulu en savoir plus sur ces insuffisances : comment sont-elles expliquées ? Sont-elles volontaires ? Qui en est le responsable ?

« *Nous avons émis les grandes idées dans le PLU, telles que la circulation douce et des emplacements réservées à la coulée verte envisagée dans la ville.* ***Cela n'apparaît pas dans le PLU mais la ligne directrice y est****. Cela n'est pas explicite dans le règlement, par contre, si vous consultez le PADD et le rapport de présentation, vous allez trouver des choses sur la circulation, les cheminements piétonniers.* ***La prise en compte des préoccupations environnementales est exprimée en intentions qui ne ressortent pas tout de suite mais qui permettront des améliorations progressives.*** *C'est vrai que si on a une autre démarche environnementale, c'est bien aussi, et le PLU nous aidera là-dessus puisque justement entre le POS et le PLU,* ***il y a quand même un grand changement, et ne serait-ce que dans le comportement des instructeurs*** », nous répond l'adjoint au maire chargé de l'Urbanisme.

[294] Propos extrait de la réunion du conseil municipal.

Nous pouvons donc comprendre que, selon notre interlocuteur, l'aspect descriptif et restreint du contenu environnemental ne minimise pas l'intérêt des gestionnaires de la ville pour l'environnement. Nous comprenons également que l'environnement doit faire partie des préoccupations traitées dans le cadre des PLU mais que ce dernier ne peut pas tout traiter en la matière. Il en ressort donc que le PLU n'est pas instauré à des fins environnementales. Son objectif consiste toujours à maîtriser et à contrôler les opérations urbaines. « *Le PLU permettrait d'améliorer l'environnement tout simplement à travers les permis de construire. C'est grâce à cela, qu'on prend mieux en compte l'environnement*. ». Il semble ainsi que l'objectif du développement durable qui caractérise le PLU s'efface devant la prédominance des objectifs fonciers. Pourtant le PLU pourrait faire mieux que cela : les différentes données environnementales (les ressources naturelles, les risques, les nuisances et pollutions) réunies dans le rapport de présentation permettent de définir les mesures environnementales à prendre dans le cadre du PADD et du règlement.

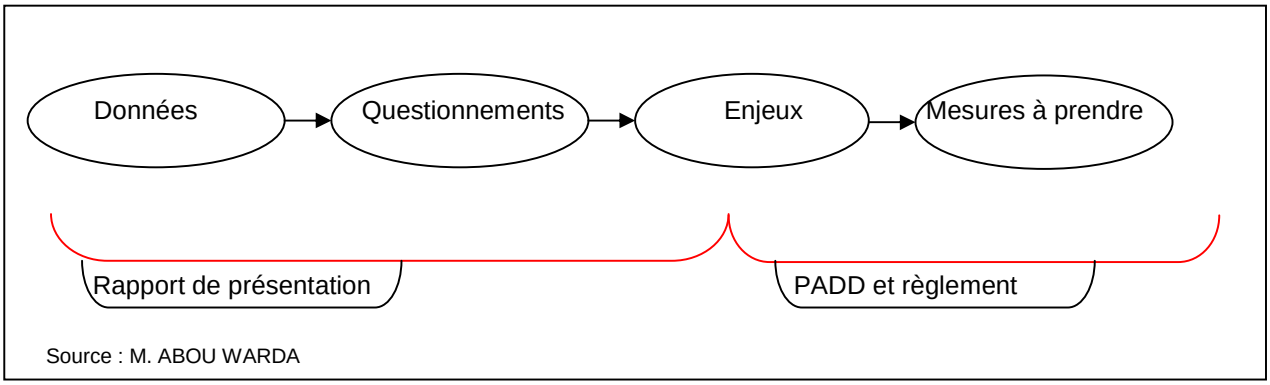


Fig. 35 - Schéma représentatif de la prise en compte environnementale dans le cadre du PLU

Exemple : Dans le chapitre des risques et nuisances, le rapport de présentation se contente de :

- citer les arrêtés préfectoraux[295] mettant en place le Plan de Prévention des Risques naturels (PPRN) et l'obligation de les annexer au PLU ;
- mentionner les facteurs permettant d'expliquer les glissements de terrain ;
- localiser les zones d'anciennes carrières et expliquer leur relation avec les mouvements de terrain ;
- noter les mesures prises par la commune pour prévenir, encadrer le transport des matières dangereuses et son mode de fonctionnement ;
- rappeler la réglementation en ce qui concerne la lutte contre le bruit.

Outre les risques naturels et technologiques qui caractérisent la commune, le rapport de présentation aurait pu mettre en exergue les études communales ayant pour but d'identifier, en fonction des connaissances actuelles, leurs éventuelles insuffisances : « *Nous regrettons également que sur ces points essentiels aucune étude n'ait été commandée pour apporter expertise et suggestions avant les nécessaires débats politiques.*».

D'autres observations substantielles sont effectuées pour permettre de comprendre de façon pragmatique la part de l'environnement dans ce PLU. Nous les évoquerons concrètement par rapport à l'objet de notre recherche : le bruit. Mais pour l'heure, nous analyserons le PADD quant à son contenu environnemental.

3.2 Le projet d'aménagement et de développement durable

Dans le PADD, la prise en compte environnementale est présentée sous forme de recommandations intégrées dans les thèmes suivants :

[295] - Arrêté préfectoral n° 2001-2439 du 9 juillet 2001 prescrivant l'établissement d'un Plan de Prévention du risque naturel prévisible "mouvements de terrain différentiels à la sècheresse et à la réhydratation des sols"
- Arrêté préfectoral n° 2001-2822 du 1er août 2001 prescrivant l'établissement d'un Plan de Prévention du Risque naturel prévisible "affaissements et effondrements de terrain"

Thèmatique	Actions projetées
Faciliter les déplacements et développer les modes alternatifs à la voiture	▪ Développer concrètement les circulations douces par l'aménagement d'itinéraires cyclables, de cheminements piétons, de zones 30 afin d'assurer un partage sécurisé de la voirie - itinéraires pour rejoindre les écoles, les équipements, les gares, les commerces de quartier et liaisons de loisirs. ▪ Promouvoir le partage de la rue et l'accessibilité des espaces publics pour tous (personnes âgées, handicapés, enfants, etc.) ▪ Mailler et hiérarchiser le réseau viaire actuel (étude du projet de plan local de déplacements urbains) et mettre en œuvre une politique de déplacement en cohérence avec les communes voisines. ▪ Mieux aménager les grands axes de circulation et les grands carrefours, en liaison avec les partenaires concernés: Etat, Département du Val de Marne … C'est le cas notamment pour le carrefour des Rigollots, le carrefour Carnot/Tassigny, la transformation de la RN 186 en boulevard urbain …
Les énergies renouvelables	▪ Encourager l'utilisation des énergies renouvelables, solaire, géothermie, éolienne urbaine…, par la mise en place d'une bonification de COS de 20% pour toute construction (pavillon, immeuble collectif, immeuble d'activité ▪ Développer systématiquement une démarche Haute Qualité Environnementale (HQE) ▪ Réduire aussi les nuisances des chantiers en imposant, des chantiers "propres" avec tri des déchets et recyclage, etc. ▪ Imposer aux constructeurs d'immeubles collectifs d'habitation ou d'activités ou de services, dans les zones desservies par le réseau de chauffage urbain, à se raccorder à celui-ci pour la production de chaleur (chauffage), de froid (climatisation) et d'électricité.
pollution visuelle et sonore	▪ Lutter contre le bruit en utilisant pour les bâtiments, espaces publics et voirie, des procédés d'isolations phoniques, et des revêtements de voirie spécifiques, ▪ Lutter contre le bruit en préconisant l'utilisation, pour les particuliers, des procédés d'isolations phoniques, et de matériaux spécifiques, ▪ Encadrer l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et des antennes paraboliques, ▪ Intégrer le règlement publicité au PLU, ▪ Débarrasser l'espace public de tout ce qui l'encombre et nuit à sa qualité esthétique et fonctionnelle.

Source : M. ABOU WARDA à partir du PADD- service d'urbanisme

Tab. 21 - Les thématiques traitées et les orientations qui en découlent dans le PADD de Fontenay-sous-Bois

La consultation minutieuse du PADD nous a permis de relever un certain nombre de faiblesses dont notamment son aspect général et réducteur et son absence d'éléments d'explication concernant la faisabilité de ses mesures. Le projet d'aménagement et de développement durable se résume donc à de simples dispositions certes utiles mais insuffisantes. L'appellation de « cahier de recommandations » serait dans ce cas plus appropriée.

Cette observation reste valable pour un certain nombre de PADD tels que ceux de la ville d'Arcueil, Champigny et de Rouen. On peut y voir plusieurs explications à ce manque substantiel de consistance : D'une part les communes ne disposent pas de l'expérience nécessaire concernant l'élaboration de ce type de document. Elles établissent le PADD d'après les grandes lignes définies par les textes réglementaires, des guides publiés par le ministère de l'équipement et en s'inspirant des PADD d'autres communes «*je suis allée sur les autres communes comme Champigny pour avoir des idée.*», comme nous le confirme le directeur adjoint au service d'Urbanisme[296]

D'autre part, l'aspect transversal voulu pour ce projet impose aux instructeurs du plan des connaissances interdisciplinaires qu'ils ne maîtrisent forcément pas : « ***On n'est pas formé pour ça.*** *Les instructeurs ne sont pas architectes.* ***Ce ne sont pas non plus des gens qui ont fait des formations en environnement, mais ils essayent de ne pas regarder que l'emplacement de la construction mais tout ce qu'il y a autour.*** *L'immeuble collectif de 40 logements entraîne plus de circulation, plus de pollution, des équipements publics… ces questions-là nous les posons maintenant alors que nous ne les avons pas posées avant* »[297]. L'intérêt de cette question est de montrer l'impact de l'approche globale sur les instructeurs aux compétences spécialisées. Si la transversalité apparaît comme l'approche privilégiée de la nouvelle démarche urbanistique, il subsiste des controverses sur la portée réelle des solutions de type "global" aux problèmes locaux spécifiques. On peut noter au passage l'émergence d'une "culture partagée" autour de certains thèmes comme « la mobilité maîtrisée», «le renouvellement urbain», «les énergies renouvelables », « la

[296] Entretien avec le directeur adjoint du service d'Urbanisme, op.cit.
[297] Ibid.

prévention des risques », mais, comme nous l'avons constaté, ces connaissances restent souvent à l'état de réflexion et se présentent sous forme de recommandations générales.
Le développement durable qui sous-tend une approche transversale favoriserait en d'autres termes l'organisation et la redistribution des rôles et compétences de façon à assurer un cadrage aussi bien général que spécifique des préoccupations locales.

3.3 Le règlement

Il semble être la partie la plus élaborée du PLU de Fontenay-sous-Bois mais il n'en demeure pas moins qu'il est fortement inspiré du contenu du règlement POS.
« *Il faut dire qu'on ne révolutionne pas grand-chose, on a très peu de grands projets et c'est la raison pour laquelle, nous n'avons pas fait un développement de la prise en compte environnementale dans les projets* », nous dit le directeur adjoint au service d'Urbanisme en expliquant qu' « i***l n'y a vraiment pas de volonté de changement***. ***On a amélioré le règlement puisque l'ancien était assez rigide.*** *Cela nous permet plus de choses et d'aider les habitants à faire ce qu'ils veulent dans un cadre réglementaire. On s'était embrigadé dans une réglementation lourde et qui ne servait à rien. Nous avons donc beaucoup travaillé pour assouplir le règlement et nous avons rajouté des éléments d'espaces verts.* ***On ne peut pas aller très loin parce ce que nous sommes limités en matière de développement durable.*** *Personnellement, j'ai essayé de mettre quelques contraintes sur les antennes téléphoniques mobiles, mais l'Etat m'avait demandé des les enlever tout simplement pour ne pas mettre des contraintes au commerce. Bon, après on leur dit de les cacher le plus possible. Et donc, on est obligé de les autoriser.*»
L'analyse de ce discours suscite quelques questions d'abord sur la nouveauté du règlement du PLU et sur ses dispositions environnementales et ensuite sur les limites de ses dispositions.
Dès lors que les objectifs de l'ancien POS sont reconduits dans le PLU, le règlement n'est pas pour autant sujet à de grands changements. Les dispositions réglementaires sont à la fois plus simples et souples. Elles tiennent néanmoins compte de certains aspects « nouveaux » par rapport à l'ancien règlement POS : pollution de l'air et de l'eau, espaces verts, qualité du paysage urbain, nuisances, risques naturels et technologiques. Cela s'exprime de deux façons (cf. tableau suivant) :

Articles réglementaires de la zone UB (zone d'habitat semi dense)	Nuisances	Pollution Air/eau	Hygiène/ déchets	Risques Nat/tech	Consommation d'énergie	Qualité du paysage
Article UB 1 : occupations et utilisations du sol interdites	○	○	○	○	○	○
Article UB 2 : occupations et utilisations du sol autorisées sous conditions particulières	○	○	○	○	○	○
Article UB 3 : conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées et d'accès aux voies ouvertes au public	○	○				○
Article UB 4 : conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité, d'assainissement et de traitement des déchets		○	○		○	○
Article UB 5 : caractéristiques des terrains						
Article UB 6 : implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ou voies privées	○					○
Article UB 7 : implantation des constructions par rapport aux limites séparatives						○
Article UB 8 : implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété						○
Article UB 9 : emprise au sol des constructions						
Article UB 10 : hauteur maximum des constructions	○					○
Article UB 11 : aspect extérieur des constructions et aménagement de leurs abords – prescriptions visant à assurer la protection des éléments de paysage, des quartiers, des îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites						○
Article UB 12 : stationnement		○				○
Article UB 13 : espaces libres et plantations		○				○
Article UB 13 : coefficient d'occupation des sols			○			

○ Thème dont le mot apparaît explicitement dans l'article

○ Thème dont le mot apparaît implicitement dans l'article

Tab. 22- Exemple des thèmes environnementaux Traités dans les articles du règlement PLU

- La première est plus courante, à travers laquelle les dispositions sont prises sans citer le problème environnemental (prise en compte implicite). « *L'intérêt environnemental existe dans le règlement même s'il n'apparaît pas de façon directe. La voirie travaille par exemple sur la circulation douce, mais cela n'est également pas explicite dans le règlement.* »[298] La prise en compte des préoccupations environnementales est donc exprimée en intentions qui ne ressortent pas tout de suite mais qui permettent des améliorations progressives.

- La seconde, à travers laquelle les dispositions sont prises de façon directe en citant la nature du problème à gérer (prise en compte explicite). « *Dans le règlement, il y a des phrases qui changent un peu et qui montrent notre intérêt à l'environnement dans notre démarche d'instruction de permis.* »[299]. *« Ça ressort dans le règlement en un mot puisqu'on ne peut pas réglementer l'environnement d'une telle façon à dire : là, dans cette rue, ne passeront plus les voitures, ce n'est pas possible.* ***Le règlement, tel que prévu dans le Code d'urbanisme comprend 14 articles concernant les constructions, point-barre.*** *Tout le reste, c'est des grands objectifs qu'on trouve dans le rapport de présentation et dans le PADD.* ». Nous pouvons donc constater que même en se préoccupant de l'environnement dans le cadre de la démarche de développement durable, le règlement du PLU obéit à une logique strictement urbanistique et donc sectorielle. Les « objectifs généraux » auxquels notre interlocuteur fait allusion sont, comme nous l'avons montré, de l'ordre du « général » voir même « accessoire».

Quoi qu'il en soit, l'ensemble de nos interlocuteurs (élus /techniciens) s'accorde pour souligner l'évolution et non pas la révolution de l'intérêt environnemental dans le règlement : « *Nous avons misé sur le maintien des espaces verts dans le règlement. Nous avons également adopté une nouvelle approche dans la délivrance des permis de construire par rapport à l'emprise au sol, c'est-à-dire en utilisant la parcelle à maximum de 40 à 50 % de façon à laisser les eaux pluviales pénétrer dans le sol. Nous essayons par le biais de la réglementation d'améliorer déjà l'existant, par ce que l'exigence*

[298] Entretien avec le directeur adjoint au service d'Urbanisme, op.cit.
[299] Ibid.

d'implantation des espaces verts existait déjà dans le cadre du POS. ***Le PLU est une évolution, je dirais même une amélioration mais pas du tout une révolution des dispositions urbanistiques et notamment en matière d'environnement****.* »[300].

Si ces acteurs ne voient pas de changements importants sur la question environnementale dans le PLU, c'est qu'ils ne peuvent pas percevoir un véritable plan qui tient compte toute à la fois de l'urbanisme mais aussi du développement durable. D'ailleurs, un élu du groupe Socialiste souligne que « *le règlement n'est qu'un catalogue de bonnes intentions, non abouti* ».[301]

Cependant, le fait le plus marquant des évolutions "vantées" par les acteurs locaux est l'adoption de la démarche de Haute Qualité Environnementale (HQE) dans les opérations de construction par « *la mise en place d'une bonification de COS de 20%*[302]*, pour toute construction (pavillon, immeuble collectif, immeuble d'activités) qui utiliserait ce type d'énergie.*»[303]. Un cahier de recommandations a même été élaboré à cette fin : « *Il est conseillé de mettre en œuvre tous moyens, mesures et techniques tendant à prendre en considération la Haute Qualité Environnementale à l'occasion de toute construction nouvelle ou travaux d'extension de constructions existantes. (Voir cahier de recommandations en annexe III du présent règlement).* »[304].

Cependant, contrairement à nos attentes, les réactions à ces mesures sont mitigées. Ce privilège accordé aux constructeurs en HQE n'a pas été apprécié par la population de certains quartiers : « *Ça s'est mal passé. Les habitants du Plateau disent que c'est un moyen déguisé pour densifier.* », regrette le directeur adjoint du service d'Urbanisme. Les opposants sont en grande partie des habitants d'un ancien quartier pavillonnaire à moyenne densité (76,2 hab. /ha), hostiles à toute intention politique de densification. Ces réactions nous conduisent à traiter la question de la participation citoyenne dans l'élaboration du PLU.

Mais pour l'heure, nous nous intéressons à la prise en compte du bruit dans le PLU. En centrant notre recherche sur cette question environnementale, nous illustrons un exemple

[300] Ibid.
[301] Propos extraits de la réunion du conseil municipal.
[302] Conformément à la Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 et au décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007
[303] Extrait du PADD, PLU Fontenay 'sous-bois. p23.
[304] Extrait du règlement / PLU Fontenay-–sous-Bois, p31.

concret et détaillé de la prise en compte environnementale dans les documents d'urbanisme, le PLU en l'occurrence. Nous rappelons dans ce contexte que l'un des questionnements clefs de notre problématique est : comment le PLU permet-il une meilleure prise en compte du bruit routier ?

4 PLU, quelle approche du bruit ?

Au début de notre travail, nous avons formulé l'hypothèse qui considère que le PLU permettrait de traiter plus efficacement les nuisances sonores et notamment celles liées au trafic routier. Le cinquième chapitre de notre thèse montre que d'un point de vue théorique, le PLU offre effectivement cette opportunité. Nous allons donc vérifier si sur le terrain, les décideurs et les techniciens se saisissent concrètement de ces avancées. Nous nous proposons, dans un premier temps, de mettre l'accent sur la part du bruit dans le document. Nous évaluons ensuite le matériau résultant en introduisant des éléments d'analyse pour expliquer les éventuelles insuffisances. Nous faisons recours, dans un troisième temps, aux analyses des propos recueillis lors des différents entretiens avec les élus locaux et les techniciens afin de comprendre les différents points de vue à ce sujet et d'éclairer les facteurs explicatifs de la pertinence ou impertinence de cette prise en compte.

Notons d'emblée que le PLU se réfère à la loi Bruit du 31 décembre 1992 qui impose le classement sonore des infrastructures de transport terrestre, mais sans pour autant citer le décret n° 95-22 du 9 janvier 1995 relatif à la limitation du bruit des aménagements et infrastructures terrestres, ni l'arrêté du 5 mai 1995 relatif au bruit routier. Cette législation impose aux constructeurs de bâtiments de prendre toutes les dispositions nécessaires pour que les futurs occupants des constructions nouvelles ne subissent pas les nuisances liées aux bruits excessifs des infrastructures existantes situées à proximité.

4.1 Le rapport de présentation

Le rapport de présentation informe de l'existence du classement sonore des infrastructures de transport terrestres et ferroviaires dans le Val de Marne[305]ainsi que les normes de protection. Ces éléments sont précisés en l'annexe du PLU n° VIII. Le rapport de présentation rappelle que : « *Les façades des pièces et locaux exposés aux bruits des transports terrestres doivent présenter un isolement acoustique contre les bruits extérieurs, conformes aux limites déterminées par l'arrêté préfectoral. L'isolement acoustique requis dépend notamment du classement de l'infrastructure de transports terrestres, de la nature et de la hauteur du bâtiment, de la distance du bâtiment par rapport à l'infrastructure et, le cas échéant, de l'occupation du sol entre le bâtiment et l'infrastructure* ».
La cartographie du bruit de Fontenay reprend la désignation de l'infrastructure (route départementale, route nationale,…), la limite des tronçons concernés et la largeur des secteurs affectés par le bruit (cf. figure 44).

On aurait souhaité voir, en plus de la cartographie du bruit et du classement sonore, d'autres informations complémentaires permettant de faire un meilleur diagnostic de l'environnement sonore dans la commune : inventaire des différentes sources de bruit diurnes et nocturnes, permanentes et occasionnelle ; localisation des zones de bruit excessif et des points noirs de bruit routier et ferroviaire ; recensement des zones calmes le cas échéant et des bâtiments sensibles au bruit (établissements scolaires, établissement de soin médicaux, établissement d'accueil de la petite enfance ou de personnes âgées….). On aurait également souhaité voir la carte d'ambiance sonore qui permet de représenter la qualité de l'environnement sonore sur tout ou une partie du territoire communal. La présence de ces données dans le PLU n'est pas obligatoire comme pour le cas de la cartographie et le classement sonore. Elle est en revanche nécessaire pour connaître la situation sonore de la ville et pour prendre, en conséquence, les mesures réglementaires qui

[305] Arrêté préfectoral du 3 janvier 2002 définissant les infrastructures bruyantes et les secteurs affectés par le bruit.

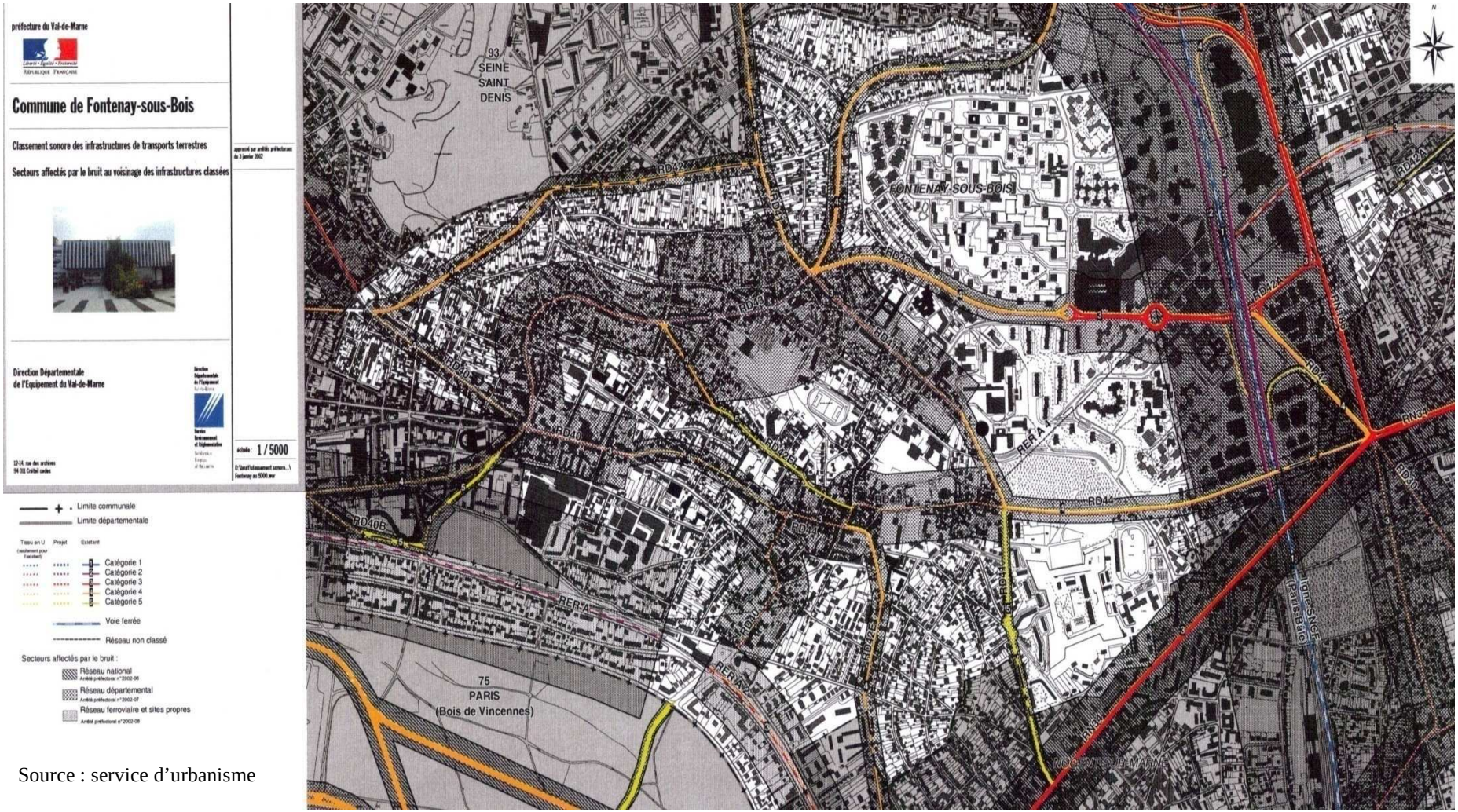
correspondent. De plus, ces données ne peuvent être obtenues qu'à partir de l'étude empirique de terrain.

Or, force est de constater, d'après la consultation du document et les entretiens menés avec les différents acteurs du PLU, qu'aucune étude de terrain n'a été menée à cet effet. Ces éléments auraient pu permettre une meilleure aide à la décision concernant l'affectation des zones constructibles et la gestion des contraintes sonores. On notera d'emblée que le diagnostic de l'environnement sonore devrait être intégré et non pas annexé au diagnostic global de la commune. Il devrait, comme nous l'avons montré à plus d'un titre, être croisé avec les diagnostics social et économique, ce qui permet de comprendre certains phénomènes comme par exemple la dépréciation immobilière ou la paupérisation de l'habitat, d'où la pertinence de l'approche transversale dans l'analyse des faits urbains. Ce n'est pas le cas de notre PLU d'étude. En effet, le volet des nuisances sonores est le dernier sous-chapitre ajouté, pour ne pas dire annexé, au diagnostic environnemental. Son contenu reste limité au contexte des obligations juridiques. Aucun lien n'est établi avec le vécu des habitants de façon à rendre compte de l'existence ou pas d'un problème de nuisances sonores à l'échelle communale.

Même si elle est déclarée comme transversale par les acteurs (politiciens et techniciens) du PLU, l'approche adoptée pour l'élaboration du PLU est en réalité sectorielle. Preuve à l'appui : le service d'Urbanisme est **le seul en** charge de l'élaboration du document et ne dispose d'aucune donnée sur la situation du bruit comme par exemple le nombre et la typologie des plaintes. « *Par rapport au bruit, il y a certainement des plaintes, mais ce n'est pas nous qui les avons, c'est le service d'Hygiène qui les détient.* », nous explique le directeur adjoint du service d'Urbanisme pour justifier l'absence de ces éléments dans le PLU. Or, une réelle approche transversale aurait pu permettre, pour le moins, un certain échange de données et de connaissances interservices pour un meilleur diagnostic sonore. Sinon, comment savoir si le bruit constitue un enjeu au niveau de la commune ou pas ? Et quelles sont les solutions que l'urbanisme peut apporter par le biais du PLU dans cette situation ?

« *Nous, en tant que service d'Urbanisme, nous n'avons pas de retour au niveau du bruit et de l'hygiène. Les gens savent à qui d'adresser.* ***C'est très sectoriel.*** », ajoute ce même interlocuteur pour défendre son service en pointant du doigt, de façon intentionnelle, le fonctionnement *« **très sectoriel** »* des services locaux. Ce discours laisse cependant à

comprendre que le manque de coordination et l'insuffisance des échanges entre les services sont parmi les principaux obstacles à la gestion durable des problèmes environnementaux dans le cadre de la démarche urbanistique. Rappelant que l'enjeu est de donner les moyens au PLU de préserver la qualité de l'environnement sonore lorsqu'elle est satisfaisante et de prévenir l'apparition de nouvelles nuisances.



Source : service d'urbanisme

Fig. 36 - Classement des infrastructures de transport terrestre

4.2 Le PADD

Par ailleurs, le PADD doit faire apparaître les objectifs fixés dans le cadre de la politique de lutte contre les nuisances sonores comme par exemple[306] :

- Engager un travail global de prévention des nuisances issues du trafic routier mais aussi des activités bruyantes ;
- Réduire les nuisances dans les secteurs affectés ;
- Prévenir l'apparition de nouvelles installations nuisantes ;
- Protéger les constructions nouvelles du bruit ;
- Envisager des mesures compensatoires ;
- Le PADD peut même aller jusqu'à formuler des recommandations dans un cahier spécial comme pour le cas du cahier fait par la mairie pour favoriser la démarche HQE .

Le PADD permet également d'expliquer les décisions prises et de justifier les dispositions réglementaires mises en place.

Dans notre cas d'étude, la mention au bruit dans le PADD se limite à ces deux recommandations :

- *« Lutter contre le bruit en utilisant pour les bâtiments, espaces publics et voirie, des procédés d'isolations phoniques, et des revêtements de voirie spécifiques ;*
- *Lutter contre le bruit en préconisant l'utilisation, pour les particuliers, des procédés d'isolations phoniques, et de matériaux spécifiques. »* [307]

Aucune prospective sonore par repérage spatial des zones affectées n'est effectuée. Aucune zone de conflit (zone bruyante/zone calme) n'est identifiée. Pour le bruit en tout cas, le PADD qui s'apparente à un projet urbain, est vidé de son essence. Ces deux objectifs généraux auraient pu être ajoutés au rapport de présentation.

Dans ce PADD, « *La lutte contre le bruit* » s'attache entièrement à une action particulière : l'isolation phonique, pour exclure d'autres solutions notamment urbanistiques. Et c'est précisément dans ce contexte que nous constatons le caractère normatif des mesures envisagées par les instructeurs du PLU puisque « ***Le bruit est pris en***

[306] Certains objectifs sont empruntés du guide « PLU et Bruit - La boîte à outils de l'aménageur », op.cit
[307] PADD Fontenay-sous-Bois.

compte par des normes que tout le monde connaît. *Maintenant, on prescrit dans les arrêtés de permis les isolations phoniques de tous les bâtiments.* »[308]. Dans la même logique d'analyse, l'insuffisance des connaissances et le manque d'expérience en matière de réduction des nuisances sonores conduit les acteurs locaux à avoir recours à l'expertise qui apporte des solutions le plus souvent techniques et donc réductrice du problème du bruit. « ***Il y a des solutions urbanistiques pour réduire le bruit mais ça, c'est aux experts de les définir, moi je ne connais pas trop*** », nous dit l'un des responsables du service d'Urbanisme.

A ce stade, nous voulons rappeler que les solutions techniques de type acoustique et psycho-acoustique ont longtemps dominé la politique de lutte contre le bruit.[309] Certaines analyses, comme celle de J.-P. Gualezzi, tendent à justifier cette prédominance par la complexité des aspects liées à la gêne et la multiplicité des acteurs : *« La lutte contre le bruit est complexe, à la fois parce que les nuisances sonores sont multiformes. Elles vont de la gêne subjective ressentie par des individus à la gêne objective causée à des populations par un bruit hors norme […] et aussi parce que les acteurs sont multiples. »*[310].

Si les instructeurs du plan font appel aux mesures techniques, c'est pour éluder l'autre aspect du bruit : la gêne. Le rejet sinon la réticence des pouvoirs publics à l'égard de cette notion, peuvent être expliqués par les nombreuses interactions que pourrait entraîner la prise en compte des facteurs, social, économique, spatial, culturel et psychologique. Ce serait pour eux d'une grande complexité à éviter, dans le cadre du PLU en tout cas :
« Pour le bruit, nous pouvons prévoir des écrans, ce n'est pas parce que nous ne l'avons pas prévu dans le cadre du PLU qu'on ne le fera pas. ».

[308] Propos recueillis à la direction de l'Urbanisme
[309] Cf. chapitre relatif à la politique de lutte contre le bruit
[310] Gualezzi J.-P.,- *dir,* 1998, *Le bruit dans la ville,* Avis et rapports du Conseil économique et social, Paris, op.cit .

Pour ce responsable de l'urbanisme, le PLU ne peut pas apporter toutes les solutions matière de lutte contre le bruit. La portée du PLU est limitée au contexte urbanistique : *« À mon avis, **le PLU ne règle pas tout parce que cela peut nous embrigader dans des objectifs extra urbanistiques**… »*. Pour notre interlocuteur, le retard ou les insuffisances en la matière peuvent être rattrapé ultérieurement et être simplement ajoutées au PLU : *« Si nous n'avons pas prévu ces dispositions et que nous sommes obligés de les faire, nous les ferons même si ce n'est pas dans le cadre du PLU et puis le PLU se révise, se met à jour et se modifie. Ce n'est jamais un document définitif puisque la ville et ses besoins sont en permanente évolution. Pourquoi ne pas installer des murs écrans, même si ce n'est pas prévu dans le PLU, **et puis après, on met à jour le plan et puis voila...** ».*

4.3 Le règlement

Ces éléments d'analyse peuvent être mis en relation avec le contenu réglementaire du plan : précisons d'abord que l'enjeu n'est pas de contraindre l'urbanisation dans les secteurs affectés par le bruit, mais de l'encadrer dans des conditions maîtrisées pour éviter la création de nouveaux points noirs du bruit et la multiplication des réclamations et des contentieux. Le règlement peut donc apporter les solutions selon les situations :

- Fixer des règles d'implantation des constructions, de hauteur et de restructuration pour gérer les zones d'habitat le long d'une infrastructure ;
- Mettre en place des règles de protection afin de prévenir les nuisances lors de l'implantation de zones d'habitat à proximité d'une zone bruyante ;
- Apporter des solutions pour les zones bruyantes comme l'installation de zones tampons ou les barrières végétales… ;
- Définir les règles pour préserver les zones calmes.

Ces dispositions se traduisent dans le règlement PLU en plusieurs articles :

Articles réglementaires de la zone UB (zone d'habitat semi dense)	Bruit
Article UB 1 : occupations et utilisations du sol interdites	+
Article UB 2 : occupations et utilisations du sol autorisées sous conditions particulières	++
Article UB 3 : conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées et d'accès aux voies ouvertes au public	+
Article UB 6 : implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ou voies privées	+
Article UB 10 – hauteur maximum des constructions	+

Source :M. ABOU WARDA à partir du règlement PLU- Service d'Urbanisme

++ Le mot « bruit »apparaît explicitement dans l'article

+ Le mot « bruit » apparaît implicitement dans l'article

Tab.23 - Dispositions réglementaires en relation avec la réduction du bruit en milieu urbain

L'unique article qui exprime de façon formelle l'objectif de réduire les nuisances sonores est l'article 2. Pour les autres articles, le lien existe mais de façon indirecte, car le bruit n'est pas le seul problème pris en compte par ces dispositions. On notera également l'intérêt pour homogénéité du tissu urbain, la qualité du paysage et l'hygiène…

Mais le règlement tel qu'il est fait, permet-il d'assurer une meilleure prise en compte du bruit ?

Nous nous accordons avec les techniciens du service d'urbanisme pour dire que le règlement est fait à des fins urbanistiques et ne peut pas s'étaler sur la question du bruit, mais il en tient compte. Cependant, le règlement tel que le veut la loi SRU, est l'aboutissement d'une réflexion globale sur le développement de la ville et sur sa durabilité à travers le temps. C'est bien dommage que ce règlement ne puisse pas refléter le fond de cette réflexion. Il nous semble que le règlement du PLU ne diffère pas de celui de son précèdent. Développement durable ou pas, nous sommes assez perplexes de ne constater aucune évolution à cet égard si ce n'est la souplesse des règles et la simplicité de la formulation des articles.

4.4 L'insuffisance des mesures, simple retard ou manque d'intérêt ?

Compte tenu de l'examen détaillé du contenu du PLU, nous pouvons constater que la prise en compte du bruit reste insuffisante pour répondre aux objectifs affichés par les pouvoirs publics. Le responsable du service d'Urbanisme reconnaît le fait mais réduit, en même temps, l'importance de ces insuffisances, facilement rattrapables selon lui, par les protections phoniques.

« *On n'a pas développé la partie bruit. On s'en est tenu à la réglementation, c'est vrai. Mais bon, pour le bruit routier, essentiellement les protections phoniques.*» Ces propos sont liés, comme nous l'avons montré, à la logique classique et « traditionnelle » de gestion du territoire. Une logique qui ne convient pas, non seulement, mais heurte les objectifs du développement durable. Comment expliquer l'insuffisance, pour ne pas dire le manque d'intérêt à l'égard de l'un des problèmes environnementaux les plus récurrents ?

Les raisons présentées par les instructeurs du plan sont multiples : d'abord, il ne n'agit pas pour eux, d'insuffisance autant qu'il s'agit de retard puisque : « *En matière de bruit, les études se feront.* », et même si ce n'est pas dans le cadre du PLU, ces études sont toujours utiles. *« PLU ou pas, ce n'est pas grave, on peut toujours travailler sans le PLU. S'il existe, c'est tant mieux mais ça n'empêche pas de travailler sur des thèmes pas forcément développés dans son cadre et puis de les développer ultérieurement.* »[311]

Nos interlocuteurs insistent sur le fait que ce n'est pas au PLU de tout régler même si ce document se veut transversal. « *Je trouve que maintenant il y a une meilleure prise en compte du bruit ne serait-ce que par les services de l'Etat et de la police puisqu'ils prennent en compte les plaintes. Les gens demandent à vivre chez eux correctement. Je ne suis pas certain que le PLU soit en mesure de régler grand-chose.* »[312]

Mais à ce stade, même les études spécifiques « *ne sont pas à l'ordre du jour pour des questions budgétaires. En matière de circulation et de bruit, on peut considérer qu'on a encore rien fait. C'est très compliqué à gérer parce que les voies sont étroites, la morphologie de la ville est difficile*».

[311] Entretien avec le directeur adjoint au service d'Urbanisme op.cit.
[312] Ibid.

Le manque de moyens financiers et la complexité du problème du bruit constituent le leitmotiv préféré de nos interlocuteurs puisque : « *Dans le budget 2006, un montant de 129 500 euros avait été provisionné dans le budget de l'urbanisme pour faire face au financement d'études extérieures.* », rétorque l'un des élus qui souhaite garder l'anonymat.

Nous jugeons utile de préciser que certaines actions de réduction du bruit sont constatées sur le terrain, comme les zones 30 et l'interdiction de la circulation des véhicules lourds en ville. « *La zone 30 est l'une des solutions que nous avons trouvées pour justement essayer de réduire les nuisances sonores et il y en aura de plus en plus dans la commune. Nous intervenons dans le choix des matériaux isolants utilisés dans la construction ou dans les revêtements de la voirie. Nous intervenons également au niveau du plan de circulation de la ville pour réduire la fréquence de certains axes, comme pour le changement de sens de la rue Louis Auroux, il y a aussi l'interdiction de circulation des poids lourds.* », nous explique l'adjoint au maire chargée du Cadre de vie et de l'Environnement.

Mais ces dispositions sont considérées par nos interlocuteurs, comme « éloignées » de l'urbanisme et s'apparentent au domaine des transports, en l'occurrence au Plan de déplacements. On peut regretter l'absence de trace de ces dispositions dans, par exemple, le chapitre des nuisances du rapport de présentation ou même dans le PADD.

Aussi, l'ensemble des personnes avec lesquelles nous avons pu nous entretenir affirme ne pas connaître la situation du bruit dans la ville en l'absence de données ou d'enquête en la matière. Pourtant, il semble certain pour ces acteurs que le problème du bruit ne se pose pas actuellement ou se pose de manière occasionnelle ce qui n'impose pas de mesures sérieuses. « *Cette problématique fait partie des choses que nous pouvons traiter après avec la population* ***lorsque le problème se présente vraiment****. Pour l'instant, si une personne vient dire : « Je n'arrive pas à dormir chez moi parce qu'il y a trop de voitures. » et puis que personne d'autre ne soulève le problème, on ne peut pas considérer que le bruit soit un problème dans la commune.* » On ajoutera encore que les actions de prévention ne sont pas à l'ordre du jour, ces acteurs préfèrent attendre que le bruit soit « invivable » pour « réfléchir à la question » : « *Le jour où il y a une demande massive et qu'on s'aperçoit que c'est invivable, on réfléchira à cette question.*».

Comme l'explique ce rapport de l'OCDE, les plaintes peuvent constituer un indicateur de la présence ou pas de nuisances sonores : « *Il existe des effets de gêne indirects qui découlent des incidences directes mais qui sont influencés par divers facteurs psychologiques et sociaux. Ces effets directs et indirects sont parfois exacerbés et provoquent des plaintes ou même des mouvements organisés de protestation.*»[313].

En l'absence d'un diagnostic de l'environnement sonore, les acteurs du PLU auraient pu se saisir des plaintes en tant que point de départ pour l'établissement d'une base de données permettant de mettre l'accent sur ce problème. De plus, ce type de donnée n'est pas technique mais humain, il exprime l'aspect de la gêne et donc le vécu : l'occasion de s'intéresser aux habitants et à leurs préoccupations.

Mais « *par rapport au bruit, il y a certainement des plaintes, mais ce n'est pas nous* (service d'Urbanisme) *qui les avons, c'est le service d'Hygiène qui les détient* »[314] nous explique le responsable de ce service. Il apparaît donc que l'échange interservices n'est pas suffisant de part et d'autre des deux services :

- Le service d'Hygiène n'informe pas le service d'Urbanisme de l'utilité de ces données ;
- Le service d'Urbanisme ne fait pas recours aux compétences et savoir-faire du service d'Hygiène, ou se passe tout simplement de ces données pour éviter toute éventuelle complexité : « *la plainte du bruit est quelque chose de nouveau et c'est vrai qu'on l'a pas prévu.* »[315].

Quel est donc le niveau de coordination et d'échange entre les différents acteurs du PLU ? Et comment ces acteurs perçoivent la possibilité d'engager des actions communes entre eux ? Notre objectif ici est de vérifier l'une de nos hypothèses de départ selon laquelle la logique sectorielle traditionnelle implique des problèmes de coordination et freine l'efficacité des nouveaux documents d'urbanisme.

Au début, l'ensemble de nos acteurs sont d'accord pour dire que le PLU constitue une opportunité pour l'échange et la coordination entre les services et les élus, et qu'aucun de ces acteurs ne dispose ni des moyens ni des connaissances pour arriver seul à élaborer le

[313] OCDE, 1998, *Conférence sur les politiques de lutte contre le bruit*, op.cit p 29.
[314] Entretien avec le directeur adjoint du service d'Urbanisme, op.cit
[315] Ibid

plan. « *Le PLU nous a permis de constater que nous avons un certain nombre de choses en commun. Le PLU a permis aux différents services et à nous, élus, de nous rapprocher. Souvent chacun travaille de son coté sans savoir ce que font les autres. Il nous a permis de mieux travailler ensemble. Ce travail commun a également permis à d'autres élus de lever l'ambiguïté sur certains points qui me paraissaient flous. Il s'agit donc d'un échange fructueux.* », nous explique l'élu chargé de l'Environnement. Pourtant, comme nous l'avons vu antérieurement, c'est le service d'Urbanisme qui s'est chargé de l'élaboration de PLU.

Paradoxalement, nous constatons durant le déroulement des entretiens que les avis sont mitigés quant à l'appréciation de cet esprit de coordination.

Certains continuent à décrire la « bonne ambiance de travail » interservices, comme pour notre interlocuteur du service d'Urbanisme qui explique que : *« Cela fonctionne bien dès l'instant où les questions sont précises. Quand on sait ce qu'on veut, on l'obtient. Je dirais qu'il n'y a pas de difficultés. On a des manques, mais c'est dû au fait qu'on ne sait pas tout, surtout en ce qui concerne les entreprises. Nous n'avons pas de difficultés interservices.* »

D'autres expriment avec réserve, pour ne pas heurter le principe de la « *solidarité municipale* », l'existence de certains différents ou dysfonctionnements impliquant le manque de coordination : « *Je ne peux pas dire que tout est bien, j'ai une* ***solidarité municipale*** *mais je ne cache pas certaines divergences.* », nous explique l'élu chargé de l'Environnement. Et «*On essaye de travailler dans un bon esprit de coordination, je dis bien qu'on essaye car cela ne veut pas dire qu'on réussit tout le temps.* », nous le confirme l'élu chargé de la Démocratie participative.

Si cette question se pose à maintes reprises dans notre analyse, c'est qu'il s'agit d'un problème qui apparaît de façon récurrente lors de l'élaboration du document d'urbanisme et même après son approbation. Le passage du POS au PLU implique l'évolution des mentalités, mais cette phase de transition semble prendre le temps nécessaire pour permettre à ces acteurs d'acquérir de l'expérience et de « s'ouvrir » aux autres domaines de compétences.

5 La participation publique en question

«La prise en compte des aspects liés à l'environnement et au développement durable s'appuie d'abord sur l'identification et l'analyse de l'écosystème urbain, non seulement au niveau de ses principes généraux, et plus ou moins théoriques, mais aussi, voire surtout, ***au niveau de la vie quotidienne des habitants.*** *Dans une vision prospective comme celle qui doit soutenir le plan d'aménagement et de développement durable, cette analyse doit non seulement prendre en compte les demandes actuelles, telles qu'elles peuvent être exprimées de façon plus ou moins explicite, mais aussi* ***les aspirations futures des Fontenaisiens*** *ainsi que les grands enjeux de notre environnement et ceux du développement humain, des solidarités à l'échelle de Fontenay, du département, de la région, de notre pays, de la planète.* »[316]

C'est précisément par la prise en compte du vécu des habitants que le groupe de travail sur l'environnement trace les grandes lignes du PLU. Nous rappelons d'ailleurs que la volonté de faire participer les « Fontenaisiens » à l'élaboration de ce nouveau document d'urbanisme a été clairement et largement affichée tout au long de la période l'instruction du plan (ateliers promenades, séances de concertation, affichage public, presses locale, conseils de quartier sur le PLU…) : *« Nous avons vraiment essayé de nous donner les moyens pour inciter les gens à venir et à participer. Nous avons organisé de nombreuses réunions depuis deux ans et nous avons fait un atelier promenade dans chaque quartier*. »[317].

Pour K. Coit, l'idée derrière toute ces modalités de participation est « *soit de permettre aux habitants d'influencer les décisions en matière d'urbanisme soit de simuler cette participation. Il existe une multitude d'outils, de techniques et de manières d'impliquer*

[316] http://www.fontenay-sous-bois.fr/fr/urbanisme/elaboration-du-plu/concertation/groupe-de-travail/index.html
[317] Entretien avec l'Adjoint au Maire chargé de la Démocratie locale, op.cit.

l'habitant dans les questions urbaines, certains qui sont valides et d'autres qui prêtent à la manipulation. »[318].

Afin de vérifier s'il s'agit, dans notre cas d'étude, d'une participation réelle ou d'une « participation simulée », nous avons besoins de connaître la part réelle de la participation publique, son effet sur l'élaboration du plan et ses limites.
Pour répondre à la première question, les décideurs, les techniciens et les citoyens s'accordent pour constater la faiblesse du taux de participation citoyenne non seulement dans l'élaboration du PLU mais aussi dans l'ensemble des actions locales.

« *Il y eu un fiasco, lorsqu'on a fait un conseil de quartier spécifique sur les finances locales. On a fait 13 conseils de quartier, c'était il y 2 ans. On pensait qu'expliquer simplement aux habitants ce que c'est les finances locales d'une ville, avec des documents et des projections. Mais dans certains conseils de quartier, on avait 10 personnes. 10 personnes, c'est affreux !!* »

« *Pour le PLU, c'est encore pire ! Il y a eu énormément de réunions sur différents thèmes dans la Maison du citoyen et jamais, jamais, les gens du quartier de la Redoute ne se sont déplacés. Pour encourager les gens à venir aux réunions thématiques du PLU, nous avons prévu une navette pour assurer le transport vers la Maison du citoyen. Celle-là n'a pas connu un énorme succès, mais on l'a fait malgré tout.* », regrette le même élu.

Selon les élus/techniciens, tous les moyens ont été mobilisés pour intéresser les citoyens au PLU et cela, sans retour important de la part des habitants : « *On donne la possibilité de participer aux actions publiques mais très peu de gens sont motivés. Je comprends que les citoyens sont trop souvent préoccupés par leurs tâches quotidiennes, et c'est ce qui les empêche peut être d'assister aux réunions participatives. Le conseil de quartier, s'il marche bien, il réunit entre 50 et 100 personnes. ».*

[318] Coit K., 2006, « peut-on gérer la ville en accueillant systématiquement l'assentiment des habitants, Peut-on aménager une ville sans le consentement de ses habitants ? » Site web de l'Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs AITEC : http://aitec.reseau-ipam.org.

Pendant l'enquête publique, le commissaire-enquêteur a reçu 13 personnes et 20 autres ont consigné leurs observations sur les registres d'enquête. Le service d'urbanisme recense en outre, 9 remarques remises par courrier et deux pétitions faites par les associations Fontenay vélo et le Collectif Vigilance Relais. Ces chiffres indiquent l'absence d'intérêt des citoyens, sinon sa faiblesse à l'égard de l'élaboration du nouveau document d'urbanisme.

« *C'est évidemment très peu. Je ne suis pas convaincu que la communication municipale autour de cette enquête ait été performante et la période n'est pas très bien choisie. Mais les seules personnes vraiment responsables de ce désintérêt sont les habitants. 40 interventions sur plusieurs dizaines de milliers d'habitants, cela donne à réfléchir. C'est même franchement décourageant.*», regrette l'un des habitants de la ville sur le forum web dédié au PLU.[319]

Ce désengagement apparent des fontenaisiens pourrait être interprété par le manque de confiance à l'égard des décideurs (cf. partie théorique). En effet, les rapports instaurés entre citoyens et décideurs sont fragilisés du fait du manque de communication entre les deux parties comme l'expriment si bien les propos d'un habitant de la ville : « *ça ne bouge pas fort du côté de l'environnement à la mairie. A part les fleurs et les petits oiseaux, où en sont les vrais problèmes ? Pas terrible la communication* ! ».

Il en résulte que les habitants abandonnent leur rôle dans la prise de décision. Plus encore, ils se désistent complètement de ce processus car, pour eux, ils ne sont qu'un moyen utilisé par les politiques pour donner une certaine légitimité à leurs décisions : « *Coté élus, tout le monde s'en fout, c'est navrant. Coté habitant fontenaisien, je comprends un peu mieux le laisser-aller, les gens ne se sentent pas concernés, jusqu'au jour où...* ». Hirschman analyse cette situation de « boycott » comme la décrit S. Rui, et souligne que : « *La participation à la vie publique n'offre que ce choix frustrant entre le trop et le trop peu, qu'elle est par conséquent vouée de toute façon à engendrer la déception* »[320].

[319] http://www.fontenay-sous-bois.fr/forum/read.
[320] Hirschman A.1970, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ce que nous pointons du doigt en matière de manque de communication, ce n'est pas les campagnes d'information, les réunions, ni les affichages, mais leur pertinence et leurs effets sur l'amélioration de l'efficacité de l'action publique. Il s'agit le plus souvent de « demi-mesures » où ces moyens (information/consultation) donnent un pouvoir symbolique et limité aux conseils de quartiers et aux habitants. Nous gardons à l'esprit que, pendant l'élaboration du plan, aucune étude n'a pris en compte le vécu des habitants et que seules les réunions de travail pouvaient permettre de réunir les habitants avec les techniciens et élus lors de l'élaboration du PLU. Trop souvent, on croit que pour faire participer les habitants, il suffit de les réunir deux ou trois fois et leur informer. Or, la participation effective implique le contact permanent entre décideurs et habitants, et cela dès les premières étapes de l'élaboration du plan d'urbanisme.

Ces faits ont permis à certains habitants conscients de l'importance de leur participation d'intervenir sur le forum de la ville consacré aux habitants : « *Il faut de véritables structures de concertation, des bilans d'étapes, une écoute plus attentive et une communication effective et honnête. Sur ces derniers points, il me semble que Fontenay peut mieux faire. Ce n'est pas en multipliant les conseils et comités que l'on peut parler de démocratie participative. 26 conseils de quartiers par an, auxquels s'ajoutent les comités de pilotage, les commissions, les séances du conseil municipal, les réunions thématiques (PLU, laïcité, démocratie...) c'est peut-être excessif et en même temps pas assez efficace. Cela représente en tout cas beaucoup de soirées pour les élu(e)s. Peut-être trop pour certain(e)s !* ».

Dans bien des cas, les décideurs n'ont pas l'intention de considérer les habitants, ni de tenir compte de leurs opinions. Preuve à l'appui : le témoignage de cet habitant qui constate l'absence de réponses concrètes aux interrogations posées lors des séances de concertation auxquelles il avait assisté : « *Le 19 novembre 2003, une commission d'urbanisme s'est en effet tenue au cours de laquelle le PLU a fait l'objet d'un long développement : objectifs, ambitions, moyens à mettre en œuvre, groupes de réflexion et de travail, etc. Me voyant prendre de nombreuses notes, Monsieur le Maire m'avait demandé de bien vouloir être le secrétaire de séance sachant que vous établissiez le projet de compte rendu. Depuis rien !!! Trois mois se sont écoulés et le lancement de ce vaste projet, permettant de répondre*

aux interrogations exprimées sur ce forum, n'a pas eu lieu. Je vous remercie de nous rassurer sur le maintien des volontés exprimées. », en s'adressant aux élus et gestionnaires de sa commune.[321]. Ces interrogations pourraient vraisemblablement refléter le manque d'intérêt à ces interrogations.

K. Coit dénonce la manipulation volontaire des décideurs à l'égard des habitants au nom de la démocratie participative. Elle explique notamment qu'« *il y a la manipulation de la population au profit de ceux qui ont le pouvoir. Le résultat n'est qu'un simulacre d'un réel programme de participation. Il en résulte une grande frustration de la population et un scepticisme quant à toute offre de participation future.* »[322].

Pour le même auteur, les moyens de manipulation sont multiples et faciles : choix d'un agenda qui évite les questions litigieuses ; création et profit des divisions d'opinion entre les habitants ; usage du langage technique incompris des habitants ou la justification par de fausses raisons techniques pour refuser une option.

En effet, la bonne volonté de ces habitants qui se motivent entre eux[323]pour assister à ces réunions, se heurte le plus souvent au langage complexe et techniciste du duo élus/techniciens.

« *Pendant la rencontre inter-quartier sur le PLU Le Plateau, V. Hugo, les Larris, il n'y pas eu beaucoup de monde, moins de 50 personnes! Sur les deux heures de la séance, le directeur de l'Urbanisme et la maire ont parlé pendant 1h20.* ***Les gens sont dépassés par ce flot de paroles et de documents.*** », témoigne l'une des habitantes qui a assisté à cette réunion.

« *Il faut d'ailleurs reconnaître que lors de ces réunions, il n'est pas remis de documents et nous sommes envahis par un flot de paroles. L'assistance serait plus active si un programme était remis en début de séance.* », explique une autre dans cette même perspective.

Un autre habitant évoque sur le site Internet de l'association locale « Le Plateau » ce type de manipulation : « *J'ai déjà rencontré M. Régnier[324] en conseil de quartier. Il explique*

[321] Dans une lettre publiée sur le site web de la commune
[322] Coit, K., 2006, « Peut-on gérer la ville en recueillant systématiquement l'assentiment des habitants, Peut on aménager une ville sans le consentement de ses habitants ? » Op.cit.
[323] Comme nous avons pu le constater sur le forum.

bien les choses, ***mais parfois il reste évasif sur certains points qui le gênent ou annonce des événements ou des projets, avec des plans, des maquettes, des études d'architectes, qui ne se transforment jamais en réalité****. C'est peut-être les élus qui ne le suivent pas, mais ils feraient mieux de lui dire avant qu'il ne fasse rêver les participants à "ses" réunions.* ***D'une certaine façon ces promesses ou ces engagements non tenus décrédibilisent les élus et découragent les habitants.*** ».

Nombreux sont les habitants qui expriment dans ce cadre, leur manque de confiance à l'égard des décideurs, non seulement en ce qui concerne le PLU mais en ce qui relève de l'action locale en général. Les critiques relatives au semblant de participation et à l'esprit de manipulation sont bien récurrentes.

La question des ateliers promenades effectuées dans le cadre du PLU ne passe pas sans soulever le problème de la crédibilité de la représentativité minoritaire véhiculée dans le « semblant de participation publique ».

« *Est-ce que ces promenades effectuées par quelques dizaines de personnes sur l'ensemble de la ville vont servir de caution pour que les élus puissent ensuite modifier profondément Fontenay en pouvant dire "nous l'avons fait avec le concours et la participation des habitants"?* », s'interroge une habitante[325]qui remet en cause le poids quantitatif et qualitatif de la participation citoyenne.

La question de l'enchevêtrement des compétences est également relevée puisque chaque acteur jette le poids de la responsabilité sur l'autre : « *La position du Maire est ambiguë sur ce point (la démocratie locale). Il clame son souci d'information, d'ouverture et de libre expression, par exemple sur le forum de la ville, mais ses adjoints, dans le même temps, et sous son contrôle, n'écoutent pas sérieusement les Fontenaisiens. Le plus souvent ils délèguent aux chefs de services ou aux techniciens des pans entiers de leurs responsabilités et s'étonnent ensuite qu'on leur demande des comptes. Le témoignage rageur de Michel Carré dans ce forum en est une illustration. Pour une fois qu'il donnait un ordre - c'est un gros mot en démocratie fontenaisienne -, celui de faire appliquer un*

[324] Le directeur de l'Urbanisme de la commune.
[325] Propos recueillis sur le site Internet du forum du l'association « Le Plateau ».

arrêté de circulation rue Victor Lespagne, il avoue qu'un cadre technicien traînait les pieds pour l'exécuter. ».

Par ailleurs, pour les décideurs et les techniciens, la participation citoyenne à l'état actuel n'est pas suffisamment « constructive » du fait du manque d'intérêt des habitants à l'égard du PLU, ce qui ne permet pas d'améliorer la prise de décision. C'est du moins ce que nous avons retenu de l'adjoint au maire chargé d'Urbanisme à ce sujet.

« *Si on n'est pas arrivé à bouger les choses à Fontenay, c'est peut être parce que la participation des habitants n'est pas très constructive. J'estime que, dans ce PLU, on n'a pas touché toute la population, j'aurais aimé trouver plus de jeunes, plus de gens de la ZUP et de l'Est. Ces gens ne sont jamais venus aux réunions alors qu'ils ont autant de choses à dire que les autres, ce qui est dommage. Au final, nous n'avons pas quelque chose de révolutionnaire dans cette ville, ce n'était pas notre objectif non plus. Nous avions six objectifs en 1986, nous les avons maintenus en 2003.* »

L'ensemble des acteurs reste dubitatif quant à la pertinence de l'intervention des habitants aux grandes évolutions urbanistiques actuelles, comme nous le dit l'élu adjoint au maire chargé de la Démocratie participative : « *Les gens, en général, dans les conseils de quartiers, parlent plutôt de leurs petits problèmes quotidiens. On leur présente des projets importants, mais ils ne réalisent pas leur ampleur* ». Notre interlocuteur réitère ces propos en expliquant que cela revient « *Le plus souvent, au manque d'intérêt de la population qui ne perçoit pas les enjeux. On a beau à leur dire que c'est ce qu'on va faire dans la ville pendant les 20 prochaines années. Mais pour beaucoup, 20 ans, c'est le bout du monde, ce qui est vrai aussi.* ».

Ils considèrent en sus, que l'une des grandes difficultés de l'élaboration concertée du PLU, est le fait de concilier les préoccupations d'ordre privé des habitants et les objectifs de la loi SRU dont notamment la mixité : « *Il y a aussi des différences par rapport aux volontés des habitants et les objectifs communaux, qui correspondent à leur tour aux objectifs de la loi SRU comme par exemple la mixité de l'habitat.[…] il y a des difficultés à*

trouver un consensus entre nos objectifs et leur acceptabilité de notre position. La mobilisation est importante dans un certain sens, mais pas dans tout les sens. »[326].

Dans ce cas de figure, certains objectifs visés par la loi SRU, comme la densification du tissu urbain et la mixité sociale des habitations, suscitent le mécontentement d'une grande partie des habitants qui se sont groupés en association afin de défendre leurs « intérêts ». C'est d'ailleurs le groupe le plus actif dans les réunions de concertation, comme le remarque l'adjoint au maire chargé de la Démocratie participative : « *On a un quartier qui marque par son taux de participation : Le Plateau. Ses habitants participent toujours aux réunions de concertation du PLU ainsi qu'à tous les conseils municipaux. Ils ont été déterminants dans des modifications de projets et ils sont toujours très attentifs. Ils se mobilisent dans le cadre d'une association mais ils interviennent aussi de façon individuelle. Ils ont, par leur rôle, permis d'améliorer plusieurs démarches locales. Ils mettent le doigt sur des choses qui font mal, mais ils sont présents et cela nous permet de réagir et de modifier*.»

L'engagement de cette association dans les actions locales mérite qu'on s'y arrête et ce, à plus d'un titre :

La participation citoyenne à l'action publique est actuellement un comportement politique largement encouragé notamment avec l'avènement de la loi SRU. Reste à faire la part des choses entre une participation qui engage l'avenir de la collectivité ou celle qui touche au bout de jardin : « *J'ai assisté à toutes les réunions de concertation. La plus grande inquiétude des gens, c'est de voir implanter du logement social à l'ouest de la ville. Ils sont tout à fait pour la mixité, mais dès que ça les touche, ils sont beaucoup moins pour. Notre administration rencontre parfois des difficultés pour se conformer à la demande de l'Etat de faire plus de social* », avoue l'adjoint au maire chargé de l'Urbanisme qui revient encore à ce problème pour répondre à la question de la pertinence de la participation citoyenne dans l'élaboration du PLU : « ***Il y a des moments où la participation citoyenne n'est pas constructive*** *et surtout dans les zones pavillonnaires, parce que les gens ne voient que leurs intérêts particuliers.*

On leur disait qu'est-ce qui vous gêne d'avoir un immeuble de deux ou trois niveaux à coté de chez vous ? Ce n'est pas incompatible d'avoir un petit immeuble collectif dans une zone

[326] Ibid.

*pavillonnaire. Les gens répondaient : « **ah non, non ! Moi j'ai ma maison, mon jardin et je veux être tranquille donc pas d'immeuble !** » ».*

Nous sommes là devant une mobilisation de type « NIMBY ». On voit plus clairement le rapport de force entre d'une part, la commune qui tend visiblement à appliquer certaines dispositions de la loi SRU en matière de logement au nom de l'intérêt général et de l'autre, ses habitants qui s'y opposent pour des raisons d'ordre particulier. C'est généralement les situations de blocage qui obligent l'une des parties à prendre des positions plus ou moins consensuelles. Et c'est, dans ce cas-là, la commune qui obéit à la demande de ces habitants au détriment des objectifs de la loi SRU et des instruments qu'elle met en place.

« *Nous avons donc durci les règles et nous sommes allés contre le sens des lois sorties récemment. On s'est complètement éloigné de l'objectif de construire la ville sur la ville.* »[327]. Notre même interlocuteur explique aussi que : « P***our aller dans le sens de la volonté des habitants, on est obligé, dans certains cas, d'aller contre le sens de la loi en le justifiant de façon tacite dans le PLU. Par exemple, préserver la zone pavillonnaire : la grande question, c'est comment on préserve et que veut-on dire par « préserver ».*** »[328].
Le PLU peut donc être véhiculé dans les deux sens : réaliser les objectifs préconisés par la loi SRU ou *a contrario* les éluder.
Il est clair que le motif déclaré par nos interlocuteurs donne l'impression que ce choix est fait pour obéir à la demande des habitants et que le PLU est avant tout une procédure démocratique et participative. Mais il faudra envisager d'autres raisonnements, notamment ceux d'ordre électoral.

Quoi qu'il en soit, nous ne nions pas les efforts des décideurs locaux à réinstaurer le dialogue avec les habitants lors de l'élaboration du PLU. Mais beaucoup reste à faire pour " démocratiser" l'action publique. L'environnement pourrait constituer dans ce sens une opportunité pour rapprocher d'une part les élus/techniciens et de l'autre les fontenaisiens.

[327] Entretien avec le directeur adjoint au service d'Urbanisme op.cit.
[328] Ibid.

D’autant plus que « *durant les séances de concertation, l’environnement, c’est l’un des thèmes qui ont intéressé le plus les gens. C’était le plus intéressant d’ailleurs.* »[329]. C’est donc l’intérêt environnemental qui est mis en avant. En effet, cette thématique devient, de manière progressive, le sujet qui préoccupe : « *La population devient de plus en plus exigeante par rapport à son cadre de vie puisque, dès lors qu’on sort un permis de construire, les gens viennent voir, se renseigner et donner leur avis sur l’aspect du bâtiment. L’aspect environnemental est clairement lié à la voiture, aux espaces verts et à l’intégration du bâti* »[330].

Les acteurs publics devraient donc se saisir de ce « thème qui préoccupe les habitants » pour rétablir les rapports de confiance avec les habitants. Ce sujet devrait suffisamment motiver les habitants pour contribuer à la prise de décision et la revendiquer. Dans le même sens, le "vécu" pourrait constituer la clef de voûte pour une meilleure prise en compte des préoccupations environnementale des habitants.

[329] Ibid.
[330] Ibid.

A la fin de cette étude, il nous semble utile en termes de conclusion partielle de rappeler les éléments marquants qui nous permettront de formuler notre conclusion générale.
Nous avons pu mettre l'accent sur la dynamique urbaine que la commune a connue durant ces dernières années. Ces évolutions constatées, tant sur les plans économique, que social et spatial, ne vont pas sans entraîner des changements sur les personnes et leur environnement, d'où la nécessité de lancer le PLU comme outil d'encadrement et de réglementation.

Nous avons donc pu observer la grande opération de médiatisation au sujet de l'élaboration du PLU et nous avons tenté de savoir s'il s'agit d'une médiatisation avec pour but d'informer et concerter, ou simplement pour médiatiser… Nous en concluons que les pouvoirs publics et les habitants devraient ensemble revitaliser le champ de la participation publique afin d'assurer une meilleure efficacité des actions. Cela ne va pas sans impliquer des changements ou du moins des évolutions, sur les modalités participatives. Pour S. Rui, Callon, Lascoumes et Barthes, les échanges intenses, ouverts et pluralistes pourraient être véritablement mis à profit pour élaborer des décisions, même momentanément stabilisées, et ce sont précisément ces critères qui sont largement attendus par les participants. Plus concrètement, les logiques antagonistes des uns et des autres devraient changer au profit d'une perception plus synergétique de la décision.

Nous avons pu constater à quel point la politique locale insistait, dans les objectifs généraux du PLU, sur l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie. Or, cela n'apparaît pas de façon concrète dans le PLU : l'examen du contenu du document nous a permis de relever certaines insuffisances tant sur le fond que sur la forme. On voit bien que le volet environnemental est véhiculé à des fins purement urbanistiques en termes d'occupation des sols. De fait, sous prétexte que le « *le PLU ne peux pas tout régler* », des pans entiers de l'axe environnemental ont été éludés dans le rapport de présentation. Quant au PADD, il semble davantage ressembler à un cahier d'orientations générales qu'à un vrai projet de ville. En l'absence de mesures concrètes, de délais, de modes et de moyens d'action, il est réduit à un ensemble d'objectifs qui se rajoutent aux objectifs généraux

locaux. Reste à remarquer que le règlement, qui est le composant le plus élaboré du PLU, ne met pas en exergue la question environnementale.

Certaines dispositions réglementaire ont un lien indirect avec quelques aspects environnementaux, mais ce lien est, comme nous l'avons démontré, implicite puisque le règlement est utilisé en termes d'autorisation ou d'interdiction de l'occupation des sols.

En matière de bruit, l'analyse thématique que nous avons pu effectuer sur l'ensemble du dossier PLU, nous a permis de noter de nombreux manques en la matière. L'important, aux yeux des décideurs locaux, est « d'isoler, isoler et isoler !». C'est ce que nous avons pu constater lors de notre visite des logements sociaux rénovés du quartier des Larris où des dispositifs d'isolation ont été très récemment installés. La question du bruit se réduit, pour les gestionnaires de la ville, à l'isolation des logements.

Dans le terrain, les actions menées pour réduire le bruit routier sont multiples, mais elles sont, pour les élus et techniciens sans rapport avec l'urbanisme. Pourtant, le Plan Local d'Urbanisme véhicule, tel que le prévoit la loi SRU, une approche interdisciplinaire de la ville et de ses préoccupations.

Ce « retard » dans la prise en compte du bruit est justifié par le caractère non urgent du problème, mais faut-il attendre qu'il se pose avec acuité pour susciter l'intérêt des pouvoirs publics ? Et ne faut-il pas avoir des indicateurs concrets pour affirmer que le problème du bruit ne se pose pas vraiment ?

De plus, nous avons vu que l'insuffisance budgétaire constitue le motif idéal pour justifier ce « retard ». Or, « *Dans le budget 2006, un montant de 129 500 euros avait été provisionné dans le budget de l'urbanisme pour faire face au financement d'études extérieures* ». Les moyens existent donc, mais le problème est de savoir les gérer…

En tout état de cause, les habitants ne se reconnaissent pas dans le PLU et se sentent exclus de ces récentes et importantes évolutions de leur ville. Lors de l'une des séances de concertation auxquelles nous avons pu assister, nous avons été marquées par le contraste : tandis que le maire et ses élus insistent sur la nécessité de rester dans les perspectives des vingt ans à venir, les habitants eux, ne posent que les problèmes quotidiens : « *En environnement, il y a des personnes qui ont eu des réflexions tout juste sur l'utilisation des engrais, ce qui ne fait pas l'objet du PLU. On ne peut pas interdire au gens, dans le PLU,*

l'utilisation de tel ou tel engrais. »[331], nous dit l'adjoint au maire chargé de l'Urbanisme au sujet de l'environnement dans les réunions de concertation du PLU.
Les deux parties devraient rapprocher leur vision en gardant à l'esprit que sans mesures concrètes, l'ampleur de ces mêmes problèmes sera difficilement gérable dans 20 ans.

Le PLU de Fontenay-sous-Bois est adopté lors de la séance du 26 octobre 2007 du conseil municipal. Il est adopté l'unanimité et cela, en dépit des avis mitigés des décideurs à son égard.
« *Pour nous, un complément d'enquête est nécessaire avant le vote définitif. C'est pourquoi nous nous abstiendrons ce soir* », extrait du communiqué du groupe Socialiste section Fontenay-sous-Bois, publié juste avant la réunion du conseil municipal.
Quelques mois avant l'adoption du document, un élu appartenant au groupe des Verts nous confiait déjà : « *Dans son état actuel, je ne voterai pas le PLU, par respect pour mes collègues de la majorité municipale à laquelle j'appartiens, je ne peux pas dire comme ça : « voila ce qui est bien et voila ce qui ne l'est pas. »* ». Ce même élu justifie sa position par l'ambiguïté de certaines dispositions prises dans ce document : « *Je pensais naïvement que ça allait être un POS amélioré et maintenant je commence à croire de plus en plus que c'est un POS amélioré qui laisse des zones d'ombre, des flous qui me laissent perplexe* ».
Cet élu n'est pas le seul à émettre des réserves contre les nouvelles dépostions urbanistiques véhiculées par le PLU. « *Le PLU que vous nous présentez manque d'ambition, c'est dommage* ! », regrette un autre élu, lors de la réunion du conseil municipal.
L'adoption du PLU, malgré les nombreuses « réticences » pour ne pas dire « oppositions », suscite des questionnements quant aux mécanismes intra et extra politique de conciliation : comment le PLU est finalement adopté et quels sont les compromis auxquels les décideurs ont abouti pour réunir l'ensemble des voix en faveur du document ? Nous arrivons ainsi aux limites du travail que nous nous sommes fixées, tout en sachant qu'il est difficile de rendre compte des vicissitudes politiques et de ses modes de fonctionnement.

Au final, nous revenons à notre problématique en insistant sur le fait que le PLU constitue une évolution importante de l'urbanisme dans cette ville et qu'il pourrait permettre

[331] Entretien avec de directeur adjoint du service d'Urbanisme, op.cit.

d’ouvrir progressivement les domaines de compétences, et de déraciner les logiques traditionnelles qui réduisent le document d’urbanisme à son règlement.

Nous retenons donc les propos de l’adjoint au maire chargé de l’Urbanisme pour dire que : « *Je ne suis pas certain que le PLU soit en mesure de régler grand-chose. En tout cas, si déjà au niveau de la mentalité et des comportements on évolue, à mon avis, on aura déjà fait beaucoup. Je ne dis pas qu’on a fait un super PLU du point de vue environnemental parce que c’est faux, et vous l’avez bien constaté. Mais en tout cas, notre principal objectif est de ne pas aggraver la situation et de permettre d’améliorer les choses et que chacun s’y retrouve.* » .

Chapitre VII : Saint-Denis, quand les enjeux opérationnels s'imposent sur le document d'urbanisme

1 Le transport terrestre à Saint-Denis, une source de nuisances

1.1 Les routes à grande circulation

1.2 La croissance régulière de la mobilité

1.3 La nuisance se fait sentir…

2 Un PLU dans ses premiers balbutiements

2.1 Contexte et motivations d'élaboration

2.2 Des réflexions plutôt exploratoires que définitives…

2.3 L'environnement dans le PLU, quelles perspectives ?

2.4 Le bruit n'est pas encore à l'ordre du jour…

2.5 La Plaine Commune prend le relais

3 Le POS de Saint-Denis, analyse et évaluations

3.1 Finalité économique ou urbanistique ?

4 Le POS de la Plaine, pour la régularisation du projet urbain

4.1 L'environnement dans le POS de la Plaine

4.2 Le bruit dans le POS de la Plaine Saint-Denis

Le territoire, l'histoire industrielle et politique de la ville de Saint-Denis sont marqués par une activité économique dynamique, avec comme conséquence des risques sur la qualité de l'environnement : nuisances urbaines, pollution de l'air,…

Cette ville de la proche banlieue Nord de Paris tente aujourd'hui de se démarquer de son image de ville « polluée ». Ses efforts en matière de développement durable lui ont valu, en 2004, le « Ruban du développement durable ».

Engagée dès les années 80 dans une collaboration intercommunale active pour la renaissance de la Plaine Saint-Denis, la Ville a initié la création de la plus importante communauté d'agglomération d'Ile-de-France, Plaine Commune, qui impulse le développement solidaire des 7 villes qui la composent.

Depuis l'inauguration du Stade de France en 1998, la ville, qui avait connu un déclin économique, est de nouveau en plein essor, notamment dans le quartier de la Plaine-Saint-Denis. Le dynamisme autour du Stade de France a été renforcé par l'impact de la Coupe du Monde 1998. Ce dynamisme se poursuit depuis 2000 dans une structure intercommunale (dont la Plaine Saint-Denis est le cœur) : Plaine Commune. Cette structure regroupe depuis 2005 huit villes: Saint-Denis, Aubervilliers, Villetaneuse, Pierrefitte-sur-Seine, Epinay-sur-Seine (membres fondateurs), l'Île-Saint-Denis, Stains (depuis 2003) et La Courneuve (depuis 2005).

Au-delà du stade lui-même et de l'image nouvelle qu'il donne à la ville, des acquis subsistent de la Coupe du Monde 1998, comme la prolongation de la ligne 13 du métro vers Saint-Denis-Université où est localisé un pôle technologique formé d'universités, de grandes écoles et de laboratoires de recherche du Nord-Est francilien.

Notre choix de cette commune comme cas d'étude est basé sur un certain nombre de facteurs que nous avons évoqués dans l'introduction générale : les problèmes environnementaux, la multiplicité des actions entreprises à cet égard, les parcours politiques des collectivités et l'accessibilité de diverses sources d'information. Mais nous retenons cependant plusieurs particularités. La plus importante d'entre elles est que le PLU

de la ville est dans ses premières étapes d'établissement, ce qui nous offre l'opportunité d'accompagner son processus d'élaboration, en essayant de produire empiriquement le matériau nécessaire à l'analyse. L'un de nos objets de recherche serait alors de rendre compte des intentions, objectifs et attentes des acteurs politiques vis-à-vis du PLU et du PADD. Nous saisissons de ce matériau pour mettre en exergue certains éléments de réflexion et d'anticipation des effets possibles. Pour ce faire, notre démarche repose sur les observations directes *in situ* et sur la réalisation de plusieurs entretiens avec les décideurs et techniciens de la commune.

La deuxième particularité est qu'avant même le lancement du PLU, Saint-Denis était détentrice d'un POS **partiel** qui marque les prémices de la loi SRU. Nous verrons au terme de cette étude que ce POS, même s'il anticipe les principes fondamentaux de la loi, ne représente qu'un cadre juridique de régulation pour le projet urbain de la Plaine Saint-Denis.

La troisième particularité retenue est que ce POS ne couvre que la partie stratégique de la commune et non pas l'ensemble du territoire communal. Par ailleurs, l'ensemble des acteurs que nous avons pu rencontrer insiste sur le fait que ce POS n'est qu'une révision de l'ancien POS. L'examen et l'évaluation des deux documents démontreront que ce POS est entièrement indépendant de l'ancien POS communal qui ne semble pas pouvoir encadrer les évolutions actuelles de la commune.

Notre questionnement n'est pas motivé par la seule démarche urbanistique. Il est sous-tendu par la prise en compte des préoccupations environnementales où nous portons un jugement sur la mise en œuvre des mesures définies pour réduire le bruit routier, sur l'analyse du contenu de l'instrument et sur l'évaluation de la mise en œuvre des dispositions définies dans un cadre général et particulier : le cadre général concerne l'ensemble du territoire du POS, alors que le cadre particulier concerne la couverture d'un axe autoroutier d'une grande importance. Cette étude nous permettra de rendre compte de l'ensemble des vicissitudes liées à la mise en œuvre des mesures de protections sonores dans un axe de transport de grande circulation : l'autoroute.

1 Le transport terrestre à Saint-Denis, une source de nuisances…

1.1 Les routes à grande circulation

Contigüe avec Paris, le canal Saint–Denis, les Portes de la Villette, d'Aubervilliers et de la Chapelle, la ville de Saint-Denis jouit d'une localisation qui assure son articulation avec l'espace parisien. Elle bénéficie, grâce à ses réseaux routiers, d'une place stratégique dans le dispositif des échanges régionaux. L'implantation du Stade de France et la réalisation des équipements d'infrastructure constituent une avancée significative vers une dynamique d'organisation et d'aménagement. Mais cette ville en pleine évolution subit les revers de son développement. Le bruit causé par le trafic reste l'une des nuisances les plus importantes. « *Les problèmes de bruit sont inévitables dans une grande ville comme Saint-Denis.* », explique un cadre du service d'Aménagement de la commune.

Le développement des infrastructures de transport est pointé du doigt comme étant à l'origine de ces nuisances : «*A cause des trains et des voitures, on ne peut pas dormir les fenêtres ouvertes.* », raconte l'un des habitants de l'avenue du Colonel Fabien. « *On veut pouvoir dormir.* », ajoute une autre habitante de la rue Jules Guesde.

A Saint-Denis, le réseau autoroutier comprend trois axes importants aux échelles régionale et nationale : les autoroutes A86 et A1 ainsi que le périphérique en limite avec Paris.

1.1.1 L'autoroute A86

Avec une longueur de 77 kilomètres, cette rocade de la banlieue parisienne constitue un maillon important dans la relation entre les principaux pôles urbains et économiques (les villes nouvelles de la région parisienne et les aéroports Charles De Gaule et Orly). Depuis sa mise en service dans le département de Seine-Saint-Denis, en 1986, cette autoroute a permis de soulager et de décongestionner le réseau routier de la commune et notamment la RN186, la RD301 et la RN410.

1.1.2 L'autoroute A1

Cet axe transversal coupe le territoire communal en deux parties spatiales : le Nord et Sud de la ville. Il traverse la commune de Saint-Denis de Nord en Sud en trémies depuis la porte de la Chapelle jusqu'à la RD30, puis en viaduc au droit de la porte de Paris.



Source : Photo de G. Monico, point d'attache, éd. PSD, mars 1993

Fig. 37 - Un tronçon de l'autoroute A1 avant sa couverture

1.1.3 Le boulevard périphérique

Situé au Sud de la commune, le boulevard périphérique est entièrement localisé dans la commune de Paris. Il passe en trémie à la Porte d'Aubervilliers, qui dispose d'un échangeur complet. Celui-ci permet d'établir une continuité urbaine aisée entre Paris et Aubervilliers. La liaison entre le boulevard périphérique et l'A1 est assurée par un échangeur qui part de la Porte de la Chapelle, en l'absence de bretelles d'accès depuis l'avenue du Président Wilson en direction de l'Ouest. Les échanges entre ces deux axes importants donnent lieu à un ensemble d'ouvrages complexes et hors sols, source de nuisances dans les zones urbaines limitrophes, à savoir la commune de Saint-Denis. La complexité de l'ouvrage apparaît clairement sur la photographie suivante.



Fig. 38 - Le boulevard périphérique est localisé à Paris mais il n'épargne pas Saint-Denis de ses impacts



Source : Atelier de cartographie de Plaine commune

Fig. 39 - Porte de Paris

Le pôle économique de la plaine Saint-Denis se caractérise par un réseau d'infrastructures routières d'environ 30 km dont 7 km de voiries nationales, 10 km de rues départementales et 12 km de voiries communales. Il est traversé par plusieurs, routes nationales (RN1-RN301- RN301- RN412.) ; rues départementales (RD31-RD20-RD14-RD23-RD1-RD29 bis et RD24) et voiries communales dont l'avenue F. Mitterrand, la rue des Cheminots, l'avenue de France…

1.2 La croissance régulière de la mobilité

En 1997, ISIS compte dans le cadre d'une étude sur la mobilité dans la ville, 40 000 véhicules/heure[332] sortant de la Plaine Saint-Denis. Elle note une forte mobilité dans les heures de pointes et explique en sus, que les migrations domicile/travail sont parmi les facteurs qui accentuent cette dynamique puisqu'elles justifient, à elles seules, deux tiers des déplacements effectués.

Le tableau suivant indique qu'une large majorité des actifs exerçant une activité n'utilisent qu'un seul mode de transport pour se rendre à son travail. Près d'un actif sur deux résidant dans le territoire intercommunal se déplace en transports en commun contre un sur trois en automobile. Si l'utilisation des transports en commun est relativement élevée à Saint-Denis compte tenu de la bonne desserte de ce réseau, 26% des dionysiens utilisent la voiture pour leurs déplacements quotidiens entre domicile et travail. Cependant, la raison la plus importante de la saturation des axes routiers incombe essentiellement à l'attractivité de la commune à l'échelle francilienne : en 2007, le diagnostic du Plan local de Déplacements (PLD) indique que près de 100 000 personnes viennent travailler à la Plaine Commune et que 850 000 véhicules par jour sillonnent son territoire dont 120 000 poids lourds.

[332] Ces comptages exprimés par Unité de voiture Particulière/heure

Lieux d'habitation	Population active ayant un emploi	Actifs ayant un emploi											
		n'utilisant pas les transports		utilisant la marche à pied		utilisant seulement un deux-roues		utilisant une voiture		utilisant les transports en commun		utilisant plusieurs modes de transport	
		Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Aubervilliers	23 895	1 001	4.2	2 622	11	434	1.8	6 141	25.7	11 194	46.8	2 503	10.5
Epinay-sur-Seine	17 538	414	2.4	1 133	6.5	315	1.8	6 210	35.4	7 244	41.3	2 222	12.7
Pierrefitte-sur-Seine	9 662	242	2.5	582	6	137	1.4	3 328	34.4	4 139	42.8	1 234	12.8
Saint-Denis	33 346	1 104	3.3	3 024	9.1	430	1.3	8 697	26.1	16 523	49.6	3 568	10.7
Villetaneuse	4 107	82	2	350	8.5	70	1.7	1 384	33.7	1 690	41.1	531	12.9
L'Île-Saint-Denis	2 751	69	2.5	215	7.8	62	2.3	906	32.9	1 167	42.4	332	12.1
Stains	10 998	289	2.6	739	6.7	184	1.7	3 831	34.8	4 681	42.6	1 274	11.6
Plaine Commune	**102 297**	**3 201**	**3.13**	**8 665**	**8.5**	**1632**	**1.6**	**30 497**	**29.8**	**46 638**	**45.6**	**11 664**	**11.4**

Source : Le magazine économique, Plaine commune ; n°04, novembre 2002 (Mars 1999).

Tab. 24 - Moyens de déplacement utilisés par les effectifs ayant un emploi dans une commune de la même région que la commune de résidence

Les secteurs les plus saturés de la commune correspondent aux principaux axes de liaison entre Paris à sa banlieue Nord (l'autoroute A86 dans le sens Ouest Est, l'autoroute A1, le boulevard périphérique, le secteur Pleyel et la porte de Paris.). Ces points noirs de la circulation sont causés par l'absence de maillage de la voirie locale, ce qui augmente la concentration des flux depuis les points d'injection du réseau primaire en limitant, en conséquence, les possibilités de diffusion du trafic.



Source : Plaine Commune **Fig. 40 - La Porte de Paris**

La présence sur le territoire de Plaine Commune d'infrastructures autoroutières en surface (A86 et A1) témoignent des politiques anciennes de développement prônant le «tout voiture».

Les flux de circulation sont désorganisés.
Les centres-villes sont saturés.
L'accès aux gares est compliqué.
L'accès aux commerces et leurs livraisons sont difficiles.
Les rapports entre la voiture, les transports en commun, les piétons et les vélos sont conflictuels.

Le réseau de voirie manque de hiérarchisation, d'organisation et d'aménagements spécifiques.

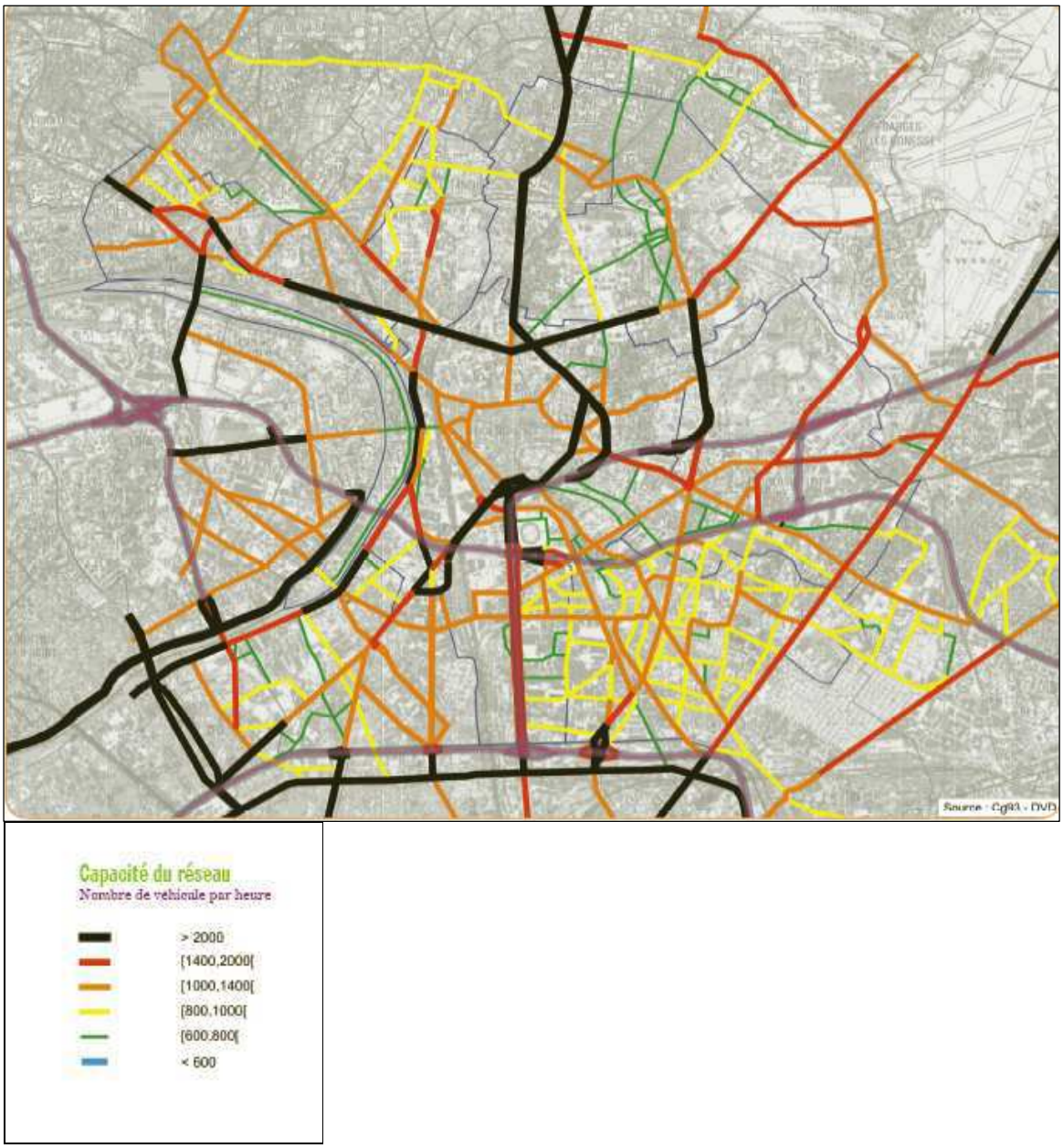
Figure 41 : Extrait descriptif de l'état des infrastructures routières à la Plaine Commune



Source :

PLD, Plaine Commune

Fig. 42 - Zones de saturation du trafic routier à Saint-Denis



Source : PLD, Plaine Commune

Fig. 43 - La capacité du réseau d'infrastructure routière à l'échelle intercommunale

1.3 La nuisance se fait sentir…

Le développement des infrastructures est à l'origine de profondes mutations urbaines. « *Les formes urbaines ont été modifiées par la voiture qui a permis un développement en tache d'huile sur des distances de plus en plus importantes.* »[333]. La commune de Saint-Denis connaît en effet, une forte dynamique d'urbanisation sur l'ensemble du territoire communal. La carte du mode d'occupation des sols (cf. ci-dessous) montre une forte concentration de l'habitat collectif et individuel le long des grands axes de circulation, et à proximité des activités.



Source : IUARIF 1999

Fig. 44 - Schéma des principales infrastructures routières dans les communes de Saint-Denis, Saint-Ouen et Aubervilliers.

[333] Dobias G., 1991, « La voiture dans la ville », annales des Mines, numéro spécial : l'industrie automobile : « Enjeux économiques et stratégies internationales, organisation de la production, innovation et sociétés », p 144-148.

Les habitants de cette ville sont, comme dans l'ensemble des grandes agglomérations, à la recherche d'aisance dans les déplacements vers leur emploi mais ils subissent en conséquence, les effets environnementaux de la proximité des transports : bruit, pollution, coupures fonctionnelles, etc.

Les problèmes liés à la proximité de ces infrastructures constituent dès lors une préoccupation importante pour les habitants. « *Nous sommes tous arrivés en 1961, le quartier était très agréable. Aujourd'hui, nous recherchons un autre endroit plus tranquille et plus vivable.*», témoigne une habitante de la commune, en exprimant le mal-être de sa famille.

La concentration des activités le long des axes de transport est sans doute l'un des atouts importants de la ville, mais à quel prix ?

Ce problème fait actuellement l'objet des préoccupations de la collectivité locale au travers du lancement du PLU. Il s'agit là d'un enjeu électoral[334] majeur : l'amélioration de la qualité de vie des dionysiens…

2 Un PLU dans ses premiers balbutiements

2.1 Contexte et motivations d'élaboration

La ville dispose actuellement d'un POS adopté en 1979 qui ne semble pas en mesure d'encadrer les évolutions urbanistiques actuelles, comme nous l'explique le responsable de la direction de l'Urbanisme[335] : « *La moitié de la ville est gérée par un POS qui est très ancien, qu'on n'arrête pas de modifier pour un oui et pour un non parce qu'il ne convient pas. En plus ; c'est pratiquement partout du secteur à plan masse, ce qui, à mon sens, est une erreur en plan d'occupation des sols, puisque ça fige énormément les choses et ça laisse très peu de liberté à l'architecte qui construit des volumes nouveaux pour imaginer une organisation des bâtiments un peu nouvelle notamment quand on parle de démarche HQE…*»[336].

[334] Pour les élections municipales de mars 2008

[335] Saint-Denis a vu croître sa population qui a augmenté de près de 10 000 habitants. La ville a engagé depuis la fin des années 80, un chantier de rénovation des quartiers d'habitat social dont la seconde phase a été récemment lancée .Il s'y rajoute le lancement en 2002 du projet de qualification du centre-ville qui a pour objectif « *d'accompagner la nouvelle organisation de l'espace public* ».

[336] Entretien avec le directeur du service d'Urbanisme, le 23/09/2007 à 16H00 à l'hôtel de ville.

Quant à l'autre moitié de la ville, c'est à dire la Plaine Saint-Denis, elle est gérée par un POS « partiel » mis en place précipitamment sous la pression d'enjeux économiques immédiats pour « valider » les projets envisagés et ceux en cours.
En fait, la Plaine Saint-Denis connaît depuis la fin des années 80 de grandes transformations économiques : le quartier Pleyel accueille des bureaux, des sièges sociaux, des centres de recherche, le pôle audiovisuel et, autour du Stade de France, une multitude de commerces, activités et nouveaux logements s'est implantée…
Cet essor économique a ouvert la perspective des opérations de réaménagement de bureaux, activités, de logements et équipements, de commerces et des espaces verts, d'où l'urgence de l'établissement de ce POS dès l'an 2000. « *Nous, on a le POS de 79 et ses différentes modifications, et l'une de ces révisions, c'est le POS de la Plaine de 2000*.[337]», nous le dit notre interlocuteur de la direction de l'Urbanisme. Selon cette même source, ce POS est constamment soumis à des modifications pour permettre sa réadaptation au mesures urbanistiques « *on le révise et le modifie 6 ou 7 fois par an.* »[338]

Il est sûr que face à ces déclarations, nos interrogations à propos de la pérennité du POS ne font que se multiplier : la révision permanente du POS révèle le caractère ponctuel du document d'urbanisme, ce qui laisse à supposer que les nombreuses et répétitives modifications ne servent qu'à accompagner la réalisation des projets opérationnels prévus par la collectivité locale. Nous démontrerons cela de façon plus concrète en abordant le contexte d'élaboration du POS de la Plaine Saint-Denis.

Quoi qu'il en soit, le PLU dont l'élaboration a débuté en mai 2007, est prévu pour remédier à ces révisions répétitives et pour « *engager la ville sur une longue période.* »[339], comme le souligne le maire de Saint-Denis. Actuellement, « *Le PLU de Saint-Denis est dans sa phase initiale.* », nous dit un cadre de la direction de l'Urbanisme en laissant son directeur expliquer plus en détail qu'« *on a le rendu du diagnostic définitif. On a constitué un groupe d'élus pour suivre politiquement le PLU et le diagnostic est présenté à ce groupe d'élus qui est constitué de 5 élus du bureau municipal, le 25 septembre prochain. Une fois que ce diagnostic est politiquement validé on a mis en place, pour organiser la*

[337] Ibid.
[338] Ibid.
[339] Extrait de son mot dans le journal d'information consacré au PLU, n°01 /juin 2007.

concertation auprès des habitants, un comité consultatif qui regroupe soit des responsables d'associations, soit des habitants. On a fait un appel assez large et toutes les personnes intéressées de près ou de loin se sont inscrites à la démarche PLU. »[340].

Quant aux délais d'élaboration, notre interlocuteur précise que « *très concrètement, nous allons travailler sur le PADD et on espère le valider avant les grandes vacances de l'année prochaine fin juin-début juillet. Après, il y a les élections en début d'année et donc cela va dépendre des résultats des élections, et puis en période électorale, il y a des validations qui sont plus longues que d'habitude. Donc, si on ne valide pas en juin-juillet 2008, le PADD sera validé au plus tard en octobre 2008*.».

2.2 Des réflexions plutôt exploratoires que définitives…

Le PLU devrait donc permettre de rapprocher les deux parties de ville assez contrastées :« *Ce qui est important pour la ville, c'est justement d'essayer de lier ces deux POS qui correspondent finalement à* ***deux vrais bouts de ville*** *: vous avez tout ce qui est le Nord de la Porte de Paris où, là, effectivement vous êtes dans un tissu ancien avec ponctuellement des îlots récents puis, après, vous avez toute la Plaine où, globalement, vous êtes dans une moitié de ville complètement neuve et on n'a pas de transition douce entre les deux. C'est brutal entre le quartier de la Plaine avec des gabarits assez hauts et des matériaux assez nouveaux et le centre ville où on a du petit gabarit et des bâtiments anciens avec de l'ancien matériau pas toujours de bonne qualité. L'objectif du PLU est de pouvoir créer cette transition de façon un peu plus douce.* »[341].

Pour les politiciens, « *les enjeux du PLU reflètent avant tout des choix politiques, qui touchent à la qualité de vie des populations, sur une longue durée et qui comportent des dimensions multiples l'emploi, les solidarités, les déplacements, l'environnement, le logement, le commerce, les équipements, les services publics dans leur ensemble.* ». Le PLU de Saint-Denis est donc voulu transversal, en traitant l'ensemble des préoccupations de la ville. Pour interroger cette notion de transversalité alors que le document d'urbanisme

[340]Entretien avec le directeur du service d'Urbanisme op.cit.
[341] Op.cit

est dans sa phase de diagnostic, nous nous sommes limitées aux réponses fournies par la direction d'urbanisme :

« *On fait tout ici, et après on sollicite différentes directions pour avoir des informations, des validations du travail de production. Seul le service d'Urbanisme est en charge de l'établissement du PLU.* » L'apport des autres services se voit ici réduit au simple échange de données et d'études. « *On les interroge (les autres services) sur les documents qui peuvent déjà exister parce qu'il y a des choses qui ont été faites, sur des données, sur leurs avis sur les projets… Et ensuite, on travaille sur le PLU.* ».
L'approche transversale n'est, pour des techniciens, qu'un exercice de cumulation de dossiers thématiques. C'est en tout cas ce que nous avons pu comprendre des propos du responsable du service d'Urbanisme : « ***C'est une fois que les documents sont prêts qu'ils deviennent transversaux, parce qu'on peut difficilement parler d'équipements publics sans parler de politique foncière…***»[342]Là encore, nous trouvons des similitudes avec les autres cas étudiés et notamment celui de Fontenay-sous-Bois, ce qui nous permettra de formuler l'une de nos conclusions partielles sur le flou qui caractérise l'approche dite « transversale ».

Le PLU est dans ces premières étapes d'élaboration, mais nous pouvons d'ores et déjà évoquer la question de l'enchevêtrement des compétences relatives à la ville et la communauté d'agglomération, en l'occurrence la Plaine commune. Nous admettons que l'intercommunalité permet d'établir une dynamique coopérative et d'élaborer des règles collectives entre les villes concernées dans des domaines clefs de l'aménagement. Cependant, nous nous posons des questions quant au fonctionnement du transfert de compétences et des domaines d'intervention. Force est de constater que les compétences de la communauté d'agglomération comme la politique de la ville, l'aménagement urbain, l'environnement et les transports, sont communes pour les villes chacune de son coté. Or, jusqu'où s'arrêtent les compétences la ville ? Et où commencent les compétences de la Plaine commune ?

[342] Entretien avec le directeur du service d'urbanisme op.cit.

En matière d'urbanisme et concernant le PLU particulièrement, nous relevons le même enchevêtrement très explicite dans les propos du directeur du service d'Urbanisme :

« *On est en agglomération. Ici vous êtes dans des bureaux de Plaine Commune. […] Donc nous on est du personnel communautaire qui ne travaille que pour le compte de la ville sur des compétences qui sont soit déléguées soit transférées. Ici, on s'occupe du droit du sol et donc du document d'urbanisme POS/PLU. […]* ***Mon employeur c'est l'agglomération mais sur ce dossier là, je travaille sous la direction de la ville.*** ».

Ce transfert entraîne, comme nous le constatons, le transfert du personnel, des budgets et des moyens. Pourtant, le territoire communal s'est depuis longtemps imposé comme l'échelle de référence des documents destinés à établir les conditions d'utilisation et d'occupation des sols. Le droit comme la pratique témoignent de cette réalité. Si les textes relatifs aux plans d'occupation des sols (POS) comme aux plans locaux d'urbanisme (PLU) envisagent la couverture par le document d'un territoire plus vaste, c'est aux autorités de la commune qu'ils confient prioritairement son élaboration et sa responsabilité, la compétence intercommunale est envisagée de façon subsidiaire. La pratique a suivi la réglementation.

Dans ce cas d'étude, on s'interroge sur l'opportunité de franchir le pas pour accompagner le développement de la commune. Quelle peut être la plus-value et les risques d'un transfert de compétences ? Le territoire du PLU de compétence communautaire doit-il être communal ou pluri-communal ? Comment ajuster le contenu du document à la nécessité de le partager avec les communes ? Comment accompagner sa mise en œuvre ? La réglementation est-elle adaptée ?

Ces questionnements resteront en suspend. Si nous les évoquons, c'est pour mettre à l'évidence la possibilité créer une situation de confusion assez complexe qui fait qu'on ignore qui fait quoi, et qui est responsable de quoi dans le PLU.

En tout état de fait, le problème de l'enchevêtrement des compétences ne se limite pas à l'urbanisme mais aussi à l'environnement. Nous avons remarqué qu'à chaque fois que nous posons des questions à des interlocuteurs de ces deux services, chacun nous renvoie à l'autre. En matière d'environnement par exemple, même si la commune de Saint- Denis avait engagé une politique de développement durable basée sur trois « *principes directeurs : la transversalité, la pérennité et l'évaluation de la qualité du management et des actions*

menées»[343], notre interlocuteur, responsable de la mission de Développement durable, nous oriente vers les services communautaires : « *Notre démarche est volontaire. Nous avons, dès 2004, créé le pôle Environnement pour mettre en place un plan d'action. Mais la plupart des dossiers sont transférés à la Plaine Commune*.»[344].

En ce qui concerne le bruit, le constat reste le même. Les services communaux nous renvoient aux services départementaux et à la Plaine Commune en estimant que l'étape la plus importante de la réduction des nuisances sonores est l'élaboration de la carte du bruit.

« *Le Conseil général a donc été le premier en France à réaliser une carte stratégique intégrant le bruit des trafics routier, ferré et aérien. Il participe au financement des études sur le sujet, met en œuvre un plan progressif de protections autour des routes départementales, demandant que l'Etat assume le passé pour les routes nationales. Il agit dans une démarche de concertation avec les associations, les institutions, etc.* »[345]

Les services départementaux nous renvoient, à leur tour, aux services communaux parce que le bruit est « *un problème local et dépend de la situation de chaque commune, nous c'est surtout la carto* »[346].

Cet état de confusion en génère souvent un autre. Pour les acteurs en charge de l'environnement, la prise en compte du bruit est une chose et l'urbanisme en est une autre et c'est *vice versa* pour ceux en charge de l'urbanisme. En effet, au cours des entretiens, et notamment téléphoniques, que nous avons eus avec plusieurs entre eux, nous nous sommes aperçues que dès lors qu'il s'agit de mesures urbanistiques ou même du mot "urbanisme", on est vite orienté vers le service d'Urbanisme. Et au moment où nous évoquons le mot "bruit" à la direction de l'Urbanisme, nous sommes aussitôt invitées à contacter le service d'Hygiène ou le pôle Environnement. Sinon pour réduire le bruit, il y a toujours des réponses comme celles que nous avons recueillies au pôle Environnement : « *Nous essayons de prendre en compte les préoccupations environnementales et notamment la HQE. Nous avons récemment construit une école HQE située dans un environnement assez bruyant. Nous avons utilisé les techniques d'isolation double flux pour limiter les nuisances sonores. Cette démarche est également utilisée dans nos chantiers de*

[343] Déclaration environnementale 2006/2007 – site web de la ville de Saint-Denis /www.ville-saint-denis.fr
[344] Entretien téléphonique avec le responsable de la mission de Développement durable de la commune de Saint-Denis, le 10/10/2007 à 11h00.
[345] Site web du département, rubrique environnement http://www.seine-saint-denis.fr.
[346] Entretien téléphonique avec le responsable de la mission de développement durable de la commune de Saint-Denis, op.cit.

rénovation ». On se demande alors, quelle est la portée réelle de l'approche transversale affichée par les acteurs de la ville ?

D'autres questionnements resteront également en suspend et notamment en ce qui concerne la participation réelle des habitants dans l'élaboration du PLU puisque « *on n'a pas encore commencé avec les habitants. On a sorti un 4 pages en mai ou en juin pour expliquer la démarche et après, on a sollicité les associations pour les démarches quartiers etc., pour participer au conseil consultatif et on a eu pas mal de réponses et la 1ère réunion de ce comité consultatif aura lieu le 26 septembre.* ».

Vu l'état d'avancement du PLU, cette réunion qui a eu lieu le 17/10/2007, soit avec un décalage de plus de 20 jours, est organisée plutôt pour l'information que pour la concertation. Il s'agit comme l'affirme le responsable de la direction de l'Urbanisme d'une réunion « *de lancement où le diagnostic à été présenté dans ses grandes lignes et sans rentrer dans les détails.* »[347]. Notre interlocuteur se montre satisfait de ce début de concertation en s'appuyant sur la présence de 38 personnes sur la cinquantaine invitée. Pour l'heure, « *Les séances de concertation auront lieu, mais on n'a pas encore commencé.* »[348].

Si les responsables portent attention à la démocratie participative, c'est parce que leur environnement s'est modifié. La participation publique s'impose en effet comme l'une des importantes réponses possibles pour la légitimation des décisions et actions. Ceci apparaît clairement dans les propos du directeur de l'Urbanisme qui explique que « *On a aussi une population qui est bien formée sur la ville parce qu'on a d'abord beaucoup de projets. Et tous les projets sont largement concertés, et ça depuis des années. Donc on a une population qui sait de quoi elle parle, elle est bien formée. Du coup, ça fait des échanges très intéressants et* ***il y a moyen de travailler très vite.*** »[349]. Conscient de l'importance de cette question, notre interlocuteur ne manque pas de s'y atteler : « U*n tas de thèmes comme ça où il y aura un vrai travail à faire et puis, à coté de ça, on a prévu ce qu'on a appelé des « journées de formations et d'informations » et des séances de travail très concrètes sur l'environnement, la qualité des paysages, sur le réseau viaire, sur l'état des transports, sur la qualité des logements produits.* »

[347] Entretien téléphonique avec le directeur du service d'Urbanisme de la commune de Saint-Denis, le 6/11/2007 à 14h30.
[348] Ibid.
[349] Ibid.

Une telle ambition peut se heurter à certaines réalités qui réduisent le rôle de l'habitant au simple rôle "témoin des décisions" et non pas l'un de ses acteurs. En dépit des intentions affichées, on peut penser que les réunions de concertation peuvent être orientées suivant les priorités urbanistiques des politiciens. Preuve à l'appui : les propos recueillis lors de notre entretien avec le directeur du service d'Urbanisme : « *On va inviter des architectes qui ont conçu des tours qui ont eu du succès et expliquer que les bâtiments de grande hauteurs ne sont pas tous moches et inhumains.* »[350].

Dans certains quartiers de Saint-Denis, il y a souvent un gouffre social et culturel entre les autorités et les habitants. Pour le réduire, il est important pour les décideurs locaux de connaître, lors de la réalisation des opérations de logement, la culture, les habitudes et les modes de vie de cette population. Il est également important de comprendre la nature de sa relation avec l'environnement, ce qui nous amène à dire qu'il faudrait simplement écouter cette population. Il peut résulter de cela que les habitants ont une réelle influence sur les décisions (Coit 2006).

Cependant, ce que nous remarquons dans le cas de Saint-Denis, et selon les propos cités plus haut, c'est l'inversement de situation où les acteurs publics se rapprochent de la population dans le but de les influencer par leurs choix politiques. On parlera alors, comme pour le cas fontenaisien de « manipulation » des habitants par des voies démocratiques.

Ce qu'on doit retenir comme premiers éléments de réponse à la question de la participation publique, est que les populations quel que soit leur niveau socioéconomique et quelle que soit leur culture, sont entièrement capables de réfléchir et d'intervenir sur leur environnement.

« *Les habitants de Saint-Denis sont très intéressés par leur environnement.* »[351]. Ils ont besoin que les autorités leur fassent confiance, qu'on les écoute et qu'on les soutienne (Coit 2006).

[350] Entretien avec le directeur du service d'Urbanisme op.cit
[351] Ibid.

2.3 L'environnement dans le PLU, quelles perspectives ?

Comme nous l'affirme notre interlocuteur de la direction de l'Urbanisme, le PLU se préoccupe de l'environnement dans son sens large : « *La problématique du PLU est plus basée sur la qualité de vie. Si on crée 800 logements, les gens qui viennent y habiter doivent avoir à proximité un jardin, des commerces de proximité, des pistes cyclables pour les rabattre sur les stations de métro…* ***On doit avoir une vraie qualité de vie. Tout ça fait partie de l'environnement urbain.*** »[352].

En soulignant l'importance de la qualité de vie dans les procédures d'urbanisme, nous voudrions centrer notre intérêt sur la façon dont ces acteurs s'attachent justement à produire du lien entre les problèmes et leurs solutions. « *En matière d'environnement, nous avons une partie de diagnostic et de l'analyse qui est assez conséquente et qu'on va retranscrire dans le règlement donc effectivement dans le PADD, il y a des vraies intentions qui vont être définies.* »[353]. Nous pouvons donc comprendre que ces acteurs envisagent de se saisir du nouveau potentiel du PLU pour diversifier les champs d'action et notamment en matière d'environnement comme « *le PLU accorde plus de liberté que le POS puisque ce dernier règle le droit de construire en tout cas pour Saint-Denis, c'est tout ce qu'il règle.* »[354].

Mais ces intentions ne suffisent pour autant pas à affirmer la prise en compte réelle de l'environnement dans le nouveau document d'urbanisme. Nous argumentons notre constat en nous appuyant sur deux remarques :

- La première est qu'aux yeux du responsable de la direction de l'Urbanisme, l'approche transversale qui tient compte des préoccupations de la ville durable n'est basée, en fait, que sur une méthode de « ratios » en termes de mètres carré de superficie, c'est-à-dire en termes de répartition foncière : « ***On a effectivement une notion qui est le 4 quarts, c'est-à-dire que pour 1 m^2 de logements construit, il faut 1 m^2 de bureaux, 1 m^2 d'espaces publics et 1 m^2 d'équipements. C'est de la mixité fonctionnelle et égalitaire. Après, c'est compliqué de les organiser parce que pour 1000 m^2 de logements, il faut aussi 1000 m^2 de bureaux, ça on y arrive***

[352] Ibid.
[353] Ibid.
[354] Ibid.

mais les 100 0m^2 d'équipement et d'espaces publics sont difficiles à prévoir. *C'est vraiment des notions nouvelles qu'on n'avait pas dans le POS. C'est vrai qu'il avait quelques réserves foncières publiques pour voiries, jardin,…, mais on n'avait pas de façon systématique ce ratio de 4 quarts* ». Dans la même logique, nous constatons que la qualité de vie est perçue principalement sous l'angle de la satisfaction des besoins en matière d'équipement, puisqu'il s'agit là de l'un des problèmes les plus récurrents dans cette ville, compte tenu de la rareté foncière.

- La deuxième remarque nous rappelle le cas d'étude de Fontenay-sous-Bois, dans lequel nous avons mis l'accent sur le fait que pour les acteurs publics, le PLU ne peut pas tout régler et ne peut pas tout traiter… En interrogeant le directeur du service d'Urbanisme de la ville de Saint-Denis sur le rôle que le PLU pourrait avoir dans l'amélioration de l'environnement et le bruit en particulier, la réponse est la suivante : « *On va se servir du PLU pour limiter toutes les nuisances urbaines que ce soit bruit ou autre mais après, c'est compliqué parce que réglementairement il y a des choses qu'on peut contrôler, et d'autres pas.* » Le principal problème, qui va contre le sens de ces objectifs, serait le paradoxe existant entre contraindre la construction, comme par exemple éloigner les habitants des sources du bruit, et faire un usage économe des sols : «***Donc, on ne peut pas à la fois avoir une politique dynamique de construction de logements et limiter les constructions pour un tas de raisons***. *Il faut donc trouver une alternative qui réponde au deux. Du coup, on n'est pas dans les 100% de la réponse, on ne peut pas répondre à tout.*». Cette vision est d'autant plus partagée lors du Grenelle de l'environnement de 2007 puisque les membres du groupe de travail n°3, en charge des dossiers environnementaux ayant rapport avec la santé comme le bruit, soulignent que « *l'apparition de nouvelles zones de pollution sonore forte devra être prévenue par une stricte limitation des constructions dans les zones d'exposition au bruit.*»[355]. Reste à noter que la prise en compte du bruit dans les procédures d'urbanisme repose, comme nous l'avons souligné à maintes reprises, sur un savoir-faire en la matière. L'éloignement n'est pas le seul moyen pour atténuer les nuisances sonores. A notre avis, il ne faut pas poser le problème de cette façon puisque l'objectif n'est pas de contraindre les opérations de construction mais de les encadrer pour assurer

[355] Grenelle de l'environnement, Rapport final du groupe de travail n°3 « Instaurer un environnement respectueux de la santé », novembre 2007.

une meilleure qualité de vie. Toujours est-il que l'objectif n'est pas de construire pour construire.

2.4 Le bruit n'est pas encore à l'ordre du jour…

Quant aux actions urbanistiques envisagées pour réduire le bruit, nous nous sommes aperçues que pour le service d'urbanisme, la question du bruit n'est pas considérée comme problématique vu que le nombre de plaintes déposées auprès des services municipaux n'est, selon eux, pas important : « *A ma connaissance, il y a assez peu de plaintes contre le bruit* ». Cela ne concorde pas avec les propos recueillis auprès de certains de ses collègues du service d'Urbanisme, ni avec les témoignages que nous avons mentionnés plus haut, ni encore avec les données quantitatives qui montrent, par exemple, l'intensité du trafic routier et la multiplicité des grandes infrastructures routières en ce qui concerne ce type de bruit. Nous avons donc besoin d'en savoir plus sur la situation de l'environnement sonore à Saint-Denis. Et comme nous l'avons mentionné dans le cas d'étude de Fontenay-sous-Bois, nous pouvons utiliser les plaintes comme indicateur pour connaître l'évolution de la gêne des habitants dans un territoire donné.

Cependant, le service d'Hygiène ne dispose pas actuellement d'une base de données récente : « *On n'a pas eu le temps de les recenser mais dès qu'on le fera, on vous les communiquera.* », nous dit le responsable de ce service. A défaut, nous nous référons au rapport de la Plaine Commune sur l'environnement qui publie dans son diagnostic des données sur l'évolution et la typologie des plaintes contre le bruit. Notons de ce contexte que seules deux des 7 communes de cette intercommunalité disposent d'un service communal d'Hygiène et de Santé (SCHS), à savoir notre commune d'étude, Saint-Denis, et la commune d'Aubervilliers.

	1997	1998	1999	2000	2001
Aubervilliers	**58**	**50**	**68**	**52**	**NC**
Epinay-sur-Seine	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
L'île-Saint-Denis	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Pierrefitte-sur-Seine	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Saint-Denis	**35**	**50**	**41**	**50**	**32**
Stains	**-**	**-**	**87**	**136**	**131**
Villetaneuse	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**

Source : Plaine commune

Tab. 25 - Nombre de plaintes contre le bruit par ville

En 2001, les plaintes relatives au bruit représentent environ 7% du total des signalements enregistrés par la commune : hygiène alimentaire, autres nuisances et insalubrité d'habitat. Elles sont en nette diminution par rapport à 2000.

Seulement, il faut toujours garder à l'esprit que toutes les personnes gênées ne portent pas forcement plainte, pour de multiples raisons dont, notamment, le manque de confiance à l'égard du suivi et surtout de l'efficacité des mesures prises en réponse à ces plaintes une fois celles-ci déposées auprès des organismes concernés : « *Il y a des quartiers où c'est extrêmement bruyant et où les gens ne le vivent pas forcément bien mais ne se plaignent plus parce que les voies ferrées par exemple ont toujours existé. Au bout d'un moment, ces gens s'habituent au bruit.* »[356].

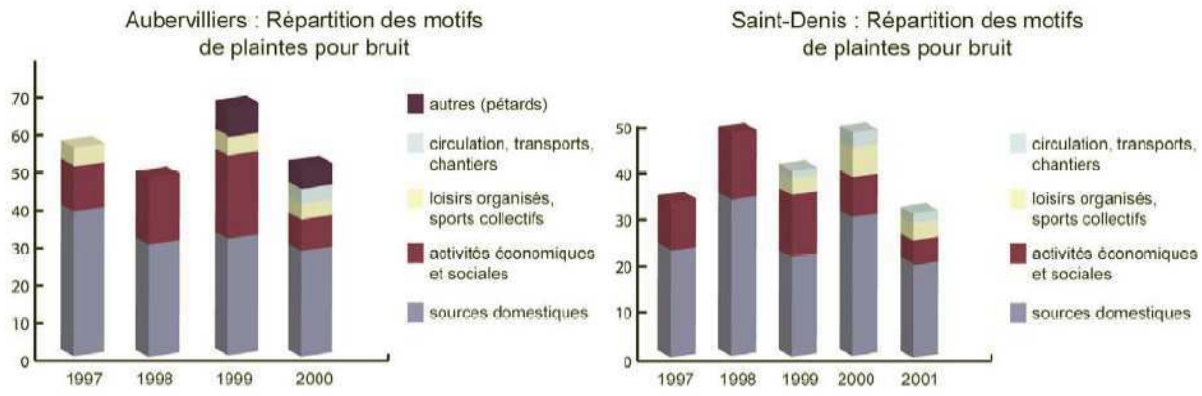


Fig. 45 - Répartition des motifs de plaintes contre le bruit dans les communes d'Aubervilliers et Saint-Denis

Source : Plaine Commune.

[356] Entretien avec le directeur du service d'Urbanisme. op.cit

Quant à la typologie des plaintes recensées, il est étonnant de constater qu'en dépit de la gêne occasionnée par les nombreuses et importantes infrastructures de transport (15% de la superficie de la Plaine Commune est affectées aux infrastructures de transports terrestres), il n'existe que peu de plaintes officielles déposées auprès des services de l'Hygiène et de la Santé. Le bruit routier est-il considéré par les habitants comme étant un effet inéluctable ? Ces habitants pensent-ils qu'il n'a rien à faire si ce n'est de s'habituer à ce bruit et qu'il est donc inutile de se plaindre ?
Il est relativement courant de déposer une plainte contre un voisin bruyant ou même une entreprise particulièrement bruyante mais il en est autrement pour les autres types de bruit, notamment les chantiers et les transports. Pourtant des cités comme « *Pierre Sénart et Paul Eluard posent le problème avec acuité du fait de leur proximité avec des infrastructures de transport. Elles nécessitent une prise en compte urbanistique et environnementale particulier,* »[357], nous explique le responsable du service d'Hygiène de la commune de Saint-Denis.

Compte tenu de la répartition très sectorielle des fonctions et des compétences de la commune, on s'attend logiquement à trouver au service d'Hygiène une meilleure prise en compte du bruit qu'au service d'Urbanisme. Ce n'est pas le cas… Devant l'urgence de certains problèmes liés, notamment, à la salubrité des logements, la question du bruit est mise en attente. C'est en tout cas ce que nous avons pu comprendre des propos du responsable du service d'Hygiène : « *Nous sommes conscients de l'importance du problème du bruit, mais nous le plaçons au second plan après la résorption de l'habitat insalubre qui constitue à 90% notre principale préoccupation.* ***Ce problème passe au premier rang, quand vous avez des bâtiments qui s'écroulent, vous ne pensez pas aux bruits mais à l'hygiène des habitats***. »[358]. Notre interlocuteur affirme en tout état de cause que des actions de rattrapage en termes d'isolation acoustique sont engagées car l'objectif, lors de la rénovation ou la réhabilitation des ces habitations, est d'améliorer la qualité de vie des habitants.

[357] Entretien téléphonique avec le responsable du service d'Hygiène de la commune de Saint-Denis, le 17/10/2007 à 10h.30.
[358] Ibid.



Fig. 46 - « *Quand vous avez des bâtiments qui s'écroulent, vous ne pensez pas aux bruits mais à l'hygiène des habitats* » (le responsable du service d'Hygiène)

Nous constatons donc pour ce cas d'étude comme pour le précédent, que l'approche du bruit reste toujours limitée à son aspect sonore. On comprend aisément que les mesures envisagées dans ce cadre ne sortent pas du contexte technique : isolation, couverture de tronçon routier, écran bruit…, ce qui réduit le champ d'action du service d'Hygiène au règlement des conflits liés aux bruits de voisinage puisque « *en ce qui concerne le bruit, nos compétences en la matière sont limitées* »[359], « *nous nous contentons régler à la amiable les conflits de voisinage*».

Pour les autres types de bruits où les nuisances sont encore plus fortes, ce service reste impuissant. Si on prend l'exemple du bruit des activités et notamment les salles des fêtes et cérémonies, on voit que pour le service d'Hygiène, les solutions envisageables relèvent de l'acoustique : « *Le bruit des salles des fêtes est le plus récurrent. Ces salles sont soumises à un contrôle régulier qui consiste à des études d'impacts et donc des mesures acoustiques* »

Et dès lors qu'il s'agit de mesures acoustiques, la DDE est montrée du doigt comme étant la responsable du problème : « *Nous ne somme pas satisfaits de la DDE qui devait réaliser une étude acoustique et mesurer les niveaux sonores mais qui ne l'a pas fait jusqu'à maintenant*. ». Pour notre interlocuteur, l'efficacité des mesures de prise en compte du bruit repose sur la disponibilité des mesures acoustiques et qu'à défaut, il serait difficile de

[359] Ibid.

prévoir des solutions : « *À Stains, nous nous sommes occupés du bruit. En réponse à la demande du service d'Hygiène, la DDE avait effectué les mesures nécessaires, avec l'aide d'un laboratoire acoustique spécialisé, ce qui a abouti ensuite à la construction d'un écran antibruit. C'est comme ça que sa se passe* »[360].

C'est donc avec le " sonomètre " qu'on veut mesurer le bruit, et c'est avec les isolations et les couvertures de tronçons routiers que l'on veut y remédier : « *Toutes les nouvelles constructions sont aux normes. Il y a une partie de l'autoroute qui a été couverte au moment de la réalisation du stade de France, et qui a quand même allégé tout une partie de la ville. Mais il y a une partie qui n'est pas couverte et qui n'est pas complètement couvrable.*»[361]

Si le sonomètre permet de quantifier la composante physique du bruit en termes de décibels, il manque toujours la composante humaine. Dans cette mesure, la nuisance se fonde plus sur les critères socioculturels que sur le nombre exact de décibels auxquels la population est soumise (Montès 2003). Il en ressort très nettement que la prise en compte de ce problème par les différents services et notamment l'urbanisme et l'hygiène est partielle.

2.5 La Plaine Commune prend le relais

Dans le même déroulement des idées, nous avons voulu savoir si le secteur des transports prévoit des actions pour réduire le bruit. Si nous employons le terme « secteur », c'est pour obéir à la logique sectorielle dominante des services communaux et intercommunaux, et non pour séparer ces aspects de l'approche urbanistique interdisciplinaire.

C'est auprès des services intercommunaux que nous avons pris connaissance de la réalisation du Plan local de déplacements (PLD), amorcé en 2005 et dont l'approbation est prévue pour 2008.

Le PLD qui est soumis actuellement à l'enquête publique a pour objectif d'améliorer les conditions de déplacement sur le territoire intercommunal.

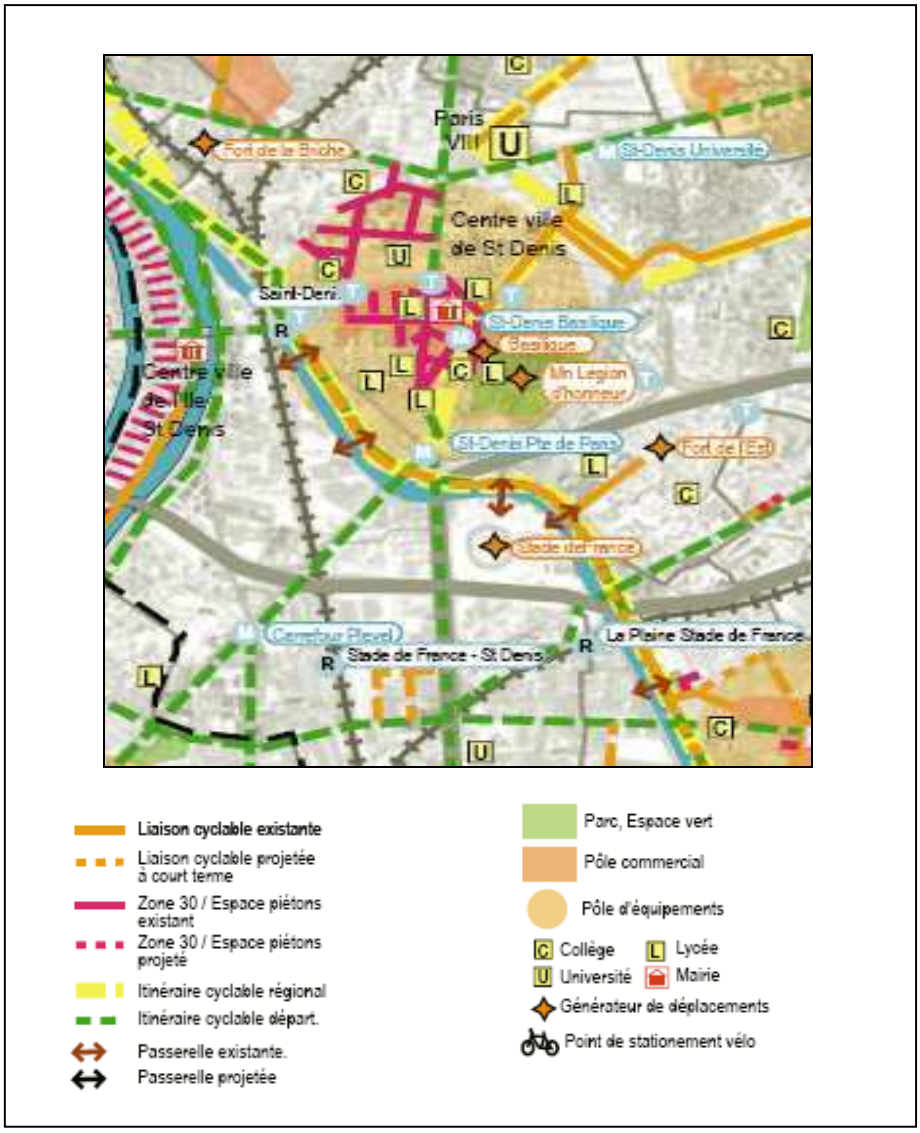
Il s'agit notamment de :

- faciliter les cheminements des piétons, des cyclistes… ;
- favoriser le développement des transports collectifs ;

[360] Entretien téléphonique effectué avec le responsable du service d'Hygiène de la commune de Saint-Denis. Op.cit.
[361] Entretien avec le directeur du service d'Urbanisme, Op.cit.

- traiter les difficultés de stationnement et hiérarchiser la voirie ;
- réduire les nuisances ;
- organiser le transport des marchandises.

Les orientations retenues dans ce cadre permettent de réduire l'intensité du trafic. La Plaine Commune mise sur plusieurs champs d'action axés notamment sur la gestion du trafic en zone 30, les ralentisseurs, l'amélioration des structures cyclables et piétonnes, la gestion du stationnement, la gestion du trafic du fret et l'installation d'écrans-bruit.



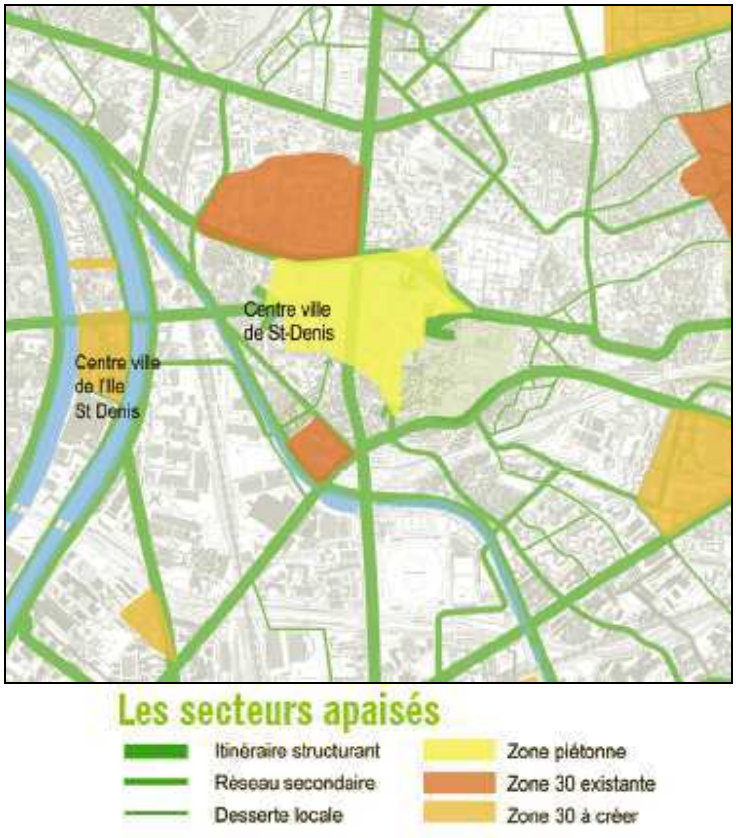
Source : Plaine commune

Fig. 47 - Les principales dispositions du Plan local de déplacements en ce qui concerne la ville de Saint-Denis

Certaines orientations affichées dans le PLD et notamment celles en relation avec la lutte contre le bruit, se retrouvent dans le Plan Communautaire d'Environnement (PCE), « *l'équivalent de l'agenda 21 communautaire* », comme le décrit un cadre du service de l'environnement.

Il s'agit précisément des actions visant à :

- développer les transports alternatifs ;
- acheter des véhicules propres pour les services ;
- mettre en place un suivi des données communautaires relatives à l'environnement…



Source : Plaine commune

Fig. 48 - Localisation des secteurs apaisés dans la ville de Saint-Denis







Source : services intercommunaux

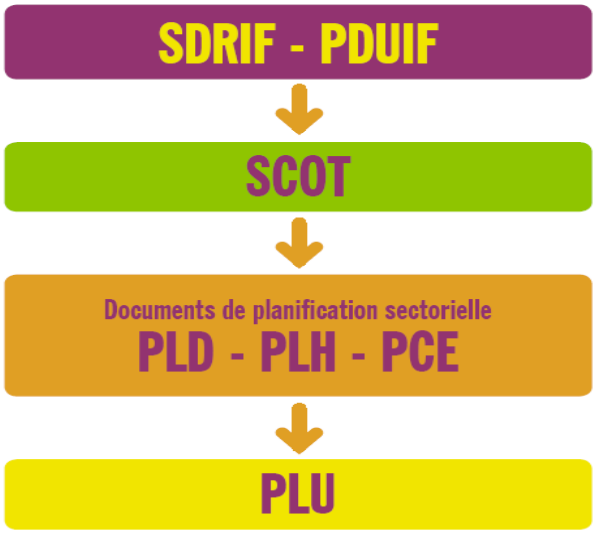
Figures 49, 50, 51 – L'encouragement des modes de circulation douce

ACTIONS INSCRIRE LE TRANSPORT DE PERSONNES ET DE MARCHANDISES DANS UNE PERSPECTIVE DE DEVELOPPEMENT DURABLE	ECHEANCIER	EVALUATION EN €	MAÎTRISE D'OUVRAGE	IMPACT ENVIRONNEMENTAL	ACTEURS	AIDES AU FINANCEMENT
24- Valoriser les infrastructures fluviales et ferroviaires et préserver leurs abords pour favoriser le transfert modal						
Elaboration d'une charte d'objectifs avec les partenaires	2008-2013	Budget du maître d'ouvrage	Plaine Commune	X	Région / CG93/RFF/SNCF/VNF/ Port Autonome de Paris	A définir
Engager une démarche SDIF Canal Saint Denis sur les berges de la Seine	2008-2013	Budget du maître d'ouvrage	Plaine Commune / Gestionnaires	XXX	Région / Port Autonome de Paris / VNF	A définir
Encourager le projet de navette fluviale rapide de longue distance vers Suresnes - La Défense	2008-2013	A préciser	A déterminer	XXXXX	STIF / Collectivités locales concernés / VNF	A définir
Etude d'opportunité d'une liaison utilisant l'infrastructure ferrée au sud de la Plaine (Les Docks-Wilson-EMGP)	2008-2013	A évaluer	Plaine Commune	XXX	Saint Ouen / Transporteurs	A définir
25 - Maîtriser l'organisation et les conditions de circulation du trafic routier de marchandises						
Elaboration d'une réglementation sur la circulation des poids lourds et des véhicules de livraisons	2008-2013	Budget du maître d'ouvrage	Plaine Commune	XXX	CCIP / Acteurs filière marchandises	A définir
Elaboration d'une réglementation sur le stationnement/livraisons	2008-2013	Budget du maître d'ouvrage	Plaine Commune	X	CCIP / Acteurs filière marchandises	A définir
Définition de plan de circulation poids-lourds	2008-2013	Budget du maître d'ouvrage	Plaine Commune / Gestionnaires	XXX	CCIP / Acteurs filière marchandises	A définir
Mise en oeuvre de points d'informations poids-lourds aux portes d'entrée du territoire	2008-2013	Budget du maître d'ouvrage	Plaine Commune	XXX	CCIP / Acteurs filière marchandises	A définir
Incitation au renouvellement des véhicules en développant l'usage d'énergies alternatives	2008-2013	Budget du maître d'ouvrage	Plaine Commune	XXXXX	CCIP / Acteurs filière marchandises / Transporteurs	A définir
26 - Réduire jusqu'à supprimer les nuisances liées aux grandes infrastructures de transport						
Couverture du périphérique dans le cadre de l'aménagement du quartier intercommunal Aubervilliers-Paris	2009-2020	A évaluer	Ville de Paris / Plaine Commune	XXXXX		
Requalification urbaine et environnementale de la Porte de Paris et de la Porte de La Chapelle (étude et travaux)	2008-2020	En fonction du projet	Aménageurs / Ville de Paris / Plaine Commune	XXXXX	Etat/Région/CG93	A définir
Réalisation d'une carte bruit et du Plan de Prévention contre le bruit	2008	Budget du maître d'ouvrage	Plaine Commune / DDE /CG93	XXXXX		
Etude des mesures de protection au droit de l'A1 (Saint Denis/ La Courneuve) et du faisceau ferré (Pierrefitte)	2008-2013	En fonction du projet	Plaine Commune / Gestionnaires	XXXXX	Etat/RFF/SNCF	A définir
Mobilisation des partenaires pour la réalisation des murs anti-bruit	2008-2020	En fonction du projet	Etat/RFF/SNCF	XXXXX	Plaine Commune / Communes / Associations	A définir

Source : Plaine commune

Tab. 26 - Inscrire le transport des personnes et de marchandises dans une perspective de développement durable

Au delà de leur cohérence avec les SDRIF, PDIUF et le SCOT qui définit l'image du territoire à long terme, ces documents, à savoir le PLD et PCE, devraient s'articuler avec les instruments d'urbanisme où ils trouveront leur application à l'échelle locale.



Source : Plaine commune

Fig. 52 – L'articulation du PLU avec les plans et schémas régionaux

Mais en réalité, la Plaine Commune se définit comme l'unité territoriale privilégiée pour se saisir de ces domaines de compétences. De la politique urbaine à l'environnement en passant par la politique des transports, les exemples sont nombreux pour montrer que la Plaine Commune gagne du terrain sur les compétences communales. En effet, cette communauté se voit confier des compétences importantes en matière d'aménagement. Cependant, le transfert à l'échelon intercommunal des différents leviers des politiques urbaines ne va pas sans susciter des questionnements quant à la traduction de ces compétences à l'échelle communale et au rôle et responsabilité des services communaux.
Les nombreux documents sectoriels déjà élaborés à l'échelle intercommunale soulèvent la question de la compatibilité avec le PLU communal en terme d'articulation et de mise en œuvre effective des stratégies sectorielles qui leur sont associées.

En somme, ces réflexions exploratoires soulèvent un certains nombre de questionnements concernant le rapport environnement/bruit au PLU mais aussi un ensemble de facteurs externes et internes inhérents à la planification urbaine : l'approche transversale, la démocratie participative, la répartition des compétences, l'organisation de la planification.
A l'heure actuelle, il nous est impossible de consulter le rapport de présentation du PLU : « *On ne peut rien vous communiquer avant qu'il soit validé par les élus et par la population et donc pas avant le début de l'année prochaine.* »[362]. Mais ces réflexions liminaires pourraient d'ores et déjà révéler certains éléments problématiques susceptibles d'entraver l'efficacité du PLU, non seulement sur le plan environnemental mais aussi sur les autres plans mêlés à l'urbanisme. Si l'on continue à percevoir le PLU comme un « instrument de régulation foncière », l'essence de ce document se réduirait à une nouvelle version des droits des sols et, dans ce cas de figure, mieux vaux garder l'ancien POS. Sinon quelle serait la plus-value du PLU ?

Compte tenu de la situation embryonnaire du PLU, il ne nous est pas possible de passer à la seconde étape de notre travail, c'est-à-dire les articulations de PLU sur le terrain. Pourtant, il nous faut produire empiriquement le matériau nécessaire à l'analyse. Pour ce faire, nous jugeons utile d'évaluer le contenu ainsi que la portée pratique des deux anciens documents d'urbanisme de la commune à savoir le POS de la ville de Saint-Denis et le POS de la Plaine Saint-Denis. Pour ce faire, nous examinerons d'abord l'aspect général des documents et nous mettrons l'accent ensuite sur le contenu environnemental dont plus particulièrement le bruit.

3 Le POS de Saint-Denis, analyse et évaluations

3.1 Finalité économique ou urbanistique ?

La consultation de ce document nous a permis de rendre compte d'un contenu caduc et inadéquat aux besoins actuels de la commune. Le rapport de présentation est sommaire. Il expose succinctement les grandes options de développement en l'absence d'étude significative de la composante sociale. De fait, des pans entiers du document ont été éludés et notamment en ce qui consterne les besoins en matière d'équipement et d'espaces

[362] Ibid.

publics. Dans cette même logique d'analyse, il nous semble important de souligner l'importance notable accordée aux potentialités locales et aux projets de développement économiques, ce qui laisse des doutes sur la nature des objectifs et les finalités qui ont motivé l'établissement du POS. On aurait effectivement pensé que ce document est à vocation économique plutôt qu'urbanistique.

3.1 L'environnement et le bruit à titre « accessoire »

Nous retrouvons la question environnementale dans les orientations générales du document. Elle se limite à la présentation des quelques données sur le traitement du paysage urbain, aux servitudes d'utilité publique et à certaines recommandations d'intérêt général. L'un des points les plus sensibles de l'environnement est délaissé : l'absence des éléments relatifs, notamment, aux risques naturels et technologiques auxquels la ville de Saint-Denis est particulièrement exposée[363], nous laisse perplexes. L'analyse de ces aspects et de bien d'autres peut, sur le plan opérationnel susciter des changements dans les modes d'occupation et d'utilisation des sols voir même dans la politique locale de la ville. Autant dire alors que l'environnement est très peu pris en compte dans les anciens documents d'urbanisme. En effet, à la fin des années 70, l'environnement ne constituait pas une priorité locale et encore moins urbanistique. Dans le POS, l'intention est portée plus particulièrement sur son contenu juridique puisque « L*e POS reste un document règlementaire. Il y a plusieurs éléments en matière d'environnement qu'on ne peut pas traduire dans le POS.* »[364]. Les contrôles administratifs portant sur la régularité de l'utilisation des sols sont impuissants pour améliorer de façon concrète la qualité de vie des habitants.

En matière de bruit, le POS se conforme aux dispositions de l'arrêté du 6 octobre 1978 relatif à l'isolation acoustique des bâtiments d'habitation contre le bruit de l'espace extérieur, notamment des transports. Le rapport de présentation renvoie en annexes le classement des voies en fonction de leurs trafics.

[363] Du fait de la Seine et de la présence de plusieurs implantations industrielles sur le territoire communal.
[364] Entretien avec le directeur du service d'Urbanisme, op.cit.

Les dispositions réglementaires en rapport avec notre problématique concernent principalement l'élargissement ou la création de voirie (art.3). Les autres articles touchent, de manière générale, à la cohérence du tissu urbain. Quant aux recommandations, elles se limitent à souligner l'importance de la couverture de l'autoroute A1.

Il est donc clair que l'ancien Plan est établi selon l'unique perspective de développement de l'espace industriel et que les principaux enjeux sont définis sur des critères de productivité économique. Il en résulte des situations problématiques quant à l'adéquation de l'instrument d'urbanisme avec les évolutions de la ville.
« *Les POS actuels, tant sur Saint-Denis qu'Aubervilliers, conçus avec les services de l'Etat dans les années 70, obéissent dans leur conception au souci central de maintien des grandes fonctions économiques au détriment de l'habitat et de ces équipements. Ils ont joué un rôle efficace contre la spéculation foncière mais n'ont pas permis un renouvellement significatif du tissu.* » [365]

4 Le POS de la Plaine, pour la régularisation du projet urbain

Le POS partiel est, comme nous l'avons précisé antérieurement, une sorte de « révision » du POS communal. Elle est imposée par les nouveaux enjeux socio-économiques et spatiaux de la Plaine Saint-Denis. Mais pourquoi la Plaine et pas toute la commune ?
L'importance économique dévolue à cette zone et la pression des enjeux qui s'y rapportent imposent un encadrement réglementaire immédiat et qui s'est matérialisé par le POS en question. Les effets de cette politique ont été immédiats : en privilégiant une partie sur une autre, le territoire a subit un fractionnement urbain et fonctionnel le rendant peu propice à l'efficacité de l'action publique.

Mais la principale raison de la révision est la réalisation du "Projet Urbain" engagé dès le début des années 90 pour la « revitalisation économique et urbaine du site »[366]. D'un point de vue économique, l'objectif du projet est de parvenir à développer une nouvelle

[365] POS Plaine Saint-Denis, rapport de présentation, p 115
[366] Ibid.

génération d'entreprises industrielles, d'attirer des activités de pointe et de nouer un véritable partenariat avec ces entreprises afin de les encourager à respecter les principes du développement durable dans leur installation et leur fonctionnement. Cela repose concrètement sur un grand nombre d'opérations : la réalisation du Stade de France, la couverture de l'autoroute A1 et la réorganisation en surface de l'avenue du Président Wilson, la reconquête du canal Saint-Denis, la réalisation d'un parc urbain multi-sites lié au canal, la création d'un espace cœur de Plaine appelé" Plaine de la Plaine " reposant sur l'aménagement d'importants espaces publics, avec passage en site propre de la nouvelle ligne de tramway, la requalification des espaces publics à partir du site Pleyel et la mise en place d'un nouvel échangeur routier intégré à l'urbanisme sur le site Pleyel.

L'existence de cette démarche de projet urbain et les opportunités foncières qui en découlent, ont conduit les pouvoirs publics à décider de l'élaboration du POS de la Plaine qui apparaît, dans ce contexte, comme un cadre réglementaire justifiant les actions visées dans ce cadre.

« *La révision partielle du POS est motivée par la volonté des communes de traduire dans un cadre réglementaire leur projet pour la Plaine Saint-Denis, par les transformations intervenues dans le cadre législatif et le SDRIF de 1994.*»[367]

Les principes du projet urbain et du POS, reposent sur la diversification des fonctions urbaines, la requalification, l'intégration et l'équilibre socio-spatial puisque le but est d'arriver à accueillir sur le site 100 000 occupants dont 2/3 de salariés et 1/3 de résidents contre moins de 60 000 actuellement. Les objectifs préconisés par ce projet urbain sont définis à partir d'une approche voulue plus globale du fait urbain. C'est cette même approche qui marque les prémices de la loi SRU.

« *Le projet urbain de la Plaine Saint-Denis s'inscrit dans une stratégie de développement durable en donnant à ce concept un contexte global qui articule des enjeux économiques, urbains, environnementaux et sociaux. Il ambitionne d'apporter sa contribution à une nouvelle manière de faire la ville.* »[368]

L'environnement fait partie des enjeux pris en considération dans cette approche globale. Le POS partiel le souligne dans le rapport de présentation. L'amélioration des conditions

[367] Ibid.
[368] Ibid.

de vie des dionysiens, la protection du paysage, la lutte contre les diverses pollutions et la prise en compte des risques technologiques, constituent les priorités environnementales du Plan.

4.1 L'environnement dans le POS de la Plaine

La vocation industrielle de la plaine Saint-Denis, la présence de grandes infrastructures de transport et la proximité des zones résidentielles sont les points forts mais aussi les points faibles de cette zone : points forts puisqu'elles renforcent le développement économique tout en permettant la reconquête et la valorisation de cet espace, et points faibles parce qu'elles peuvent engendrer sa fragilité du fait des effets des nuisances et des pollutions engendrées.

Le rapport de présentation du POS de la Plaine Saint-Denis met l'accent sur la charte de l'environnement élaborée entre deux communes, Saint-Denis et Aubervilliers, et l'Etat. Cette charte, signée le 26 octobre 1999, a pour but d'améliorer la qualité de vie, de renforcer l'ambition écologique dans le développement local ainsi que d'accroitre la dimension sociale et citoyenne de l'environnement. Une place importante de ces objectifs est accordée à la valorisation du paysage urbain et se traduit de manière directe, en de multiples actions relatives à l'esthétique, l'animation et le partage des espaces publics ainsi qu'aux modes et conditions de déplacements urbains. Mais, ces objectifs se traduisent-ils réellement lors de la réalisation du parti d'aménagement du POS ?

Autant dire que lors de l'élaboration du document d'urbanisme, le rappel des divers règlements et lois en vigueur est une démarche générique qui soumet l'instrument de manière formelle à l'obligation du respect des considérations notamment environnementales : « *[…] Les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement.* ».

Concrètement, le POS traduit son intérêt à l'environnement dans son rapport de présentation et dans le règlement : gestion du cycle de l'eau (articles 4-6 et 13), protection du paysage, du sol et du sous-sol, de l'air, et de la circulation (articles 2-4-6-11-13). Le parti d'aménagement, quant à lui, comprend certaines dispositions prenant en considération l'amélioration du cadre de vie des habitants de la ville.

Afin de situer ces actions dans le cadre de notre étude, nous ciblerons particulièrement les actions qui concernent les grandes infrastructures et leurs impacts sur la qualité de vie.
Dans ce cadre-là, le POS prévoit une recomposition du contexte urbain à travers des actions comme l'aménagement des trottoirs, des places publiques et des coulées vertes. Des mesures d'amélioration de la circulation en double sens sont également prévues sur les axes afin de mieux préserver la sécurité et le confort des riverains et limiter la vitesse.
Sans rentrer dans les détails des aménagements, notons simplement que la valorisation du paysage occupe une place prépondérante dans les dispositions environnementales du POS. L'aménagement des principaux éléments structurants du paysage urbain concerne des zones prioritaires: le canal, la Seine, l'avenue du Président Wilson et les portes de la Plaine**.** Elles sont fixées selon la particularité de chaque partie : « *Les dispositions définies par le projet urbain, le Plan Directeur d'Aménagement et dans le POS révisé doivent conduire à une transformation radicale du paysage et de la qualité urbaine de ce territoire* »[369].

4.2 Le bruit dans le POS de la Plaine Saint-Denis

Dans le volet environnemental, le bruit semble occuper une place importante. Cette importance est motivée par la volonté d'obéir à la demande sociale d'un environnement sonore plus calme. Or, la pertinence des solutions apportées par le document relève crucialement de la façon dont le bruit est pris en compte. Autrement dit, les mesures prévues dans le POS s'occupent-elles de la gêne autant qu'elles s'occupent des niveaux d'exposition sonore ? Il s'agit d'abord de replacer le bruit comme phénomène sociopolitique et territorial global, plutôt que de l'enfermer dans une technicisation acoustique. (Augoyard 2000 ; Perianez1994). La comparaison de la prise en compte du bruit dans ce POS aux éléments théoriques évoqués précédemment, nous permettra de mettre l'accent sur certains faits susceptibles de détourner la réalisation des objectifs de développement durable.
Il convient donc de distinguer deux étapes de cette analyse : la première consiste en l'examen des dispositions générales préconisées sur l'ensemble du territoire du POS partiel et la seconde concerne un cas d'étude particulier qui portera sur les orientations,

[369] Extrait du POS de la Plaine Saint-Denis

recommandations et actions prévues pour l'un des plus importants axes de transports : l'autoroute A1.

4.2.1 Le contexte général

Afin de réduire le bruit urbain, le POS prévoit l'aménagement des pistes pour la circulation douce, la mise en place des espaces verts ainsi que l'élargissement des trottoirs.

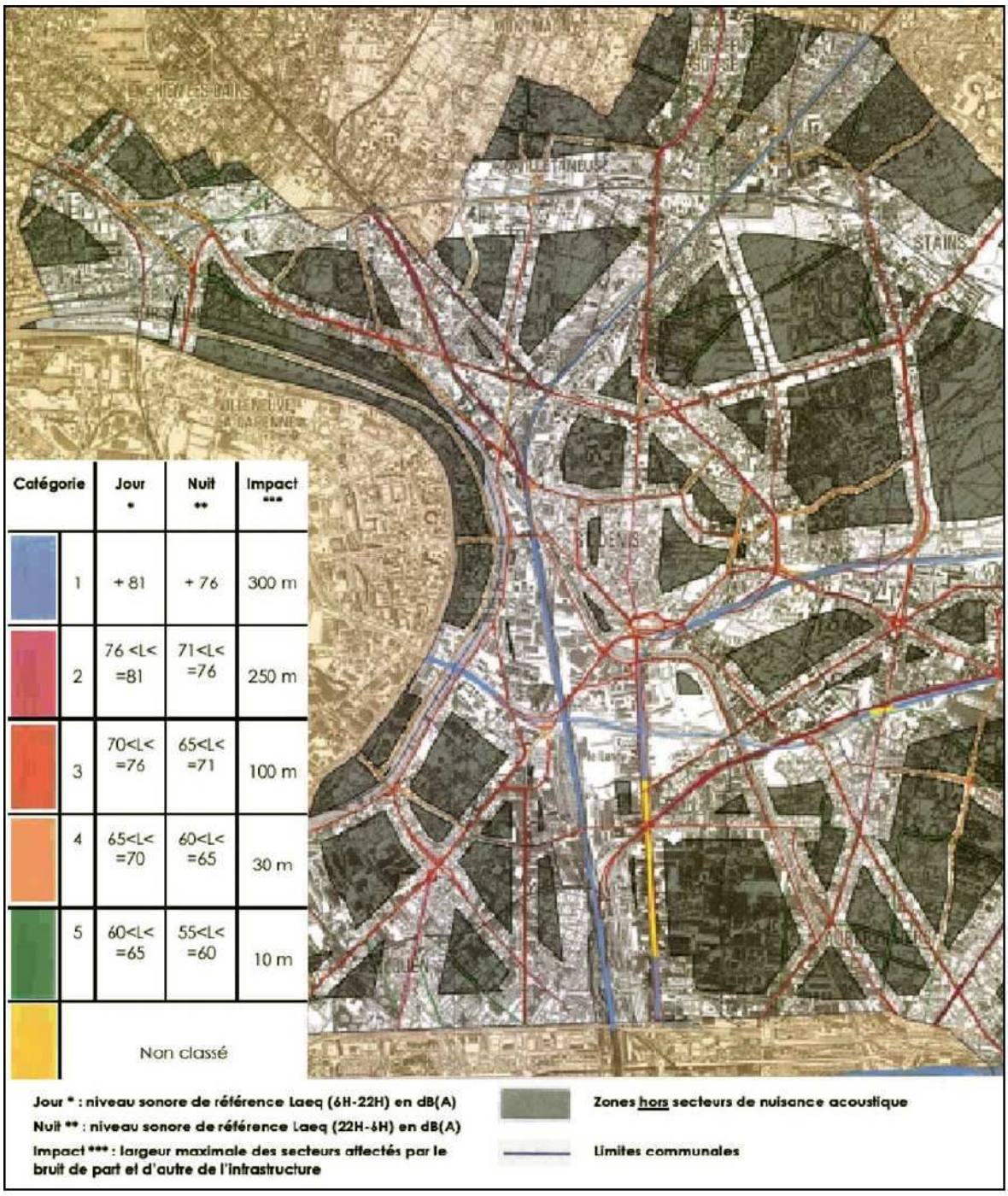
Le rapport de présentation met en exergue la conformité du POS aux dispositions de la loi Bruit. Il expose la carte de synthèse du classement sonore des infrastructures de transports terrestres établie par la préfecture de Seine-Saint-Denis. Ce classement concerne les autoroutes, la voirie nationale, la voirie départementale et les infrastructures ferroviaires. Mais le classement des voies communales, dont le trafic est supérieur à 5 000 véhicules par jour, est à prévoir dans une étude ultérieure. Ces voies ne sont pas, jusqu'alors, concernées par les dispositions du classement et ne sont, par conséquent, soumises à aucune contrainte.

Par ailleurs le classement effectué pour les autres infrastructures a permis de définir les niveaux sonores à tenir en compte lors de la réalisation des constructions dans le périmètre étudié.

Catégorie	Niveau sonore au point de référence en période diurne en dB(A)	Niveau sonore au point de référence en période nocturne dB(A)
1	83	78
2	79	74
3	73	68
4	68	63
5	63	58

Source : POS Plaine Saint-Denis, rapport de présentation, p54.

Tab. 27- Classement des niveaux sonores



Source : d'après la Direction Départementale de l'Equipement 93/GEP/SITE, juillet 2000.

Fig. 53 - Carte du classement sonore des infrastructures de transports terrestres de Seine-Saint-Denis (extrait centré sur la Plaine Commune).

Dans le rapport de présentation, le problème du bruit se limite au classement sonore, ce qui ne reflète pas l'ampleur de ce type de nuisances dans les zones les plus affectées. Se contenter de mettre le classement sonore de la voirie sans éléments d'explication relève d'une approche voulue descriptive de l'environnement sonore. Certes ces données sont indispensables, mais elles restent insuffisantes en l'absence d'une démarche analytique et synthétique permettant d'exposer les mesures générales à adopter.

Il convient donc de s'interroger sur le fondement des orientations et du règlement en matière de réduction des nuisances sonores. On peut supposer que celui-ci peut être constitué à partir d'autres études plus sectorielles élaborées par les acousticiens. Il sera question, comme dans la plupart des cas, d'études technicistes qui ne concordent pas avec la réalité du fait urbain.
Le classement sonore est un outil parmi d'autres utilisés pour élaborer le diagnostic de l'environnement sonore. Il s'agit là de l'un des piliers, mais pas de l'ensemble…

4.2.2 Un cas concret : l'avenue du Président Wilson ou la couverture de l'A1

L'avenue du Président Wilson est l'axe Nord-Sud majeur de la Plaine. Elle relie la ville de Saint-Denis à Paris. Avec l'industrialisation de la Plaine, cette ancienne route royale, désignée « route nationale n°1 », a acquis un rôle important en matière de circulation mais elle est restée tout de même inadaptée aux grands flux d'automobiles.
Les travaux entamés dès 1960 ont permis de creuser la tranchée d'autoroute du Nord qui accueille 8 voies de circulation. Les nuisances sonores et la pollution de l'air que cette nouvelle infrastructure a pu entraîner, ont été à l'origine d'un mouvement social créé pour la couverture de tranchée. En 1998, l'avenue du Président Wilson retrouve les caractéristiques d'une avenue urbaine par le réaménagement de la RN1 et la création des jardins Wilson sur la dalle de l'autoroute A1.

La mobilisation de riverains, une pression sur les pouvoirs publics

En ce qui concerne la prise en compte du bruit, l'avenue du Président Wilson peut être considérée comme un exemple représentatif du partage des responsabilités entre l'Etat et la commune. L'appui de l'Etat, représenté par la direction départementale d'Equipement (DDE), constitue une avancée dans la réduction des effets environnementaux de l'autoroute A1. La couverture de cet axe a contribué de façon significative à l'amélioration de l'environnement sonore des riverains. Les travaux réalisés de 1995 à 1998 ont permis de couvrir 1,3 km de l'autoroute à 2 x 4 voies. Mais, avant de vanter les mérites de cette collaboration entre l'Etat et la commune, il nous semble indispensable de souligner que le point de départ de cette réalisation est la pression sociale des riverains. « *L'avenue du Président Wilson était un lieu de respiration, une promenade où il faisait bon vivre. Et puis, on l'a volé aux Dionysiens* », raconte un habitant de la Plaine. Cet important mouvement associatif créé au début des années 90 a fait couler beaucoup d'encre en faisant l'objet de multiples articles dans la presse nationale et locale. En 1993 soit deux ans avant le commencement des travaux de couverture, le journal "l'Humanité" évoque le problème dans son article intitulé *« Saint-Denis veut la couverture de l'A1 » :*

« Jeudi soir, les habitants, sur l'initiative du Comité pour la couverture de la A1, ont symboliquement couvert le bruit de l'autoroute par la musique […] Cette manifestation se voulait joyeuse pour attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité, réclamée depuis 10 ans, de recouvrir ce tronçon, et qui, selon les élus, se heurte au silence de l'Etat ». L'Humanité le 13- 02- 1993.

Les revendications sociales sont appuyées par la prise de conscience de l'opinion publique de la détérioration de l'environnement : « *16 000 véhicules par jour au ras des fenêtres, 90 décibels plein pot dans les oreilles 24 heures sur 24 : voilà trente ans que les habitants de la Plaine Saint-Denis endurent ce calvaire* »[370].

[370] « Saint-Denis : l'autoroute, comment faut-il vous l'envelopper ? », *L'événement du Jeudi*, n°433 semaine du 18 au 24 février 1993

Cette pression a contribué allégrement à la mobilisation de la commune pour la couverture. Nous rappelons que déjà en 1979 lors de l'élaboration du POS de Saint-Denis, cette opération était vivement recommandée mais n'a pas été prise en considération.

La couverture, quand l'Etat intervient

En réaction à cette demande sociale, l'Etat accorde son accord pour financer partiellement le projet. Il faut souligner que pour lui, la couverture de l'autoroute et l'aménagement de l'avenue permettent d'intégrer le Stade de France dans un environnement favorable. L'importante dynamique générée par cet équipement est à l'origine de la création des projets d'aménagement prévus pour la Plaine. L'accord de l'autorité publique est donc fondé sur un croisement d'intérêts, dont le plus important est la préparation de la coupe du Monde de football…

« *Ce grand événement sportif est le point de départ d'une politique nouvelle, attentive à l'environnement, à la convivialité, soucieuse de l'intérêt général et du bien-être quotidien des citoyens.* », ***e***xplique Jean-Paul Huchon, le Président du Conseil régional lors de l'inauguration de la couverture de l'autoroute A1.

Il s'avère donc que c'est la réalisation du Stade de France et du projet urbain dans son ensemble qui a favorisé la réalisation de la couverture, au grand bonheur des riverains.

La réalisation…

Le projet de couverture de l'autoroute et d'aménagement de l'avenue du Président Wilson repose sur la participation de multiples intervenants. En matière de décision, l'importance d'un tel projet implique l'intervention de l'Etat, la région et la commune.

« *Cette réalisation donne un corps à la vaste politique de réhabilitation de la Plaine Saint-Denis engagée par l'Etat, la région et la commune.* », soulignent les trois responsables concernés[371].

Les différents discours politiques prononcés lors de l'inauguration de la couverture valorisent la réussite de la réalisation du projet, mais aucun d'eux n'a évoqué les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre. En effet, ces discours font abstraction des

[371] Jean-Claude Gayssot, alors ministre des Transports, Jean-Paul Huchon, président du Conseil régional d'Ile de France, et Patrick Braouezec, député-maire de Saint-Denis.

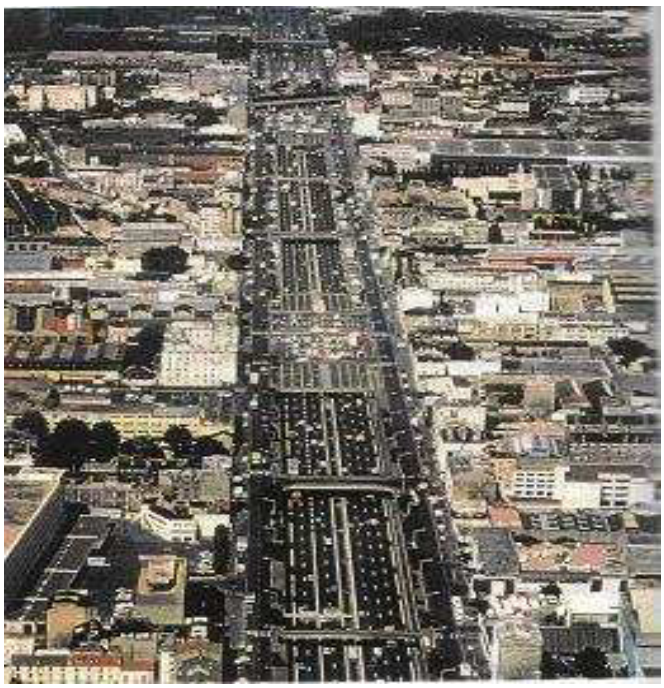
conflits qui ont dominé cette période de réalisation au risque de l'interruption du projet. Le problème posé est strictement budgétaire : l'Etat remet en cause la faisabilité du projet en invoquant des motifs financiers et propose une autre variante, mais la municipalité et les riverains jugent cette couverture trop légère. Résultat : ce désaccord entre les intervenants a empêché les aménagements prévus pour les surfaces de jardins et les voies réservées aux bus.

« *Va-t-on enfin vers une issue pour la couverture de l'autoroute A1 à la Plaine Saint-Denis ? Ni l'Etat, par l'intermédiaire du préfet et de la direction départementale de l'Equipement n'ont dit leur dernier mot. Même si le dialogue n'avait jamais été rompu entre ces différentes instances, les relations n'étaient pas au plus beau depuis la remise en cause par Saint-Denis du projet de couverture de l'autoroute défendu par la DDE.* »[372]

Devant les réclamations de la commune et du comité A1, présidé par l'ancien maire de Saint-Denis, les travaux de réalisation ont été interrompus. L'Etat représenté par le Préfet rappelle qu'une couverture plus solide requiert des travaux plus coûteux : « *Il y avait un projet antibruit à 240 millions de francs*[373]*. Au moment où les travaux ont démarré, on nous a fait une nouvelle demande pour une couverture plus lourde.* »[374].

Ce problème en révèle un autre : si la cause apparente de ces désaccords est financière, le problème le plus persistant est l'enchevêtrement des prérogatives et des compétences respectives à chaque acteur concerné. Le manque de concertation et de collaboration entre ces acteurs, conjugué avec l'accélération du rythme de la réalisation, a contribué à la complexité de la situation. Il s'y ajoute l'obstination des positions de chaque partie, d'où l'impasse, comme le démontre bien le discours du préfet : « *Cette demande, bien que justifiée, aurait pu être faite plutôt avant le démarrage du chantier. Il ne faut donc pas que les gens se plaignent…* »

[372] « L'autoroute A1, la couverture fait la manche » in Le Parisien LE 01-06-1993
[373] L'équivalent à 36.600 millions d'euros.
[374] Ibid.





Source : direction de l'Urbanisme de la ville de Saint-Denis

Fig. 54 et 55 - La couverture de l'autoroute A1

Au final, les négociations ont permis de trouver un consensus sur les choix techniques et budgétaires. Le projet d'aménagement de l'A1 est finalement inséré dans le XIe Plan de financement Etat-Région de l'année 1994. La reprise des travaux de réalisation a constitué un grand soulagement pour toutes les parties concernées, et notamment la population. « *Ça y est ! L'autoroute se couvre enfin. La direction départementale de l'Equipement a entamé, depuis la nuit de mardi à mercredi, dans le sens Paris-Provence, une nouvelle phase dans le chantier de couverture.* » Le Parisien le 12- 12- 1996

Reste à mentionner que la réalisation d'un tel ouvrage a requis des moyens techniques, financiers et humains considérables. La couverture est effectuée par la mise en place d'une série de poutres métalliques préfabriquées.

L'installation de chacune de ces poutres qui pèse 25 tonnes nécessite 15 à 20 minutes. La livraison de la couverture a été échelonnée en plusieurs parties : « *Cela permettra de livrer par tronçon la couverture à la ville de Saint-Denis pour qu'elle puisse débuter rapidement les travaux d'aménagements paysagers qui lui incombent.* », comme l'explique le directeur de la DDE. Le retard accumulé suite à l'interruption des travaux s'est répercuté de manière directe sur les aménagements paysagers prévus et les délais de livraison.

Le deuxième volet du projet concerne l'aménagement de l'avenue. Celui-ci a été confié au paysagiste Michel Corajoud. L'importance de la surface du projet (30 000 m^2), et son intégration dans le processus d'aménagement visé par le projet urbain, lui confèrent une grande envergure.

Le projet est une succession de jardins, d'aires de jeux et des espaces publics. La cohérence de l'ensemble est assurée par un traitement de contre-allées latérales avec alignement d'arbres. Les bâtiments de ventilation en brique scandent régulièrement l'avenue.



Source: M. Abou Warda

Fig. 56 - La couverture de l'autoroute A1 a permis de diminuer notablement les nuisances sonores dans les zones riveraines. Il s'agit de l'une des réalisations les plus importantes dans la Plaine Saint-Denis.



Source: M. Abou Warda

Fig. 57 - Au-dessus de la couverture de l'autoroute, des jardins et des espaces publics améliorent la qualité du paysage et permettent une meilleure intégration de la réalisation. Ces espaces, lieux de sociabilité, pallient les problèmes de coupure qui ont existé avant la couverture de l'infrastructure.

« *Après trente années de bataille et d'espoirs déçus, Saint-Denis a enfin reconquis sa Voie Royale* », a déclaré le député maire Patrick Braouezec lors de l'inauguration de la couverture[375]. Les travaux ont duré 5 ans à partir de 1993, dont une interruption de deux ans jusqu'à 1995, date de reprise du projet. Les coûts, estimés avant le début de la réalisation à 165 millions de francs, soit environ 25 millions d'euros, ne représentent, en réalité, que le tiers du coût du chantier évalué à 555 millions de francs, soit 84,61 millions d'euros (hors études).

Les difficultés liées à la mise en œuvre des projets urbains sont, dans la plupart des cas, un fait ordinaire. Les rapports conflictuels entre les acteurs associés à la réalisation sont assez fréquents. Le manque de moyens financiers pour la réalisation relève d'une question budgétaire relative à l'économie de l'Etat : ce sont les réponses officieuses que nous avons recueillies de la plupart des acteurs questionnés sur les difficultés rencontrées lors de la réalisation de la couverture. Il est vrai que ces réponses peuvent rendre compte du dysfonctionnement opérationnel lié à la multiplicité des acteurs et au manque de moyens, mais elles pointent également du doigt les problèmes les plus récurrents de la planification des actions et de leur mise en œuvre. La couverture de l'A1 n'est à ce titre, qu'un exemple illustratif.

4.2.3 Mesures urbanistiques complémentaires

Si la couverture de l'autoroute A1 constitue une avancée dans l'amélioration de l'environnement sonore, elle ne représente cependant qu'une phase des démarches envisagées pour la zone. En effet, la consultation du POS partiel de la Plaine a permis de mettre à l'évidence plusieurs autres mesures visant à réduire le bruit et à harmoniser les espaces aménagés. Le rôle de l'urbanisme n'est pas de prévoir simplement les ouvrages antibruit et les jardins, mais d'assurer aussi une meilleure utilisation des sols en fonction des objectifs ciblés. Pour cela, le document apporte des recommandations qui complètent les actions antérieures : de nouveaux retraits sont prévus à proximité des infrastructures pour permettre une meilleure dilatation du bruit. La construction de nouveaux logements à

[375]Le samedi 6 juin 1998

proximité des parties non couvertes est exclue. L'avenue est destinée à recevoir des fonctions mixtes sur l'ensemble de son linéaire couvert, à l'alignement continu par rapport au domaine public….

Quant aux dispositions réglementaires, elles veillent à la réalisation des objectifs suivants :

1. maintenir la continuité des alignements en limite du domaine public ;
2. instituer des reculs sur les parcelles privées dans les sections non couvertes de l'A1, à la fois pour la protection acoustique mais également afin d'introduire, en contiguïté à l'espace minéral et circulé, une composante végétale qui domestique l'environnement.

Certaines dispositions du plan d'urbanisme correspondent, d'un point de vue théorique, aux mesures de prise en compte du bruit. Cependant, cette étude empirique nous montre que le POS n'est en réalité qu'un cadre de régularisation pour le projet urbain déjà engagé.

Les actions opérationnelles ont en effet précédé la démarche de planification et on se demande alors quelle serait l'utilité de ses dispositions.

Le projet urbain devrait cibler ces actions en fonction des priorités déterminées, des attentes des usagers et de la diversité des comportements sociaux. Il est par ailleurs soumis aux dispositions des instruments d'urbanisme. Dans ce cas d'étude, on assiste à un inversement des rôles où le projet précède le document d'urbanisme. Or, le programme défini par le projet ne peut pas tenir compte de la cohérence de l'ensemble du territoire communal comme le POS est supposé le faire. Preuve en est, l'engagement du PLU communal pour essayer de rétablir une certaine homogénéité entre les deux morceaux de commune. Paradoxalement, c'est le POS qui a tenu compte des options d'aménagement arrêtées par le projet urbain. On parlera alors d'une désarticulation du processus de planification urbaine et opérationnelle liée, de manière directe, à l'inversion des rôles entre le POS et le projet urbain.



Source : POS Plaine Saint-Denis, rapport de présentation

Fig. 58 - Les espaces publics au-dessus de la couverture de l'A1 sont réalisés en 1997 par le paysagiste Michel Carajoud



Source : Idem

Fig. 59 - L'étude des allées de la Plaine, une réflexion sur les espaces pour les piétons, les voitures, la circulation et les parkings. Elle révèle le paysage en consolidant les rapports de proximité entre tous les usagers.

La loi SRU favorise, par le PLU et le PADD, l'ouverture des approches sectorielles. Mais cette interdisciplinarité s'articule, *a contrario*, sur le terrain en des rapports de prédominance et de supériorité. Les conflits constatés dans ce cas d'étude révèlent l'absence d'esprit de concertation et de participation. Les structures restent renfermées sur elles-mêmes, faute d'un véritable partage des responsabilités. La DDE, les services de l'Urbanisme, des Transports et de l'Environnement tendent à faire prévaloir leur vision et persistent dans leurs positions. La rigidité et la segmentation des approches entre les acteurs aux opinions différentes, et parfois aux postures concurrentielles, ont entraîné des difficultés de mise en cohérence des diverses politiques urbaines. Ce manque de dialogue contraint la mise en œuvre des actions et conduit à l'incohérence du entre les diverses composantes du système. A Saint-Denis, la couverture de l'autoroute A1 était sur le point d'être abandonnée.

Par ailleurs, l'approche urbanistique se heurte souvent à une logique foncière enracinée jusqu'alors dans l'administration de l'existant. La persistance de la logique de zonage remet le PLU à l'épreuve. Nous constatons que les acteurs urbains sont toujours imprégnés de cette ancienne culture d'administration et continuent à percevoir l'urbanisme à travers les règles d'utilisation et d'occupation des sols au dépend du souci de développement durable. D'autant plus qu'à Saint-Denis, l'établissement du PLU et du PADD relève, comme pour les deux anciens POS, des compétences du service du Droit des sols de la direction de l'urbanisme. Cette situation se complique encore du fait de la pression des enjeux opérationnels immédiats.

La démarche environnementale devient une simple mesure d'accompagnement ou d'action fragmentée menée sur l'espace existant. Les actions inscrites dans le projet urbain sont vidées de leur aspect social et excluent toute démarche participative de concertation avec les autres acteurs urbains. Le projet urbain de la Plaine s'inscrit dans cette culture sectorielle prédominante**.** La finalité du POS s'est réduite à un simple outil de régularisation juridique. D'autant plus que la désarticulation des interventions entre planification et opération est clairement constatée. Le plan d'aménagement est détourné de ses objectifs afin de couvrir le projet urbain de la Plaine Saint-Denis.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

« Le *POS de la Plaine reflète les objectifs d'intégration, de mixité et de développement durable, visés par la loi SRU.* », nous dit un cadre de la direction de l'Urbanisme.

Cependant, même si ce POS rend compte de l'importance de la mixité et de l'intégration, il ne permet pas, sur le plan pratique, d'adopter l'approche transversale voulue par la loi SRU. Il n'est pas question de terminologie. Pour le POS comme pour le PLU, l'efficacité des actions suscite l'intérêt commun des services aux multiples compétences. Mais la multitude des services vers lesquels nous avons été orientés illustre le clivage sectoriel persistant au niveau de la décision et de l'action. Sinon, comment expliquer qu'au service d'Hygiène, personne n'est au courant du contenu du diagnostic initial de l'environnement et des orientations qui en découlent, comme le reconnaît le responsable du service : « *Je n'ai pas encore consulté le diagnostic initial de l'environnement du PLU. Mais c'est nos collègues des Droits des sols qui s'en occupent. Maintenant que vous me le dites je vais trouver du temps pour le consulter* ».

Il s'y ajoute la prédominance d'une approche technique pas toujours adaptée aux enjeux et réalités qui gouvernent les devenirs urbains. A la direction de l'Urbanisme, au pôle de l'Environnement et au service d'Hygiène, on continue toujours à percevoir l'isolation phonique et les écrans antibruit comme les solutions les plus efficaces contre les nuisances du bruit routier. Les enjeux réels de ce problème sont éludés au profit des considérations techniques qui ne relèvent pas des missions et de la vocation originale dévolue à l'instrument par la loi SRU.

Ces vérités techniques sont également liées à d'autres considérations purement budgétaires : de multiples entraves à la mise en œuvre d'une stratégie communale de développement durable sont justifiées par des contraintes financières. Pour le bruit, les aménagements et traitements sont estimés onéreux pour l'Etat et les collectivités. Les charges difficiles à assumer constituent parfois un motif suffisant pour l'interruption des projets, comme en témoigne le cas de la couverture de l'A1.

Ce cas d'étude suscite encore des interrogations quant à l'efficacité du PLU en cours d'élaboration. Il y a évidemment lieu d'opposer la loi et sa mise en œuvre pour une évaluation utile de l'action. Reste à se demander, dans quelle mesure le PADD va-t-il atteindre les objectifs de développement durable, y compris la réduction du bruit dans la ville de Saint-Denis ?

Chapitre VIII : Boulogne-Billancourt, le PLU qui fait beaucoup de bruit

1. Commune d'étude, critères de sélection

1.1 La position stratégique au sein de l'Ile de France

1.2 Les infrastructures routières sources de bruit

1.3 Parcours et politiques locaux

2. Le PLU boulonnais

2.1 Contexte d'élaboration et objectifs

2.2 Les mesures environnementales dans le PLU

3. Eléments d'analyse et d'appréciation

3.1 Incohérences avec les documents supra-communaux

3.2 PLU ou projet urbain, lequel précède l'autre ?

3.3 Estimations et prévisions erronées

3.4 Environnement et développement durable, des insuffisances substantielles

4. Le bruit, le point sur les avancées environnementales et urbanistiques

4.1 Le dossier bruit reste confiné dans le bureau de l'environnement !

4.2 Le bruit, un grand absent du PLU

5. Quand le mouvement associatif joue un rôle décisif dans le PLU

5.1 Un semblant de concertation…

5.2 Le conflit…

5.3 Le recours au contentieux

5.4 Les enjeux

5.5 Le jeu des cartes de pression

6.6 Le consensus

7.7 Coté habitants

7. L'ile Seguin, un destin mêlé d'incertitudes

La ville de Boulogne-Billancourt est l'une des plus importantes villes franciliennes après Paris. Nous l'avons retenue dans le cadre de cette thèse pour de multiples raisons : son emplacement stratégique dans les Hauts-de Seine et tout proche de Paris, la multiplicité des infrastructures routières - considérées par les acteurs locaux et les habitants comme étant la principale source de bruit -, et le parcours de la politique locale de réductions des nuisances sonores. Cependant, ce cas retient particulièrement notre attention du fait des importants enjeux stratégiques qui entourent l'urbanisation de l'ile Seguin[376] et qui impliquent plusieurs acteurs publics (Etat, communauté urbaine du Val de Seine, collectivités locales) et privés (Renault, Fondation Pinault…)

Les objectifs que nous avons fixés pour ce cas d'étude ne dérogent pas du cadre des objectifs généraux de la thèse : en centrant notre recherche sur l'environnement, et notamment le bruit dans le document PLU, nous mettons l'accent sur la pertinence ou l'impertinence de ces dimensions dans un contexte urbanistique. Nous cherchons donc l'interférence réelle de ces aspects environnementaux avec les politiques urbaines locales qui sont adoptées. L'analyse approfondie du PLU et des documents extra- communaux nous permettra de pointer du doigt les éventuelles disparités entre les discours et les intentions politiques. Ainsi, nous pourrons voir dans quelle mesure le développement durable pourrait être détourné par les politiciens et techniciens locaux pour faire « passer » un projet opérationnel de grande importance.

Nous commencerons tout d'abord par définir les principaux critères de sélection de la ville par rapport aux objectifs de notre problématique. Nous nous attacherons par la suite, à analyser le contenu du PLU par rapport au développement durable, à l'environnement et au bruit. Nous analyserons également le contexte ainsi que les conditions dans lesquelles le PLU a été établi. Nous alimenterons notre analyse par des faits permettant de mettre l'accent sur le rôle décisif des associations boulonnaises dans le changement, sinon la modification de certaines dispositions phares du projet urbain.

[376] Appelée plus communément « anciens terrains Renault »

Nous pourrons alors aboutir à des pistes de réponses aux hypothèses que nous avons posées au début de notre travail et qui se rajoutent aux conclusions partielles nous permettant, par la suite, de mener à terme notre thèse.

Pour ce faire, nous avons mené une démarche empirique basée sur l'examen du PLU ainsi que d'autres documents administratifs : comptes rendus de réunions du conseil municipal, numéros du journal d'information municipal, pièces jointes au PLU, textes des recours gracieux et contentieux, nombreux articles de la presse écrite comme le Monde, le Figaro, le Point…, et de revues spécialisées comme Diagonal ou encore Echo-bruit. Nous avons également effectué plusieurs entretiens avec des techniciens et associatifs. A défaut de pouvoir rencontrer les élus locaux, compte tenu de leur indisponibilité en période pré-électorale, nous nous sommes appuyées sur leurs propos diffusés à la presse et notamment dans les reportages et émissions télévisées, dont la plus importante est le reportage de « Complément d'enquête » diffusé sur France 2 le lundi 24 octobre à 22h55 sous le titre « Des peintures à l'eau ».

1 Commune d'étude, critères de sélection

1.1 La position stratégique au sein de l'Ile de France

La commune de Boulogne-Billancourt est l'une des trois sous-préfectures des Hauts-de-Seine. Elle fait partie depuis 2004 de la communauté d'agglomération « Val de Seine » qui a été créée avec Sèvres. La commune est limitée par le Bois de Boulogne au nord, le boulevard périphérique à l'est, la Seine au sud et à l'ouest. Quant aux limites communales, elle est limitée par les XVIème et XVème arrondissements parisiens au nord, Meudon au sud, Issy-les-Moulineaux à l'est et Sèvres et Saint-Cloud à l'ouest.

L'importance de Boulogne-Billancourt se mesure à sa situation par rapport à l'agglomération parisienne. Boulogne-Billancourt est située au sud-ouest de Paris et fait partie de sa première couronne. Elle constitue l'extension urbaine de l'agglomération parisienne. Avec plus de 100 000 habitants[377], et une surface de 617 hectares, Boulogne-Billancourt est parmi les communes les plus denses et urbanisées de l'Ile de France. Après Paris, cette ville est la plus peuplée des communes de la région parisienne.

Grâce à son expérience industrielle marquante[378], la ville est considérée comme l'un des principaux pôles économiques de la région parisienne. Actuellement, le secteur tertiaire, et notamment les services aux entreprises y est en pleine évolution : en 2005, la ville accueillait presque 12 000 entreprises, soit le deuxième plus grand parc francilien après Paris. Parmi ces entreprises, on compte de nombreux sièges sociaux ou principaux établissements de grands groupes : Renault, TF1, Bouygues Telecom, Monoprix, Neuf Cegetel, La Française des jeux, etc.

Seulement, cette croissance démographique et économique ne va pas sans entraîner des problèmes d'ordre fonctionnel dont le plus courant est la congestion des infrastructures routières. La forte concentration des logements et des activités implique l'accroissement des déplacements des personnes et des transports de marchandises. Notons également que la ville relie Paris à sa deuxième couronne, ce qui augmente de façon récurrente les flux de

[377] Selon l'INSEE, la population de Boulogne-Billancourt est estimée à 108 300 hab. en 2004.

[378] Cette expérience a commencé dès 1898 avec l'implantation de l'industrie automobile Louis Renault sur l'île Seguin (6 000 employés avant la guerre mondiale). Depuis, d'autres activités industrielles relatives notamment à la mécanique et à l'aviation se sont implantées. Notons également les nombreux studios apparus en 1926 pour le studio de Billancourt et en 1942 pour celui de Boulogne.

transit vers les autoroutes, vers les périphériques, vers la N118 et vers la Défense. Ce mouvement important de mobilité est à l'origine de nombreuses nuisances urbaines dont le bruit.

1.2 Les infrastructures routières sources de bruit

Outre le bruit engendré par l'héliport d'Issy-les-Moulineaux et le Parc des Princes, la principale source de nuisance reste le bruit routier. La situation de la commune aux portes de Paris draine un trafic important.

Le transit induit par le mouvement pendulaire domicile/travail, représente une part importante du trafic, soit 41 % à l'heure de pointe du matin et 34 % à celle du soir[379]. Il est principalement concentré sur les quais de Seine, au nord du pont de Sèvres, sur la RN 10, la route de la Reine et l'avenue André Morizet.

Nous avons pu recenser les principales infrastructures routières importantes dans la commune :

Aux niveaux national et régional	- le boulevard périphérique parisien - l'autoroute A13 qui longe le nord de la commune - la RN 10, avenues du Général Leclerc et Edouard Vaillant - la RN 118 en direction de Bordeaux.
Au niveau départemental	- la RD 50 (avenue André Morizet, boulevard de la république) classée axe de distribution - la RD 1 ex Voie Rive droite de la Seine permettant l'accès rapide de la banlieue Ouest à Paris par l'autoroute A13 - la RD 907 menant au pont de Saint -Cloud. Cette voie est classée dans le réseau principal de desserte - la RD101 (avenue Pierre Grenier), la voie est classée dans le réseau secondaire de desserte - la RD103 (avenue Jean-Baptiste Clément), classée dans le réseau secondaire de desserte - la RD2 (boulevard Jean Jaurès) appelée à être déclassée - la RD 102 (rue du château) est également appelée à être déclassée.
Au niveau communal,	- le réseau viaire comprend de nombreuses rues, et des voies et passages privés.

Source : services communaux

Tab. 28 - Hiérarchisation du réseau routier

[379] PLU Boulogne-Billancourt

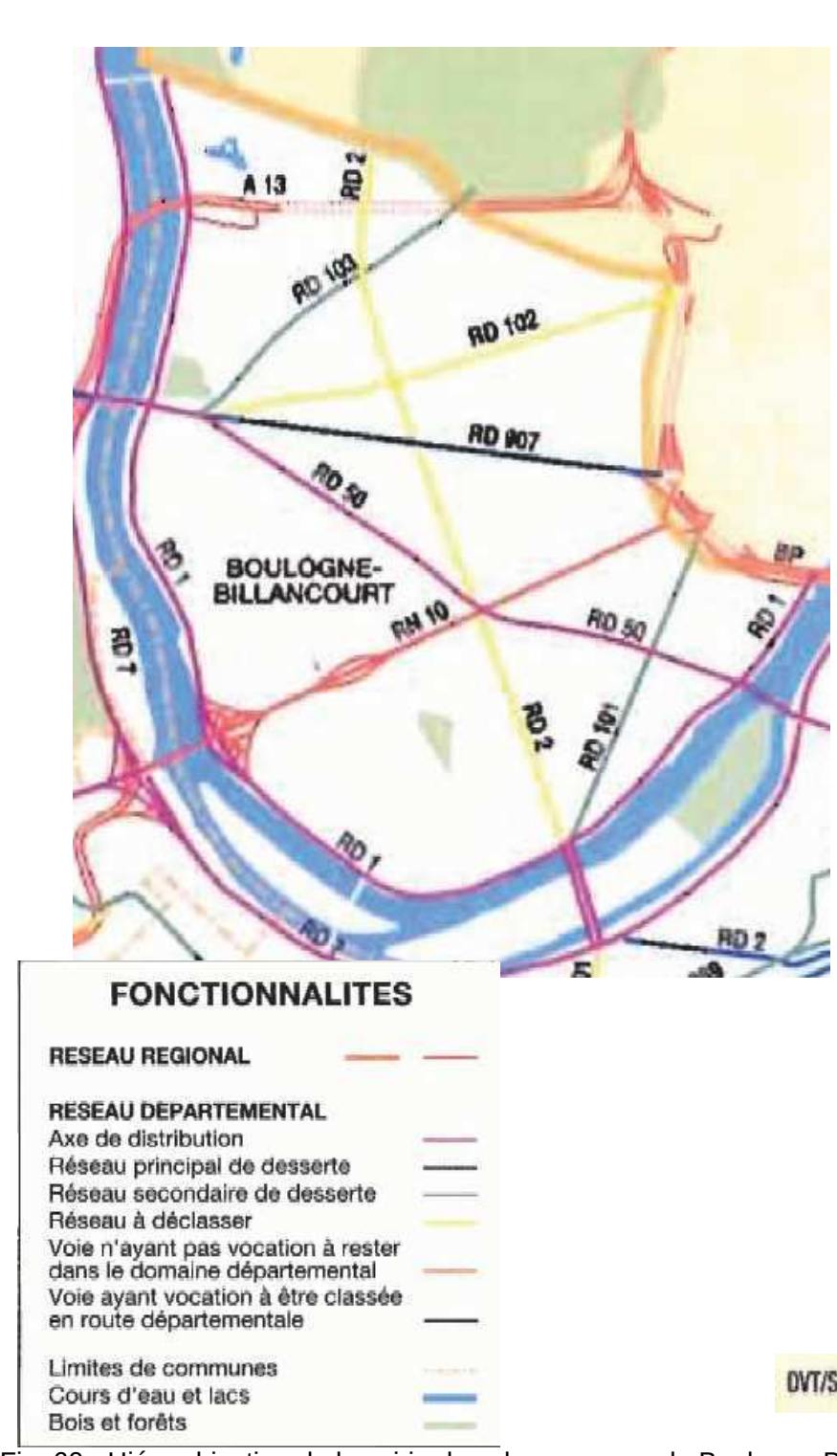


Fig. 60 - Hiérarchisation de la voirie dans la commune de Boulogne-Billancourt



Source : Journal de la communauté d'agglomération « Les nouvelles du Val de Seine », n°10

Fig. 61 - Le pont de Sèvres, axe de liaison entre Boulogne-Billancourt et la ville de Sèvres. Il expose la cité avoisinante (cité du pont de Sèvres) à des niveaux sonores élevés.



Source : Journal de la communauté d'agglomération « les nouvelles du Val de Seine », n°10 décembre 2004

Fig. 62 - L'échangeur du pont de Sèvres relie la commune de Boulogne-Billancourt à la rive gauche. Sa complexité permet de juger se son importance au niveau francilien.

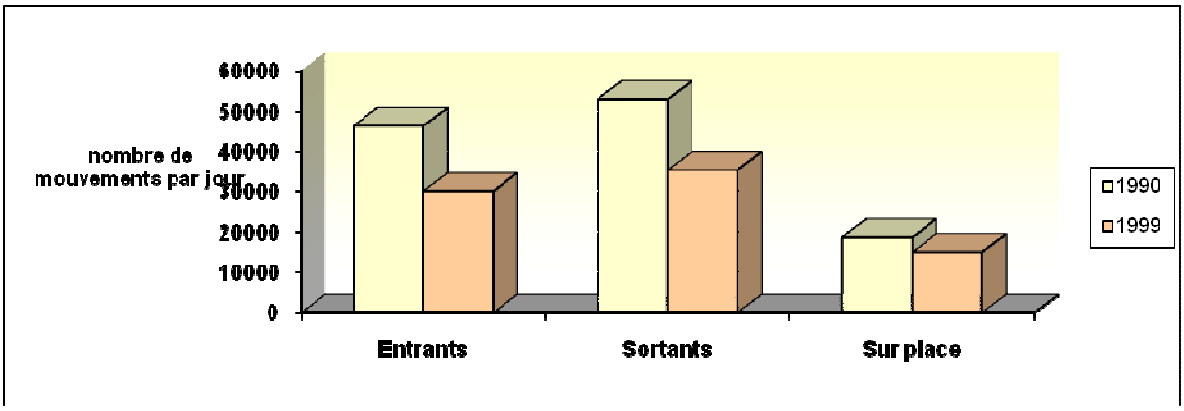
En somme, le territoire communal est desservi par un réseau routier d'environ 74 km réparti comme suit :

Type de route	Longueur en km
Routes nationales et régionales	3.9
Routes départementales	15.3
Routes communales	46
Voies privées	8.2

Source : PLU Boulogne-Billancourt

Tab. 29 - Typologie et longueur des routes à la commune de Boulogne-Billancourt

L'évolution du taux de travail et de la répartition entre entrants, sortants et travaillant sur place a entraîné systématiquement la modification des déplacements pendulaires domicile/travail depuis 1990.



Source INSEE-RGP 1999

Fig. 63 - Evolution du mouvement du trafic quotidien de la ville de Boulogne-Billancourt entre 1990-1999



Source : ISIS-2002

Fig. 64 - Echanges dans la circulation boulonnaise aux heures de pointe du matin et du soir

L'attractivité de la ville de Boulogne-Billancourt et le mouvement de transit résultant des déplacements journaliers domicile/travail entraînent l'augmentation des nuisances urbaines telles que la pollution atmosphérique et le bruit. En 1983, une étude acoustique affirmait que les niveaux sonores moyens diurnes étaient de l'ordre de 70 à 80 d B (A) en façade des bâtiments. « *C'est une ambiance sonore très bruyante.* [380]», note le rapport en question. Les zones dites " de bruits critiques " sont celles où des bâtiments d'habitation sont implantés le long des points noirs de circulation comme le représente la carte suivante :

[380] Béture-Sétame « Mission d'étude acoustique du site Boulogne-Billancourt », juillet 1983.



Source : Conseil général des Hauts de Seine

ZBC Nuit et Jour
ZBC Jour
Routes départementales
Hydrographie
Voirie
Espaces verts
Limites communales
Limites départementales

1/25000

ZBC : Zone de Bruit Critique. Zone dans laquelle les bâtiments d'habitations, reconnus comme Points Noirs du Bruit, sont espacés de moins de 20m.

Fig. 65 - Zones de bruits critiques dans la commune de Boulogne-Billancourt

Date de création : 17/04/2003

1.3 Parcours et politiques locaux

En termes de politiques locales, nous nous intéresserons au parcours historique des mesures et actions menées par la municipalité en vue de lutter contre le bruit dans la commune. Notre objectif ici est d'établir un bilan synthétique permettant d'évaluer l'intérêt porté par les pouvoirs locaux, ainsi que leur sensibilité à ce type de nuisance.
Pour les besoins de notre problématique, nous estimons que le critère de l'implication de la municipalité dans les préoccupations environnementales, et notamment le bruit, est déterminant pour justifier nos choix empiriques. Cela permet une meilleure interprétation des mécanismes synergétiques relatifs à ce domaine d'intervention, mais aussi la compréhension de l'évolution des modes de réflexion et de l'approche adoptée.

En 1999, la ville a décroché le **Grand Prix de l'Environnement** des villes des Hauts-de-Seine. Elle a reçu, notamment :

- **le 1er Prix de l'Education à l'environnement** pour les actions de sensibilisation en milieu scolaire et périscolaire (opérations ponctuelles de collecte sélective des déchets ou de piles et information sur les modes de recyclage, etc.)
- **une Mention pour les déplacements urbains**, obtenue pour le Schéma directeur des circulations douces et le Plan d'action Vélos.
- Prix "3ème fleur" au concours régional des "Villes et villages fleuris" pour l'année 2000.

En matière de bruit, la Ville a obtenu le prix spécial du jury du Décibel d'Or 1999 pour son établissement de deux plans triennaux de lutte contre le bruit (1999 et 2002). Ces plans ont été élaborés par un groupe de travail intersectoriel réunissant des élus, des associations, la police nationale, des services administratifs dont la DDE et la DDAS, les organismes HLM, le conseil général, la RATP, l'héliport d'Issy-les-Moulineaux, les responsables du Parc des princes, etc. Ils ont été financés par des subventions (370 000 F soit 56.500 €) obtenues du conseil régional de l'Ile-de-France. On peut d'ores et déjà constater la multiplicité des acteurs, aux domaines différents mais complémentaires. Antoine de Brouwer évoque cette coordination en termes de rapport dynamique entre les services concernés par le bruit : « *En nous permettant de constater que de nombreux services de la*

ville avaient déjà la préoccupation du bruit, ce plan crée une véritable dynamique interne qui a été soutenue par un réelle volonté politique. »[381]

Cependant, nous saisissons ce discours politicien adressé à la presse publique avec précaution. L'étude empirique pourra nous révéler les éventuelles divergences liées à l'enchevêtrement des multiples compétences impliquées.

Par ailleurs, il importe de mentionner que ces plans ont permis à la ville de recevoir pendant trois années successives le Prix de la lutte contre le bruit du Grand Prix de l'Environnement en 1999, 2000 et 2001.

Ces matériaux appellent à être complétés par les faits empiriques car non moins importantes sont les retombées de cette politique sur le terrain. L'objectif que nous visons dans ce cadre est de mesurer l'efficacité réelle de cette politique. Quelle est la portée pratique de ces mesures, et quels sont les effets d'application de ces deux plans triennaux? Quelle est la nature du rapport, s'il existe, entre cette politique et le nouveau dispositif urbanistique ? Nous avons également besoin de connaitre le rôle du citoyen dans la politique de lutte contre le bruit : s'agit-il d'un acteur qui contribue à définir cette politique et participe à sa mise en œuvre, ou simplement d'un habitant désintéressé qui subit les décisions et actions des autorités municipales ? Concernant le système décisionnel, nous nous interrogeons sur la pérennité des politiques environnementales : les changements d'acteurs locaux impliquent-ils le changement des objectifs et politiques, notamment dans le domaine du bruit ?

2 Le PLU boulonnais

2.1 Contexte d'élaboration et objectifs

Le PLU de Boulogne-Billancourt est le plus ancien des documents d'urbanisme dont notre étude rend compte. Sa procédure d'établissement est lancée dès avril 2002, soit près d'un an et demi après la promulgation de la loi SRU

[381] Ibid.

Etape	Echéance
Recueil des données et diagnostic	Avril 2002 à septembre 2002
Présentation des orientations du PADD	Conseil municipal du 31 janvier 2003
Exposition publique sur les orientations du PADD	Février 2003
Arrêt du projet de PLU	Conseil municipal du 15 mai 2003
Enquête publique	Octobre à novembre 2003
Approbation du PLU	1er trimestre 2004
Modification n°1	7 juillet 2005
Modification n°2	16 novembre 2006
Révision simplifiée n°1	12 juillet 2007

Source : direction de l'Urbanisme

Tab. 30- Planning de l'élaboration du PLU de Boulogne-Billancourt

La ville de Boulogne-Billancourt est donc parmi les premières à se lancer dans l'expérience du nouvel instrument. L'établissement du PLU lui a permis de se substituer aux divers règlements en vigueur, à savoir les 3 POS partiels de la commune et les 6 plans d'aménagement de zone.

« *Il se fixe pour cela deux objectifs essentiels :*

- *Présenter le projet de développement de la ville à l'horizon 2015 sur la totalité du territoire communal, y compris les zones d'aménagement concerté qui restaient jusqu'à présent régies par des documents spécifiques ;*
- *Exposer le cadre de l'aménagement du site de Billancourt, les actions d'accompagnement prévues par la ville, et de fixer les règles s'appliquant au futur quartier. »*[382]

Boulogne-Billancourt fait du PLU un outil de valorisation pour se réaffirmer d'abord en tant qu'épicentre des Hauts-de-Seine et ensuite, en tant que l'un des pôles de développement de la région d'Ile-de-France.

Cependant, le véritable enjeu de l'élaboration du PLU se situe autour de la réalisation d'un projet qui s'étend sur une surface de près de 52 ha, héritée des anciens terrains Renault et

[382] PLU de Boulogne-Billancourt, rapport de présentation.

qui constitue l'une des grandes opérations d'urbanisme de la région parisienne. Le nouveau document d'urbanisme définit pour la première fois la constructibilité sur ces terrains.

Selon la direction de l'Urbanisme, le PLU lance la réflexion sur les grands axes et espaces publics, en portant une attention particulière aux Berges de la Seine. L'ouverture de la ville vers la Seine est objectif important du PLU, avec comme moyens la création d'une promenade sur les quais, la limitation du trafic routier en faveur des modes de circulation douce ainsi que la reconquête végétale des berges de la Seine.

D'autres objectifs généraux sont définis dans le même cadre dont :

- la protection du patrimoine ;
- assurer une croissance équilibrée ;
- la valorisation du paysage urbain ;
- la création d'une trame verte pour remédier au déficit en matière d'espaces verts.

L'étude empirique que nous avons pu effectuer, nous a néanmoins permis de savoir que certains objectifs affichés sont trop « ambitieux » pour le plan produit. Nous réservons nos remarques, les observations ainsi que les témoignages à la partie de l'analyse.

Pa railleurs, notons simplement que, depuis son adoption en 2004, le PLU est sujet à de nombreuses modifications, à raison d'une modification par an comme permet de le constater le tableau plus haut.

Nous nous interrogeons donc sur la pérennité de ce document qui est censé prévoir les grandes lignes de l'urbanisation dans les quinze ans à venir. Ces modifications ne risquent-elles pas de remettre en cause la pertinence du PLU ?

2.2 Les mesures environnementales dans le PLU

Du point de vue environnemental, outre l'objectif d'amélioration de l'environnement local et du cadre de vie, la ville se retourne sur la Seine pour réintégrer le fleuve en tant qu'élément urbain et reconquérir ses paysages endommagés par les activités qui s'y sont

implantées. La reconversion d'un lieu industriel constitue un enjeu, tant par la position des terrains que par leur superficie (47 ha).

2.2.1 Dans le rapport de présentation

Le rapport de présentation fait un diagnostic des données environnementales :

- la qualité de l'air dont les axes routiers sont les principaux responsables ;,
- la qualité des eaux fluviales et les diverses sources de pollution (égouts, évacuations) qui s'y déversent. Les mesures effectuées indiquent une eau de qualité moyenne à médiocre selon les normes de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, c'est-à-dire une eau de surface qui nécessite des traitements poussés pour obtenir une eau potable et où la vie piscicole est possible ;
- le bruit et les nuisances sonores qui sont à l'origine de nombreuses plaintes ;
- les risques naturels et technologiques :
  - le risque d'inondation : le territoire communal comporte plusieurs secteurs à risques d'inondation qui correspondent aux zones inondées lors des deux crues importantes du siècle, à savoir celles de 1910 et de 1924. Le risque d'inondation existe donc et peut entraîner des pertes matérielles (la montée des eaux est lente et, sauf accident, les vies humaines ne sont pas en danger). Le rapport de présentation souligne que « ce sont les dommages aux biens, aux activités économiques et aux services publics qui justifient les mesures de protection et de prévention. »,
  - les risques technologiques : liés aux transports de matières dangereuses par la route et par canalisation :
    - transport par route : huit axes routiers sont concernés par ce risque (A13, RN 10, RD 1, RD 907, RD 102, RD 103, DR 50, RD2), la prévention des risques repose sur les dispositions réglementaires prévues et variables selon les produits transportés,
    - transport par canalisation : environ 3 lm de canalisation de gaz à haute pression traversent le territoire communal. Ce réseau fait l'objet d'un plan de surveillance et d'intervention élaboré par GDF.

- la pollution des sols : elle concerne les terrains anciennement occupés par les usines Renault et qui doivent faire l'objet d'une attention particulière au regard des projets envisagés par le PLU et compte tenu des risques engendrés notamment par l'infiltration des hydrocarbures, des métaux lourd et autres matériaux polluants. Les terrains Renault ont été le siège d'activité industrielles diverses depuis les années 1898 sur le Trapèze et 1930 sur l'Ile Seguin. Il s'agissait, selon le rapport de présentation, d'activités relevant de la législation des Installations classées pour la protection de l'environnement (loi du 19 juillet 1976 codifiée aux articles L 511-1 et suivant du Code de l'environnement). L'activité industrielle a cessé en 1993 sur l'île Seguin et en 1998 sur la partie ouest du Trapèze. En application de la réglementation qui a été progressivement développée en matière de sites et sols partiellement pollués (circulaires du 3 décembre 1993 et du 10 décembre 1999 du ministère de l'Ecologie et du Développement durable), Renault, en sa qualité de dernier exploitant, a fait procéder à des études historiques des activités et à des diagnostics approfondis du sol, du sous sol et de la nappe phréatique qui ont permis de diagnostiquer la situation environnementale de ces terrains. L'arrêté préfectoral du 27 juin 2002 a imposé des travaux sur le site du Trapèze Ouest. Afin de dépolluer la zone, Renault a procédé à l'excavation et la mise en décharge de l'ensemble des sols pollués et à l'écrémage des nappes phréatiques souillées. Les trous creusés lors des excavations ont été remblayés par des terres non polluées.

  Sur le site du Trapèze Ouest, selon un processus approuvé par le ministère de l'Ecologie et du Développement durable, l'arrêté préfectoral de 2002 a intégré des résultats d'une étude détaillée des risques pour la santé et pour l'environnement, validée par un tiers expert, en fonction de quatre types d'usages : aménagement paysager, voirie, bureau avec sous-sol, résidentiel avec sous-sol, et qui correspondent à la quasi-totalité des usages prévus par le PLU.

Pour l'Ile Seguin, l'arrêté préfectoral du 09 mai 1995 a imposé à Renault, sur la partie aval de l'île, des objectifs quantitatifs précis de dépollution. Ces travaux sont aujourd'hui achevés en dehors de quelques zones pas encore accessibles. Sur ces zones, Renault procédera au fur et à mesure à des démolitions de bâtiments existants, aux analyses complémentaires et aux éventuels travaux de dépollution nécessaires. Par ailleurs, le PLU tend à répondre au manque espaces verts de proximité par la création de deux jardins avec

l'extension du parc Rothschild et du square Detaille, l'aménagement d'un espace vert rue du Point du Jour, l'aménagement du terrain du commandant Guilbaud. Dans les quartiers moins pourvus, de nouveaux emplacements réservés sont inscrit au PLU : avenue Pierre Grenier et rue du Château, pour des squares de proximité. En complément, l'aménagement des terrains Renault permettra à la ville de se doter de 16 ha d'espaces paysagers supplémentaires. D'autres mesures sont adoptées dans le but d'améliorer la qualité de vie : la création d'une « trame verte » qui reliera les centres d'attraction de la ville les uns aux autres, le renforcement de la protection des jardins et arbres existants, l'aménagement et la requalification des berges et des quais pour développer un usage piétons de loisirs et de promenade.

Concernant le bruit, nous nous contentons de noter au passage que la ville étudie la possibilité de réduire la largeur des voies automobile au minimum légal afin de faire ralentir les automobilistes et de diminuer le trafic. Le bruit dans le PLU de cette commune fera l'objet d'une analyse à part entière.

2.2.2 Dans les orientations du PADD

Le PADD veut intégrer les nombreuses composantes de la dynamique urbaine (logement et population, commerce, patrimoine, déplacements) exposées dans le diagnostic du rapport de présentation. Selon ses concepteurs, le PADD associe trois approches « *complémentaires et indissociables qui fondent le concept de développement durable*»[383]

Approche économique	La municipalité souhaite la création d'un contexte favorable à l'implantation des entreprises (accessibilité, locaux et services). Elle favorise la mise en réseau des différents acteurs du développement économique (recherche/formation/entreprise).
Approche environnementale	Réalisation des équipements en respect de la démarche de Haute qualité Environnementale. Gestion économe de l'espace. Prise en compte particulier des risques d'inondation.
Approche sociale	Principe de solidarité et d'équité en développant les services urbains (équipements, espaces verts, commerces, transports en commun), en diversifiant le parc de logement, afin d'engager durablement un processus de mixité urbaine et sociale qui tient compte de l'ensemble de la population et en développant des structures d'accueil spécifiques pour les plus défavorisés.

Source : préambule PADD

[383] PADD Boulogne-Billancourt

Tab. 31 - Les trois approches du développement durable voulues par le PADD

Le PADD retient quatre axes prioritaires, à savoir :

1. Le développement harmonieux qui valorise l'identité de Boulogne-Billancourt ;
2. La valorisation du potentiel des sites et du paysage ;
3. Un urbanisme respectueux de l'environnement et reposant notamment sur la maîtrise des déplacements ;
4. Un urbanisme durable pour la création du futur quartier de Billancourt.

Afin de respecter les objectifs que nous avons fixés et pour éviter de recentrer notre travail sur d'autres sujets, nous focaliserons notre analyse sur les troisième et quatrième axes.

Un urbanisme respectueux de l'environnement reposant notamment sur la maitrise des déplacements

La politique environnementale de Boulogne-Billancourt s'appuie, pour une grande partie, sur la réduction des nuisances causées par l'accroissement des déplacements urbains. Il en ressort les orientations suivantes :

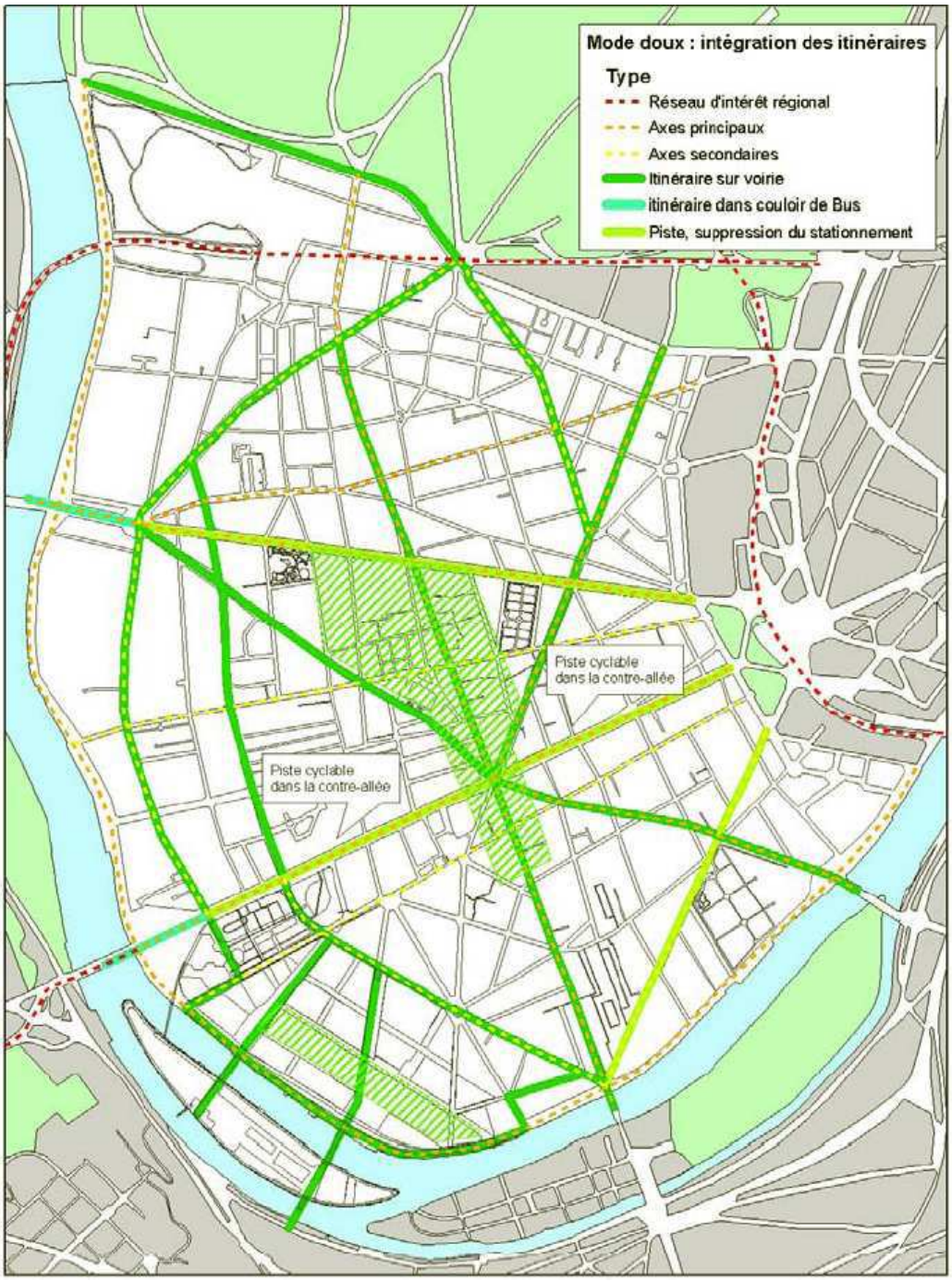
A. En matière de déplacement

- Améliorer les déplacements tous modes et le stationnement : le diagnostic établi en matière de déplacement a mis en évidence d'une part, un fort trafic automobile de transit (40% à l'heure de pointe du matin) et d'autre part, un réel déficit en matière de stationnement. Dans ce cadre, le PADD met l'accent sur le projet d'élaboration d'un nouveau plan de circulation à mettre en place en compatibilité avec le plan de déplacements urbains de l'Ile-de- France et le plan local de déplacements du Val-de-Seine. Les grandes lignes de ce plan consistent à réduire le trafic automobile et à développer les modes de transports en commun, mais aussi à encourager l'usage des moyens de circulation douce et à réorganiser le stationnement,
- Organiser la circulation générale, réduire le transit automobile : le PADD reprend les scénarios proposés par le plan de circulation, en l'occurrence « cœur de ville » et « priorité aux réseaux calmes », et dont l'essence même repose sur l'insertion du schéma de principe du Transport en commun en site propre du Val de Seine (TCSP). Ces scénarios prévoient un cœur de ville semi-piéton en faveur des modes de

transport doux. Des aménagements sont également prévus sur les axes et les façades traversés par le TCSP. Pour les axes importants de la ville, le plan de circulation prévoit des aménagements visant à réduire la vitesse, les accidents et les effets de coupures urbaines : réduction de la largeur de la chaussée, aménagement des carrefours, sécurisation des trottoirs…

- Diversifier les modes de déplacement à travers le renforcement de l'offre en transports en commun et l'aménagement de réseaux de pistes cyclable et piétonne. Pour la première, le PADD souligne que la réalisation d'un transport en commun en site propre permet de compléter le réseau existant. Cette ligne connectera deux pôles d'échanges intermodaux, Marcel Sembat et le Pont de Saint-Cloud, et reliera les trois principaux pôles d'emplois du département : la Défense, Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux. Le PADD met également l'accent sur la possibilité de prolonger la ligne 9 du métro. Toutefois, ce prolongement n'est pas inscrit dans le SDRIF car celui-ci considère le site des terrains Renault comme étant parmi les secteurs déjà bien desservis. Pour la seconde, le PADD note les actions de développement du maillage actuel des voies accessibles aux piétons et aux vélos. Ces voies seront insérées sur les axes principaux « *afin que les itinéraires soient les plus directs possibles et que les usagers circulent en toute sécurité* »[384]. Le réseau cyclable desservira l'ensemble des parcs, jardins et équipements de la ville et de son environnement immédiat (cf. Carte suivante). Des parcs à vélos sont prévus à proximité des stations de métro.
- Organiser le stationnement et les livraisons à travers la révision de la politique de stationnement de la ville, la création de nouveaux parcs souterrains et l'organisation des livraisons à travers des emplacements bien définis.

[384] PADD ville de Boulogne-Billancourt, p. 37



Source : PADD Boulogne-Billancourt

Fig. 66 - Le PADD favorise les modes de déplacement doux

B. En matière d'environnement

Le PADD rappelle la politique environnementale de la commune en mettant l'accent sur le suivi de dépollution des sols et sur l'importance des choix durables en matière d'énergie et de gestion des déchets :

- En ce qui concerne la prise en compte des risques d'inondation, le PADD renvoie au Plan de Prévention des risques d'inondation (PPRI) approuvé par arrêté préfectoral en 2004, l'objectif étant de reconstituer un volume suffisant de stockage des eaux avec une compensation des emprises remblayées, afin de mettre hors crues les nouvelles constructions. Le PADD note l'existence d'autres mesures complémentaires envisagées en vue de préserver la capacité d'écoulement au sein de la trame viaire.
- En ce qui concerne la dépollution des sols qui touche principalement les terrains légués par les activités industrielles à savoir les terrains Renault, le PADD réitère l'importance de ces actions ainsi que celle du suivi et des études spécifiques.
- Le PADD oriente vers des mesures favorisant le choix d'options énergétiques économes ainsi qu'une politique de collecte sélective des déchets ménagers.

Un urbanisme durable pour les futurs quartiers de Billancourt

Il s'agit de la partie qui semble la plus intéressante du PADD car elle met l'accent sur la notion de durabilité dans essentiellement le projet Billancourt-Ile Seguin. La création de ce quartier fait l'objet d'une candidature auprès du ministère de l'Environnement en vue de la réalisation d'un agenda 21. Dans ce cadre, la ville prétend répondre à trois conditions à savoir : la transversalité qui se concrétise par la mixité fonctionnelle et sociale ; la concertation et la participation publique, l'évaluation de l'opération en vue « *de mesurer la durabilité de ces aménagements par la concertation.* »[385] et l'agenda 21 local.

La ville a pour objectif de faire des terrains Renault une « *opération exemplaire à la fois novatrice dans ses propositions, respectueuse de l'histoire et des qualités singulières de son site […] dans son approche de développement durable*»[386]. Mais quelle est donc cette approche et en quoi elle consiste ?

[385] PADD Boulogne-Billancourt.
[386] Ibid.

Pour les concepteurs du PLU, cette volonté se traduit en trois éléments du projet urbain : une programmation équilibrée, la recherche d'une forme urbaine durable et le maintien du caractère singulier de l'Ile Seguin.

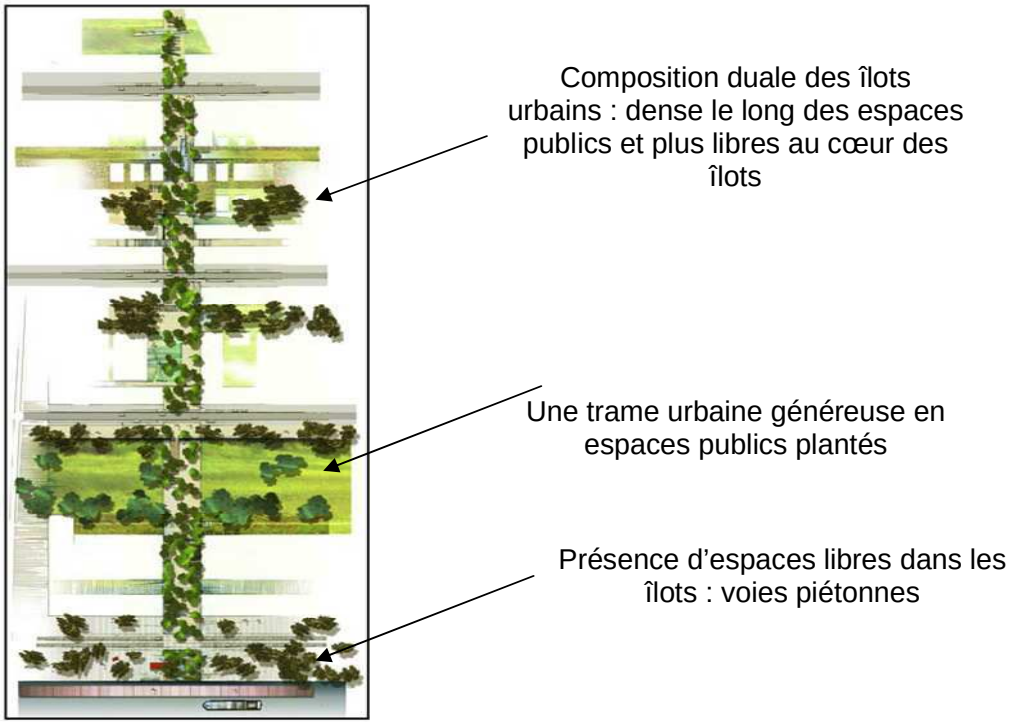
En matière de programmation, les concepteurs du projet urbain mettent en valeur « les atouts » d'une programmation à la fois « ambitieuse et équilibrée » :

- la présence future « d'éléments d'exception » ;
- un programme qui s'étend sur une superficie de 842 000m^2 associant bureaux, activités, habitats, équipements, commerces et services.

Cela se traduit sur le terrain en deux projets :

- l'Ile Seguin : un pôle de culture et de loisirs, un pôle de recherche, de formation et d'activités de haute technologie et un pôle d'hébergement et de services ;
- le Trapèze : un projet d'habitat, d'équipements, de bureaux, de services et d'activités commerciales assurant la mixité de ces différentes fonctions dans un cadre de « ville parc » résidentielle et active.

Le projet d'aménagement devrait respecter les principes du schéma suivant :

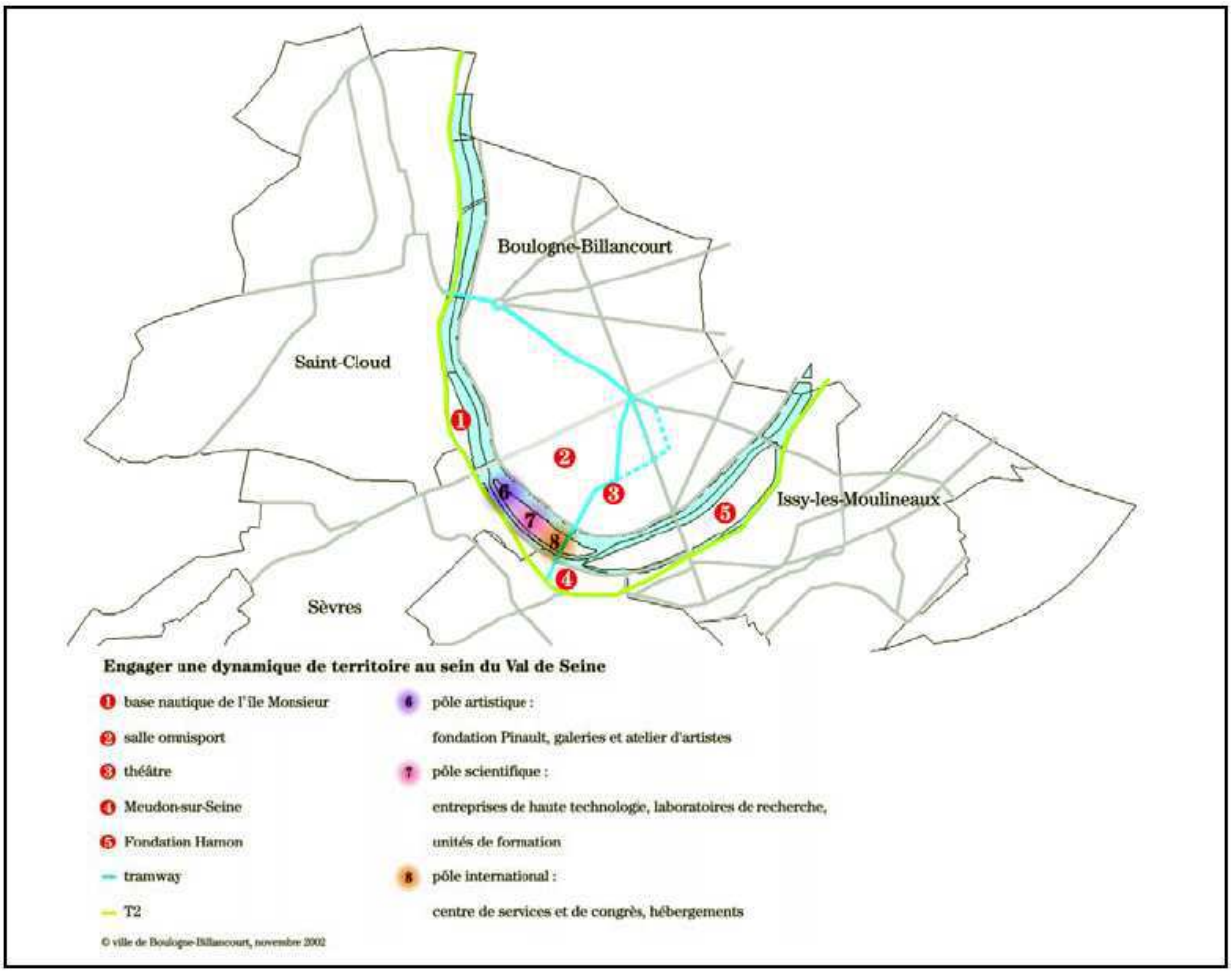


Source : PADD Boulogne-Billancourt

Fig. 67 - Illustration d'une séquence du projet d'aménagement

Ces principes se conjuguent avec les principes de développement durable : démarche HQE dans les opérations de construction des bâtiments publics, emploi des énergies renouvelables, pré-verdissement annonciateur des espaces publics, gestion économe des eaux pluviales et renforcement de la biodiversité.

Pour l'île Seguin, certaines dispositions sont retenues afin de limiter l'accès en voiture et donc de préserver l'île des nuisances. Cela va en parallèle avec l'encouragement des modes de transport doux et les transports en commun.



Source : PADD Boulogne-Billancourt

Fig. 68 - Le projet urbain de la ville et son rayonnement à l'échelle intercommunale

En somme, le projet des terrains Renault dans le PADD est la grande nouveauté du PLU. L'analyse minutieuse de ce document nous permet d'affirmer que le PLU fait de ce projet sa problématique principale (intérêt de ce projet sur le développement communal, effets et externalités, insertion nationale et régionale…). Cette focalisation permet de constater que le PADD semble être véhiculé dans le sens de la présentation d'un projet « idéalement durable » car il souligne un à un les avantages que le projet des terrains Renault peut apporter en matière de développement durable, sans pour autant mettre l'accent sur ses éventuelles faiblesses. Nous en déduisons que le PADD est véhiculé en faveur du projet urbain de la ville et ce faisant par ses objectifs d'urbanisme durable.

Un urbanisme respectueux de l'environnement notamment sur la maîtrise des déplacements			
	Effets attendus	**Traduction du terrain**	**Impacts**
Réorganisation des transports	- Améliorer les déplacements - Diversifier les pratiques de déplacement - Renforcer l'offre en matière de transports en commun - Organiser le stationnement de livraison	- Elaboration d'un nouveau plan de circulation - Diminution du trafic automobile - Scénarios « cœur de ville » et « priorité aux réseaux calmes » - Complément du réseau des aménagements cyclables et cheminements piétons - Insertion du transport en commun en site propre du Val de Seine (TCSP) - Aménagements des grands axes, réduction de la vitesse, réduction de la largeur de la chaussée, aménagement des carrefours, sécurisation des trottoirs… - Développement des modes de circulation douce - Prolongation de la ligne 9 du métro - Réorganisation du stationnement sur les axes où passe le TCSP - Généralisation du stationnement payant à l'échelle de la ville **- Modification du stationnement des zones commerciales en augmentant le tarif horaire de la courte durée** - Création de nouveaux parcs de stationnement souterrains.	- Organiser le stationnement - Réduire la vitesse, les accidents et les effets de coupures urbaines - Améliorer la qualité de l'environnement en réduisant les nuisances sonores, visuelles et la pollution de l'air - Améliorer les conditions de déplacement - Améliorer la desserte des commerces - I**nciter les automobilistes à libérer rapidement leur place** - Libérer la voirie en **incitant les visiteurs** de moyenne et longue durée à fréquenter les parcs de stationnement.
Prise en compte du risque d'inondation	Diminution du risque lié aux inondations	- Préservation de la capacité d'écoulement au sein de la trame viaire et du parc	Préservation des nouvelles constructions
Dépollution des sols	Diminution du risque de contamination pour les usagers	Suivi des opérations pour les terrains Renault	Dépollution du site pour la réalisation du projet urbain.
Choix énergétique durable	Economie d'énergie	Définition de la politique en question	Economie des coûts en la matière

Source : tableau fait par M. Abou Warda sur les orientations du PADD de Boulogne-Billancourt

Tab. 32 - Tableau synoptique des orientations du PADD en matière d'urbanisme et d'environnement

Un urbanisme durable pour la création d'un futur quartier de Billancourt			
	Effets attendus	**Traduction du terrain**	**Impacts**
Enrichir le développement local	Mener une opération novatrice en respect des principes du développement durable à travers : - une programmation équilibrée - la composition d'un quartier autour de larges espaces publics paysagers - Maintenir le caractère singulier de l'Ile Seguin	- Un programme qui s'étend sur une superficie de 842 000m^2 associant bureaux, activités, habitats, équipements, commerces et services - Aménagement paysager des espaces publics, - Réduction de la circulation automobile - Adoption de la démarche HQE lors de la construction de bâtiments publics - Le projet véhicule l'image « d'un ensemble de vie urbain doté d'une forte identité garante de son rayonnement »	- Favoriser la diversité fonctionnelle - Améliorer l'environnement immédiat des usagers - Réduire les nuisances entrainées par la circulation automobile. - Construire en respect de la nature. - Préserver les valeurs identitaires et culturelles de l'île.
Favoriser le rayonnement international de la commune	- Conforter les vocations économique, scientifique et culturelle de la ville	- Création d'un pole scientifique et artistique ainsi qu'une cité internationale	- Dynamiser la ville - Favoriser le transfert technologique et artistique vers la ville. - Générer du travail - Créer des logements - Accroître la population de la commune (catégorie de population apparemment ciblée)
Relancer une dynamique de territoire et créer des équipements ouverts au public	Répondre aux besoins en matière d'équipements culturel, sportif et de loisirs	- Réalisation du théâtre et d'autres équipements	- Améliorer la qualité de vie des habitants

Source : tableau fait par M. Abou Warda sur les orientations du PADD de Boulogne-Billancourt

Tab. 33 - Tableau synoptique des orientations du PADD pour la création d'un futur quartier de Billancourt

3 Eléments d'analyse et d'appréciation

L'examen détaillé du document du PLU nous permet de mettre l'accent sur plusieurs éléments d'analyse concernant son contenu environnemental y compris en matière de réduction des nuisances sonores, mais aussi concernant d'autres aspects urbanistiques et juridiques.

3.1 Incohérences avec les documents supra-communaux

Les orientations du PADD ne semblent pas cadrer, pour une grande partie de ses orientations, avec les documents supra-communaux : SDRIF, PPRI, Schéma directeur du Val de Seine, Schéma de gestion et de développement durable de la Seine et de ses berges, charte paysagère :

- **Incohérences avec le SDRIF** qui prévoit un rééquilibrage entre l'Est et l'Ouest de la région parisienne en faveur de l'Est qui est défavorisé, notamment en termes d'emploi et de logements, comme nous l'avons constaté dans notre étude de la ville de Fontenay-sous-Bois. Le projet d'aménagement proposé par le PLU présente une densité supérieure, correspondant à un supplément de l'ordre de 22 000 à 28 000 habitants, qui s'ajoutera aux 110 000 déjà recensés lors de l'actualisation de 2003, soit au total 132 000 à 138 000 habitants, pour une commune dont la superficie est d'environ 615 ha, (y compris les terrains Renault), soit une densité entre 21 500 et 22 500 habitants au km^2, comparable à celle de Paris. Il est dès lors évident que la densification forte de cette ville de l'Ouest parisien est à l'encontre la volonté de rééquilibrage du SDRIF.

- **Incohérences avec le Schéma directeur du Val de Seine**, qui fixe des dispositions sur l'augmentation des espaces verts. Contrairement à ce qui est mentionné dans le rapport de présentation du PLU et dans le PADD, la superficie d'espaces verts par habitant, après aménagement des terrains Renault et malgré le « Jardin Fortier », reste l'une des plus faibles de la région parisienne. Quant au site remarquable de la Seine et des coteaux de Meudon, il risque de subir de grandes transformations par les constructions massives que le PLU autorise essentiellement dans le Trapèze (hauteurs d'immeubles excessives). Les paysages de la ville seront donc dégradés par ces blocs d'immeubles élevés, notamment sur le front de Seine. Cela est en contradiction avec le Schéma directeur du Val de

Seine (ménagement de la lisibilité des coteaux) et la Charte paysagère départementale.

- **Incohérences avec le PDU**. Le PDU d'Ile-de-France a pour objectifs de diminuer la circulation automobile, d'augmenter l'offre de transports en commun et de favoriser les circulations douces par l'aménagement de pistes cyclables et de zones réservées aux piétons. Ces objectifs sont également affichés par le PLU, mais elles manifestent des insuffisances quant aux modalités et mesures d'application et de mise en œuvre. Ces insuffisances, conjuguées à l'augmentation de la population et de l'emploi et donc du trafic, ne cadrent pas avec l'objectif de diminuer à 20% la circulation automobile affiché par le PLU.

  L'hypothèse émise par le PADD et qui consiste en un éventuel prolongement des lignes 9 et 10 du métro ne fait l'objet d'aucune mention par le SDRIF à ce jour, ce qui altère le principe de compatibilité du PLU/PADD avec les documents extra-communaux. Cela va de soi pour les scénarios proposés de « cœur de ville » et de « réseaux calmes » car, quel que soit le tracé retenu pour le TCSP, le PLU ne peut pas anticiper sur des décisions qui ne lui sont pas propres et qui ne relèvent pas seulement de la commune.

- **Incohérences avec le** PPRI**.** Les contraintes du PPRI ne nous semblent pas avoir été suffisamment prises en compte notamment dans les aménagements des terrains Renault : l'urbanisation excessive de la plaine a pour effet d'augmenter l'imperméabilisation des sols, alors que s'y déversent déjà les eaux de pluie en provenance des coteaux, ce qui ne peut qu'aggraver les effets des inondations en cas de crue de la Seine ; les règles des volumes de compensation ne sont pas suffisamment étayées dans le PLU. Par ailleurs, ce document ne prévoit pas les obligations de maintenance des digues anti-crue. Enfin, les restrictions du PPRI ne sont pas appliquées dans certains quartiers de la ville bâtie, comme en fait foi le projet de construction d'un immeuble de bureaux avec 52 emplacements de parking en sous-sol quai du 4 septembre/avenue de Lattre de Tassigny, en lieu et place d'un square qui est pourtant un espace perméable à préserver pour faire face aux inondations et à la nécessité de les absorber.

3.2 PLU ou projet urbain, lequel précède l'autre ?

Le PLU qui doit traduire, conformément à la législation, les orientations retenues en matière d'aménagement et de développement durable sur l'ensemble du territoire communal, se resserre progressivement, notamment par son PADD, en une approche partielle quasi exclusivement consacrée au projet urbain des terrains Renault. De fait, il nous semble que le PADD se scinde en deux parties : la première anticipe la nécessité du projet urbain prévu dans ces terrains pour « arriver à un développement urbain durable » et la deuxième vante les mérites de ce projet « prometteur ». S'il est vraisemblable que les terrains Renault sont sujets à une opération d'aménagement d'envergure à l'échelle de la commune et de toute l'Ile-de-France, le développement urbain de l'ensemble du territoire communal ne saurait pour autant s'y réduire. A l'inverse des objectifs affirmés par la commune, la focalisation progressive du PADD sur les terrains Renault semble remettre en doute la capacité du PLU dans son ensemble à intégrer le projet urbain dans le développement de l'ensemble de la commune. Le PLU devrait permettre d'inscrire la ville dans le rapport à son territoire, qui ne correspond pas uniquement aux limites administratives, mais au-delà. Ce cas de figure nous rappelle la ville de Saint–Denis où, le POS était lancé pour donner une légitimité juridique au projet de la Plaine. Une fois le projet mis en œuvre, la commune se trouve face à un vrai problème d'homogénéité entre deux morceaux de ville complètements différents par leur architecture, leur fonctionnement et leur vocation, d'où la nécessité du lancement de son nouveau document d'urbanisme pour optimiser la réinsertion de ses deux entités territoriales.

D'ailleurs, le PLU boulonnais ne semble être qu'une réplique de l'ancien POS de la commune approuvé en 2001, c'est-à-dire après la promulgation de la loi SRU, comme en témoigne le président de l'association locale « Action Environnement Boulogne-Billancourt (AEBB)» dans un recours déposé au sujet du PLU au niveau de la mairie : « L***'expérience démontre que le POS « partiel », que vous aviez fait adopter à la fin de la mandature précédente et qui est repris presque intégralement dans le PLU,*** *aboutit à des augmentations très importante de surfaces consacrées à l'habitation…* »[387]

Dès lors, l'essence des PLU/PADD se réduit-il à la validation voir à « la vente » des projets urbains envisagés ? Autrement dit, quelles sont les limites de la dominance des enjeux opérationnels immédiats sur les documents d'urbanisme ?

[387] Extrait de la lettre de recours de l'association déposée à la mairie. La lettre est diffusée dans son intégralité sur le site web de la ville : http://plu.mairie-boulogne-billancourt.fr/PLU/src/01

3.3 Estimations et prévisions erronées

3.3.1 Population

La sous-estimation de l'accroissement de population provoqué par l'aménagement des terrains libérés par l'entreprise Renault est citée à plus d'un titre comme l'élément clef du problème d'approbation du projet de PLU. Dans son livre « La ville et ses territoires », M. Roncayolo met l'accent sur la pertinence de la population comme indicateur dans la définition de l'importance d'une ville : « L*a population est l'indicateur le plus simple de l'importance et de la croissance des villes* »[388]. Il explique en outre que « *ces variations de densité renvoient donc au site, c'est-à-dire aux conditions topographiques de la croissance urbaine, aux héritages historiques, aux modes de vie et de constructions, à la compétition entre habitat, fonction, circulation.* »[389]. C'est pour cela nous jugeons qu'il est nécessaire s'y atteler.

Cette sous-estimation est reprise des estimations du Schéma directeur du Val-de-Seine qui prévoyait que la ville de Boulogne-Billancourt, compte tenu de l'aménagement des terrains Renault et des chiffres de constructibilité, compterait 107.000 habitants en 2015 alors que ce chiffre était déjà dépassé en 1999, comme l'atteste le recensement général de la population. Par ailleurs, les procédures nouvelles de recensement laissent à penser que la ville de Boulogne-Billancourt compterait environ 110.000 habitants aujourd'hui alors même que les terrains Renault ne sont pas encore construits.

La sous-évaluation de la population entraîne systématiquement des insuffisances en matière d'équipements publics, notamment scolaires, et ce d'autant plus que le PLU prévoit d'attirer les familles nombreuses.

De la même manière, cette sous-estimation affecte les prévisions faites en matière de transports en commun compte tenu de la création d'un seul mode de transport en commun (tramway).

[388] Rancayolo M., 2001, « La ville et ses territoires », Folio essais, Paris, p35
[389] Op.cit p36.

3.3.2 Transports et déplacements urbains

En s'appuyant sur l'étude ISIS, le PLU prévoit diminution de 20 % pour la circulation locale et le maintien de la circulation de transit à l'existant. Or, les pôles d'emplois sont actuellement concentrés au sud de la route de la Reine. Le nouveau pôle d'emploi sur les terrains Renault et sur la rive gauche à Issy-les-Moulineaux accentue cette concentration.

La congestion de la circulation actuelle ne peut donc que s'accentuer, contrairement à ce que le PDU stipule car d'une part, il y a une forte augmentation des logements et des activités (près d'un million de m^2) et donc des déplacements des personnes et des transports de marchandises, et d'autre part, il n'y a pas suffisamment d'infrastructures nouvelles pour répondre aux besoins supplémentaires de déplacements d'une ville nouvelle de cette importance.

Les moyens pour réduire la circulation de transit restent faibles : 2 voiries principales, la RN 10 (47% de transit) et la route de la Reine avec leurs coupures urbaines, leurs flux importants de véhicules, voitures et camions, leurs nuisances et leur insécurité.

L'ensemble des flux routiers de transit vers les autoroutes, vers les périphériques, vers la N118 et vers La Défense, n'est pas analysé dans une perspective à 15 ans. L'aspect global des déplacements rive gauche et rive droite de la Seine et la nécessité d'une solution globale conforme au PDU, ne peuvent pas être pris en compte, puisque les décisions des autorités départementales, régionales et de l'Etat ne sont pas prises et les engagements financiers ne sont pas confirmés.

Concernant le développement des circulations douces, le projet parait ambitieux mais manque d'élément de précision quant au phasage et modalités de réalisation. Aussi, le PLU affirme que ses dispositions permettrait de diminuer à 20% de la circulation automobile locale. Mais avec une augmentation prévue de 20% de la population et une seule ligne de transport en commun répondant aux besoins d'un seul axe, comment le PLU peut-il y arriver ? En outre, Les transports en commun ne paraissent pas tracés en fonction des besoins futurs des communes environnantes. Le trajet est vu par les associations locales comme étant trop court ; il y a trop peu de population desservie, les passages restent difficiles sur les places Rhin et Danube et Marcel Sembat et dans

les rues étroites. Quant à la mise en site propre et l'augmentation des fréquences, elles ne sont pas suffisamment traitées dans le PLU de la ville.

Le PADD dont le raisonnement repose sur un développement urbain et harmonieux de la ville aurait pu conduire le PLU à réglementer le transport de marchandises et notamment dans le nouveau quartier Seguin-Rive de la Seine qui comptera près de 20 000 habitants soit environ la population d'une ville comme Sèvres.

3.4 Environnement et développement durable, des insuffisances substantielles

« *L'aménagement de ce nouveau quartier doit être exemplaire du point de vue de l'environnement. Un projet de charte de développement durable fera l'objet d'une large concertation. Les principes fondamentaux feront l'objet d'une attention toute particulière : l'aménagement des berges, le traitement des eaux, la maîtrise de consommation des énergies, la priorité de l'usage des énergies renouvelables, la certification haute qualité environnementale pour les constructions, la mesure et la protection de la nuisance des différents chantiers seront privilégiés…* » dixit le maire de la commune en faisant le point sur les recours qui ont été déposés par deux associations locales Action Environnement Boulogne-Billancourt (AEBB) et Environnement 92.

Derrière ce discours politique qui idéalise la prise en compte environnementale du nouveau quartier, se cachent des réalités liées non seulement à cette zone mais aussi à l'ensemble de la ville :
La revalorisation des berges de la Seine, bien qu'elle permette d'améliorer le cadre de vie, suscite des questionnements quant à la gestion de l'important trafic de transit que les berges supportent. Cette proposition gagnerait cependant à être étayée en identifiant précisément les secteurs concernés par cette intervention paysagère.

La maîtrise du risque d'inondation apparaît dans le rapport de présentation, le PADD et les documents cartographiques mais elle n'apparaît pas dans le règlement qui traduit normalement les orientations retenues dans le PADD. Le PPRI peut à cet égard constituer un point d'appui pour, par exemple, proscrire l'implantation des constructions à moins de 30 m des berges.

Sur un autre registre, le PLU prévoit la réalisation d'équipements pour l'enfance et la petite enfance (crèche, école). Il ne tient pas alors compte des contraintes d'urbanisme susceptibles d'être instaurées en raison des risques de contamination liés à la pollution résiduelle constatée tant sur le site du Trapèze que sur celui de l'île Seguin[390]. L'arrêté du 27 juin 2002 prévoit à cet effet une remise en état du site pour les usages suivants : aménagements paysager, voirie, bureaux avec sous-sols, résidences avec sous-sols. Or, les crèches, les écoles et les établissements recevant du jeune public sont des « usages sensibles » qui peuvent être considérés comme incompatibles avec la dépollution envisagée du site. Si, le cas échéant, des secteurs compatibles existent, il conviendrait alors de les préciser dans les documents cartographiques et le règlement en portant l'interdiction, dans les autres secteurs incompatibles, de toute occupation des sols hormis les aménagements paysagers, voirie, bureaux avec sous-sols, résidences avec sous-sols. Cette restriction réglementaire n'est pas définitive et peut être réduite géographiquement ou juridiquement dans son contenu en fonction des études de risques et des travaux de dépollution complémentaires susceptibles d'être réalisés.

Dans le même contexte d'appréciation du contenu environnemental du PLU, le rapport de présentation et le PADD pointent du doigt le manque en espaces verts et disent prévoir des mesures pour y remédier. Cependant, selon l'association AEBB, « *la superficie d'espaces verts par habitant, restera l'une des plus faibles de la région parisienne et ce d'autant que c'est un abus de langage que l'on parle d'un espace vert sur l'île Seguin alors qu'il ne s'agit que d'une terrasse plantée très minéralisée.* » [391]

Le diagnostic environnemental, notamment celui des pollutions essentiellement d'origine routière, aurait dû recenser les données à reporter obligatoirement dans le PLU. Ce n'est pas le cas. De plus, le rapport de présentation avance certaines dispositions comme étant prises en compte dans le PADD (démarche HQE, qualité des eaux et de l'air, le bruit - nous y reviendrons ultérieurement…). Or, la consultation de la partie environnementale de ce plan permet de pointer un manque flagrant d'orientations et de dispositions en la matière.

[390] Arrêtés préfectoraux du 9 mai 1995 pour l'île Seguin et 27 juin 2002 pour le Trapèze.
[391] Extrait de la lettre de recours de l'association déposé à la mairie. Op.cit

4 Le bruit, le point sur les avancées environnementales et urbanistiques

4.1 Le dossier Bruit reste confiné dans le bureau de l'environnement !

L'un des critères retenus et qui justifie notre choix de la commune de Boulogne-Billancourt consiste en sa politique en matière de lutte contre les nuisances sonores. Souhaitant agir sur cette question, la ville a bénéficié de financements[392] lui permettant de procéder à un diagnostic des sources de bruit sur son territoire, puis à l'élaboration de deux plans triennaux de lutte contre le bruit. « *Notre action a commencé en 1998 à la suite de la demande de la commission extra-municipale de l'environnement.* », explique Antoine de Brouwer, conseillé à la direction de l'Environnement.[393] La prise de conscience à l'égard du bruit est motivée par les résultats d'une enquête : « *Une enquête auprès d'un échantillon représentatif de Boulonnais nous a révélé que le bruit était la première de leurs préoccupations en matière d'environnement. Il s'est trouvé que, dans le même temps, les contrats proposés par la Région nous permettaient d'engager une véritable politique.*», explique Antoine de Brouwer.[394]

Principales actions du plan triennal 1999-2002 :

- la prise en compte du bruit dans les politiques d'aménagement, d'urbanisme et de déplacements.
- l'ébauche d'un projet d'arrêté municipal relatif au bruit et qui réglemente l'usage des lieux publics, les livraisons de marchandises, les travaux et chantiers, les bruits de voisinage, les activités de loisirs et sportives ;
- la mise en place d'un arrêté municipal bruit et sa diffusion ;
- l'acquisition d'un sonomètre ;

[392] Financements octroyés par le Conseil Général de l'Ile de France.
[393] Propos extrait de l'article « Boulogne-Billancourt, à la recherche du calme perdu » in *Diagonal*, n°149, mai –juin 2001.
[394] Le coût de la politique de lutte contre le bruit menée par la ville s'élève à près de 106 714 € dont 55 643 € pour la période de 2000-2001, dont 22 257 € de subventions. La ville a également obtenu la participation du centre français de l'Education et de la Santé, et celle du ministère de l'Environnement pour l'achat d'un sonomètre.

- la prise en compte du bruit dans le secteur de la construction : 25 chantiers d'amélioration acoustique dans les bâtiments municipaux et 8 études acoustiques devant aboutir sur de nouveaux chantiers ;
- la prise en compte accrue du critère bruit dans les choix de matériel municipal, dont les véhicules et matériels des parcs et jardins ;
- la sensibilisation et la formation du personnel communal : 194 jours de formation dispensés à 168 agents ;
- des interventions pour réduire les nuisances sonores : actions du service de l'Hygiène et de la police municipale, interventions auprès des responsables du stade du Parc des Princes et des mouvements d'aéronefs, action du Conseil Général et de l'Etat pour la limitation du bruit routier (enrobés silencieux, fluidification du trafic), contrôle des horaires de chantier de l'aménagement du centre ville, etc. ;
- une campagne de sensibilisation : Semaine de la santé 2000 consacrée à l'audition, opérations semestrielles de sensibilisation des usagers de deux-roues motorisés, pages bruit sur le site Internet de la ville, etc.

Il reste que la principale source de nuisances sonores à Boulogne-Billancourt est celle de la circulation et des transports. Des mesures telles que la rénovation des chaussées ou encore la régulation du trafic et le découragement de l'utilisation de l'automobile au profit des modes de circulation douce, sont intégrées dans la politique des transports et la gestion des déplacements et, plus concrètement, au Plan de déplacements urbains du Val de Seine. D'autres actions ont été envisagées dont la plus «**visible** » est la construction d'une protection phonique sur le talus Nord de l'autoroute A13. Les modalités de réalisation de l'opération le long du parc de Rothschild, ont été approuvées par le conseil municipal du 3 avril 2003.

« *Il était très important de privilégier une action très **visible** et nouvelle au moment du lancement de ce plan. Notre enquête avait montré que les deux-roues motorisés étaient le deuxième sujet de plaintes, après la circulation automobile en général. Nous avons monté une opération, régulièrement renouvelée depuis, axée d'abord sur la sensibilisation et la pédagogie auprès des usagers des deux-roues, puis, dans un deuxième temps, sur la répression. Cette opération fut*

largement médiatisée. »[395]. Dans ce discours, le conseiller à la direction de l'Environnement affirme que les services en charge de l'élaboration du plan privilégient les mesures en termes d'actions « visibles ». Mais toute la complexité ne réside-t-elle pas dans le caractère subjectif et donc invisible du bruit ? Peut-on parler d'actions visibles en matière de lutte contre le bruit et pourquoi ?

Le bruit, de par son coté quantitatif mesurable en décibels, est un problème relatif à la qualité de vie. La gêne qui se rapporte aux préjudices et aux diverses menaces sur le bien-être physique et mental de l'homme, est difficilement quantifiable et donc « invisible ». La lutte contre le bruit, comme nous l'avons vu dans la partie théorique, devrait être fondée sur une approche ambivalente qui associe le son à la gêne. Cependant, les actions dites « invisibles » qui agissent surtout sur la gêne posent un problème électoral quant à la valorisation des actions menées par la municipalité. C'est ce qui explique la réticence des acteurs publics à l'égard de cette problématique environnementale. Nous illustrons notre idée par les propos de Didier Couval, alors chargé de mission Bruit et Circulations douces à la direction de l'Environnement de l'Ile de France, et qui explique le désengagement des municipalités par rapport au plan d'actions contre le bruit alors que les financements ont été accordés par la Région : « *Il est vrai que nous étions cette année en période électorale. Les maires n'ont pas souhaité faire du bruit une priorité affichée, tant il est difficile de communiquer sur cette question sans aggraver la sensibilité des habitants et d'entreprendre des actions visibles et mesurables. Bien peu ont pris ce risque […]* »[396]

En 2002, la ville relance son deuxième plan sur la période 2002-2004. La seconde étape de la démarche a permis d'établir une liste d'objectifs et d'actions à engager. Le tout a été approuvé par le conseil municipal sous la forme d'un Plan de lutte contre le bruit qui comprend certains objectifs dont :

- l'inscription du plan dans une démarche dite globale, objet de consensus par le développement durable ;

[395] Ibid.
[396] Ibid.

- l'application effective, en phase de permis de construire, des conséquences du classement des voies établi par la DDE pour les axes routiers dont le trafic dépasse 5 000 véhicules/jour ;
- la mise en place d'une charte-cadre Bruit pour les 50 hectares Renault qui vont faire l'objet d'aménagements dans les 10 années à venir ;
- la campagne de contrôle des niveaux sonores des deux-roues, du 9 au 29 octobre 2003 ;
- **l'intégration l'ensemble de ces mesures dans le PLU de Boulogne-Billancourt**.

Les deux plans d'action fournissent une méthode d'approche synthétique fondée sur la prise en compte de plusieurs aspects différents dont le facteur commun reste le bruit. Pour l'heure, notre objectif est de faire ressortir la portée pratique de certaines mesures retenues dans ces deux plans triennaux. Nous recherchons précisément quel est le rôle du PLU/PADD dans la politique locale de lutte contre le bruit une fois que l'ensemble des mesures y est intégré ? Mais encore faudrait-il que ces mesures soient effectivement intégrées.

4.2 Le bruit, un grand absent du PLU

Le PLU semble faire de la réduction des nuisances sonores une priorité qui complémente les actions menées dans les deux plans triennaux de lutte contre le bruit « *La ville de Boulogne-Billancourt s'est engagée dans une démarche qualitative et participative qui a abouti à la rédaction d'un premier plan de lutte contre le bruit, en 1999-2001, suivi par un nouveau plan portant sur la période 2002-2004* ». Il insiste surtout sur le bruit routier : « *les préoccupations sont également importantes concernant les nuisances sonores liées à l'automobile.* » extrait du PLU Boulogne- Billancourt.

Au regard de cet objectif, l'action devrait suivre l'engagement politique. La prise en compte de la problématique du bruit dans le PLU est arrêtée, dès la phase de l'état initial de l'environnement, en fonction des enjeux de la commune en la matière, de ses priorités et de sa volonté à traiter ou non le problème. Le diagnostic pourra à cet effet avoir un niveau de développement différent et qui varie selon la pertinence de la problématique dont les décideurs veulent se saisir. Rappelons que M. Esmanjaud et V. Poirot distinguent quatre niveaux

d'analyse variant « suivant la sensibilité de la population, et l'intérêt des élus pour la problématique du bruit »[397] :

- Tout d'abord, il s'agit obligatoirement de reporter le classement sonore des voies et, le cas échéant, des plans d'exposition au bruit ;
- Ensuite, et pour aller plus loin, il s'agit d'élaborer un inventaire des sources de bruit ainsi que des bâtiments sensibles ;
- Le troisième niveau de l'analyse implique la cartographie sonore en tant qu'outil d'illustration, de représentation et d'aide à la décision ;
- Enfin, il sera question pour les communes de se saisir des études acoustiques tant qualitatives que quantitatives pour se munir de cartes d'ambiances sonores et qui visent à représenter la qualité de l'environnement sonore dans leurs territoires.

Concernant les démarches obligatoires, le classement acoustique des voies de Boulogne-Billancourt a été intégré dans le POS et reporté par la suite sur son successeur le PLU. Le rapport de présentation rappelle l'importance de l'intégration de la prise en compte du bruit routier dans les procédures d'urbanisme. « *Les décrets d'application publiés (décrets de la loi Bruit de 1992), dont l'un des plus importants concerne le bruit des infrastructures de classement terrestre, font jouer un rôle important aux documents d'urbanisme.* » extrait du rapport de présentation p 30

Le premier niveau d'analyse est donc présent puisque obligatoire. Mais une fois cette étape franchie, force est de constater que la ville ne va pas plus loin dans la prise en compte de cette problématique : le rapport de présentation ne fait qu'énumérer les quelques sources réputées bruyantes dans la ville, sans l'appui d'aucun indicateur de quelque nature que ce soit. Nous relevons d'ailleurs l'absence d'éléments importants dans le diagnostic sonore tels que l'inventaire des bâtiments sensibles au bruit, des espaces publics ou privés en zone bruyante, des zones de conflits, des points noirs… La ville se munit donc du strict minimum obligatoire pour se saisir de la question du bruit. Cela nous parait paradoxal avec les objectifs affichés et mis sur le devant de la scène. S'il est ainsi utile comme on vient de le faire, d'opposer deux faits différents du « afficher vouloir faire » et du «vouloir effectivement faire », c'est parce

[397] Esmanjaud M. et Poirot V., 2005, « Aller plus loin dans la prise en compte du bruit dans le PLU », actes des 4èmes assises de la Qualité de l'environnement sonore - Avignon, op.cit

qu'ils montrent manifestement les écarts existants entres les enjeux prioritaires et les enjeux accessoires.

C'est en effet à titre accessoire qu'on retrouve très brièvement dans le rapport de présentation, la mention de quelques projets de la ville en relation avec le bruit, comme l'écran acoustique de l'autoroute N13, le développement des voies équipées de revêtement absorbant, la participation de la ville dans le projet européen Gipsynoise[398], ou encore la volonté de prendre le bruit en compte dans le cadre de l'aménagement urbain des terrains Renault. Le rapport de présentation aurait sans doute gagné plus d'intérêt en fournissant également des éléments d'information permettant de comprendre les choix urbanistiques en la matière.

Dans son chapitre « les incidences du PLU sur les nuisances sonores », il est noté que le PLU intègre dans ses articles les recommandations du Plan de lutte contre le bruit établi par la ville. On y trouve par ailleurs que ces plans soulignent « la prise en compte du bruit dans les politiques d'aménagement, d'urbanisme et de déplacements ». Bien que la démarche retenue puisse constituer un croisement entre les deux dispositifs unis pour les mêmes objectifs, nous constatons que chacun des deux renvoie le champ de l'action à l'autre. Pourtant, le principe est simple : repérer les secteurs urbains sujets à ces nuisances, en déterminer les causes et préconiser les solutions qui permettent de prévenir ou de corriger ces nuisances. Cette critique ne décrédibilise pas les initiatives de la ville, mais elle permet d'avancer dans la compréhension de l'enchevêtrement des domaines de compétences.

Quand au PADD, qui s'apparente en l'occurrence au projet urbain des terrains Renault, il pourrait constituer une opportunité de mise en cohérence des actions urbaines avec les orientations retenues en matière de réduction du bruit. « *Le tout aboutit à la réalisation d'un document explicatif des choix retenus, reprenant tous les projets, les conditions de leur réalisation et les mesures compensatoires, correctives ou préventives qui sont proposées.* »[399] Or, aucune mention de la question n'est reportée dans la partie environnementale : cette partie traite en une page deux aspects environnementaux, à savoir la pollution des sols et le risque d'inondations. On se demande alors comment cette ville qui est réputée pour son parcours de lutte contre les nuisances sonores, laisse passer cette opportunité sans pour autant s'en saisir.

[398] Rappelons que ce projet de cartographie stratégique du bruit vise à développer un outil d'aide à la décision.
[399]Esmanjaud M. et. Poirot V., 2005, « Aller plus loin dans la prise en compte du bruit dans le PLU ». op.cit

On se demande aussi sur quelle base le rapport de présentation prétend tenir compte du bruit dans le projet des terrains Renault.

Dans son bilan de la concertation, le conseil municipal met l'accent sur certaines actions préventives mais celles-ci ne sont pas, à notre avis, suffisamment développées. C'est d'ailleurs le seul passage qui parle de mesures concrètes de réduction du bruit dans tout le document du PLU. « *Concernant les nuisances sonores, la ville étudie la possibilité de réduire la largeur des voies automobiles au minimum légal afin d'une part, de faire ralentir les automobilistes et, d'autre part, de diminuer le trafic. En complément, la ville souhaite canaliser la vitesse des conducteurs en synchronisant mieux le cycle des feux.* »[400]

Une fois le diagnostic réalisé et les choix d'aménagement retenus et exprimés dans le PADD, c'est au règlement de traduire ces choix en disposition juridiques obligatoires. L'objet des articles du règlement PLU est fixé par le Code de l'urbanisme (R.123-9 du Code de l'urbanisme). Mais c'est aux concepteurs du plan et aux décideurs de les véhiculer dans le sens de la réalisation de leurs objectifs. Rappelons que les dispositions réglementaires du PLU de Fontenay-sous-Bois avait traité à plus d'un titre la question de la limitation du bruit, et cela de deux façons : explicite là où l'article justifie de façon directe ses dispositions, et implicite quand la disposition est prise sans lien direct au bruit.

Ainsi l'on peut s'appuyer sur les dispositions de l'article 1 pour éloigner les bâtiments sensibles de la source du bruit et pour prévoir la destination des futures constructions. On peut également se saisir du contenu de l'article 6 afin d'établir d'une part, une continuité du bâti et de prévenir contre la perméabilité du bruit issu d'un axe routier et ferroviaire ou d'une autre, de définir un éloignement obligatoire permettant de réduire l'intensité du bruit. On peut disposer de l'article 10 pour appliquer « *le principe de l'épannelage où la hauteur progressive des bâtiments leur permet de se protéger les uns les autres* »[401]

Les articles en question sont donc au service de la stratégie adoptée, comme pour le choix d'un zonage de gradation des secteurs en fonction du bruit où une zone tampon (bureaux et commerces par exemples) peut être envisagée pour séparer les zones d'activités bruyantes des zones d'habitation ; ou comme pour le changement de destination de certains bâtiments pour limiter les nuisances. Ces mesures complètent donc l'approche urbaine en incluant la lutte

[400] PLU Boulogne Billancourt, bilan de la concertation p12
[401] Esmanjaud M. et. Poirot V., 2005, « Aller plus loin dans la prise en compte du bruit dans le PLU ». op.cit

contre le bruit. Cependant, les principales observations qui ressortent de l'examen du règlement du PLU permettent de dire que ce règlement, qui nous parait le plus détaillé des règlements de PLU que nous avons pu consulter durant cette thèse, ne traite que très peu la question du bruit. Le document du PLU souligne d'ailleurs que les mesures réglementaires de réduction des nuisances sonores concernent seulement les articles suivants : « L*'article 10 du présent PLU impose que les machineries d'ascenseur de réfrigération ou de climatisation des nouvelles constructions publiques et privées soient intégrées dans le volume de couronnement et l'article 1 : constructibilité de bureaux d'autant plus élevée que le trafic automobile supporté par la voie est élevé.* » extrait du PLU Boulogne-Billancourt p166

Il semble donc pour le moins que « *le traitement du bruit est un grand absent des documents du PLU* », comme en témoigne le président de l'association locale AEBB. On peut relier ces résultats aux enjeux importants qui concernent le projet urbain et qui passent au premier plan des priorités locales. Mais comme pour les autres cas étudiés, d'autres facteurs entrent en jeu, comme la prédominance des logiques sectorielles, un problème que C. Emelianoff soulève à maintes reprises dans ses écrits et dont nous citons ce passage de l'article Favoriser la transversalité dans les services »[402] : « *Dans une administration ou communauté de communes, des obstacles d'ordre structurel s'opposent au décloisonnement de l'action publique* ». Cependant l'auteur va plus loin dans l'analyse du problème et de son contexte en reconnaissant que « *les obstacles mentionnés ont un effet relativement paralysant* » mais en soulignant en même temps la capacité de l'action publique à les dépasser : « C*ertaines collectivités locales font preuve de persévérance. Même si la transversalité est un casse-tête, un jeu de patience, elle est aussi un élément essentiel du dégrippage de l'action publique. A ce titre, et aux yeux de quelques auteurs, le jeu peut valoir la chandelle.* »

Nous ne pouvons pas en dire autant de notre cas d'étude pour trois raisons principales :

- la première est que nous avons pu constater à quel point l'enjeu urbanistique est prédominant sur les autres enjeux de la ville ;
- la deuxième est que chaque direction semble ne pas être au courant de ce qu'entreprend les autres directions en matière de lutte contre le bruit : « A*vant, il y avait une personne*

[402] In Problèmes politiques et sociaux n°933 février 2007, numéro consacré à «La ville durable, perspectives françaises et européennes ».

qui travaillait ici sur l'environnement, elle ne pouvait pas travailler sur tous les sujets, c'est simple. Elle avait beaucoup travaillé sur le bruit, c'était son gros dossier. On a des tas et des tas de sujets, donc je ne sais pas. Je ne peux pas me prononcer mais je ne pense pas qu'il y a un gros travail de fond au niveau des documents d'urbanisme sur l'inscription d'une volonté de développement durable et d'environnement », explique le directeur de la mission communautaire Environnement et Développement durable[403] ;

- la troisième est que la volonté politique d'impliquer les habitants et les associations ne semble pas atteindre son stade de maturité dans cette ville. Preuve à l'appui : les deux contentieux qui ont été déposés au près du tribunal administratif de Versailles au sujet du PLU, sujet auquel nous nous attelons dans le volet consacré à la participation démocratique.

Par ailleurs, la lutte contre le bruit ne dépasse pas le cadre de la politique sectorielle qui la définit : « *On est passé à l'étape supérieure c'est-à-dire un plan de lutte contre le bruit pour l'agglomération. C'est pour ça d'ailleurs qu'on a réalisé la cartographie du bruit* », souligne le responsable de la direction de l'Environnement. Nous remarquons que comme pour les deux cas empiriques précédents, les avancées en matière de réduction des nuisances sonores renvoient directement à la cartographie du bruit.

Dans un esprit de continuité des actions, ce directeur nouvellement nommé à ses fonctions exprime l'ambition d'aller encore plus loin dans le domaine de la lutte de nuisances sonores et cela en renforçant la concertation interservices et la transversalité des mesures adoptées. « *Les plans de bruit se sont plutôt appuyés sur la concertation que sur de véritables actions. Là, on va essayer d'avoir une vision plus transversale parce qu'au niveau du bruit on peut faire des tas de choses et donc travailler avec d'autres services. On a une ébauche de programme qui a été rédigée par la personne qui était là avant moi et qui va reprendre son dossier pour qu'on essaye de tenir les délais fixés par la directive* », nous dit-il.
« *Nous avons signé une convention avec Bruitparif et justement dans la convention, on va installer 4 stations de mesure sur un seul secteur : le secteur du pont de Sèvres. Il y en aura un qui va donner sur la RD 910, un qui va donner sur les chantiers de la ZAC Seguin, rive de Seine, un qui va mesurer les nuisances des hélicoptères du coté de Sèvres, et le quatrième point au*

[403] Entretien avec le directeur du service de l'Environnement, le 26/02/2008 à l'hôtel de ville.

niveau de l'échangeur routier. Donc voila. Là, on va développer ces mesures du bruit et on essaye de trouver un dispositif un peu conséquent de sorte que, voila, si on a du bruit et on a la preuve par des mesures étalonnées sur le temps, on peut avoir des plans d'action plus concrets et plus précis. »

Mais quand il s'agit des mesures urbanistiques, notre interlocuteur nous répond avec prudence : « P*our l'instant, comme la mission est toute nouvelle, on a pris contact et fait connaissance, et le service d'Urbanisme a la volonté d'inscrire de plus en plus d'environnement dans les documents d'urbanisme.* ». Mais le PLU est déjà approuvé : en quoi consistent alors ces mesures de « rattrapage » ? « *Oui, tout à fait mais là, ils veulent faire, je ne sais pas si c'est le mot, une « charte » pour chaque type de construction neuves. Ils veulent inscrire de nouvelles prescriptions environnementales. Je ne peux pas vous en dire plus car c'est en projet et c'est en cours de précision.* ». Il s'agit donc d'interventions ponctuelles concernant les constructions neuves et qui risquent de manquer de vision d'ensemble.

Notre interlocuteur se montre vigilant en nous disant : « *Je ne peux pas affirmer que mon service a été sollicité lors de l'élaboration du PLU car je n'étais pas là. Il faut que je fasse un travail de recherche. Je dois rencontrer la semaine prochaine, la responsable du service d'Urbanisme pour voir ensemble sur quoi on va travailler. La démarche existe, les premiers contacts sont faits. Voila, ils veulent aller dans le sens de l'environnement mais de quelle nature, je ne sais pas encore. Forcement quand eux vont nous solliciter, nous on va travailler avec.* ». Ce même directeur nous confie hors enregistrement que cela fait trois mois qu'il est en place et qu'il n'a pas encore pu rencontrer le maire adjoint chargé de l'Urbanisme ! Comment peut-on parler dans ce cas de figure de coordination ?

Cependant, notre interviewé évoque un élément d'analyse assez pertinent : la crédibilité. Selon lui, c'est à son service de s'imposer au niveau des autres services communaux pour engager le dialogue.
Mais encore faut-il que les autres services fassent le même effort de rapprochement.
« *Comme la mission est nouvelle nous n'avons pas forcément de crédit. On ne sait pas forcément comment on va travailler, ce qu'on fait encore. Donc, c'est pour ça qu'on est allé voir les*

services pour leur dire que premièrement, on existe, et deuxièmement, on peut travailler avec vous. Ensuite, si les services nous sollicitent ou pas, là on ne peut pas y faire grand-chose. »
En général, ***le PLU ne sort pas de la direction de l'Urbanisme****. Actuellement les services d'Urbanisme et de Sèvres et de Boulogne nous sollicitent maintenant.* ***On a pris un contact, je ne veux pas dire inespéré****. La semaine prochaine on travaillera ensemble. Quelque part, si on ne sent pas qu'il y a une sensibilisation très poussée de la part du service d'Urbanisme, c'est à nous de leur dire ce pourquoi on existe et pourquoi, on doit faire les choses ensemble, c'est à nous aussi d'être convaincants.*»

A vrai dire, ce que redoutent ces services dans la majorité des cas, c'est le risque de retard des projets une fois remis pour une concertation interservices. C'est ce qui s'est notamment produit dans le cas de l'agenda 21. « *En fait, au début, il y avait une volonté politique de faire un agenda 21 sur le 8ème quartier de Boulogne (terrain Renault, île Seguin rive de Seine) et, au fur et à mesure, nous avons vu qu'il y a toute une politique de concertation qui doit être menée par un élu et c'est donc un véritable partage politique, donc au lieu d'avoir tout ce partage qui risquait de ralentir les travaux et le lancement du dossier, il y a eu une charte des clauses environnementales sur l'aménagement des terrains Renault qui a été faite en collaboration avec la SAEM et avec la personne qui travaillait ici avant, et donc on a fait un cahier des charges mais ce n'est pas un agenda 21.* »

Ces faits montrent à quel point les logiques traditionnelles de gestion fonctionnelle peuvent aller contre le renouvellement des approches et des modes d'action. Les intérêts opérationnels sont, selon cette logique, prioritaires et passent en premier devant tout intérêt risquant de remettre en cause ou retarder leur mise en œuvre : « *Au risque de retarder le projet urbain, nous avons renoncé à l'agenda au profit d'une charte environnementale.* ***On s'est dit : « On ne va pas faire l'agenda 21 pour ne pas trainer »****. Et puis l'agenda 21 c'est le développement durable et c'est les trois axes (environnemental, économique et social). Tandis que là, ce qui a été fait sur le 8ème quartier, c'est un cahier des charges avec des closes uniquement environnementales dans l'aménagement même des terrains.* »
Les acteurs locaux ont renoncé à définir la politique de développement durable tant prônées par les décideurs pour ne pas « *se compliquer la tâche* ». Pourtant, « *l'environnement fait un sujet électoral important. On voit que parmi les principaux thèmes évoqués durant la campagne, il y a l'environnement. Il y a des politiques qui pensent que l'environnement est une vague sur laquelle*

ils ont envie de surfer, et de développer, et d'autres qui ont une sensibilisation à proprement parler sur le développement durable, c'est plus prégnant. Il est ce qu'il est aujourd'hui et qu'il faut travailler dans ce sens mais je ne suis pas certain que ce soit acté par tout le monde.»[404]

Enfin, le fait positif qui nous interpelle dans ce cas d'étude est que la notion de gêne est évoquée pour la première fois par les techniciens des services communaux. « *La cartographie du bruit, j'ai envie de dire malheureusement, ne nous apprend pas grand-chose : si, au niveau des échelles de bruit mais, quelque part, on sait que ce sont les infrastructures de transport et notamment les grands axes routiers qui sont les premiers émetteurs des nuisances sonores. C'est juste un acquis réglementaire qui nous permettra de passer à l'étape suivante* ». Pour arriver à connaître le ressenti de la population, la direction de l'environnement a quantifié les plaintes et procédé à un sondage lui permettant de se renseigner sur les différents niveaux de la gêne exprimés par les Boulonnais. « *Les plaintes ont été quantifiées quand on a fait la campagne de concertation avant de faire les cartographies du bruit. Elles ont été quantifiées et* ***mises dans un coin*** *mais ensuite, on a fait des tableaux* ***pour essayer de savoir quel a été le ressenti même du bruit au niveau de la population.*** *On doit forcement faire appel à la population pour pouvoir faire des tableaux et savoir d'un, le ressenti de cette population par rapport aux nuisances du bruit et de deux, une donnée plus scientifique permettant de savoir par des modélisateurs 3D quel est le pourcentage de la population qui est exposée par exemple au seuil de 70 dB(A)* [405]»

Une carte a été élaborée pour permettre de distinguer par graduation les zones bruyantes des zones calmes. En l'absence de la personne en charge du dossier, nous n'avons pas pu en savoir plus sur les modalités d'élaboration de cette carte. Mais nous pouvons d'ors et déjà considérer que c'est un bon début de prendre la gêne en compte en complémentarité avec les cartes du bruit.

[404] Entretien avec le directeur du service de l'Environnement, op.cit
[405] Ibid.

5 Quand le mouvement associatif joue un rôle décisif dans le PLU

5.1 Un semblant de concertation…

A l'instar des autres communes étudiées et conformément à la réglementation, la ville se dit être engagée dans une démarche de « consultation de grande ampleur » en mobilisant les moyens disponibles.

Démarches de concertation	Modalités et calendrier des actions
Site Internet	L'accès à une rubrique spécifique du PLU a été ouvert à partir du 5 novembre 2002. D'après les statistiques de la ville, plus de 2 500 personnes ont visité la rubrique du POS au PLU, les pages présentant l'exposition et les rapports de synthèse des études.
Boulogne-Billancourt Information	Plusieurs articles du journal municipal d'information sont parus avec pour but d'informer les habitants sur les orientations du PADD et du PLU.
Exposition publique	Pour préciser les orientations envisagées pour le PADD, elle s'est tenue du 31 janvier 2003 au 1er mars 2003. La ville a recensé 4 000 visiteurs.
Réunions publiques	Deux principales réunions tenues à la mairie le 5 et le 19 mars 2003. Environ 150 personnes y sont assisté.
Enquête CSA	Effectuée entre le 31 janvier et le 22 février 2003, elle a permis à près de 14 000 foyers de se prononcer sur des questions concernant l'avenir de la ville.
Exposition	Organisée sous le thème « Aménager Billancourt - Concours et consultation 2001 » courant janvier 2002

Source M. Abou Warda sur les données du rapport de concertation

Tab. 34 - Modalités de concertation publique pour l'établissement du PLU de Boulogne-Billancourt.

5.2 Le conflit…

Cependant, les orientations d'aménagement retenues dans le PLU n'ont pas réuni l'unanimité. A l'origine du conflit, de nombreuses raisons, dont la plus évoquée reste la densification de la ville qui entraine des effets directs sur la dégradation de l'environnement urbain et l'augmentation des nuisances, et notamment le bruit, comme le souligne le président de l'association AEBB

« *Avec 108 000 habitants, Boulogne souffre d'une pollution croissante liée à l'accroissement du trafic automobile, d'une densification accélérée et d'un manque d'équipements de proximité, peut-on lire dans leur tract. Le plan local d'urbanisme prévoit encore davantage de logements et de bureaux, ce qui va forcément aggraver les problèmes de circulation et de stationnement. Le huitième quartier de Boulogne, les terrains Renault, sera en fait une ville dans la ville.* »

La mairie de Boulogne, qui projette l'arrivée de 12 300 habitants sur les terrains Renault, estime au contraire qu'elle est en mesure d'accueillir cette population supplémentaire. « *En liaison avec l'Observatoire de suivi de la population mis en place par la mairie, nous avons décidé de suivre l'évolution de la population au fur et à mesure de la livraison des immeubles sur les terrains Renault* », explique l'élu en charge du dossier. « *Mais pour tranquilliser les uns et les autres, nous lancerons dès le mois de mars une enquête publique pour modifier le PLU et y insérer un plafond de constructibilité de 905 000 m* ^{2} *au cœur de la ZAC. Nous allons en outre constituer un groupe de travail avec les associations consacré au suivi de l'évolution de la population et aux déplacements dans la ville. Mais je constate que les deux associations à l'origine du recours pratiquent pour l'instant la politique de la chaise vide et n'acceptent pas de nous rencontrer. C'est une attitude inacceptable*.», soutient-il.

Le président de l'union Environnement 92 estime de son côté que « *la mairie n'a toujours pas répondu clairement sur le fond du dossier, notamment sur la question de la densification excessive des terrains Renault. Des pourparlers sont néanmoins engagés avec la ville à ce sujet.*»

5.3 Le recours au contentieux

Les deux associations locales, l'union départementale Environnement 92 et Action Environnement Boulogne-Billancourt (AEBB), ont engagé une procédure judiciaire afin de faire annuler le plan local d'urbanisme (PLU) adopté par la commune de Boulogne-Billancourt. Les deux associations affirment à plus d'un titre que cette action est un dernier recours après de nombreuses tentatives restées sans réponse : «*Malgré nos mémoires d'observations, nos avis argumentés et nos rencontres avec les élus, nos deux recours gracieux sont restés sans réponse et la concertation annoncée par la mairie n'était en fait qu'une simple information. Ce recours contentieux est donc à nos yeux la seule solution pour nous faire entendre.* », « *On ne nous a pas écoutés et la mairie ne nous a jamais pris au sérieux*.»

Le recours contentieux est finalement déposé auprès du tribunal de Versailles le 24 décembre 2004,[406] après le rejet du recours gracieux adressé à la mairie. « *Nous avons plusieurs fois donné notre avis, fait part de nos observations et relayé les demandes de la population de Boulogne qui ne souhaite pas une densification massive de la ville, mais on ne nous a pas écoutés et la mairie ne nous a jamais pris au sérieux.* ». Ces propos de l'association AEBB méritent d'être pointés puisque la procédure de concertation n'a pas permis d'établir le dialogue qui lui est dévolu. La déception de ces militants est aussi grande que l'enthousiasme qu'a suscité l'appel à participation. Pourtant le maire de la commune affirme pour sa part, que « *l'élaboration du PLU et l'aménagement des terrains Renault ont fait l'objet d'une concertation approfondie qui s'est déroulée dans la transparence, et ont réaffirmé sa volonté de poursuivre cette concertation tout au long de la réalisation de cette grande opération d'aménagement.* », des propos auxquels répond l'association par la nécessité de différencier la diffusion de l'information de la concertation. « *Je note avec amusement que vous avez lancé une concertation tous azimuts et que vous réunissez une noria de groupes et de commissions, ce qui montre bien qu'il ya un véritable besoin de concertation. Il ne faut pas mélanger l'information dont vous avez été avare, et la concertation.*»

Ce semblant de concertation a été évoqué au cours de la réunion du conseil municipal. Un conseiller municipal PCF de Boulogne-Billancourt interroge le maire sur la question en portant

[406] Soit 10 mois après l'adoption du PLU

son propre jugement : « *La concertation n'a jamais eu lieu, c'est un rendez-vous manqué. Vous avez beaucoup communiqué, et nous avons été abreuvés de documents, de réunions d'information, d'exposition… pour quelle finalité ? Pour mieux vendre votre projet […] finalement tout s'est décidé, et tout continue à se décider, en petit comité, sans tenir compte des besoins réels des habitants de notre ville, ni de leur aspiration à être acteurs de ce projet, pas simplement consommateurs. Il ne faut pas s'étonner que, dans ces conditions, des recours interviennent.* »

On assiste alors à une situation de double refus : celui des élus de reconnaître la représentativité de ces associations et celui des associations de se voir imposer des actions qu'ils jugent « disproportionnées ». »

« *Vous pensez que des petites associations locales ne sont pas intéressantes. Je ne partage pas ce sentiment, car elles sont très utiles* », dixit un élu d'opposition lors d'une réunion du conseil[407] municipal organisée au sujet de ce problème.

5.4 Les enjeux

Cette affaire portée à la justice a retardé le lancement de chantiers et donc les délais fixés pour la fin des projets. Ce retard dans les délais prévus entre la municipalité et les promoteurs ne va pas sans compliquer la situation. En effet, la réaction des pouvoirs publics se caractérise toujours par une forme d'urgence et de rejet de toute action revendicatrice retardatrice, en raison d'une attente déjà trop longue qui est celle de l'élaboration du PLU ou, autrement dit, de la légitimation du projet urbain. Pourtant le succès du dialogue s'inscrit dans la durée car il est nécessaire de prévoir les étapes de discussions et de négociation. A défaut, les deux parties du conflit persistent sur leurs positions et l'affaire prend une ampleur médiatique où chacun des opposants s'exprime en responsabilisant l'autre.

« *Si besoin est, nous pourrons très bien compléter le manque d'équipements en fonction des besoins de la population.* », répond le maire de Boulogne. La croissance démographique programmée dans le cadre des nouveaux aménagements est exagérée aux yeux des associations qui n'hésitent pas à réclamer « *une évaluation, par des experts indépendants, des paramètres de l'opération et une meilleure cohérence entre les objectifs annoncés et les moyens mis en œuvre.*»

[407] Séance du 14 avril 2005

5.5 Le jeu de cartes des pressions

Le maire de Boulogne ne cache pas son inquiétude à l'égard de la possibilité d'annulation du projet de la fondation de Bernard Pinault, l'un des grands collectionneurs français les plus importants d'art contemporain :

« *La fondation Pinault est pour nous une locomotive dans le cadre du réaménagement des terrains Renault et ce recours est évidemment nocif à son développement. Cela risque en effet de bloquer le processus de construction.*»

Cet avertissement est conforté par l'adjoint au maire chargé de l'Urbanisme, qui fait porter la responsabilité du retard de ces travaux « d'intérêt général » aux associations contestataires. Et c'est à vrai dire la carte de pression la plus pesante : les interventions des associations locales sont donc jugées « capricieuses ». On leur reproche de vouloir s'opposer à la réalisation de l'un des grands projets de développement de la commune. « *Si ce recours n'est pas rapidement levé, la fondation d'art contemporain de François Pinault ne viendra pas. Ce recours se traduit par le ralentissement de l'aménagement des terrains Renault, explique l'adjointe au maire. Or, François Pinault et les promoteurs-constructeurs nous demandent, comme condition impérative pour poser la première pierre et lancer leurs programmes de construction, d'avoir un PLU purgé de recours fin mars 2005. Et si la fondation ne vient pas, c'est* ***beaucoup d'autres programmes d'intérêt public qui sont menacés sur l'île.*** »[408]

Le maire de la commune va jusqu'à menacer d'entamer en justice une action de dédommagement pour le retard causé : « *Nous désapprouvons la menace […], vous évoquez une sorte d'action réquisitoire contre les associations, en menaçant de les assigner au tribunal de grande instance pour leur réclamer 10 ou 15 millions parce qu'on pourrait perdre cet argent en raison des recours. C'est inacceptable. Nous sommes dans un état de droit. Les recours pour excès de pouvoir ne peuvent être exercés que lorsque l'action est manifestement abusive. Comment pouvez-vous dire que c'est le cas, alors que vous venez de nous expliquer que les associations ont une grande partie raison et que leurs préoccupations sont légitimes.* »

Du coté des associations, le dilemme est grand : d'un coté, on condamne l'attitude politique qui sous-tend des stratégies urbaines dont les retombées sont incertaines, et de l'autre, on regrette le retard du lancement des équipements publics. Mais quoi qu'il en soit, ces associations nient avoir

[408] Bulletin municipal de Boulogne-Billancourt

une part de responsabilité dans l'annulation du projet Pinault : « *Ils ont essayé de nous mettre sur le dos le départ de François Pinault alors que dans le recours nous n'avons pas touché à l'ile Seguin où le projet était prévu.* », nous confirme le vice-président de l'association AEBB au cours d'un entretien sur la question[409]. Ces propos sont corroborés par ceux de la présidente de l'association, questionnée par le journalise Benoit Duquesne sur le rôle de l'association dans l'annulation du projet, qui affirme [410]« N*on, pas du tout, les permis de construire qu'a donnés la ville restent toujours valables et rien n'empêchait Pinault de commencer ses travaux.* »

Il en découle deux groupes de pression qui s'échangent les avertissements : « *Nous attendons des réponses significatives et concrètes,* indiquent les deux associations, *Nous ne nous contenterons pas de promesses.* »

5.6 Le consensus

Afin d'arriver à un compromis et lever les recours pour essayer de retenir F. Pinault, le maire et les associations entrent donc dans une phase d'échanges et de négociations. Nous notons bien que le démarrage de la réalisation de ce projet, tant attendu par la collectivité, est le moteur du démarrage d'une véritable concertation et la fin des hostilités : « *Le maire était difficile à rencontrer durant l'élaboration du plan. C'est grâce au recours qu'ils ont commencé à nous prendre au sérieux. Le maire nous a traités de groupuscules descendant de la véritable association, en faisant allusion à l'association Environnement 92 dont le président était un proche du maire et figure actuellement dans sa liste électorale !* »

Le maire s'est déclaré disposé à examiner avec intérêt toute proposition qui viendrait à être formulée durant l'enquête publique et qui tendrait à réduire de 63000 m^2 le projet initial, ce qui ramènerait le plafond global du programme devant être réalisé dans la ZAC Seguin-rives de Seine de 905000 m2 à 842000 m2. Il s'est déclaré plus généralement favorable à « *quatre points : une amélioration de la concertation et de l'expression publique des associations, une meilleure prise en compte des problèmes de l'environnement, une maitrise garantie par la mise en réserve de 10000 mètres carrés pour maintenir l'équilibre entre la croissance de la population et les équipements collectifs, et une réduction globale de la constructibilité…* »

[409] Entretien avec le vice-président de l'association AEBB, le 26 février à 11h00 au domicile de l'interviewé.
[410] Pour l'émission « Complément d'enquête » diffusée sur France 2 le lundi 24 octobre à 22h55.

Ces propositions sont conditionnées au désistement des associations dont le recours est considéré comme un frein au lancement du projet.

Les associations requérantes finissent par se désister sans délai de leur recours. Pourtant les insatisfactions demeurent et le débat vient trop tard pour ceux qui le jugent insaisissable

Les efforts de conciliation n'ont pas suffi pour retenir l'entrepreneur, qui a signé un accord avec le maire de Venise pour y réaliser son projet. Ce départ suscite des questions quant au changement de position de l'homme d'affaires. « *Quand j'ai vu Pinault, je lui ai dit : « Moi, je me consacre entièrement à la discussion avec les associations afin d'assainir la situation et avoir un PLU sans recours ». Il ne m'a pas, à ce moment-là, dit qu'il allait partir* », révèle le maire de Boulogne aux enquêteurs de l'émission « Complément d'enquête »

Le départ du collectionneur, le maire l'apprendra par la presse : dans un article du « Monde » publié le 2 mai 2005, Pinault justifie son abandon du projet boulonnais et son départ pour le Pallazo Grassi à Venise par sa lassitude de la lenteur des procédures urbanistiques : « L*e temps d'un entrepreneur c'est celui de son existence, de son âge, de son impatience à concrétiser ses rêves* », disait-il dans son article. Le temps du maire est jugé trop long pour l'homme d'affaires.

Cependant, nous jugeons intéressant de souligner que la version du maire et de son adjoint sur le départ du collectionneur, lors de cette émission télévisée consacré au marché de l'art, est **totalement différente** de celle précédemment évoquée aux Boulonnais et qui responsabilisait les associations.

Les décideurs locaux mettent en question les intentions de l'entourage de Pinault dont notamment son conseiller, ancien ministre de la Culture : « M*oi qui suis ancien ministre, je n'aurais jamais eu l'idée d'encourager un grand collectionneur français à aller exposer à l'étranger. J'étais moi-même témoin de beaucoup de réserves de la part de son équipe, dont certains n n'aimaient pas du tout le projet. Jean-Jacques Aillagon m'a dit : « J'émets beaucoup de réserves sur ce projet et je souhaiterais qu'il parte ailleurs.* », affirme l'adjoint au maire chargé de l'Urbanisme.

Notons à juste titre que le Pallazo Grassi a couté 29 millions d'euros au collectionneur, soit 5 fois moins cher qu'aurait coûté la réalisation du musée sur l'Ile Seguin. Et que F. Pinault est un homme d'affaires avant d'être un collectionneur d'art.

5.7 Coté habitants

Au cours de l'analyse des différents épisodes du conflit, nous avons constaté une absence quasi-totale des habitants qui d'ailleurs ne se sont pas mobilisés autour de l'association AEBB pour défendre leurs « droits ». Nous avons donc essayé d'en connaître plus sur les raisons de ce désengagement flagrant. Nous nous ne manquons pas de mentionner à cet égard que le commissaire-enquêteur recense 249 observations en un mois et demi d'enquête dans une ville de 107 000 habitants ! Ces observations sont, le plus souvent, portées sur les infrastructures prévues pour la zone que sur le PLU et PADD.

Le responsable de l'association AEBB regrette le manque de mobilisation des habitants surtout concernant un enjeu important comme le PLU « *Afin de les sensibiliser aux enjeux du PLU, on a distribué des tracts à la population mais ils s'en foutent complètement ! Ils ne se préoccupent pas de ces enjeux. On a des cadres qui gagnent beaucoup d'argent, ils ont les moyens de partir si ça ne leur plaît plus. D'ailleurs, ils ne se préoccupent même pas du manque d'espaces verts pour leurs enfants puisqu'ils ont les moyens d'aller ailleurs.*», nous explique-t-il. Selon les propos de notre interlocuteur, on peut comprendre la faiblesse de l'attachement de certains Boulonnais à leur commune. Selon le responsable de l'association, ces individus, jeunes pour la majorité, sont récemment arrivés dans la commune pour être à proximité de leur emploi. Ils n'ont pas encore noué de liens affectifs avec leur commune d'accueil. Dans cette situation, le facteur « temps » joue un rôle important dans l'enracinement des habitants. Ainsi, nous pouvons supposer que cette catégorie d'habitants est plutôt attachée à sa commune d'origine qu'à sa nouvelle commune d'accueil.

Une autre perception que nous devons souligner concerne cette fois-ci les habitants qui s'appuient complètement sur les associations. Il s'agit là d'un rapport de confiance plutôt qu'un rapport de soutien puisque, pour eux, l'association est entièrement capable de défendre les intérêts locaux des habitants : « *Ils nous disent « Puisque vous vous en occupez, ce n'est pas la peine qu'on y aille.*»

Par ailleurs, du coté du parti actuellement à la tête de la municipalité, les commentaires des bloggeurs et militants du parti se multiplient pour condamner les actions associatives en général

et pour remettre, tout comme l'ont fait leurs dirigeants, la responsabilité du départ de Pinault sur leurs dos.

« *C'est inadmissible de voir ces deux associations mettre en danger un projet établi en pleine démocratie. Nos élus nous représentent, pas ces associations dont on ignore tout...* », écrit un bloggeur.

« *Puisque Mr Pinault abandonne son projet de fondation, que fait-on ???? Ce retrait est-il à mettre "sur le dos" du recours effectué par les Associations ?* », en ajoute un autre.

« *Pinault ? C'est le milliardaire propriétaire de la FNAC qui souhaitait se payer un musée à Boulogne et qu'on risque de perdre car des gens irresponsables font des recours contre l'avis général.*», réplique un troisième[411].

La médiatisation de ce type de commentaires s'inscrit pleinement dans un contexte politique concurrentiel. On peut même dire que ces commentaires subjectifs sont véhiculés à des fins strictement politiques qui servent la cause de la propagande électorale. Sinon, comment expliquer que ces commentaires ne se trouvent nulle part dans les forums d'expression locale ou associative réservés aux Boulonnais.

6 L'ile Seguin, un destin mêlé d'incertitudes

Actuellement, Le PLU est approuvé mais le projet suscite autant de polémique. Aujourd'hui encore, le sort de l'île Seguin n'est toujours pas scellé. « *Si l'on avait voulu y construire des logements et des bureaux, l'île serait déjà vendue. Seulement, nous voulons en faire un lieu d'excellence.* », justifie le directeur général de la société anonyme d'économie mixte Val de Seine Aménagement (SAEM) chargée de la reconversion des terrains Renault. Cinq projets sont donc engagés sur un tiers de l'île : la salle des Musiques actuelles (SMAC), le siège de l'Institut national du Cancer (l'INCA) et l'Université américaine de Paris, prévus pour 2010 ; une résidence de chercheurs et d'artistes et un hôtel Crowne Plaza attendus pour 2009, hôtel qui fait actuellement l'objet d'un recours qui risque de retarder encore le lancement de ce chantier qui aurait déjà dû commencer. « *Pour nous, le permis de construire manque de précisions et ne*

[411] Propos extrait du blog du maire adjoint UMP de Boulogne-Billancourt et vice-président du conseil général solere.blogs.com/Boulogne/2005/03/fondation_pinault.html-

respecte pas la protection de la vue sur les coteaux de Sèvres et de Meudon », explique Alain Mathioudakis, juriste et responsable des Verts de Boulogne. Il est à l'origine du recours avec deux architectes, membres comme lui de l'association Val de Seine Vert. La SAEM est en discussion avec eux dans l'espoir qu'ils retirent leur plainte, même si cette dernière ne semble pas remettre en question l'avancée des autres chantiers.

Peu soutenus dans leurs critiques, les trois requérants sont toutefois rejoints par d'autres dans leur crainte de voir l'île Seguin échapper aux habitants. *« Il faut que ce soit un lieu de vie qui prenne en compte les besoins des Boulonnais »*[412], estiment Michel Goddard et Anne-Henri Chombart de Lauwe, responsables de l'association Action Environnement Boulogne-Billancourt (AEBB). Pourtant la SAEM défend ses choix en mettant en valeur d'une part, son projet de terrasse-jardin, et d'autre part, la galerie animée sur le fleuve. Mais les incertitudes n'en demeurent pas moins nombreuses : sur la partie scientifique, d'abord, l'installation éventuelle de l'INSERM et du CNRS est loin d'être confirmée. *« Tout dépend de la loi sur l'autonomie de l'université, qui pourrait modifier le rôle des laboratoires de recherche »*, précise le maire.

Il faut dire qu'à l'approche des élections municipales de 2008, l'aménagement des anciens terrains Renault devient un enjeu électoral majeur. La candidate socialiste reproche par exemple au projet actuel « *l'absence de programmation à destination des Boulonnais, la banalité de l'ensemble et le manque de mise en valeur du patrimoine industriel* ». Pour y remédier, elle propose d'implanter un complexe sportif polyvalent capable d'accueillir des compétitions nationales et internationales, un lieu culturel d'exposition sur l'histoire de Billancourt et un pôle scientifique et culturel novateur. Ce dernier comprendrait une université des savoirs numériques, un « tremplin des arts » pour promouvoir de jeunes talents.

Sur la partie culturelle, le sort de la pointe aval de l'île Seguin - le terrain où devait s'installer la Fondation Pinault - n'est toujours pas fixé. Deux ans et demi après le retrait du projet, les idées pullulent, mais rien de concret n'est encore décidé faute de financement et d'accord politique. Le centre européen de Création contemporaine (CECC), lancé il y a deux ans par Dominique de

[412] Extrait de l'article « Boulogne-Billancourt - Chantiers Renault - Ile Seguin, quel chantier ! » 06/11/2007 N°1838. Le Point.fr

Villepin, risque de ne pas voir le jour. *« Le budget du ministère de la Culture étant limité, l'Etat a repoussé toute décision de financement jusqu'en janvier. »,* explique Daniel Janicot, président de l'association de préfiguration du CECC, lancée par la ville, le département et l'Etat.

Parallèlement, et à des fins électorales également, le candidat UMP, président du conseil général des Hauts-de-Seine affiche son plan alternatif pour l'île Seguin. Fort du soutien du département et de l'État, le candidat annonce plus de verdure et moins 35 % de béton, faisant passer les surfaces d'usage des bâtiments de 175 000 m² à 110 000 m². Il affiche un équilibre financier à 330 M€ contre 218, mais il fait diminuer la participation de la Ville (de 63 M€, elle passerait à 40). 120 millions de dépenses supplémentaires pourraient être investis dans le plan d'aménagement alternatif du candidat UMP aux municipales.[413]L'idée du président du conseil général des Hauts-de-Seine, d'intégrer l'île Seguin dans une *« Vallée de la culture »,* prendrait en compte le projet, cher au président de la république, d'un jardin de sculptures imaginé par Daniel Janicot. « *Il faut faire un lieu d'envergure internationale qui proposerait des parcours découverte, des rencontres avec les nouvelles générations de sculpteurs, des pavillons rendant hommage aux grands noms de la sculpture et une sorte de centre d'archives.»,* détaille président du centre national d'Art contemporain de Grenoble. Ce projet aurait l'avantage d'être compatible avec les programmes déjà engagés et de ne pas être, selon ses concepteurs, trop lourd à financer. Cependant, l'avenir de ce projet dépend de l'issue des municipales. Le conseiller général de Boulogne-Billancourt est évidemment très favorable à ce jardin de sculptures : *« On pourrait aussi y ajouter des restaurants, des guinguettes ou encore un observatoire de la tour Eiffel, ce qui renforcerait l'animation du site »,* affirme-t-il. La candidate du PS est, en revanche, beaucoup plus réticente sur la réalisation du projet : « *La dépollution de l'île Seguin ne sera pas suffisante pour installer un jardin en toute sécurité, et de nombreux parcs existent déjà aux alentours.»*,explique-t-elle.

[413] Enseignements tirés de l'article « Boulogne: un projet alternatif pour l'île Seguin » publié dans le Figaro le 15/02/2008

Le cas de cette importante commune francilienne nous a permis de conforter nos premières conclusions partielles et de constater qu'en dépit de l'importance des enjeux locaux, nos hypothèses s'affirment de plus en plus avec chaque ville étudiée.

Depuis le départ, le cas de Boulogne-Billancourt nous interpelle : proximité immédiate de la capitale, grandes perspectives d'évolution, politique environnementale affichée - notamment en matière de bruit -, un PLU qui fait beaucoup parler de lui et un projet urbain d'envergure : les terrains Renault.

Notre démarche empirique nous a permis de pointer du doigt plusieurs faiblesses formelles et substantielles concernant le PLU de la commune. La plus marquante d'entre elles concerne l'incompatibilité de ce document avec certaines des dispositions relatives aux documents extra-communaux : PPRI, PDU, SDRIF…

Quant aux mots « environnement » et « développement durable », ils sont utilisés de façon presque abusive dans le document PLU. On parle, tout au long du document, de respect de l'environnement, de lutte contre les nuisances, et encore de développement durable sans pour autant rapporter des éléments concrets sur la vision des concepteurs du plan de ce développement durable qu'ils veulent réaliser : mis à part les dispositions générales d'encouragement des transports en commun et la circulation douce, et le rattrapage du manque important en matière d'espaces verts, des pans entiers de l'approche environnementale ont été éludés.

« *Il ya des actions qui ont été faites, mais ce n'est forcément pas à la mesure de ce qu'on pourrait faire pour une ville de 130 000 habitants ou alors l'agglo de 150 000 habitants. Il y avait qu'une personne qui travaillait sur ces sujets-là. Elle a fait ce qu'elle a pu et elle a très bien travaillé d'ailleurs, elle est toute seule mais voila, je pense qu'on ne peut pas dire que c'est suffisant par rapport à l'attente de la population, d'autant plus qu'on n'a pas touché tous les domaines.*», admet le directeur du la mission de l'Environnement et Développement durable. De plus, cette personne n'a visiblement pas été sollicitée durant l'élaboration du PLU car « *le PLU ne sort pas de la direction de l'Urbanisme.* », nous dit-on à la même direction. Il y a donc, comme pour les autres cas d'étude, un repliement de la part des services, qui se côtoient sans pour autant partager

les expériences ou communiquer les connaissances et le savoir faire. On peut en dire autant du dossier du bruit, qui ne sort pas de la direction de l'environnement car : « *ce qui est compliqué, c'est de travailler sur différents sujets. On n'a pas le temps de s'investir à fond sur tous les sujets. On peut se perdre et en même temps avoir du mal à avoir une vrai représentation des choses.* »[414]

Pourtant, ce jeune directeur de mission ouvre les perspectives d'un éventuel décloisonnement. Son premier dossier de travail est le bilan Carbone : « *J'ai de la chance d'avoir comme premier sujet à lancer le bilan Carbone. Ça devient intéressant dans la mesure où on a besoin de demander à tous les services : « quels sont vos consommation de papiers ? Quelles sont vos consommations de fournitures ? Quels sont vos déplacements personnels ? Quelles sont les formations que vous avez faites ? Et donc on a besoin de tout savoir. Pour ça , il faut aller vers les services et leur demander, alors c'est là qu'on voit qu'il y a certains services qui travaillent plus facilement que d'autres, qui ont du mal à nous donner la collecte de données qu'on espère mais, quelque part, c'est une mission qui nécessite un échange relationnel transversal. C'est pour ça que j'ai pu voir tout le monde*. ». Si le bilan Carbone permet aujourd'hui un tel échange, on en espère de même pour le bruit ainsi que pour les autres préoccupations environnementales. On signale déjà l'intégration de la carte subjective au dossier Bruit. Cette carte repose pour une grande partie sur des enquêtes auprès de la population pour tenir compte de la gêne.
Cet effort d'ouverture émane certes de l'esprit de la nouvelle instrumentation qui donne, rappelons-le, une importance primordiale au développement durable et donc à l'approche transversale des différentes préoccupations urbanistiques, mais aussi une logique d'action progressiste qui marque, à nos yeux, un début d'évolution culturelle : de la culture traditionnelle de qui fait quoi exactement, à une culture plus évolutive qui permet un partage et des échanges permanents entre les services en question.

Cependant, en dépit de ces évolutions internes, l'essence même du PLU reste véhiculé pour « vendre » le projet urbain du 8ème quartier (terrains Renault), dont les enjeux font jusqu'à aujourd'hui couler beaucoup d'encre. En effet, il importe de mentionner à cet égard qu'avant même les délibérations approuvant le PLU, le sort des terrains Renault était déjà scellé par le conseil municipal : le maire a conclu avec la société Renault et les représentants de F. Pinault, des

[414] Entretien avec le directeur du service de l'Environnement op.cit

contrats relatifs à l'aménagement de ces terrains et des promesses de délivrance de permis de construire nonobstant l'avancement même du projet PLU. L'élaboration du PLU a ainsi été entourée, dès son départ, par des engagements contractuels préalables. On peut en déduire, et c'est ce que nous avons démontré dans une large mesure au cours de ce chapitre, que le PLU ou tout au moins une grande partie, a bien répondu à des préoccupations strictement immobilières plutôt qu'urbanistiques, sociales ou encore environnementales.

Nous nous appuyons pour argumenter nos propos sur deux faits importants : *primo*, comme nous l'avons présenté sous forme de tableaux synthétiques, les orientations retenues dans le PADD sont multiples et touchent aux différents axes de développement du 8ème quartier seulement, et non pas de l'ensemble de la ville. Or, le PADD est un plan de développement qui concerne l'aire communale voir extra-communale dans certains cas. Il y a donc un risque de déséquilibre territorial qui risque de remettre en cause l'un des principaux objectifs de la nouvelle instrumentation. *Secundo*, le règlement et le projet urbain ne suivent pas le PADD dans la concrétisation de ses orientations. Il nous semble que le PADD n'est en réalité qu'un outil pour introduire, sous l'aile du développement durable, le fameux projet des terrains Renault. Ce marketing, par lequel le développement durable est véhiculé pour des objectifs d'ordre strictement opérationnel, entache la finalité du dispositif de planification urbaine PLU/PADD.

Nos réserves sont d'autant plus confortées par les différents épisodes du très médiatique conflit entre le maire et les associations locales et dont le recours au contentieux est à l'origine du retard du démarrage de la réalisation du projet. Pourtant, le maire n'a pas manqué de se prévaloir constamment d'une concertation exemplaire, en s'appuyant sur les réunions, expositions, consultation dont il est difficile de contester l'existence. Mais il ne faut pas perdre de vue que le principe même de la concertation repose sur l'échange entre les différentes parties pour aboutir à une décision partagée et non pas sur la diffusion de l'information. Pierre-Yves Guihéneuf, souligne dans ce contexte qu'il s'agit d' « *un processus de dialogue dont le but est de parvenir à des propositions acceptées par toutes les parties impliquées, des orientations ou des projets*.»[415]. Il va dans le même sens en définissant la concertation comme un « *dialogue horizontal entre les participants, dont l'objectif est la construction collective de visions, d'objectifs, de projets*

[415] Guiheneuf P.-Y. Et al. 2006, *La formation au dialogue territorial*. Ed. Educagri, Dijon, p. 181.

communs, en vue d'agir ou de décider ensemble »[416]. Ce n'est visiblement pas ce qu'a construit le maire de Boulogne-Billancourt en ignorant les observations et ensuite les recours gracieux qui ont été déposés contre le PLU par les associations locales. Pour lui, ces recours « *porteraient à faux* »[417] puisqu'ils traitent essentiellement des opérations d'aménagement « Ile Seguin-rives de Seine ». Et ce n'est pourtant pas ce que nous avons constaté en examinant les recours d'abord gracieux et ensuite contentieux : ces recours pointent du doigt plusieurs lacunes relatives à l'élaboration du PLU et des vices de procédure relevant principalement du déroulement de l'enquête publique. Si les recours portaient réellement « à faux », comment expliquer que, pour éviter le départ de F. Pinault, le maire s'était décidé à dialoguer avec ces associations pour aboutir à la levée des recours…

Il est clair que les autorités locales jouent un rôle décisif dans la prise en compte du développement durable dans leur ville : « *Elles agissent au plus près des problèmes et sont en mesure de sensibiliser le public et d'encourager les changements de comportement.* »[418], mais encore faut-il qu'elles le veuillent…

Sans cette volonté, nous ne voyons pas comment va s'appliquer le concept de développement durable affirmé dans le PADD, puisque le développement de Boulogne–Billancourt vu par les décideurs entrainera une densification exagérée, avec toute les nuisances que cela peut entrainer.

[416] Beuret J.-E., 2006, *La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*. L'Harmattan, Paris, p. 71
[417] Extrait de la lettre de rejet adressée par le maire aux responsables des associations contestataires.
[418] Commission européenne « Questions-réponses sur la stratégie thématique pour l'environnement urbain », janvier 2006, communiqué de presse en ligne sur le site de la commission européenne, http://europa.eu/ extrait

TROISIEME PARTIE : DE L'AUTRE COTE DE LA MEDITERRANEE, UN REGARD SUR L'ALGERIE

Chapitre IX : L'environnement, ce qu'en pensent les Algérois

Chapitre X : L'action publique en matière d'environnement en Algérie, bilan et analyse

Chapitre XI *:* Le POS en Algérie, outil d'organisation urbaine ou de régularisation de l'existant.

Dans notre recherche, nous accordons un intérêt particulier à la question du territoire. Cette notion est importante dans la définition des politiques de développement durable en général et de l'environnement en particulier. La question des territoires est déterminante puisqu'elle définit les caractéristiques sociales, culturelles, identitaires propres à chaque espace. Le rapport territorial est, comme nous avons pu le montrer dans la partie théorique, lié au vécu urbain. Et la relation que les hommes entretiennent avec leur territoire détermine leurs actions, attitudes et réactions. Chaque territoire peut ainsi nous éclairer sur ses propres caractéristiques sociales, spatiales, économiques et politiques.

En urbanisme, les instruments mis en place doivent dès lors être adaptés à ces propriétés. En ce sens, nous nous interrogeons sur la prise en compte des propriétés des territoires dans la définition des politiques urbaines et leur adaptabilité sur d'autres territoires.

Ces questionnements nous amènent à nous intéresser à la transposabilité des instruments d'urbanisme d'un pays à un autre. Autrement dit, les stratégies, les plans, les normes et les techniques conçus pour un territoire, peuvent-ils être de la même pertinence sur un autre territoire ? Les documents d'urbanisme spécifiques à un espace peuvent-ils être adaptables à un autre espace et cela, au-delà des caractéristiques politiques, culturelles et urbanistiques qui lui sont spécifiques ? Les modes d'action et d'organisation urbaines en général ne devraient-ils pas être définis à partir du vécu pour une meilleure efficacité des documents d'urbanisme ? L'élaboration du document d'urbanisme est-elle devenue «la formule » toute prête à appliquer sur chaque territoire ?

Si notre thèse reste centrée sur la question des documents d'urbanisme, elle ne s'éloigne pas de son objet : le développement durable. Cette notion peut-elle conduire à une redéfinition des problématiques environnementales et urbanistiques de la façon la plus adaptée?

Afin de répondre à ces interrogations, nous avons choisi un deuxième cas empirique international. Le choix d'un pays du Sud peut nous aider à savoir si la perception des valeurs du développement durable est différente entre les pays du Nord et du Sud.

Nous avons donc opté pour l'étude d'un cas algérien. Nous avons vécu dans ce pays et nous avons déjà travaillé sur la question des documents d'urbanisme algériens. Les Plan Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) et les Plans d'Occupation des Sols (POS) contiennent manifestement de nombreuses similitudes avec les anciens documents d'urbanisme français.

D'ailleurs, l'Algérie emprunte l'appellation française des Plans d'Occupation des Sols.

Les POS et PDAU ont été mis en place dans le cadre de la loi n°90-29 du 1-12-1990, soit vingt-trois ans après la promulgation de la loi d'Orientation foncière en France. L'Algérie suit de près l'expérience française en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Bon nombre de programmes d'échanges et de recherches ont uni les deux pays. Mais la « réussite [419]» de la politique française sur son territoire ne peut pas assurer son efficacité sur un autre territoire.

Comment le POS algérien prend-t-il en compte l'environnement en général et du bruit en particulier ? Quels sont les points de convergence et de divergence entre les documents français et algériens en la matière ?

Si les mesures urbanistiques permettent d'améliorer l'environnement et la qualité de vie existants, qu'en est-il de la demande sociale? Connaître les valeurs, jugements, logiques des individus, nous est indispensable pour savoir comment la population perçoit son environnement. Les Algériens sont-ils sensibles à l'environnement ? Ressentent-ils le besoin d'un environnement plus calme ? Le bruit constitue-t-il une préoccupation dans ce pays ?

Notre objectif est donc d'évaluer l'intérêt porté au développement durable à travers la prise en compte des préoccupations environnementales par les pouvoirs publics. Il consiste également à mesurer, à travers une recherche empirique locale, l'intérêt que les Algérois accordent aux questions environnementales, tout en portant un regard sur leur rôle dans le processus de prise de décision.

Dans notre étude, nous essayons d'approcher la question de l'environnement à partir d'un angle différent, celui de l'habitant. Nous marquons ainsi la différence par rapport aux études et évaluations algériennes qui ne se sont intéressées jusqu'alors qu'aux dimensions politique, juridique et institutionnelle.

Pour ce faire, nous avons procédé à une centaine d'entretiens d'une durée de près d'une heure auprès des habitants d'une commune de la banlieue algéroise : EL MOHAMMADIA.

[419] La plupart de nos interlocuteurs algériens qualifient l'expérience française en matière d'urbanisme der « réussie ». Il s'agit pour eux d'un exemple à suivre et nous avons souvent entendu au cours de nos entretiens des propos comparatifs qui commencent toujours par « Dans les pays développés comme la France… »

Chapitre IX : L'environnement, ce qu'en pensent les Algérois

1. **El Mohammadia: d'une petite commune de banlieue à une ville en plein essor**
   - 1.1 La position stratégique au sein de l'agglomération algéroise
   - 1.2 L'importance du réseau viaire, source de nuisances sonores
   - 1.3 Politique locale environnementale, intérêt croissant pour la propreté
   - 1.4 Disponibilité des documents d'urbanisme et facilité d'accès à l'information
2. **Les entretiens et critères d'échantillonnage**
3. **Objectifs et contenu du questionnaire**
   - 3.1 Connaître la sensibilité à l'environnement des Algérois
   - 3.2 Connaître leur sensibilité au bruit
   - 3.3 L'attachement résidentiel comme déterminant de la sensibilité à l'environnement
   - 3.4 Valeurs et opinions, la subjectivité comme facteur d'analyse
4. **L'environnement, objet de sensibilité croissante**
   - 4.1 L'environnement, une préoccupation ?
   - 4.2 L'environnement, quelles représentations ?
   - 4.3 Un peu, beaucoup ou extrêmement sensibles ?
   - 4.4 Indicateurs de la sensibilité à l'environnement
5. **La sensibilité au bruit**
   - 5.1 Les représentations du bruit
   - 5.2 Le bruit, une préoccupation ?
   - 5.3 Les sources du bruit
6. **Quelles responsabilités envers le bruit ?**

1. El Mohammadia : d'une petite commune de banlieue à une ville en plein essor

Le choix d'une commune de banlieue repose sur le fait que le centre des villes est communément perçu comme le centre des nuisances urbaines. Les représentations psychologiques que les habitants se font par rapport au centre d'Alger vont fortement influencer leurs jugements. L'ensemble des réponses que nous obtiendrions lors des entretiens risquerait alors d'aller dans le même sens.

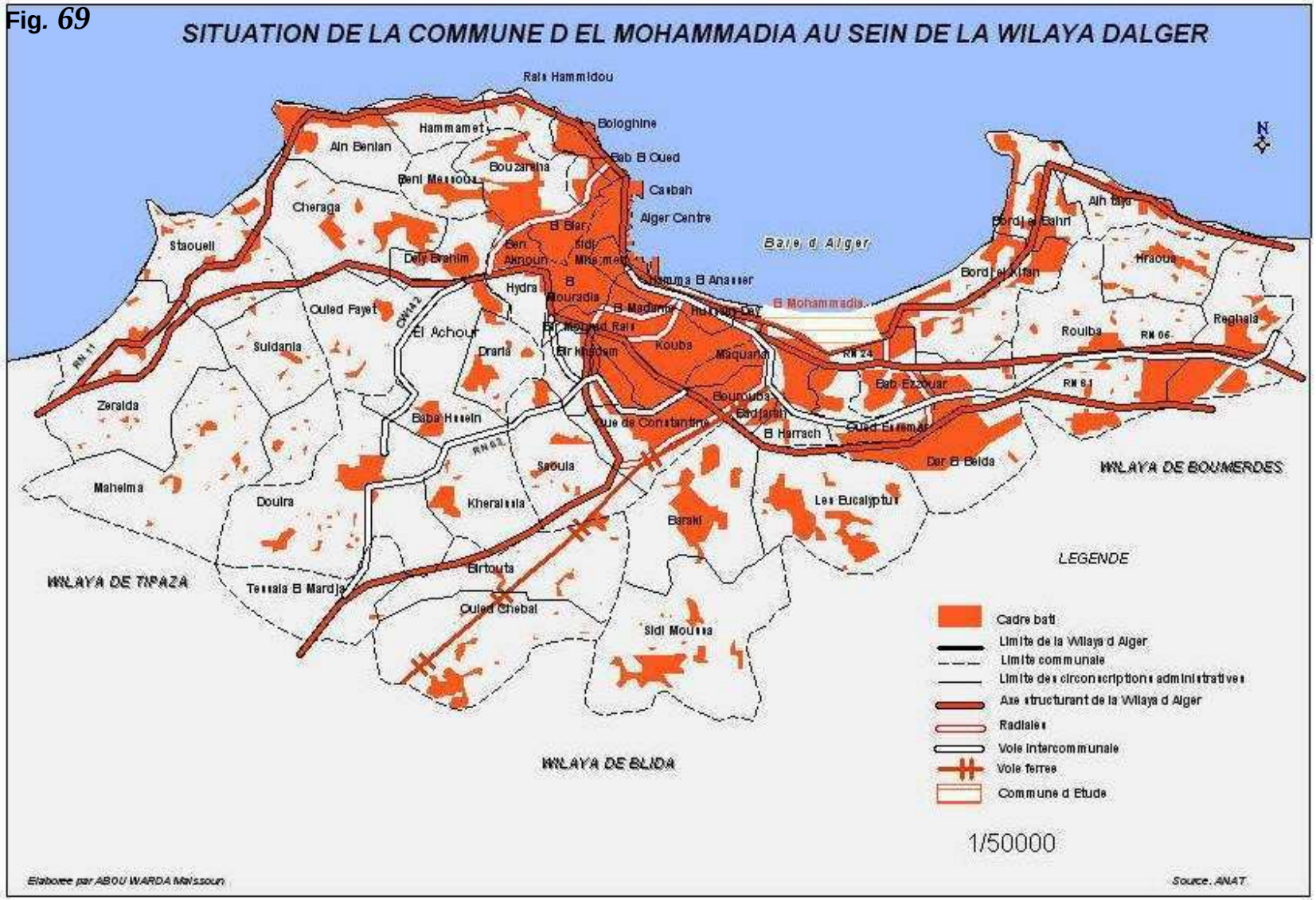
De plus, l'absence de diversification du type d'habitat (collectif dans son ensemble) et de la densité (forte dans tout l'ensemble du centre) rend difficile la définition des indicateurs de sensibilité environnementale dont ceux relatifs à la composante urbaine.

Nous justifions ainsi notre choix de cette commune par plusieurs raisons dont les plus importantes sont :

1.1 La position stratégique au sein de l'agglomération algéroise

- La commune se positionne au centre géométrique de la demi-couronne de la baie d'Alger. Elle se situe à 10 km du centre algérois et à 15 Km de l'aéroport international Houari Boumediene ;
- Elle s'étend sur une superficie de 710 ha dont une centaine préservée de toute urbanisation ;
- El Mohammadia assure la liaison entre le centre de la capitale algéroise et les communes à forte dynamique urbaine et économique (Bab Ezzouar, Rouiba, El Harrach, Bordj, Hussein Dey, el Kifan…).

Fig. *69*


SITUATION DE LA COMMUNE D EL MOHAMMADIA AU SEIN DE LA WILAYA DALGER
Rais Hammidou
Bologhine
Hammamet
Ain Benian
Bab El Oued
Bouzareha
Beni Messous
Casbah
Cheraga
Alger Centre
El Biar
Staouéli
Ben Akknoun
Sidi Mhamed
Baie d Alger
Dely Brahim
Hydra
Hamma B Anasser
B Mohammadia
Bordj el Kifan
Ain taya
Hraoua
Ouled Fayet
B Mouradia
B Madania
Hussein Day
Reghaia
Rouiba
RN 06
El Achour
Birmandreis
Kouba
Maquaria
RN 24
Suidania
Draria
Bir Khadem
RN 11
Bab Ezzouar
RN 61
Bourouba
Zeralda
Baba Hassen
Oued de Constantine
Eucalyptus
El Harrach
Oued Smar
Saoula
Der El Beida
WILAYA DE BOUMERDES
Mahelma
Douira
Kheraissia
Les Eucalyptus
Baraki
LEGENDE
WILAYA DE TIPAZA
Birtouta
Tessala El Mardja
Ouled Chebel
Sidi Moussa
Cadre bati
Limite de la Wilaya d Alger
Limite communale
Limite des circonscriptions administratives
Axe structurant de la Wilaya d Alger
Radiales
Voie intercommunale
Voie ferree
Commune d Etude
WILAYA DE BLIDA
1/50000
Elaboree par ABOU WARDA Meissoun
Source. ANAT

- Elle connaît elle-même d'importantes évolutions sociales, urbanistiques et économiques : d'après le service communal d'Urbanisme, de nombreux projets urbains sont en cours de réalisation : logements, centre d'affaires, équipements… La commune abrite près de 77 entreprises ;
- La commune est desservie par un important réseau d'infrastructures routières, à savoir l'autoroute de l'Est (4 km), les routes nationales 24 et5, et la voirie de desserte communale. Ce réseau suscite nos interrogations par rapport aux mesures prises par les pouvoirs publics pour la réduction des nuisances occasionnées.

1.2 L'importance du réseau viaire, source de nuisances sonores

La voirie comprend l'ensemble des routes, rues, ruelles et impasses qui s'organisent en réseau afin de permettre la distribution et la circulation. La commune d'El Mohammadia est dotée d'un réseau viaire important, hérité du découpage parcellaire agricole de l'époque coloniale. Ce réseau permet de relier les différentes entités constituantes la commune.

1.2.1 Hiérarchie des voies

On distingue trois types de voies dans la zone d'étude :

A. Axes primaires (grands axes)

L'autoroute de l'Est : cet axe de circulation à grande vitesse est important à l'échelle nationale puisqu'il relie Alger à Constantine. Aménagé dès 1986, il représente une voie importante d'échanges pour la commune d'El Mohammadia mais il la découpe en deux parties isolées l'une de l'autre : la rive Sud qui se compose de plusieurs quartiers d'habitat hérités de la période coloniale tel que "La Cité des Dunes", de l'habitat récent caractérisé par une hauteur ne dépassant pas les R+4 et des zones d'habitat individuel.

Et la rive Nord, qui présente une grande assiette foncière destinée actuellement au projet "Alger Médina"[420]. Il s'ajoute à cela d'autres réalisations telles que l'hôtel international Hilton, et le palais des expositions.

[420] Le grand Projet de la Médina consiste à faire de cette zone un complexe attractif d'envergure internationale à travers le réaménagement de la zone côtière : en plus de l'hôtel Hilton déjà réalisé, il prévoit la réalisation d'un centre des affaires qui comprendra un palais des congrès, dont les travaux ont démarré en mai 2007, deux autres tours de bureaux et d'appartements-hôtels d'une superficie de 70 à 1 000 m^2.
Il est prévu également la réalisation d'un centre commercial et d'une marina qui sera composée d'un port de plaisance et de restaurants. En somme, Il s'agit d'un projet gigantesque qui donnera un autre visage à Alger qui, selon ses concepteurs (le groupe DAHLI), sera une ville où l'on pourra s'adonner aux affaires, faire des achats, s'offrir des loisirs, se restaurer.

Route nationale N°5 (RN 5) : aménagée avant 1962, elle constitue la seule route qui mène vers l'Est.
Route nationale N°24 (RN 24) : Elle relie la RN 5 à l'autoroute de l'est pour rejoindre Bordj El Kiffan.

B. Axes secondaires

Ce sont des axes de distribution. Ils assurent la liaison entre les axes primaires et les zones résidentielles. Ces voies urbaines se développent de façon orthogonale par rapport aux axes primaires.

Rue Khettab Ben Youssef : C'est un axe Historique qui traverse le centre d'El Harrach et passe par les quartiers de belle vue et Belfort. Il rejoint la RN 24 qui mène à Bordj El Kiffan.

C. Axes tertiaires

Ces voiries de desserte sont les liens de jonction internes entre les différentes parties des zones résidentielles. Elles se trouvent essentiellement dans les lotissements et transpercent le noyau ancien de l'agglomération permettant la circulation et la desserte des habitations. Ces voies sont peu animées.

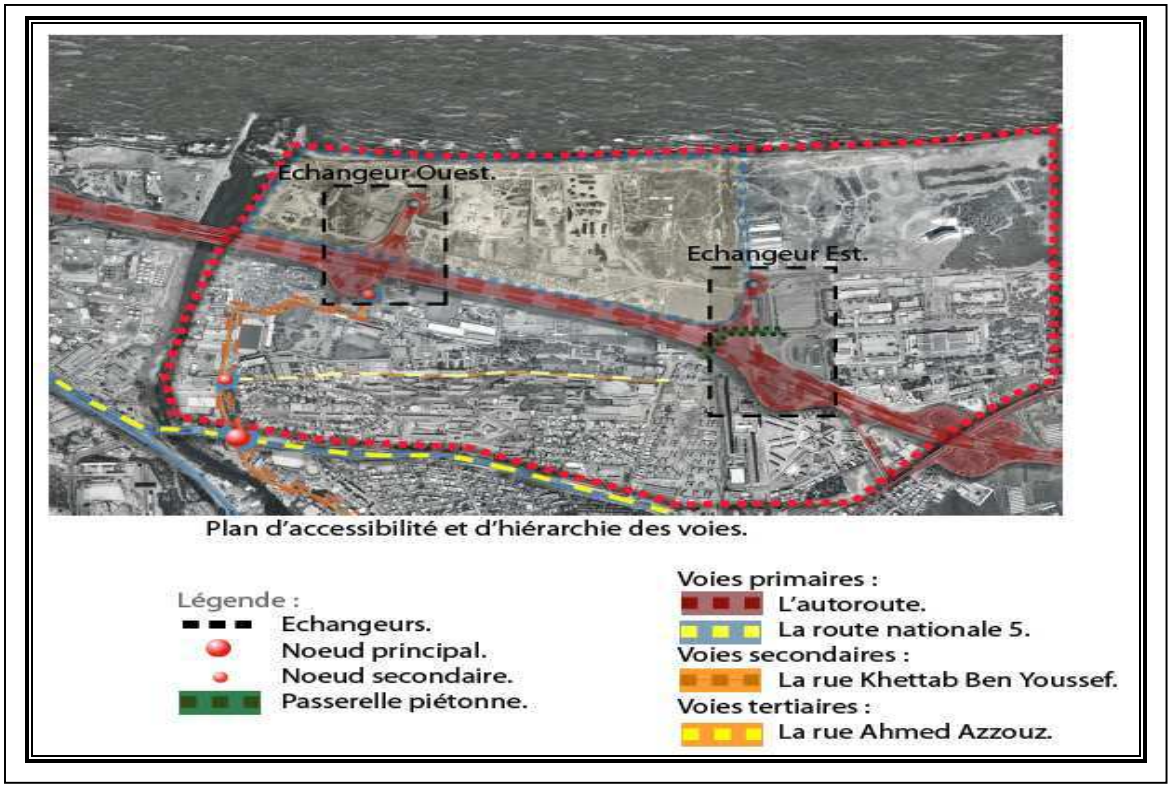


Fig. 70 - La rocade Est séparant la commune en deux entités



Photos : M. ABOU WARDA

Fig. 71- La voie de desserte dérivant de la rocade Est



Source : étude d'impact du projet « Médina », Bureau d'Ingénierie et d'Etudes Techniques d'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (SEDOUD), 2006.

Fig. 72 - Accessibilité et hiérarchie des voies

1.3 Politique locale environnementale, intérêt croissant pour la propreté

Nous avons précédemment souligné l'importance des politiques locales en matière d'environnement dans l'appréciation de la synergie des actions. Du coté d'El Mohammadia, l'ambition affichée est l'hygiène et la propreté de la ville : la commune tente d'éveiller le civisme des habitants par le lancement de campagnes de sensibilisation, t dont dernière date de 2005. Des panneaux de sensibilisation sont affichés en permanence dans le territoire communal afin d'inciter les habitants à garder leur environnement propre.

Un autre fait marquant sur lequel nous reviendrons ultérieurement concerne la diffusion d'un questionnaire, par le parti politique mandaté à la tête du conseil municipal, aux habitants de la commune. Le formulaire a été diffusé entre les mois de mars et juillet 2005, avec pour objectif de connaître le degré de satisfaction des citoyens à l'égard des politiques locales ainsi que leurs **intentions électorales** pour les prochaines municipales.

1.4 Disponibilité des documents d'urbanisme et facilité d'accès à l'information

Contrairement au POS/PLU français qui sont établis à échelle communale ou intercommunale, les POS algériens sont établis à échelle intra-communale. Le plan directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la wilaya d'Alger (PDAU) définit 4 périmètres de POS dans la commune d'El Mohammadia, à savoir :

- U33 (Cinq-Maisons)
- U34 (Lavigerie)
- U36 (Club hippique)
- U37 (Mohammadia)

Les études ont toutes été élaborées entre 1999 et 2001 par le centre national d'Etude et de Recherche en Urbanisme (CNERU). Durant cette période, nous avons pu, grâce au stage que nous avons effectué au sein de cet organisme, suivre de près l'élaboration de ces travaux, aussi bien sur le terrain que dans le bureau d'études. Notre intégration au sein du CNERU nous a facilité d'une part, l'accès aux sources d'information (documents, diverses données et entretiens.) et d'autre part, la prise de contacts avec les services associés à l'élaboration (services sectoriels, direction régionale d'urbanisme, services locaux, élus locaux…).

2. Les entretiens et critères d'échantillonnage

Une fois notre commune d'étude sélectionnée, nous avons procédé à l'échantillonnage des habitants à interroger. La méthode pratiquée est celle des quotas. Le nombre d'interrogés est de 100 personnes. Nous aurions voulu doubler voire tripler ce nombre, mais compte tenu de la consistance du guide d'entretien (12 pages), des difficultés que nous avons rencontrées dans cette étape de notre travail (méfiance en raison des conditions sécuritaires, obtention de l'accord des interrogés) et des faibles moyens mis à notre disposition, nous nous sommes limitées à ce nombre.

La population à partir de laquelle les quotas ont été déduits est celle de la commune dans son entier. Les sites retenus correspondent à un ensemble de critères représentatifs de la situation socio-démographique et spatiale de la commune. Le nombre des interrogés par secteur varie selon l'importance du réseau routier qui le traverse.

Secteur / quartier communal	Nombre de personnes interrogées
Lavigerie	32
Les Pins maritimes et Cinq-Maisons	28
El Mohammadia	40
Total	100

Source : M. Abou Warda 2005

Tab. 35 - Répartition des personnes interrogées par quartier

Les critères sélectionnés pour notre problématique sont au nombre de deux :

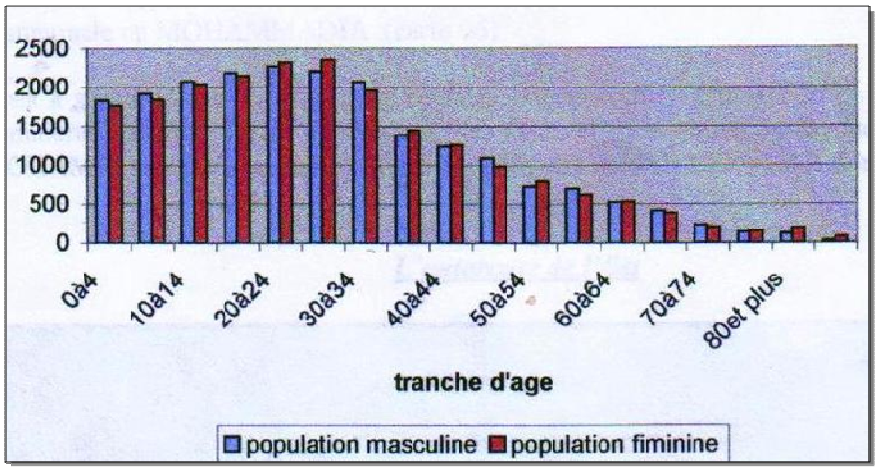
- Résidence de l'entretenu à l'intérieur du territoire communal ;
- L'exposition des habitations au bruit routier et donc la présence d'une infrastructure routière dans un rayon de 400 mètres de l'habitation.

A ces critères d'échantillonnage, nous avons ajouté d'autres critères spécifiques à notre problématique. D'abord, compte tenu du sérieux de notre étude et des résultats attendus, nous avons défini l'âge minimum de chaque interrogé à 18 ans. Puis, nous avons tenu compte de l'ancienneté de résidence des personnes entretenues et cela afin d'éviter d'interroger les personnes de passage. Enfin, chaque logement devait comprendre au moins une pièce donnant sur une voie.

Par rapport à la population-mère (celle de la commune d'El Mohammadia), nous avons pu satisfaire plusieurs critères socio-démographiques dont :

- Le sexe car la population-mère se compose, selon les données du RGPH 1998[421], de 42 072 habitants dont 21 054, soit 50.04%, d'hommes et 21 025, soit 49.97%, de femmes. Dans notre échantillon, nous avons retenu 50 hommes et 49 femmes.
- L'âge, car il s'agit d'une population jeune dont la majorité a un âge variant entre 10 à 34 ans. Notre échantillon tient compte des caractéristiques de la pyramide des âges puisque près de 61% des interrogés ont un âge variant entre 18 et 34 ans.

[421] Dernier recensement en date lors du déroulement de l'enquête.



Source : RGPH 1998

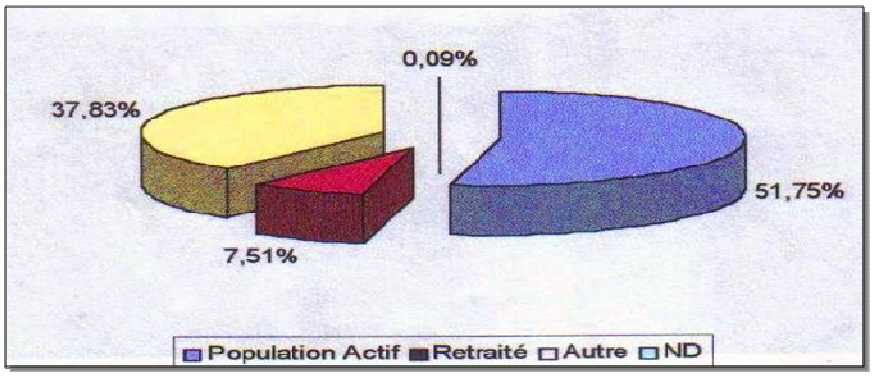
Fig. 73 - Répartition par genre et par âge de la population de la commune d'El Mohammadia

Tranche d'âge	Nombre d'enquêtés
18-24 ans	27
25-34 ans	34
35-44 ans	15
45-54 ans	14
55-64 ans /65-74 ans /Plus de 75 ans	10
Total	100

Source : M. Abou Warda

Tab. 36 - Répartition de la population enquêtée par classe d'âge

- La répartition socioprofessionnelle : les recensements généraux de la population en Algérie ne tiennent pas compte de leur répartition socioprofessionnelle. La population est donc classée active, non active, retraitée ou autres.



Source : RGPH 1998

Fig. 74 - Répartition socioprofessionnelle de la population (commune d'El Mohammadia)

Dans notre échantillonnage, nous avons tenté d'apporter des éléments de détails à cette répartition. Nous nous somme inspirées du CSP français pour avoir le tableau suivant :

Catégorie professionnelle des enquêtés	Nombre d'enquêtés
Artisan, commerçant	2
Inactif et chômeur	9
Employé	13
étudiant	27
Cadre, profession intellectuelle	40
Retraité	9
Total	100

Source : M. Abou Warda

Tab. 37 - Répartition socioprofessionnelle des enquêtés

3. Objectifs et contenu du questionnaire

Chaque partie du questionnaire renvoie à des hypothèses de travail. Nous jugeons important de les exposer brièvement avant d'analyser les résultats.

3.1 Connaître la sensibilité à l'environnement des Algérois

Notre objectif général est de rendre compte de la sensibilité des Algérois à leur environnement et des indicateurs de cette sensibilité. Nous proposons ici de rapprocher certains regards disciplinaires pour montrer comment les différentes composantes du cadre de vie interviennent dans la représentation de l'environnement chez les habitants.

- Après avoir rendu compte des informations personnelles de chaque interrogé (âge, profession, adresse, type d'habitat), nous **avons voulu savoir comment ces habitants perçoivent leur environnement et quel intérêt ils accordent à cette question.** Hypothèse : Les perceptions renvoient aux représentations psychologiques des individus et donc à leurs arbitrages sur l'environnement *(cf. partie théorique).*
- Nous avons essayé par la suite, de savoir, **comment les personnes qui s'estiment sensibles à l'environnement expliquent-elles cette sensibilité, et quelles sont les raisons qui suscitent leur intérêt aux questions environnementales :**
  - intérêt pour sa personne, sa famille et ses enfants ;
  - intérêt pour l'humanité ;
  - intérêt pour la nature ;
  - intérêt pour l'environnement social en termes d'aspects socio-économiques locaux ;

- intérêt social à échelle planétaire.

▪ Nous avons eu besoin de connaître en sus, les problèmes environnementaux préoccupants.

Hypothèse : le bruit fait partie des problèmes environnementaux locaux.

▪ Enfin, nous avons voulu savoir l'état de santé de nos interrogés et les problèmes de santé qui les affectent.

Hypothèse : l'état de santé pourrait être un indicateur pertinent dans l'évaluation de la sensibilité environnementale (cf. *infra*).

3.2 Connaître leur sensibilité au bruit

▪ Comme nous l'avons fait pour l'environnement, notre objectif ici est de connaître **ce que représente le bruit pour nos interrogés, et les représentations (positives ou négatives) qu'ils se font par rapport à ce phénomène.**

Hypothèses : le bruit est le plus souvent sujet à des représentations négatives. D'ailleurs, c'est par la gêne que le bruit est défini (*cf. supra, partie théorique*).

▪ Nous avons voulu savoir ensuite, **si le bruit préoccupe nos enquêtés.**

Hypothèse : le bruit est l'un des problèmes environnementaux locaux. A l'instar des centres urbains, les villes de banlieue connaissent à leur tour les retombées de l'urbanisation (pollution, bruit, dégradation de la qualité de vie).

▪ Dans ce contexte, une deuxième question suivra pour **mettre l'accent sur l'ampleur de la gêne ressentie par les personnes préoccupées par le bruit (pas du tout, un peu, beaucoup, extrêmement).** Notre objectif est de rendre compte, à travers cette étude concrète, de la subjectivité de la gêne.

Hypothèses :

- le bruit est gênant pour la plupart des questionnés ;
- le caractère subjectif de la gêne peut induire à une gêne collective et le bruit prend de l'ampleur.

▪ Après avoir mis l'accent sur l'ampleur du problème, notre objectif est de connaître **quels sont les bruits les plus gênants** : bruit de voisinage, bruit routier, bruit des avions, bruit des commerces et activités économiques.

Hypothèse : les nuisances sonores routières se situent en première ou en seconde position parmi les bruits plus gênants dans la commune étudiée.

▪ La dimension temporelle est également importante dans notre analyse. Conscients de cette

pertinence, nous avons demandé à nos interlocuteurs **si la situation du bruit dans la commune s'améliore, s'accentue ou reste stable.**

Hypothèse : le problème du bruit prend de plus en plus d'ampleur. L'urbanisation que la commune connaît depuis la fin des années 90 a changé son image de ville "calme".

- Nous nous intéressons aux **rôles et responsabilités des individus dans l'augmentation ou la réduction du bruit dans leur environnement**.

Nous avons demandé à nos interrogés d'exprimer leurs avis sur trois affirmations à savoir :

- réduire le bruit est la responsabilité de chacun d'entre nous ;
- je ne fais pas du bruit, donc je ne me sens pas responsable ;
- je suis pour ma part responsable du bruit.

Hypothèse **:** Bien que le bruit soit une responsabilité individuelle et ensuite collective, la plupart des nos enquêtés rejettent la responsabilité sur les autres personnes, notamment les voisins. Peu de répondants estiment être responsables de l'augmentation des nuisances sonores. Ils ne pensent pas être à leur tour des acteurs du bruit.

3.1 Les politiques publiques en environnement, qu'en pensent les habitants ?

Nous nous attachons à connaître le rôle du citoyen dans le processus décisionnel. Nous mettons l'accent sur la mobilisation individuelle et organisée des habitants ainsi que sur la nature des rapports qu'ils entretiennent avec les pouvoirs publics.

Les réponses que nous obtenons peuvent nous éclairer sur la façon dont les habitants perçoivent les pouvoirs publics et comment ils jugent leurs actions.

- Tout d'abord, nous avons posé une question ouverte. Notre objectif est de connaître **quelles sont les mesures que les interrogés jugent prioritaires pour réduire les nuisances urbaines**. Nous nous saisissons du matériau résultant pour analyser les éventuelles contradictions entre l'augmentation de la gêne et la nécessité d'agir contre le bruit.

Hypothèse **:** Les interrogés jugent que les actions en matière de sensibilisation sont prioritaires. La sensibilisation peut permettre de réduire la plupart des problèmes environnementaux urbains, y compris le bruit. Il y a là un rapport avec la question de responsabilisation puisque les citoyens se responsabilisent et reconnaissent le rôle qu'ils peuvent jouer dans l'amélioration de leur environnement.

- Afin de connaître le degré de satisfaction de nos interrogés à l'égard de l'action publique en matière de lutte contre le bruit, nous leur avons posé la question : **« A votre avis, les actions des pouvoirs publics pour réduire le bruit sont-elles actuellement suffisantes ? »**

Hypothèse : les actions des pouvoirs publics sont jugées très faibles et restent peu satisfaisantes.

- Une autre question ouverte suit : **« Avez-vous des idées sur ce qu'il faudrait faire pour réduire le bruit à Alger et à El Mohammadia en particulier ? »**

Notre objectif est de savoir ce que proposent nos enquêtés pour réduire le bruit dans l'agglomération algéroise en général et dans leur commune en particulier. Que peuvent-ils apporter de plus aux actions publiques qu'ils ont jugées inefficaces ?

Hypothèse **:** les interviewés favorisent les mesures à caractère peu contraignant (sensibilisation, revêtement de la chassée, modification du Plan de déplacements urbains, isolation des constructions…), alors qu'ils éludent les actions restrictives comme la réduction de la vitesse et la diminution de l'usage de la voiture…

- Dans ce sens, nous avons proposé à nos interlocuteurs plusieurs mesures contraignantes et peu contraignantes en leur demandant **pour quelles actions ils opteraient s'ils avaient le pouvoir de décider en tant que maire, élu, ou responsable politique :**
  - informer et sensibiliser sur le bruit ;
  - renforcer les mesures de contrôle technique des automobiles ;
  - décourager l'usage de l'automobile (augmentation du carburant, réduction des places réservées au de stationnement…) ;
  - développer et favoriser les transports en commun ;
  - réaliser des pistes cyclables et des cheminements piétonniers sur des espaces destinés à la voirie ;
  - interdire l'utilisation de la voiture, notamment les plus bruyantes, certains jours de la semaine ;
  - réaliser des écrans antibruit aux abords des grandes infrastructures routières ;
  - utiliser des techniques efficaces pour isoler les constructions contre le bruit.

Hypothèse : confirmer l'hypothèse précédente.

- Feriez-vous confiance aux acteurs suivants pour agir contre le bruit en milieu urbain ?
  - Les pouvoirs publics : gouvernement, wilaya, commune… ?

Hypothèse : la méfiance à l'égard de certains acteurs peut expliquer l'insatisfaction des répondants à l'égard des actions publiques.

- Les techniciens en construction et en automobile ?

Hypothèse : le progrès technologique peut donner des solutions efficaces au bruit pour éviter les mesures contraignantes.

- Les transporteurs de voyageurs ?

Hypothèse : les transporteurs, pour la plupart d'entre eux du secteur privé, occasionnent dans leurs déplacements des nuisances sonores (klaxons, vitesse, cris des transporteurs pour annoncer les destinations…). Les interrogés, notamment les propriétaires d'automobile se déchargent de leur responsabilité sur ces transporteurs.

- Les chercheurs ?

Hypothèse : les répondants soutiennent que la recherche permet de trouver les mesures efficaces pour réduire le bruit. L'apport du progrès est toujours approuvé.

- Les associations ?

Hypothèse **:** les interrogés font confiance aux associations, une façon pour eux de se décharger de leur responsabilité individuelle en affirmant que l'action collective est plus pertinente.

- La population ?

Hypothèse : Paradoxalement avec l'élément précédent, il existe un problème de confiance au sein de la population elle-même. Les habitants se renvoient la responsabilité les uns aux autres, sans pour autant se responsabiliser eux-mêmes.

3.2 La démocratie participative en question

Ce volet permet de mettre l'accent sur la mobilisation des habitants et leur engagement dans le processus décisionnel. Grâce à cette partie nous pouvons analyser la relation citoyen/pouvoirs publics et relever les dysfonctionnements éventuels. Notons que l'une de nos importantes hypothèses de travail est le manque de confiance du citoyen à l'égard du système décisionnel.

- **« Les pouvoirs locaux organisent des réunions de concertation pour discuter des projets d'aménagements urbains. Avez-vous déjà entendu parler de ces réunions? »**

Hypothèse **:** les habitants ne sont pas suffisamment informés du déroulement de ces réunions. Nous pouvons supposer un problème de communication de la part des autorités locales. Aux répondants positifs, nous avons posé des questions sur l'utilité de ces réunions : **« Ces réunions vous semblent-elles servir à l'amélioration de la vie urbaine? »**

Hypothèse : les enquêtés estiment que l'idéal est que ces réunions permettent de trouver des solutions aux problèmes locaux notamment environnementaux. Ils approuvent la participation de

l'habitant à la prise de décision mais reprochent aux pouvoirs publics leur manque d'écoute. Il leur semble que sans la prise en compte de l'importance de leur participation, leur engagement perd son utilité.

- **« Personnellement, avez-vous déjà assisté à une réunion de quartier ou à un débat sur un projet ? Si oui : Qu'est-ce qui vous a incité à y assister ? Si non : Pourquoi** ?**»** L'objectif que nous fixons à travers ces questions est de mettre l'accent sur l'aspect engagement effectif dans la prise de décision. Nous envisageons deux possibilités :

  - les répondants assistent aux réunions, nous essayons de connaître leurs motivations ;
  - ils semblent in intéressés pas ces réunions, nous nous préoccupons de connaître les raisons de leur désengagement.

Hypothèse **: l**es raisons sont multiples pour justifier le manque, sinon la faiblesse de l'intérêt accordé à ces réunions. Le désengagement des habitants peut être justifié par le cloisonnement du système décisionnel.

- Pour mieux rendre compte des limites de l'engagement individuel et collectif de nos interrogés, nous leur avons posé la question suivante : **« Etes-vous militant dans un parti politique ou engagé dans une association ? »**

Hypothèse : le désengagement individuel n'est pas uniquement à l'égard de l'action publique mais également à l'égard de toute action collective organisée. Nous pouvons donc soutenir qu'il existe un nombre de facteurs permettant d'expliquer le fossé existant entre de décideur et le citoyen et qui mérite d'être exploré.

3.3 L'attachement résidentiel comme déterminant de la sensibilité à l'environnement

Les valeurs émotionnelles traduisent un sentiment d'appartenance et d'attachement à l'espace[422]. Le lieu marque l'identité individuelle et collective par sa valeur symbolique immatérielle. Les valeurs culturelles et affectives renforcent l'appartenance territoriale et permettent de développer le sens de l'appropriation chez les individus et les groupes sociaux. Chez l'individu, l'appropriation se manifeste à travers la protection de sa maison et de tout ce qui l'entoure: "le

[422] Cf. Chapitre III, La symbolique du lieu

chez soi".

Le rapport individuel au territoire évolue de fait vers un rapport collectif entre les individus au sein de la société. Cela se manifeste à travers différentes actions et pratiques de modification, de gestion et d'organisation de l'espace approprié selon les caractéristiques de la société.

Ces réflexions que nous avons développées dans la partie théorique nous permettent de formuler nos questionnements autour de l'attachement résidentiel. Nous soutenons dès lors qu'un ensemble de facteurs relatifs au parcours résidentiel (dont le choix et les raisons d'installation, l'ancienneté…) nourrit le sentiment d'attachement et d'appartenance des à " la maison " et à son environnement et permet d'adopter des attitudes protectrices à leurs égard.

Afin de vérifier cette hypothèse générale, nous avons posé à nos enquêtés les questions suivantes :

- « **Quelles sont les raisons qui vous ont amené à vous installer ici ? ».** Notre objectif est de savoir si le répondant a pu choisir son logement.

Hypothèse : dans un pays où le problème de logement se pose avec acuité, peu d'Algériens ont la faculté de choisir de s'installer dans leurs logements.

Aux personnes ayant pu effectuer un choix résidentiel, nous avons exposé un ensemble de critères :

- prix ;
- qualité du logement ;
- proximité des commerces et des équipements collectifs ;
- qualité de l'environnement ;
- proximité du centre algérois ;
- proximité du lieu de travail ;
- accès aux transports en commun ;
- facilité d'accès et d'usage de l'automobile (embouteillage, stationnement) ;
- vie de famille.

La question consiste à sélectionner parmi ces critères ceux que l'enquêté a pu prendre en compte lors de son choix.

Hypothèse **:** la sensibilité environnementale des habitants est un critère important dans le choix

résidentiel.

- **Par ordre d'importance de 1 à 3, nous avons demandé à nos interlocuteurs de classer les critères qu'ils jugent prioritaires.** Notre objectif est de savoir si l'environnement en fait partie.

Hypothèse : Après le prix du logement, l'environnement figure le plus souvent, parmi les premiers critères de sélection.

Pour savoir si le bruit fait partie des préoccupations environnementales lors du choix résidentiel, nous avons posé aux répondants ayant estimé prioritairement avoir pris en compte le critère « environnement » deux questions similaires :

- **« Quels sont les critères que vous avez pris en compte dans la qualité de l'environnement ? ».** Cette question ouverte permet de savoir si l'enquêté citera spontanément le bruit parmi les critères environnementaux pris en compte.

Hypothèse : le calme est cité en second ou en troisième rang après la propreté et les espaces verts. Cela permet de confirmer notre hypothèse de départ : les interrogés sont sensibles au bruit.

- **Une question plus orientée suivra pour donner à l'interviewé le choix entre plusieurs critères :**
  - la propreté ;
  - la vue (les immeubles alentours…) ;
  - le calme ;
  - les espaces verts ;
  - la présence d'une usine ou d'une décharge.

Hypothèse : les enquêtés, étant avertis que nous nous préoccupons particulièrement du bruit, et ayant la possibilité de réunir l'ensemble des critères dans la même réponse, choisiront pour la plupart le calme par opposition au bruit.

- Après avoir rendu compte des raisons d'installation et des critères retenus lors du choix résidentiel, **nous nous intéressons à l'ancienneté de ces personnes, d'abord dans leur logement, ensuite dans leur quartier.**

Hypothèse : Nous considérons l'ancrage résidentiel comme un facteur important dans le renforcement des liens affectifs entre l'individu et son entourage (maison, voisins, quartier…). Les personnes ayant changé de logement tout en restant dans le même quartier semblent celles qui sont les plus attachées à leurs environnement ainsi qu'à leur logement.

- Le critère de la satisfaction à l'égard de l'environnement local nous parait aussi important

que celui de l'ancienneté. Nous essayons alors de connaître quel est le degré de satisfaction des nos enquêté par rapport aux aspects suivants :

- les espaces verts ;
- la propreté ;
- le bruit ;
- la circulation ;
- les commerces de proximité ;
- les équipements collectifs ;
- l'image du quartier ;
- le stationnement ;
- la relation de voisinage ;
- les loisirs ;
- la sécurité.

Hypothèse : les résidants les plus anciens du quartier expriment leur satisfaction par rapport à l'ensemble des aspects proposés. Le lien affectif et l'attachement envers leur environnement leur ont permis d'aboutir à un compromis entre les aspects satisfaisants et peu satisfaisants, de façon à laisser dominer la satisfaction générale dans l'ensemble et à ne voir que « le bon côté des choses » comme l'exprime un habitant interrogé.

- Dans le même contexte de l'attachement, nous voulons savoir **si nos enquêtés envisagent un projet de déménagement. Si oui, quelles sont, dans la mesure du possible, leurs raisons ?**

Hypothèse : peu de répondants semblent vouloir déménager. Les raisons de ceux qui envisagent de déménager ne sont pas relatives à l'environnement mais à d'autres aspects : l'acquisition d'un nouveau logement ou la recherche d'une plus grande superficie.

- En cas de déménagement, nous avons voulu connaître les cinq principaux critères que nos enquêtés prendront en compte.
  - le prix du logement ;
  - la qualité (taille, confort) ;
  - les commerces de proximité ;
  - les équipements collectifs (administrations, bibliothèque, terrain de sport…) ;
  - la qualité des écoles ; les espaces verts ;
  - la propreté ;

- le bruit ;
- l'animation du quartier ;
- la sécurité,
- la proximité au lieu de travail ;
- l'accès aux transports en commun ;
- la facilité d'usage de l'automobile.

Hypothèse : en limitant le choix à cinq critères seulement, les aspects d'ordre pratique tels que le prix et la qualité du logement, la proximité des équipements et du lieu de travail ainsi que la qualité des écoles, sont jugés plus importants que les aspects environnementaux qui ne seront cités qu'en 4ème ou 5ème position. Ces choix mettent à l'évidence les aspects contradictoires entre sensibilité à l'environnement et critères prioritaires d'installation.

3.3 Modes de déplacement et fonctionnement urbain

Cette rubrique nous permet de savoir à quel point l'Algérois est dépendant de sa voiture, même s'il est entièrement conscient des problèmes et risques environnementaux que le transport routier entraîne. Il reconnaît d'ailleurs sa dépendance de l'automobile.

- **« Quels modes de transport utilisez-vous pour vos déplacements réguliers :**
  - dans votre commune ;
  - de banlieue à banlieue ;
  - pour aller à Alger centre. »

Hypothèse : les répondants dépendants se déplacent en voiture même pour les petits trajets de proximité (aller au marché, à la mairie, acheter le journal…)

- **« Pour votre trajet habituel, avez-vous le choix de votre mode de transport ou êtes-vous contraint à l'utiliser? »**

Hypothèse : afin de justifier cette dépendance de la voiture, les répondants expliquent qu'il est très difficile de se déplacer sans voiture. Ils le font donc par obligation.

- **« Pourriez-vous me dire si au cours des dernières années, vous avez tendance à utiliser de plus en plus la voiture ou les transports en commun ? ».** Cette question nous permet de nous rendre compte des évolutions en matière d'usage de la voiture et des transports en commun

Hypothèse : la mobilité étant en croissance permanente, nous supposons que de part et d'autre, les deux modes de transport ont d'avantage été utilisés durant ces dernières année. Nous

soutenons néanmoins que la dépendance des conducteurs de leur voiture se développe de plus en plus.

- Dans la quête des données liées à cette rubrique, nous avons besoin de **connaître le mode de transport préféré de nos enquêtés.** Cela nous permet de mettre à l'évidence leur rapport à l'automobile.

Hypothèse **:** l'automobile est le mode de transport favori des répondants. L'usage de la voiture n'est donc pas par obligation mais par attachement.

- Notre objectif est alors de savoir quels sont les facteurs qui expliquent cet attachement. Pour cela, nous avons élaboré un ensemble de questions permettant d'établir un comparatif entre les différents modes de transport utilisés dans la ville à travers des caractéristiques tels que la rapidité, le confort, la sécurité, l'écologie, le gain de temps…

Hypothèse : les répondants sont marqués par les représentations de confort, de liberté et de modernité qu'offre l'automobile. Pour eux, la voiture est indispensable pour les besoins de la vie quotidienne. Ils sont néanmoins conscients des problèmes écologiques que l'usage de l'automobile entraîne, mais il semble que leur confort personnel est le plus important pour eux.

3.4 Valeurs et opinions, la subjectivité comme facteur d'analyse

Cette partie du questionnaire nous renseigne sur les logiques et caractéristiques personnelles de chaque interrogé. Nous pensons que ces jugements de valeur peuvent contribuer à moduler la sensibilité personnelle aux aspects environnementaux (*cf. supra Chapitre II/III*), mais aussi traduire les attitudes adoptées à l'égard des pouvoirs publics.

- Pour ce faire, nous avons proposé un certain nombre d'affirmations et demandé l'opinion des enquêtés pour chaque point.
    - Les progrès scientifiques et technologiques permettent, à eux seuls, de réduire les nuisances urbaines.

Hypothèse : les répondants sont d'accord pour dire que les avancées de la science contribuent pleinement à réduire les nuisances urbaines. Cette affirmation confirme le désengagement des questionnés vis-à-vis les questions environnementales puisque l'effort de la science est, à leurs yeux, suffisant.

    - La prise de décision doit s'appuyer sur l'avis de l'expertise

Hypothèse **:** la logique techniciste de nos interrogés et leur confiance totale en la science font de l'expertise un outil indispensable dans la prise de décision.

- La participation des associations au processus de décision devrait permettre de trouver les meilleures solutions aux problèmes urbains.
- La participation de chaque citoyen au processus de décision permet de trouver des solutions aux divers problèmes urbains.

Hypothèse **:** l'ensemble des questions que nous avons posées, dans le cadre de l'entretien sur les rapports citoyens/pouvoirs publics, permet de sensibiliser à l'importance de la participation collective et individuelle.

- Il faudrait renforcer la loi.

Hypothèse : les problèmes locaux résultent, pour nos interrogés, de la faiblesse de l'autorité légale, et non pas de l'absence de réglementation.

4. L'environnement, objet de sensibilité croissante

Comme, nous l'avons évoqué dans la présentation du questionnaire, le premier volet auquel nous nous intéressons est la sensibilité environnementale : nous avons besoin de savoir quel rang l'environnement occupe dans les préoccupations des habitants et ce qu'il représente à leurs yeux. Pendant notre phase exploratoire et avant le début de notre enquête, nous avons recueilli certaines idées reçues:

« *En Algérie, nous avons de vrais problèmes… pas de logements, pas d'emploi, pas de sécurité, nous ne sommes pas encore arrivés au stade des problèmes secondaires comme l'environnement.* », nous dit un habitant que nous avons rencontré au siège de l'APC[423] d'El Mohammadia.

Bien que la réponse de ce citoyen soit justifiée par son mécontentement à l'égard de la répartition des logements sociaux, elle nous a incités à poser cette question : dans un pays émergent comme l'Algérie, quelle est la place de l'environnement ? Dans ce sens, l'intérêt pour le problème du bruit ne peut exister en dehors des préoccupations environnementales et c'est ce qui justifie l'utilité du premier volet de notre enquête.

4.1 L'environnement, une préoccupation ?

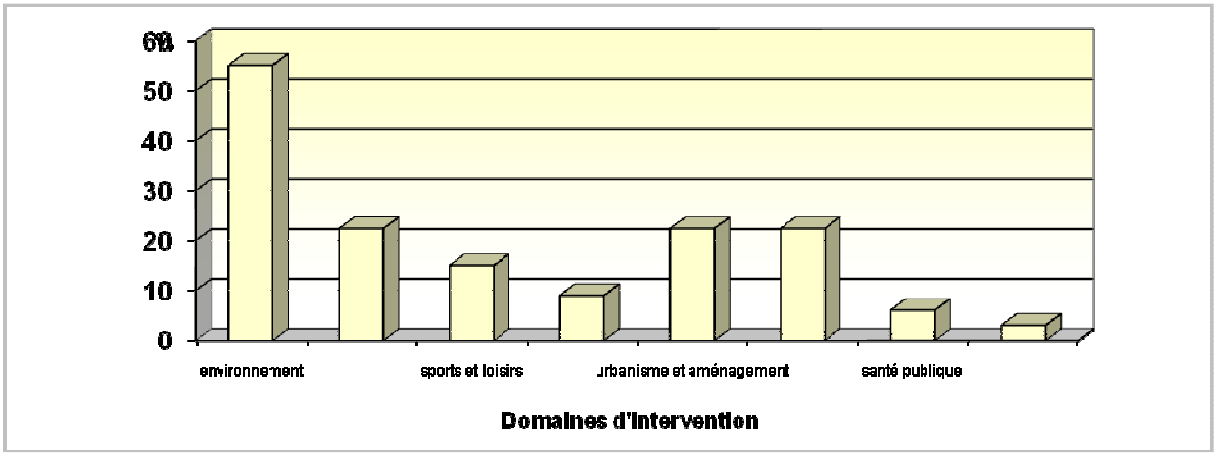
Nous avons commencé par une question générale : « A Alger et dans votre commune en particulier, quels sont les domaines dans lesquels vous croyez qu'il faudrait intervenir en priorité en dehors de l'emploi et du logement ? ». Notre objectif est de connaître la place de

[423] APC : Assemblé populaire communale, correspond au conseil municipal en France

l'environnement dans les préoccupations des interrogés. Nous laissons donc les habitants s'exprimer sur les domaines qu'ils jugent prioritaires. Nous utilisons le mot « prioritaire », pour connaître les préoccupations personnelles des personnes interrogées. Toutefois, nous avons exclu les deux champs d'intervention les plus importants à l'échelle nationale à savoir : l'emploi et le logement.

Les réponses apportées nous permettent d'affirmer que les Algériens s'intéressent actuellement à l'environnement et la qualité de vie : 52% des habitants placent la question de l'environnement au premier ou au second rang de leurs préoccupations en dehors de l'emploi et le logement. Les réponses vont toutes dans le même sens : environnement, pollution, gestion des déchets, qualité de vie, espaces verts, propreté et hygiène.

Pour la majorité des enquêtés, les réponses sont diverses mais pour les 48% restants, la plupart des réponses classent l'environnement à la troisième position. Les sujets d'intervention relatifs à l'entretien de la voirie et l'organisation des transports, l'éducation et l'enseignement ou encore la sécurité, la culture et la santé publique, sont jugés prioritaires par rapport à la question de l'environnement.



Source et traitement : M. Abou Warda 2005

Fig. 75- Domaines prioritaires cités par les habitants de la commune d'étude

Nous constatons donc que, pour les Algérois, ou au moins pour les habitants de notre commune d'étude, l'environnement occupe une place importante et nécessite par conséquent des actions prioritaires. Mais que représente l'environnement pour les habitants de la commune ?

4.2 L'environnement, quelles représentations ?

Théoriquement, le mot « **environnement** » est un *anglicisme*[424] signifiant « milieu ». C'est le milieu dans lequel un être vit. Le milieu inclue l'air, l'eau, le sol, les ressources naturelles, la faune, la flore et les êtres humains. « *L'environnement est aussi, à un moment donné, l'ensemble des facteurs physiques, chimiques, biologiques et sociaux susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat et futur sur les êtres vivants et les activités humaines* »[425]. Cependant, ce terme tend en réalité à être perçu différemment d'une personne à une autre. Les représentations de l'environnement varient selon plusieurs facteurs comme les "valeurs individuelles", les spécificités culturelles et/ou niveau intellectuel et repères géographiques.

En rendant compte de ces diverses représentations, nous en venons à nous poser des questions quant à la relation de l'homme avec son environnement**.** C'est pourquoi, il nous est utile de cerner les idées qui se dégagent de l'expression des habitants quant au terme « environnement ». Notre enquête pose directement la question : « Si je vous parle d'environnement, quels mots vous viennent à l'esprit ? ». Cette question ouverte permet, avant de passer à une question précise et quantitative, de donner une certaine liberté d'expression au questionné et de recueillir ses premières idées sans pour autant orienter ou limiter sa réflexion.

Pour nos interlocuteurs :

- L'environnement évoque le plus souvent des représentations hygiénistes. L'hygiène et la propreté, problèmes urbains apparus depuis plus d'un siècle dans les pays du Nord[426], se relient de façon directe à la question de la santé publique, puisque 100% des personnes interrogées affirment que ces problèmes peuvent avoir des effets sur la santé ;
- L'environnement représente particulièrement des connotations négatives. Il évoque le plus souvent les problèmes vécus par les habitants : pollution, décharge publiques, ordures, bruit, nuisances sonores, poussière, couche d'ozone, contamination ou même catastrophes. La représentation de l'environnement est donc marquée par les expériences individuelles des habitants ;

[424] **Anglicisme** est un mot ou une locution emprunté à la langue anglaise et utilisé dans une autre langue notamment le français.
[425]Wikipedia l'Encyclopédie libre: http://fr.wikipedia.org/wiki/Environnement
[426] Maresca B. & Hebel P., 1999, *L'environnement, ce qu'en disent les Français,* CREDOC, La documentation française, Paris.

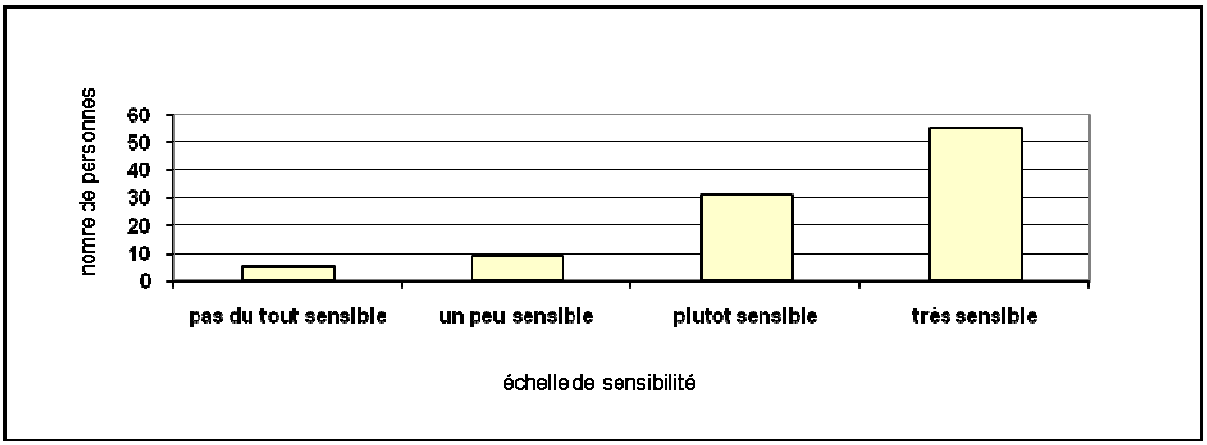
- Les dimensions données à l'environnement sont très variables. Elles commencent de « chez moi, où je vis, mon entourage » pour désigner le cadre de vie dans une temporalité actuelle ou pour atteindre l'échelle planétaire et une temporalité plus durable « avenir de la planète, nature, protection des faunes et flores, etc. » ;

- Plutôt qu'à la nature, certains habitants associent l'environnement à l'aspect anthropologique. Nous notons donc des réponses relatives à la vie quotidienne, sociale et citadine telles que « les êtres humains, le civisme, la santé, la discipline de la population, le bien-être, les modes de vie… ». Ce choix qui privilégie les interactions des hommes et des groupes sociaux sur la nature est marqué par les problèmes de la vie urbaine et les nuisances qui en découlent. L'environnement dépasse son aspect naturel pour atteindre une dimension sociale imprégnée des expériences quotidiennes et citadines des uns et des autres. Notons que 75% des personnes interrogées ont toujours vécu à Alger et que 24% des 25% restants ont toujours vécu dans le milieu urbain, sans lien direct avec la campagne.

Les habitants d'El Mohammadia perçoivent donc l'environnement dans son sens le plus large. Il peut s'agir du rapport à la nature, à la ville ou des deux. Il peut représenter l'échelle locale, mondiale ou les deux.
Ces représentations personnelles de l'environnement déterminent la sensibilité de chaque individu. Il nous semble donc intéressant de mesurer cette sensibilité chez chaque habitant.

4.3 Un peu, beaucoup ou extrêmement sensibles ?

Pour rendre compte de la sensibilité individuelle à l'environnement et l'analyser, nous avons demandé à chaque enquêté de situer sur une échelle d'évaluation, son degré de sensibilité à l'environnement. « Sur une échelle de 0 à 10, où situez-vous votre sensibilité à l'environnement ; de "pas du tout" à "extrêmement sensible" ? » En formulant cette question, notre souci est d'établir un rapport à la fois qualitatif et quantitatif entre la sensibilité des habitants et leur environnement. Quel est le nombre de personnes sensibles à l'environnement et à quel point le sont-ils ? Quels sont les indicateurs de cette sensibilité ?
Les résultats obtenus nous ont permis de dessiner le graphique suivant :



Source et traitement : M. Abou Warda 2005

Fig. 76 - La sensibilité environnementale dans la commune d'El Mohammadia

86% des personnes interrogées s'estiment sensibles ou très sensibles à l'environnement face à 11% seulement de « pas ou peu sensibles ». 55 % des personnes interrogées évaluent leur sensibilité environnementale entre 8 et 10/10. Ces résultats permettent d'établir un rapport à la fois qualitatif et quantitatif entre la sensibilité des habitants et leur environnement. Nous pensons en effet que les différentes composantes du cadre de vie s'entremêlent pour moduler la représentation de l'environnement chez l'habitant. L'utilisation du logiciel MODALISA a permis dans ce cadre d'effectuer des croisements entre les différentes données de l'enquête et d'identifier les indicateurs suivants :

4.4 Indicateurs de la sensibilité à l'environnement

4.4.1 La composante sociale

1. 59% des femmes interrogées sont très sensibles à l'environnement, face à 51% des hommes. Il en va de même pour les plus âgés, et notamment les retraités. La sensibilité à l'environnement s'accroît avec l'âge. 71.5 % des personnes âgées entre 55 ans et plus sont très sensibles à l'environnement face à 44% seulement des jeunes âgés entre 18 et 24 ans ;
2. Les études contribuent à augmenter la sensibilisation à l'environnement : 81% des personnes très sensibles à l'environnement ont un niveau supérieur ou égal ou baccalauréat. Les sujets " jeunes" étudient, au cours de leur formation scolaire,

l'environnement et ses risques sur leur cadre de vie et sur la planète. Ils prennent conscience à la fois de l'importance de cette dimension et de sa fragilité ;

3. Hormis les artisans commerçants qui ne sont pas nombreux dans notre échantillon, 74% des cadres sont très sensibles à l'environnement face à 60% de retraités et 38 % d'étudiants, 33% respectivement pour les inactifs et les employés. Les cadres, dont la profession exige des efforts intellectuels, ont besoin d'un environnement favorable après les heures de travail. Ce qui explique en grande partie leur sensibilité. Les retraités, qui ont dans leur majorité des déplacements limités, sont confrontés aux problèmes environnementaux locaux et ils y sont, par conséquent, sensibles.

4.4.2 La composante urbaine

Quel est le rôle de l'immobilier urbain dans le développement de la sensibilité à l'environnement ? La densité de l'espace résidentiel semble être liée à la sensibilité environnementale : 57% des personnes les plus sensibles à l'environnement habitent dans des logements collectifs, face à 44% dans des habitats individuels. L'écart du pourcentage entre habitat collectif et individuel permet de définir la densité en tant qu'indicateur pertinent de la sensibilité environnementale : le logement collectif implique un usage collectif des copropriétés, des espaces publics, des infrastructures et des équipements, etc. Il en résulte une sensibilité croissante à l'environnement.

Pour mieux connaître le cadre de vie de ces habitants, nous avons réparti les interrogés par secteurs urbains. Les résultats obtenus par les opérations de croisements de données nous ont permis de constater que les secteurs où les habitants sont les « plus sensibles » à l'environnement sont les deux secteurs les plus peuplés, à savoir Cinq-Maisons (68.8%) et Lavigerie (63.6%). Le taux d'occupation par logement (TOL) dans ces deux secteurs est en moyenne de 6 à 8[427] . Il est dû à la concentration d'habitat type HLM (la cité des Dunes à Cinq-maisons et la cité Méditerranée à Lavigerie).

Ces logements sont caractérisés par une forte densité atteignant parfois les 12 personnes par logement[428]. Le cadre de vie intervient donc de façon directe dans la façon dont l'individu perçoit et ressent l'environnement. Moser explique à cet égard que « *es analyses centrées sur le bien-être*

[427] POS U34, U33 El Mohammadia.
[428] Données recueillies lors de l'enquête.

permettent de mettre en relation l'exposition à la nuisance incriminée avec les expériences de qualité de vie des populations concernées. »[429]. La sensibilité environnementale est de fait marquée par un ensemble d'éléments qualitatifs en rapport avec le cadre de vie et les expériences individuelles. Ce sont ces éléments qui vont, autant que les indicateurs quantitatifs, imprégner les représentations, perceptions et logiques de pensée des individus. « *C'est aussi le cadre de vie de l'individu avec ses particularités, la manière dont il est investi et façonné par l'homme qui participe de l'identité de l'individu et donne signification son comportement* »[430], souligne le même auteur.

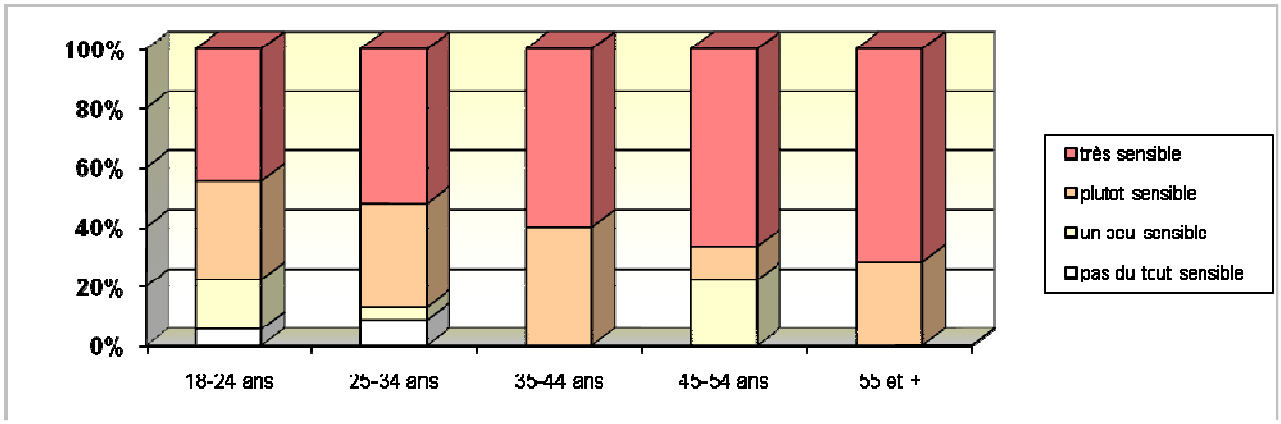
4.4.3 Le choix résidentiel

Il consiste à prendre en compte, lors du choix du logement, les diverses caractéristiques relatives à la localisation, l'environnement, le statut d'occupation, l'architecture de l'immeuble, la superficie, le confort, le prix, etc. Il s'agit d'un arbitrage, un compromis qui, au meilleur des cas, tend à concilier les différents critères, mais qui le plus souvent privilégie certains aspects par rapport à d'autres.

Toutefois, ce choix n'est pas accessible à tous les ménages. Plusieurs contraintes, dont le facteur économique, font que l'accès au logement en Algérie est un véritable privilège : « *Une famille à revenus moyens doit épargner tous ses revenus annuels pendant environ neuf ans en Algérie, pour être en mesure d'acheter un logement de qualité moyenne dans les grandes villes.* »[431]. C'est ce qui ressort d'une étude internationale publiée sur le site de la Banque mondiale.

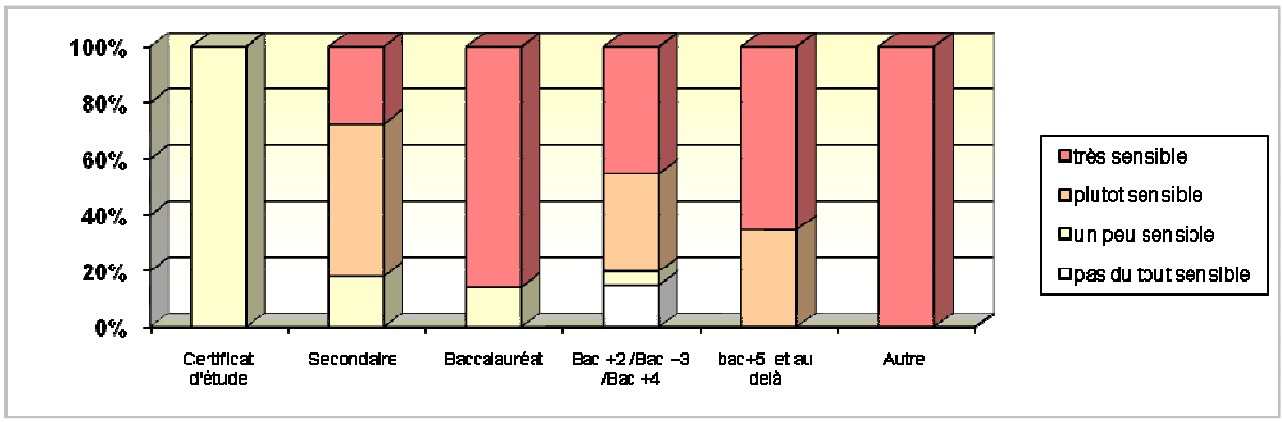
L'étude en question compare les indicateurs de performance et les politiques du logement dans huit pays de la région MENA : l'Algérie, l'Égypte, l'Iran, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et le Yémen. Son rapport affirme, d'après l'analyse des données sectorielles relatives à chaque pays, que c'est l'accessibilité au logement plutôt que sa disponibilité qui pose problème : « *Lorsque l'accessibilité est examinée au moyen du ratio prix des logements/revenus, nous voyons que dans plusieurs des pays de l'échantillon, le prix du logement est extrêmement élevé et que les niveaux d'accessibilité sont faibles* »[432].

[429] Moser G., 2003, « Questionner, analyser et améliorer les relations à l'environnement », op.cit, p37.
[430] Ibid
[431] « La performance macroéconomique et sectorielle des politiques du logement dans des pays de la région MENA »
[432] *Ibid*.



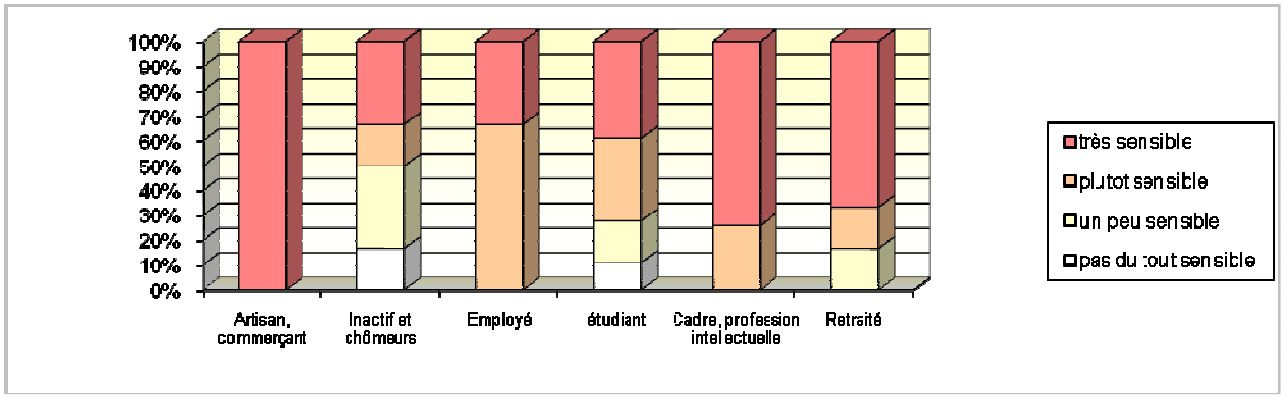
Source et traitement : M. Abou Warda 2005

Fig. 77 - Sensibilité environnementale par tranche d'âge



Source et traitement : M. Abou Warda 2005

Fig. 78 - La sensibilité à l'environnement par niveau scolaire



Source et traitement : M. Abou Warda 2005

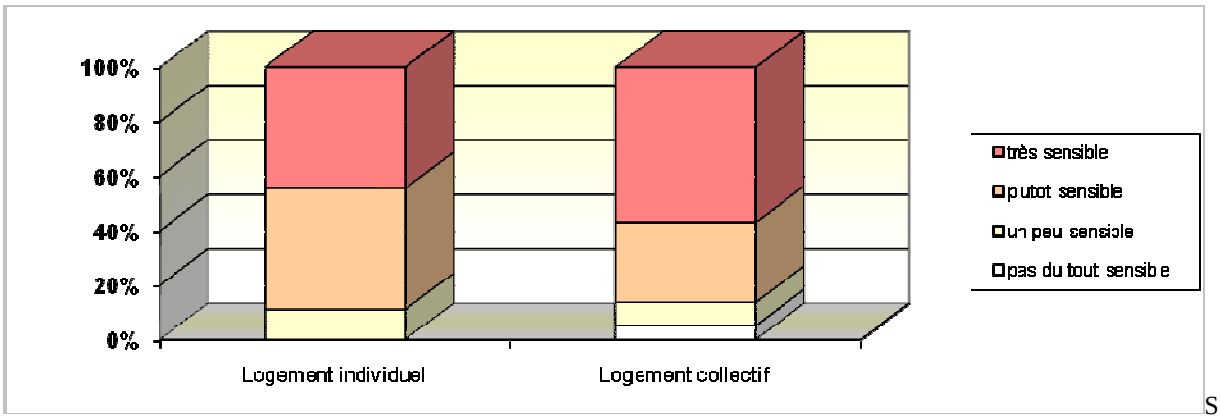
Fig.79- La sensibilité à l'environnement par position sociale

L’aspect économique en termes de prix du logement est le premier critère pris en compte lors du choix résidentiel. C’est du moins ce que nous avons constaté dans notre commune d’étude. 66% de nos interrogés ont choisi le prix du logement comme premier critère pris en compte dans leur installation. Ce choix semble être au détriment d’autres critères comme l’environnement (18%) et la qualité architecturale (16%). On s’interroge donc sur les possibilités réelles d’effectuer un choix résidentiel en notant que 64% des habitants interrogés n’ont pas eu la possibilité de choisir leur logement. On s’interroge également sur l’effet que peut avoir le fait de ne pas pouvoir concilier les différentes caractéristiques, y compris l’environnement, dans le choix résidentiel.

Dans ce cadre, les données de notre enquête permettent de constater que la sensibilité à l’environnement est, pour des raisons différentes, développée chez l’ensemble des habitants interrogés (ayant pu et n’ayant pas pu effectuer un choix résidentiel).

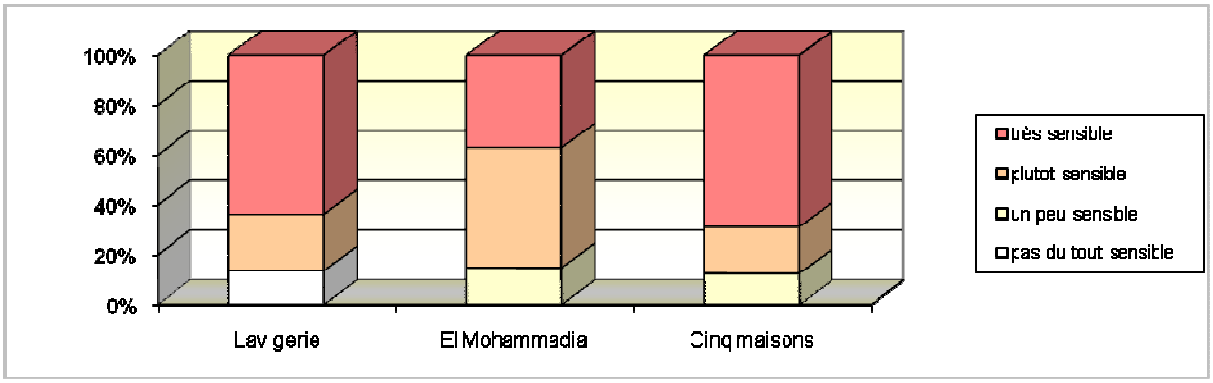
- 61% des enquêtés qui ont fait le choix de leur logement actuel s’estiment "très sensibles" à l’environnement. Le fait d’avoir le « privilège » de choisir le logement permet d’avoir des critères de sélection, dont l’environnement. Il y a donc une forme de sensibilité environnementale préalable qui se développe chez l’individu. Reste encore que cela dépend, comme nous venons de l’expliquer, du budget familial consacré à l’installation ;
- 58% des sujets n’ayant pas pu choisir leur logement se déclarent très sensibles à l’environnement. On peut dès lors supposer que :
    - ces personnes sensibles à l’origine, n’ont pas pu prendre en compte le critère environnemental lors de leur installation ;
    - ou elles se sont sensibilisées à l’environnement après leur installation ;
    - elles subissent donc les problèmes environnementaux sans avoir vraiment le choix de rester ou de quitter leur logement.

Le fait de ne pas pouvoir choisir son logement contribue à développer la sensibilité à l’environnement : l’habitant a le sentiment de subir cet environnement qu’il n’a pas choisi, et qui lui est donc imposé.



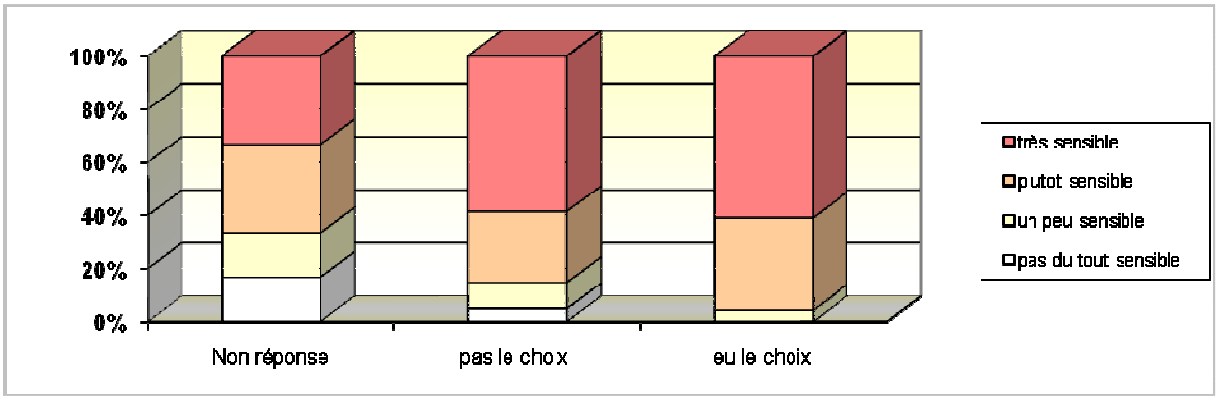
Source et traitement : M. Abou Warda, 2005

Fig. 80 - La sensibilité environnementale par type de logement



Source et traitement : M. Abou Warda, 2005

Fig. 81- la sensibilité à l'environnement par secteur urbain



Source et traitement : M. Abou Warda, 2005

Fig. 82 - La sensibilité à l'environnement par raison d'installation

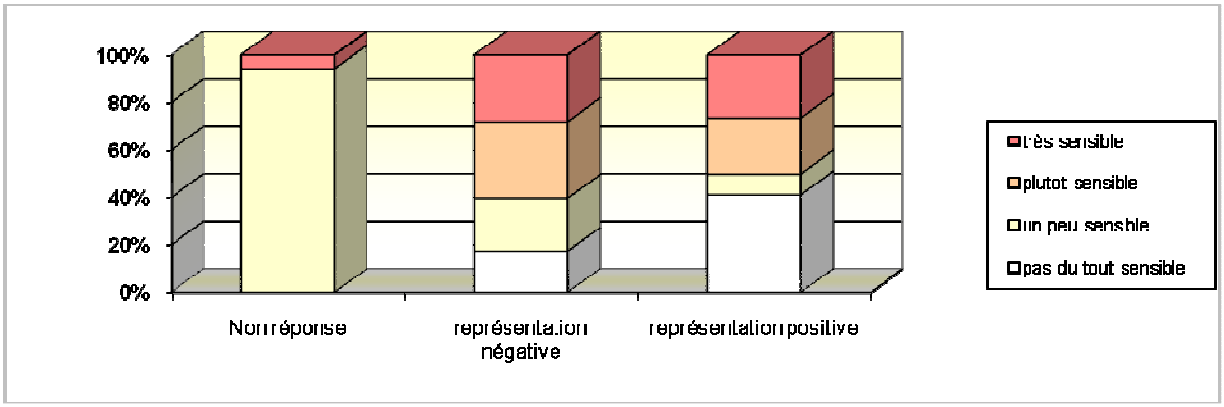
Les expressions que nous avons recueillies : "Obligé d'accepter", "Moi, je n'ai pas eu le choix de m'installer ici», «Contrairement à d'autres personnes, je n'ai pas les moyens de décider où j'habite »[433], révèlent également un sentiment d'injustice qui s'affirme par la comparaison avec les habitants ayant eu le choix d'installation.

Ces sentiments interviennent dans la perception du vécu et, donc, dans les jugements que les habitants portent sur leur environnement.

4.4.4 Représentations psychologiques

Dans le contexte des dimensions "immatérielles", nous nous intéressons aux représentations psychologiques que les individus se font de leur environnement. Nous avons à cette fin classé ces représentations en deux catégories, à savoir les représentations à signification positive de l'environnement (où l'environnement fait penser à la nature, les espaces verts, la mer, la vie…) et les représentations à signification négative où l'environnement est associe à « pollution, insalubrité, maladies, effet de serre, catastrophe …».[434]

Ainsi, l'analyse du graphique suivant nous permet de constater que la sensibilité chez les individus faisant une représentation négative de l'environnement est supérieure à celle des personnes lui attribuant des valeurs positives.



Source et traitement : M. Abou Warda 2005

Fig. 83 - La sensibilité environnementale selon les représentations psychologiques de l'environnement

Concrètement, 62% et 54% des personnes ayant une représentation négative de l'environnement sont respectivement « sensibles » à « très sensibles » à l'environnement face à 38% et 43% des

[433] Expressions extraites de nos entretiens avec certains habitants de la commune.
[434] Expressions recueillies lors des entretiens.

personnes lui ont donné des représentations positives. Cela permet d'affirmer que les représentations psychologiques et morales des individus véhiculent leurs jugements de valeur en ce qui concerne la sensibilité à l'environnement.

En somme, la sensibilité à l'environnement se conjugue au contexte social et urbain des habitants. La relation homme/environnement laisse intervenir de multiples indicateurs à différentes échelles. « *Les perceptions, les attitudes et les comportements de l'individu sont analysés avec le contexte physique et social de référence, c'est-à-dire dans lequel ils se manifestent* »[435]. Notre enquête nous a donc permis de retenir les variables suivantes :

Indicateurs de la sensibilité environnementale
Femme (+)
Age (+)
Diplôme supérieur (+)
Cadres, profession intellectuelle (+)
Habitat collectif (+)
Habitat dense (+)
Choix résidentiel (+)
Représentation négative de l'environnement (+)

Source. M. Abou Warda 2005

Tab. 38 - Tableau synoptique des indicateurs retenus

5. La sensibilité au bruit

Après avoir rendu compte de la sensibilité à l'environnement dans la commune d'El Mohammadia, nous avons besoin de mettre l'accent plus particulièrement sur la sensibilité des habitants interrogés quant au bruit. Notre objectif est de savoir si le bruit est une préoccupation environnementale dans la commune, car nous ne pouvons pas analyser la pertinence des actions adoptées par les pouvoirs publics pour réduire le bruit en l'absence d'une demande sociale d'un environnement plus « calme ». Cependant, nous essayons d'abord de comprendre ce que représente le « bruit » chez nos interrogés.

[435] Moser G., 2003 « Questionner, analyser et améliorer les relations à l'environnement », op.cit, p16.

5.1 Les représentations du bruit

Dans les chapitres théoriques, nous avons pu rendre compte des deux notions qui permettent de définir le bruit à savoir le son et la gêne (cf. chapitre II).

Nous nous appuyons dans notre analyse sur la norme NFS 30 105 AFNOR et sur les approches, les études de spécialistes de l'environnement en général et du bruit en particulier[436]

Nous savons que les représentations mentales influencent le sentiment de gêne chez les individus. Mais, que pensent les habitants du bruit ? Et quelles sont les représentations qu'ils peuvent avoir de ce phénomène ? Nous avons donc posé à nos interlocuteurs la question « Qu'évoque pour vous le mot "bruit" ?»

Le traitement des réponses recueillies nous permet de constater que :

- 58% des personnes questionnées pensent de façon spontanée aux différentes sources du bruit :
    - 40% automobiles/ avions,
    - 10% activités économiques,
    - 10% voisinage/ musique,
    - 8% chantiers et travaux publics.

A travers ces réponses, nous pouvons constater que ces personnes éprouvent de la gêne envers des sources bien précises.

- Pour 29% de notre échantillon, le bruit est synonyme de nuisance et de désagrément. On relève alors plusieurs expressions exprimant la gêne comme par exemple : « la nuisance », « l'agression par décibels », « le stress », « la nervosité », « les personnes âgées », « le mal de tête », « l'anxiété », « le désagrément »… Les enquêtés sont gênés de façon directe par les bruits de toutes origines.
- Pour 7% des sujets interrogés, le bruit fait penser à la ville, au centre urbain, à la capitale, ce qui renvoie à l'environnement sonore d'Alger. La ville est caractérisée par des réseaux denses de transport, une forte mobilité des populations et une grande dynamique sociale et économique. En plus de ces aspects spatiaux, sociaux et économiques relatifs à la ville en général, la représentation du bruit renvoie à la dimension identitaire de chaque ville puisque chacune a ses

[436] Cf. chapitres I et II.

propres ambiances sonores qui constituent des traits marquants de son identité. Ainsi, nous nous accordons avec P. Amphoux pour dire que les bruits dans la ville constituent des ambiances sonores différenciées qui caractérisent le son.

« La *ville, dans sa diversité, produit des ambiances sonores différenciées : le marché, la place publique, le parc, la cloche de l'église, le boulevard animé, le belvédère, le premier tramway du matin, le commerçant du coin, la cour de l'école… et bien d'autres encore. Chacun de ces sons caractérise ou typifie un lieu, un moment ou une activité qui, dans la mesure où ils sont propres à la ville considérée, lui confèrent* ***une certaine identité***. »

- 4,8% des personnes interrogées associent le bruit à la vie en le considérant comme un phénomène inéluctable. Le bruit, même provoquant gêne et désagrément[437], est pour ces personnes, considéré comme faisant partie de la vie quotidienne. Il est donc complètement accepté parce qu'il est indissociable du mode de vie urbain volontairement choisi.
- Certaines expressions révèlent un effet "d'accoutumance", comme par exemple : « on vit avec », « la routine », « le bruit, c'est normal ». Les individus semblent « s'habituer » au bruit. C'est une réaction que nous retrouvons dans « *La bête Humaine* » d'Emile Zola où l'auteur décrit un paysage sonore gênant auquel l'héroïne, Séverine Roubaud , finira par s'habituer : « *Dans les premiers temps de son mariage , ces bruits violents de la gare, coup de sifflet, chocs de plaques tournantes, roulement de foudre, ces trépidations brusques pareilles à des tremblements de terre, qui la secouaient avec les meubles, l'avaient affolée.* ***Puis peu à peu l'habitude était venue****, la gare sonore et frissonnante entrait dans sa vie ; et maintenant* ***elle s'y plaisait****,* ***son calme était fait de cette agitation et de ce vacarme.*** »[438]
- Enfin, nous avons relevé des réponses singulières (0.2%), mais qui nous semblent très significatives. Certains interrogés ont directement lié le bruit au respect d'autrui et donc au civisme et comportements individuels dans la société. La représentation du bruit est, dans ce contexte, construite par la responsabilisation de ses acteurs. On constate alors que les jugements portés sur le bruit mettent en cause, de façon directe, la relation avec autrui mais n'engagent pas, pour autant, d'efforts pour le faire cesser.

[437] Ces personnes déclarent dans l'enquête être préoccupées et gênées par le bruit.
[438] Zola E., 1890, *La bête Humaine*, rééditée en 1987, Fasquelle 508p, p. 208.

« *Disons pour faire bref que l'objet bruit est multiple, non seulement parce que les sources ou les agents sont multiples, mais également parce que les représentations que s'en font les sujets sont multiples. Ces représentations dont la fonction essentielle est de refléter les rapports sociaux tout en contribuant à les édifier* »[439]

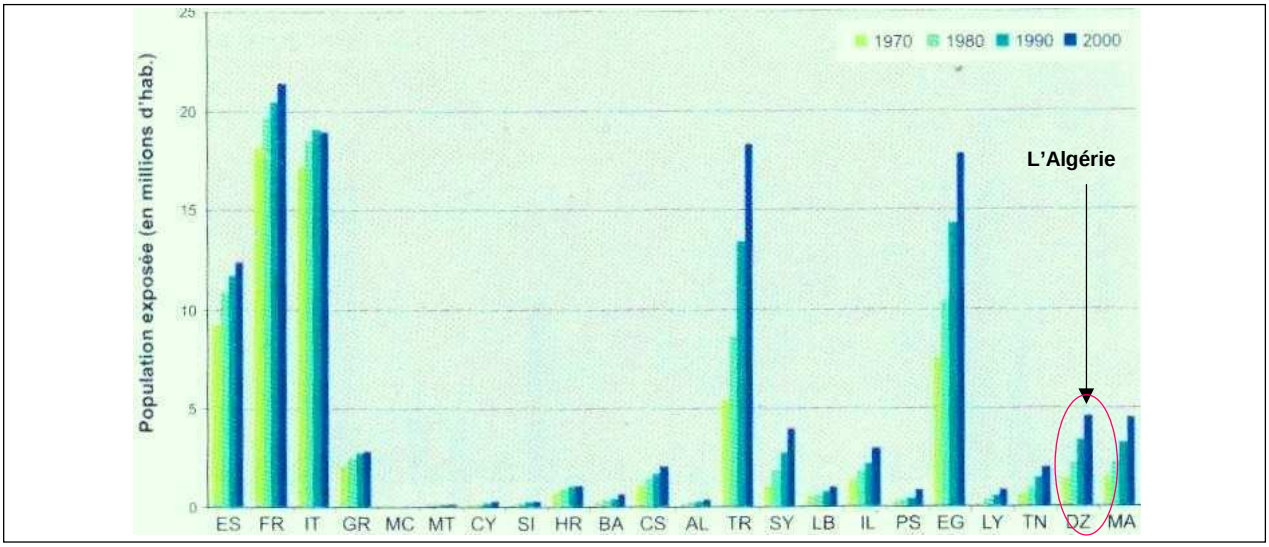
5.2 Le bruit, une préoccupation ?

L'analyse des réponses collectées permet de comprendre pertinemment que le bruit connote une représentation négative synonyme de mal-être et de désagrément. Cependant, nous allons plus loin pour savoir si cette nuisance constitue réellement une préoccupation publique.

Nous avons donc posé la question de façon directe : « Etes- vous gêné par le bruit ? »

Il est utile dans ce contexte de faire la distinction entre la gêne ou la sensibilité au bruit et l'exposition au phénomène.

- Parmi les 100 personnes interviewées, 95% ont répondu « oui » à cette question, contre 5% seulement ayant répondu « non ». Le bruit constitue en effet un problème pour les habitants de la commune. Une récente étude estimative des populations exposées à un bruit supérieur à 55 décibels, entre 1970 et 2000, place l'Algérie en 06ème position, c'est-à-dire parmi les pays dans lesquels les populations sont les moins exposées aux nuisances sonores.



Source : Plan bleu, d'après l'Agence Européenne de l'Environnement (AEE)

Estimation à partir d'une évaluation 1998 de l'AEE de la proportion de la population dans l'Union exposée à un bruit routier de plus de 55 décibels. On a déduit, à partir de l'intensité en trafic du PIB de chacun des pays méditerranéens, la proportion de la population exposée dans chacun d'entre eux. Les évolutions ont été liées au taux d'urbanisation.

Fig. 84 - Population exposée au bruit routier supérieur à 55 décibels, 1970-2000

[439] Aubrée D., 1994 « Mais s'agit-il bien du bruit ? », *les Cahiers de l'habitat*, n°23, p31-39

L'exposition au bruit n'exprime pas, à elle seule, toute la dimension de la problématique. Les préoccupations des habitants interrogés sont exprimées en termes de sentiments désagréables, de malaise et de désagrément, bref en termes de **gêne**. Cela nous revoie au chapitre II, "Le bruit entre sons et gêne", dans lequel nous avons montré que c'est la gêne qui exprime les effets négatifs du bruit sur l'état physique et mental de l'homme.

La gêne est relative à plusieurs indicateurs contextuels[440], comme la directive de l'OMS relative à l'environnement le note :

« *La gêne des populations dépend non seulement des caractéristiques du bruit, y compris sa source, mais également dans une grande mesure de nombreux facteurs non-acoustiques, à caractère social, psychologique, ou économique.* »[441]. Dans notre étude du cas algérien, nous essayons donc d'identifier ces indicateurs par rapport aux spécificités locales de notre commune d'étude.

5.3 Les sources du bruit

L'exposition au bruit est l'un des facteurs déterminants de la gêne. Il est vrai que les mêmes bruits gênent différemment deux personnes. Pour cela, nous nous intéressons en premier lieu à la source du bruit et donc à la source de la gêne.

-La principale source de gêne dans la commune est la circulation urbaine : 38% des personnes interrogées se déclarent gênées par les bruits des automobiles, motos et poids lourds. Rappelons que l'un des principaux critères retenus lors de l'échantillonnage était d'habiter dans un rayon de 400 m autour d'une infrastructure routière. La commune est, de plus, structurée par un maillage viaire étendu (l'autoroute de l'Est 4 km, les routes nationales RN24 et RN5, respectivement 3.100 km et 4.200 km, la voirie de desserte 24.38 km et les chemins 7.48 km)[442]. L'exposition au bruit peut atteindre les 100 dB (A), seuil susceptible de provoquer des lésions, selon le ministère de la Santé publique. La gêne pourrait donc être justifiée en partie par l'exposition permanente au bruit routier[443] :

[440] Cf. chapitre I, II

[441]:www.who.int/docstore/peh/noise/bruit.htm

[442] Source : Commune d'El Mohammadia (service d'Urbanisme).

[443] Nous allons expliquer ultérieurement les autres aspects contextuels qui font que deux personnes exposées au même bruit ressentent la gêne de manière différente (cf. chapitre III).

- les répondants citent, majoritairement, le bruit de voisinage comme deuxième source de gêne. Les conversations et parfois cris, la télévision, les machines, la musique venant de "chez les voisins" sont désagréables pour 26% des personnes interrogées.
Notons que 90% des personnes gênées par le voisinage habitent dans des appartements[444] et que l'habitat collectif (type appartement) constitue 64% des logements de la commune ;

- 19% des enquêtés sont sensibles au bruit des transports aériens. Cela est dû à la proximité de l'aéroport international Houari Boumediene situé à 15 km de la commune ;

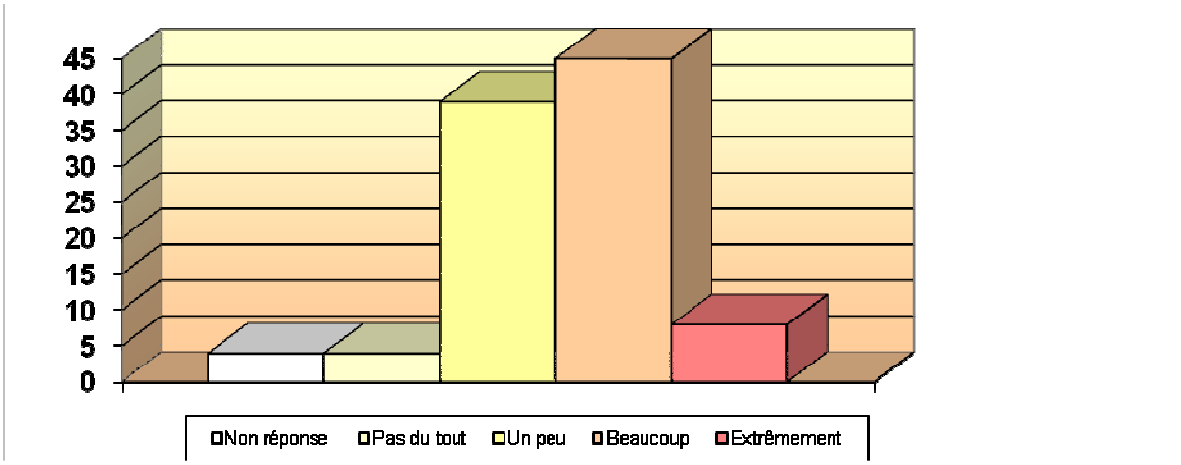
- le bruit des commerces et des activités gêne 17% des interviewés. La commune d'El Mohammadia connaît une effervescence économique du fait de la présence d'une zone industrielle sur son territoire et de la prolifération des équipements du secteur tertiaire. La plupart des industries sont implantées sur la rive droite d'Oued El Harrrach. Parmi elles, ENAFARM[445], SAIDAL[446], HYUNDAI[447] mais également deux usines de production pétrochimique à savoir SPIC[448]et ENPC[449]. La zone industrielle accroît de façon significative le transport des marchandises et donc le bruit que les véhicules peuvent provoquer. Quant au tertiaire, les commerces de proximité, marchés et ateliers ne laissent pas les habitants indifférents. Il s'ajoute à cela les vendeurs ambulants qui sillonnent les quartiers résidentiels et qui utilisent les cris pour attirer les éventuels clients.

5.1 Un peu, beaucoup ou extrêmement gêné ?

Gualezzi affirme, pour expliquer la relativité de la gêne sonore, que « *tous les individus ne sont pas égaux face au bruit* »[450]. Pour se saisir de cette relativité, nous avons représenté les situations de gêne par des niveaux attribués sur la base d'une échelle de 1 "Pas du tout" à 4 "extrêmement" gêné. Les réponses peuvent nous fournir le matériau nécessaire à l'évaluation de la gêne selon les caractéristiques et spécificités personnelles de chaque habitant. Ainsi, nous obtenons le graphique

[444] Données de la même enquête.
[445] ENAFARM : usine de produits pharmaceutiques
[446] SAIDAL : groupe de production pharmaceutique.
[447] HYUNDAI : service commercial et après-vente du constructeur automobile.
[448]SPIC : Société de Plastique & Industrie Cosmétique
[449] ENPC : Entreprise nationale des plastiques et caoutchoucs
[450] Gualezzi J-P., *dir*, 1998, *Le bruit dans la ville*, op.cit, p II.22.

suivant :



Source et traitement : M. Abou Warda 2005

Fig. 85 - Variation de gêne sonore des enquêtés

45% des personnes interrogées dans le cadre de notre enquête sont « beaucoup affectées » par le bruit. Cela montre que cette nuisance pose un problème environnemental sérieux dans la commune. Mais quels sont les facteurs intervenant dans la gêne sonore ? Et comment peut-on les expliquer ?

Le croisement des résultats obtenus avec les données contextuelles de l'enquête permet d'identifier des indicateurs multidimensionnels.



Source : M. Abou Warda

Fig. 86 - La zone industrielle contient de nombreuses industries bruyantes et polluantes

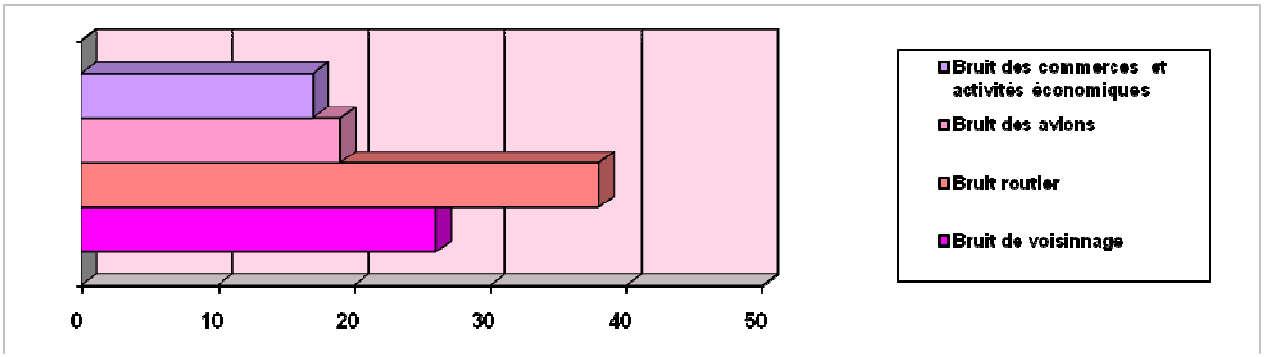
Ateliers de mécanique, tôlerie et réparation de voiture au rez-de-chaussée des immeubles d'habitation



Selon le quotidien national "El khabar" du 16/11/2005, les habitants du quartier ont porté plainte auprès des pouvoirs publics pour fermer ces "ateliers nuisants".

Source : M Abou Warda

Fig. 87- Les habitants sont exposés à la fois au bruit routier, bruit de voisinage et activités bruyantes.



Source et traitement : M. Abou Warda 2005

Fig. 88 - Les sources principales de la gêne sonore dans la commune d'El Mohammadia

5.3.1 Age et état de santé

Comme nous le constatons sur le graphique (figure 92), la sensibilité au bruit augmente avec l'âge. 29% des interrogés âgés de 55 ans et plus, sont extrêmement gênés par le bruit, face à 20 % chez les personnes âgées entre 35 et 44 ans et 6% chez les jeunes entre 18 et 24 ans.

Nous remarquons également que les 15% de personnes ayant préféré ne pas répondre à la question sont âgés entre 18 et 34 ans. L'état d'hésitation de ces personnes à répondre par « pas du tout » ou à ne pas répondre de façon directe, nous laisse supposer qu'ils ne sont pas affectés par le bruit. Notons également que 61% des jeunes entre 18 et 24 ans ne sont que « peu gênés » par les nuisances sonores.

Seulement, l'indicateur « âge » ne permet pas d'interpréter, à lui seul, l'ensemble des données relatives à la gêne. Sinon, comment expliquer que 61% des personnes âgées entre 25 et 34 ans sont « beaucoup affectées » par le bruit contre 44% des questionnés âgés entre 45 et 54 ans ?

Nous avons donc besoin d'intégrer d'autres indicateurs tels que l'état de santé, la position sociale (en termes d'emploi), la localisation spatiale (par secteur), le type d'habitat….

Ainsi, près de 56% des personnes malades sont « extrêmement gênées » par le bruit. 46% des personnes saines n'en sont « pas du tout affectées ». Dans l'ensemble, 89% des personnes malades se déclarent " beaucoup " à" extrêmement" gênées par le bruit, contre 24% seulement des personnes saines. Et 92% des personnes extrêmement gênées par le bruit sont malades. Notons également que 61% des questionnés souffrent de maladies chroniques. Ces maladies, respiratoires pour la plupart, sont imputables à l'humidité du climat et à la pollution de l'air provoquée par la zone industrielle ainsi que par la proximité de la décharge d'El Semar à 5 km.

Comment expliquer que les personnes asthmatiques sont les plus gênées par le bruit ?

Le docteur S. Benyelles, pneumologue à l'Institut Arthur Vernes explique que « *d'un point de vue médical, le bruit n'est pas un facteur déclencheur de la crise d'asthme, mais le stress que le bruit peut entraîner pourrait la déclencher*»[451]

Selon l'association « Asthme et allergies », ce type de maladie développe la sensibilité au stress et provoque des troubles du sommeil : « *Le stress et les soucis peuvent aggraver un asthme existant […] Il existe une variation naturelle de l'asthme qui coïncide avec notre rythme du sommeil. Il est plus important aux premières heures du jour (entre 3 et 5 heures du matin). L'asthmatique est alors réveillé par des quintes de toux ou une respiration sifflante. Il peut aussi*

[451] Entretien avec le docteur Benyelles , pneumologue, l'Institut médical Arthur Vernes, Paris le 20/12/2005 à 15h00

être oppressé au lever, même si le sommeil n'a pas été perturbé. »[452]

Du fait des difficultés respiratoires, les personnes asthmatiques souffrent de troubles du sommeil, ce qui ne fait qu'augmenter leur sensibilité au bruit, comme le confirme le Dr Benyelles : « *Durant la phase post-crise, les personnes asthmatiques sont très sensibles à plusieurs facteurs, notamment la poussière et le bruit* »[453]. Il ajoute dans ce contexte que « *leur besoin de repos fait qu'elles ressentent le bruit plus que les personnes saines* »

La santé physique et la santé mentale sont toutes les deux directement liées à la sensibilité au bruit. L'état de santé peut donc contribuer à déterminer la gêne puisque les personnes malades sont les plus gênées par le bruit.

5.3.2 Nature de l'activité professionnelle

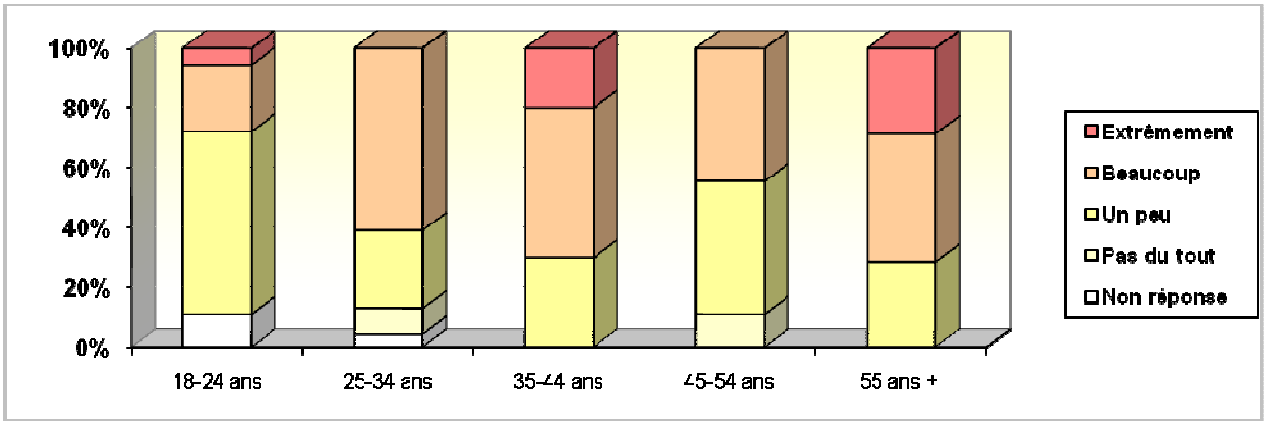
Par ailleurs, nous avons besoin de savoir si la nature de l'emploi exercé par nos questionnés a des effets sur leur sensibilité au bruit. Les résultats nous montrent que, contrairement aux inactifs et chômeurs (33% « peu affectés » par le bruit), les retraités, les employés et les cadres-professions intellectuelles, sont les « plus gênés » par le bruit avec des pourcentages respectifs de (40%), (40%) et (20%).

Nous pouvons expliquer cela par :

- l'âge avancé des retraités et leur présence quasi-permanente dans leur quartier (pas d'activité professionnelle, moins de déplacements) ;
- la pression du travail, monotonie de la routine, et effort mental et intellectuel pour les employés et les cadres.

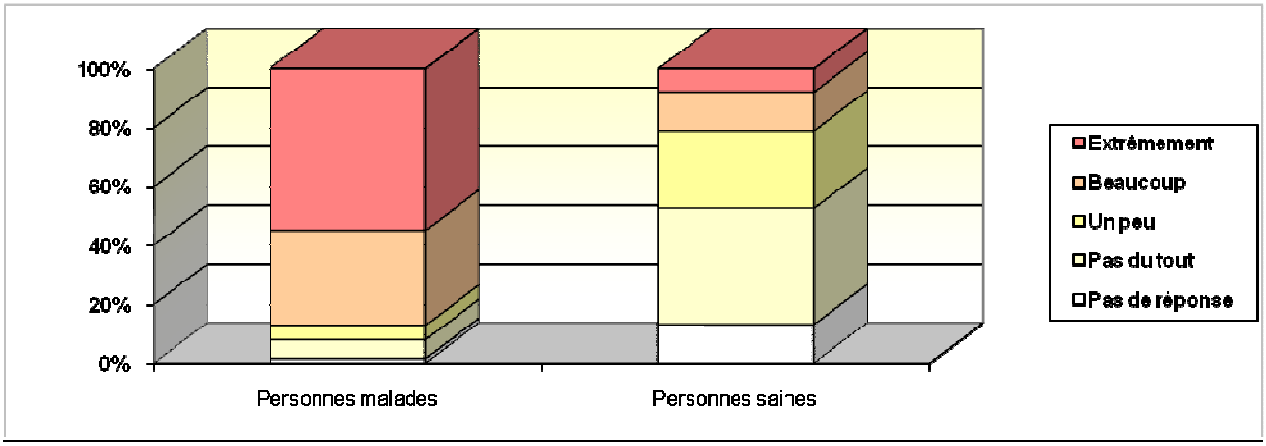
Signalons, dans ce contexte, que la totalité des artisans-commerçants que nous avons pu interroger ont déclaré être « beaucoup gênés » par le bruit. Cette gêne est étroitement liée à la nature bruyante de leurs activités (marchés, centres commerciaux animés, ateliers…) et à la durée d'exposition au bruit. Bien que l'exposition sonore entre en ligne, il serait naïf de croire qu'elle est la plus importante dans l'explication de la gêne. D'autres considérations d'ordre psychologique et physique sont aussi importantes. En effet, comparés aux autres professions, l'artisanat et le commerce nécessitent des efforts physiques plus importants (fatigue, stress…).

[452] http://www.remcomp.fr/asmanet/asthme/quest-ce.html
[453] Entretien avec le docteur Benyelles, op.cit



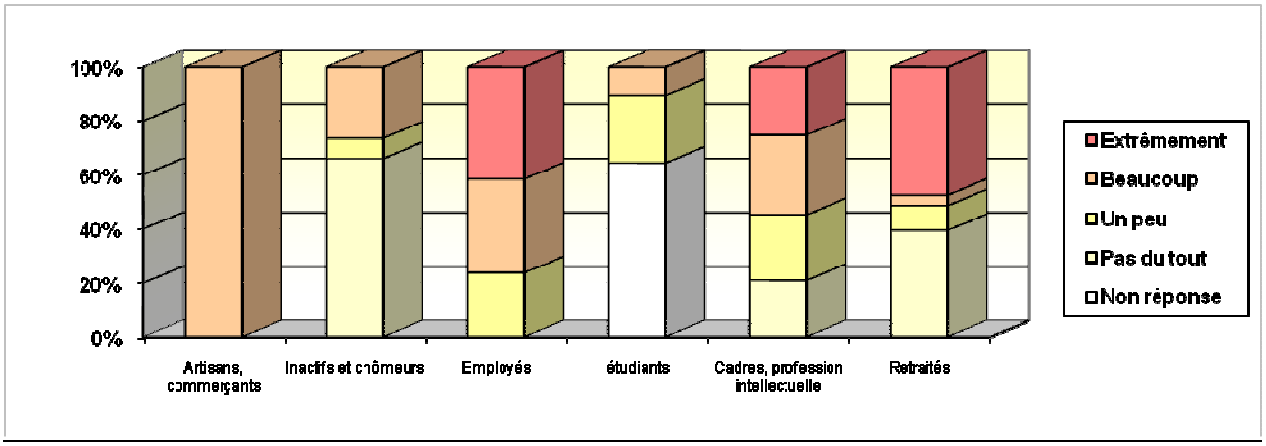
Source et traitement : M. Abou Warda, 2005

Fig. 89 - Variation de la gêne selon l'âge



Source et traitement : M. Abou Warda, 2005

Fig. 90 - Variation de la gêne selon l'état de santé des questionnés

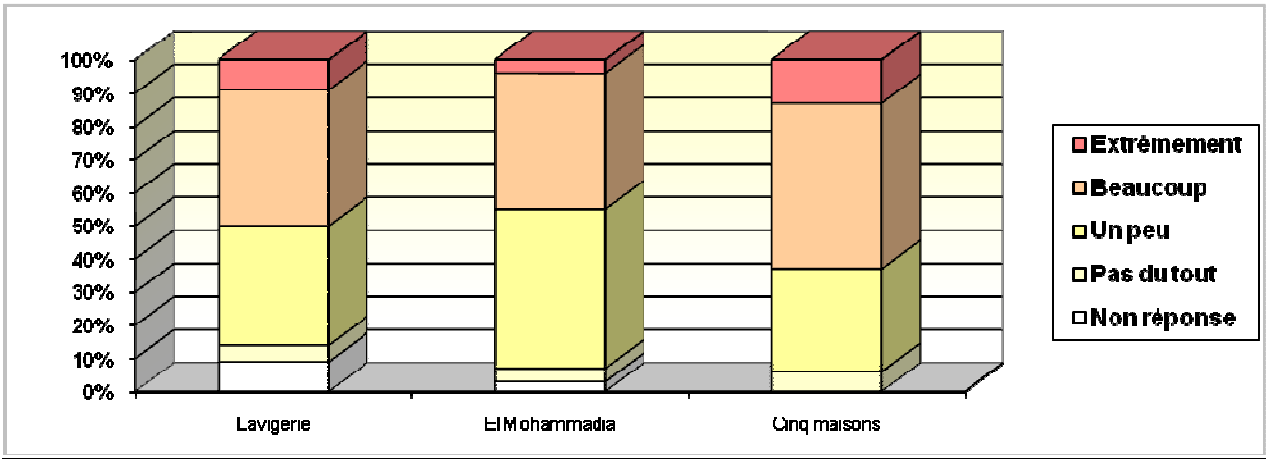


Source et traitement : M. Abou Warda, 2005

Fig. 91 - Variation de la gêne selon l'emploi

5.3.3 Composante urbaine et cadre de vie

Pour localiser les zones de forte sensibilité au bruit dans la commune, nous avons utilisé la même répartition sectorielle que celle de la sensibilité à l'environnement (*cf. supra*) :



Source et traitement : M. Abou Warda, 2005

Fig. 92 - Variation de la gêne selon les secteurs urbains de la commune

53% des interviewés habitants dans le secteur des Cinq-Maisons " sont " beaucoup " à "extrêmement " sensibles au bruit. Les habitants de ce secteur sont, comme nous l'avons montré, les plus sensibles à l'environnement en général. Avec une densité de 138 hab/ha, le secteur de Cinq-Maisons abrite près de 55% de la population communale. L'habitat est, dans cette zone, en majorité de type collectif à forte densité. Le taux d'occupation par logement est de 6 personnes[454]. Le passage de l'Autoroute de l'Est avec ses deux trémies, fait augmenter l'exposition des riverains au bruit routier.

Près de 50% des habitants que nous avons interrogé à Lavigerie sont " beaucoup " à "extrêmement" gênés par le bruit. Rappelons, comme l'avons expliqué dans le cadre de la sensibilité à l'environnement, que ces deux secteurs abritent des zones d'habitats de type (HLM).

La politique des grands ensembles[455] qui s'est "mondialisée"[456] depuis la fin de la deuxième

[454] POS U33 de Cinq-Maisons

[455].agon M décrit les premiers grands ensembles : Ils se composent de grands blocs d'habitation séparés par des jardins communs, orientés vers le soleil, et comprennent des écoles et des magasins construit par Gropius dans la

guerre mondiale a fait l'objet de nombreuses critiques quant à son insertion dans le milieu urbain. « *Ces grands ensembles qui, restant au stade de dortoirs, n'ont jamais réussi à devenir des villes actives* »[457]. Déjà en 1966, E.T. Hall met l'accent sur l'inadaptabilité de cette politique à la culture et aux modes de vie des noirs américains. « *L'immeuble élevé leur semble impropre à satisfaire la plupart des besoins humains de base* »[458]. On peut alors penser que ces immeubles sont inadaptés aux cultures et modes de vie des pays arabes.

La densité, la hauteur du bâti et l'exiguïté des logements sont citées par la plupart des habitants comme étant de véritables contraintes : ces immeubles, dont la hauteur peut aller jusqu'à 15 étages, ne sont pas dotés d'ascenseur (panne permanente) : « *Je réfléchi avant de monter chez moi, puisque je ne pourrai pas descendre et remonter plusieurs fois. Ça serait épuisant.* »[459], nous confie l'un des habitants interrogés lors des entretiens. Faute d'espace, les familles nombreuses[460] organisent même des "tours de sommeil" pour permettre à chacun de se reposer à son tour.[461]

Cette forme d'habitat à forte densité n'est pas appropriée aux caractéristiques culturelles du monde arabe. Dans ces études sur la « proxémie »[462] dans le monde arabe, T. Hall compare l'habitat arabe à l'habitat américain et constate que « *les maisons et les appartements arabes des classes moyennes et supérieures, généralement occupés par les américains au Moyen-Orient, sont beaucoup plus spacieux que les habitations américaines correspondantes […] Ils (les Arabes) sont beaucoup plus sensibles que nous à l'impression d'entassement dans les espaces intérieurs. A ma connaissance, un espace clos doit posséder au moins trois qualités pour pouvoir satisfaire un Arabe : l'ampleur d'abord et le dégagement, de hauts plafonds ensuite, qui n'obturent pas le champ visuel ; et enfin une vue dégagée.* »[463]

---

banlieue de Berlin. Histoire de l'architecture et de l'urbanisme moderne, naissance de la cité moderne 1900-1940, 1986, Casterman, p246.

[456]Selon même auteur, Les premiers modèles ont été construits et présentés comme révolutionnaires dès 1923 en Allemagne. Dans la même période d'autres ont été construits en Autriche, Russie, Belgique, France,…

[457] Ibid

[458] Hall E.T., 1966, *The Hidden Dimension*, doubleday, traduit en 1971 en *La Dimension cachée*, le seuil, Paris, p208.

[459] Entretien effectué le 2/07/2005, dans le cadre de l'enquête par questionnaires.

[460] Les familles, dont le nombre de personnes peut aller jusqu'à 15 par logement.

[461] D'après plusieurs affirmations des interrogés dans ces secteurs à forte densité.

[462] Terme crée par H.T. Hall pour « désigner l'ensemble des observations et théories concernant l'usage que l'homme fait de l'espace entant que produit culturel spécifique »

[463] Hall E.T.,1966, « The Hidden Dimension » p187, Op. cit



Fig. 93 - La forte densité qui caractérise les Cinq-Maisons et ce qu'elle implique comme effets socio-économiques, contribue à augmenter la sensibilité au bruit et à l'environnement en général.



Fig. 94 - Conçues en 1958, les deux "barres" de la cité Les Dunes sont mal insonorisées. Certains habitants n'osent pas ouvrir la fenêtre de peur d'être gênés par les bruits extérieurs



Fig. 95 - Lavigerie connaît également une forte concentration urbaine, sur la photo apparaît l'un des cinq grands immeubles HLM de la cité Méditerranée.

Source : M Abou warda

La perception arabe de l'habitat favorise donc l'ouverture de l'espace et cela *a contrario* à la conception urbaine des HLM (60 m^2 pour des appartements de 4 pièces, 50 m^2 pour des appartements de 3 pièces).

On s'accorde avec T. Hall pour dire que « *la demeure doit en effet pouvoir être l'antidote des tentions occasionnées par la vie urbaine* »[464]. Toutefois on s'interroge : et si la demeure n'est pas cet antidote escompté ? Et si l'habitant est en permanence sujet à ces "tentions urbaines" ? Il éprouvera dans ce cas une certaine fragilité à l'égard de son environnement.

C'est pourquoi nous pensons que la gêne déclarée par les habitants de ces deux secteurs ne révèle pas le désagrément à l'égard du bruit seulement, mais à l'égard de tout l'environnement social et urbain.

Dans notre troisième secteur, El Mohammadia, 45% des enquêtés se déclarent gênés par le bruit. Pourtant, 80% des habitants estiment que le secteur est "calme". En outre, 26% des interviewés affirment que le "calme" est l'un des principaux critères retenus lors du choix de leur logement[465].

Alors, comment expliquer ces données qui semblent en contradiction avec la gêne déclarée ?

Pour cela, nous avons besoin de revenir à la question des représentations[466]. Rappelons que les représentations sont, selon Abric, « […] *une vision fonctionnelle du monde qui permet à l'individu ou au groupe de donner sens à ses conduites et de comprendre la réalité à travers son propre système de références, donc de s'y adapter, de s'y définir une place.* »[467]

Dans la démarche d'évaluation des bruits, Aubrée souligne que « *le bruit dont se plaignent les sujets est le résultat d'une élaboration complexe. Le jugement qui est porté dépend pour une grande part du* ***système de valeurs*** *qui sert de référence plus que des caractéristiques propres à l'objet lui-même.* »[468]

Les jugements portés sur le bruit se réfèrent aux situations contextuelles dans lesquelles les personnes interrogées se trouvent. Ils s'imprègnent des représentations du lieu et donc de son image, comme nous l'expliquons dans notre cas d'étude :

---

[464] Ibid. p218

[465] La question a été formulée ainsi : « *Si l'environnement a été pris en compte dans la raison d'installation, quels sont les critères que vous avez pris en compte dans la qualité de l'environnement ?*
- la propreté, - la vue, - les espaces vert, s-le calme, - la présence d'une usine ou d'une décharge. »

[466] Cf. chapitre III Des sons à la gêne, les dimensions objectives et subjectives du bruit.

[467] Abric J-C., 1997, *Coopération, compétition et représentations sociales*

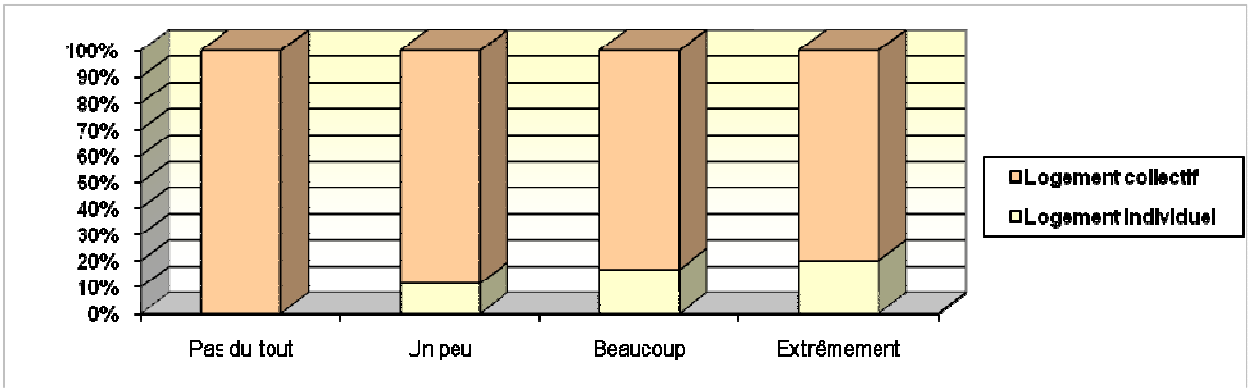
[468] Aubrée D., 1994 « Mais s'agit- il bien du bruit ? », Les Cahiers de l'habitat n°23, op.cit.

A 10 km du centre d'Alger, El Mohammadia marque la transition de la capitale vers la banlieue. Le secteur a été, pendant longtemps[469], perçu comme étant l'un des quartiers les plus calmes de la première couronne. C'est cette image de « quartier calme" qui nous semble justifier le choix résidentiel des 26% habitants du secteur. Aujourd'hui, El Mohammadia est « *une zone urbaine en pleine croissance.* »[470]

Cette croissance implique de façon directe plus de nuisances sonores dans la ville. « *La place du bruit ne cesse en effet de croître dans le fonctionnement de la ville contemporaine* ».[471]. Près de la moitié des interviewés déclarent être gênés par le bruit, mais son l'image de « quartier calme » comme le décrivent les habitants, persiste encore pour 80% des habitants.

5.3.4 Le type d'habitat

L'étude de la variation de la gêne par secteur d'habitat nous a permis de comprendre à quel point le cadre de vie peut influencer les jugements individuels du bruit (bruits gênants ou pas gênants). Si le rapport à la densité constitue un indicateur de la sensibilité aux nuisances sonores, qu'en est-il du type d'habitat ?



Source et traitement : M. Abou Warda 2005

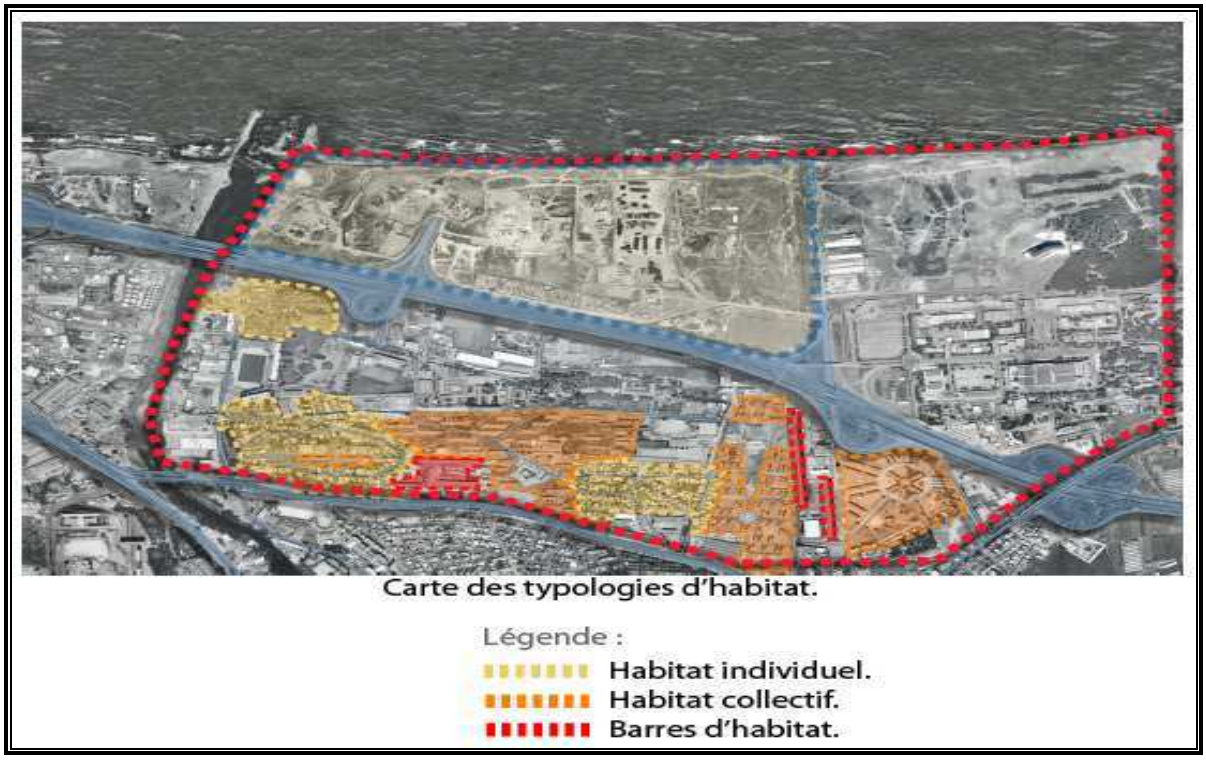
Fig. 96 - Variation de la gêne selon le type d'habitat

[469] Depuis les années 70, c'est-à-dire les premiers grands projets d'urbanisation.
[470] Entretien avec le vice- président de l'Assemblée Populaire Communale d'El Mohammadia, Mercredi 27/07/ 2005 de 10h.20 à 11.h00, Siège de l'APC.
[471] Montès C., (2003), « La ville, le bruit et le son, entre mesure policières et identités urbaines », Géocarrefour vol 78/2/2003 p91-94

Les habitants des logements collectifs sont plus sensibles au bruit : d'après notre enquête, 80% des interviewés qui se déclarent "extrêmement gênés » par le bruit habitent dans des appartements, contre 20% seulement dans les maisons individuelles. Cet écart est également constatable pour les sujets "beaucoup gênés ». Parallèlement, près de 90% des sujets préoccupés par les bruits de voisinage logent dans des habitats collectifs.

Cet écart dans la sensibilité au bruit, nous l'avons constaté lors de nos nombreux entretiens avec les habitants, qui qualifient souvent les zones d'habitats individuels comme étant des quartiers « tranquilles ».

Nous remarquons également que toutes les personnes interrogées se déclarant "pas du tout gênées" par le bruit, habitent dans de l'habitat collectif. Nous pouvons expliquer ces résultats par l'effet "d'accoutumance" ou "d'habitude" que nous avons développé dans le cadre des représentations que les répondants se font du bruit.

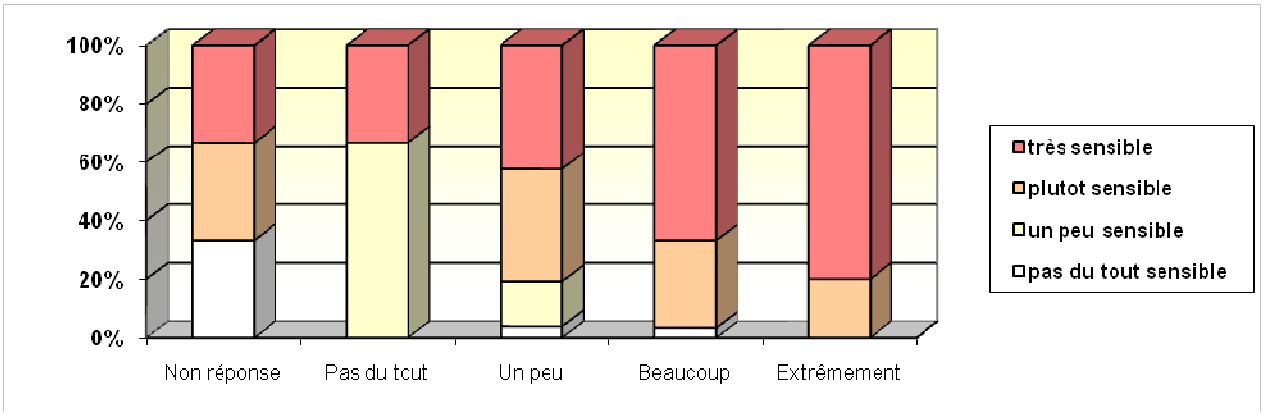


Source : étude d'impact du projet « Médina », Bureau d'Ingénierie et d'Etudes Techniques d'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (SEDOUD), 2006.

Fig. 97 - Typologie d'habitat dans la commune d'El Mohammadia

5.3.5 Sensibilité à l'environnement, sensibilité au bruit

Dans la démarche de recherche des indicateurs de la sensibilité au bruit, il nous est utile de savoir si la sensibilité à l'environnement implique de façon directe la sensibilité au bruit. Les résultats sont révélateurs :



Source et traitement : M. Abou Warda 2005

Fig. 98 - La sensibilité au bruit selon la sensibilité à l'environnement

Le graphique nous permet de constater que, dans l'ensemble, les personnes les plus sensibles au bruit sont très sensibles l'environnement. En effet, 80% des interviewés se déclarant « extrêmement" sensibles » au bruit s'estiment "très sensibles" à l'environnement. Les 20% des personnes « extrêmement sensibles » au bruit sont "plutôt sensibles" à l'environnement. Presque la totalité des interviewés se déclarant « sensibles » à l'environnement, se déclarent "beaucoup" gênés par le bruit. Cependant, certains résultats nous laissent perplexes quant à l'explication du rapport sensibilité à l'environnement/sensibilité au bruit :

- 42% des personnes "un peu sensibles" au bruit sont "très sensibles" à l'environnement ;
- 33% des personnes « pas du tout sensibles » au bruit sont « très sensibles » à l'environnement ;
- 66,6 % des personnes ayant préféré ne pas répondre à la question sur la sensibilité à au bruit, se déclarent "sensibles" à l'environnement.

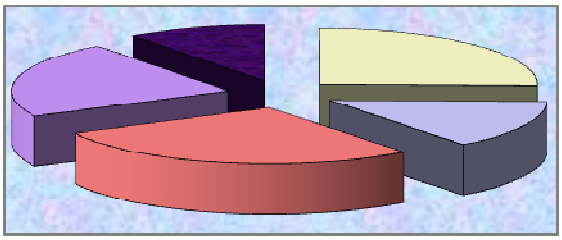
En somme, l'appréciation de la sensibilité relève de la singularité du contexte de vie de chaque individu. Cela ne nous permet pas d'établir une règle générale expliquant la sensibilité au bruit par la sensibilité à l'environnement et vice versa.

5.3.6 Choix résidentiels et sensibilité au bruit

Comme nous l'avons constaté antérieurement, il existe une relation entre le choix résidentiel et la sensibilité à l'environnement. Mais qu'en est-il du bruit ?

Le fait de choisir son logement tout en prenant en compte le bruit contribue-t-il à réduire la gêne chez les personnes interrogées ?

Pour répondre à la question, il nous est utile d'abord de savoir si le bruit est parmi les critères environnementaux pris en compte lors du choix du logement. En effet, sur les 100 personnes que nous avons pu interroger, 78 personnes ont cité le bruit parmi les critères environnementaux pris en compte dans le choix du logement. En permettant à chaque interrogé de choisir plusieurs critères à la fois, nous avons pu obtenir le graphique suivant :



Source et traitement : M. Abou Warda 2005

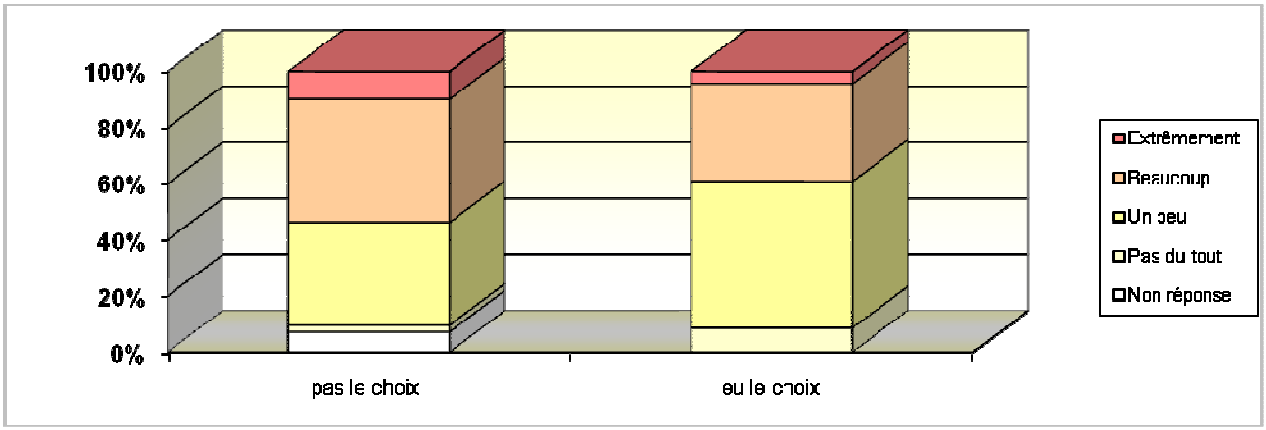
Fig. 99 - Critères environnementaux pris en compte lors du choix du logement

A partir de ces résultats, nous pouvons constater à quel point le calme (par opposition au « bruit ») est important lors du choix résidentiel : Le critère du bruit a été pris en compte par 28% des habitants qui ont pu choisir leur logement, mais cela ne nous renseigne pourtant pas sur le rapport gêne sonore/choix résidentiels.

Notre démarche consiste dès lors à croiser les données sur la gêne avec celles des choix résidentiels.

Notre objectif est, en premier lieu, de savoir si le fait d'avoir choisi son logement, et donc pris en compte le bruit[472], intervient dans la sensibilité au bruit. Il consiste, en second lieu, de voir si les habitants n'ayant pas pu choisir leur logement et donc n'ayant pas pris en compte les critères environnementaux, se sentent plus sensibles au bruit.

[472] Comme nous venons de le montrer plus haut.

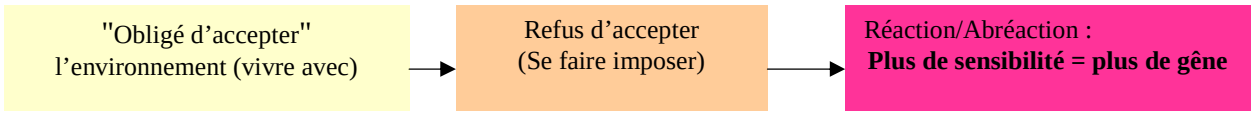


Source et traitement : M. Abou Warda 2005

Fig. 100 - La sensibilité du bruit selon le choix résidentiel

Comme nous le remarquons dans le graphique, la gêne est plus élevée chez les sujets n'ayant pas pu choisir leur logement. 54% de ces personnes sont de "beaucoup" à "extrêmement" gênés par le bruit, face à 40% seulement des personnes ayant pu effectuer un choix résidentiel. Les interviewés n'ayant eu pas l'avantage d'effectuer un choix résidentiel et de prendre le critère du bruit, entre autres, dans leur installation, se sentent plus gênés par le bruit, que ceux qui ont délibérément choisi leur logement.

Comme nous l'avons évoqué antérieurement, le fait de ne pas pouvoir choisir son logement contribue à développer la sensibilité à l'environnement proche et à augmenter le sentiment de refoulement de cet environnement. La gêne exprimée à cet égard peut être considérée comme une « abréaction »[473] permettant d'évacuer et de libérer ce refoulement.



Source : M. Abou Warda

Le fait de prendre en compte l'environnement dans le choix résidentiel entraîne une sorte d'acceptabilité de l'environnement en général et du bruit en particulier. « *C'est le meilleur que*

[473] « Abréaction » tel que défini par Le petit Robert est une « libération émotionnelle ; une réaction d'extériorisation par laquelle un sujet libère son refoulement affectif ».

j'aie pu trouver à l'époque…», souligne l'un des habitants interrogés[474], en évoquant le choix de son logement. C'est cette acceptabilité qui explique le fait que ces personnes soient moins gênées par le bruit que ceux qui n'ont pas pu choisir leur logement.

Par ailleurs, pour les personnes ayant pu choisir leur logement, le fait que le bruit soit cité comme étant le premier critère environnemental pris en compte dans le choix résidentiel, permet de mettre en évidence une sensibilité préalable au bruit. Cela explique d'ailleurs le nombre relativement élevé des sujets se déclarant "beaucoup" à "extrêmement" sensibles.

Afin de clore ce volet sur les déterminants de la sensibilité au bruit, nous pouvons dire que les jugements qui s'y rapportent se conjuguent à deux types d'indicateurs que nous appelons :

- indicateurs **explicites,** si nous pouvons les définir à partir des différentes variantes quantitatives liées aux contextes social, spatial et économique ;
- indicateurs **implicites** s'ils sont inhérents aux dimensions psychologiques, culturelles, identitaires et affectives.

Chaque indicateur explicite correspond à un indicateur implicite :

Indicateurs explicites	**Indicateurs implicites**	
Exposition au bruit	Le son comme justification	Perceptions, représentations, valeurs personnelles
Age (+)	Fragilité physique et psychologique	
Etat de santé (-)		
Nature de la profession exercée : profession intellectuelle (+)	Effort mental	
Retraité (+)	Sentiment d'implication dans la vie locale	
Habitat collectif (+)	Culture, identité, mode de vie, cadre de vie	
Habitat dense (+)		
Exiguïté du logement (+)		
Choix résidentiel (-)	Sentiment d'injustice	
Représentation négative de l'environnement et du bruit (+)	Jugement préalable Vécu urbain	

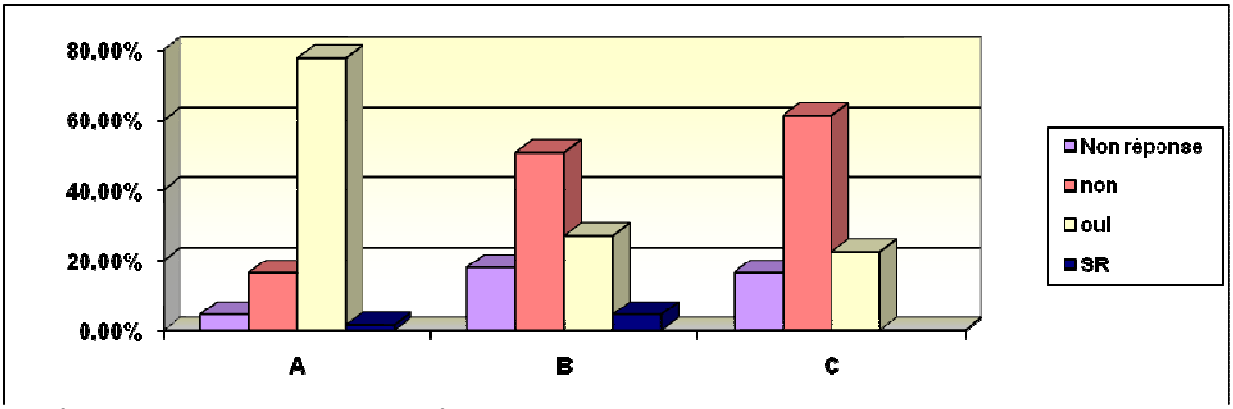
Source : M. Abou Warda

Tab 39 Tableau synoptique des indicateurs de la sensibilité au bruit

[474] Un habitant interrogé le 25-07-2005 à son domicile

6. Quelles responsabilités envers le bruit ?

L'identification des indicateurs explicites et implicites de la sensibilité au bruit permet de mieux connaître les personnes gênées. Jusque là, notre étude concerne ce coté "victime" du bruit. Mais qu'en est-il des responsabilités envers ce problème ? Contrairement à certains phénomènes environnementaux, les acteurs de bruit, notamment du bruit routier, sont difficilement identifiables. La plus grande part de responsabilité[475] en termes de décisions et d'actions revient alors aux pouvoirs publics. Pourtant, pour la plupart de nos interrogés, la responsabilité envers le bruit est d'abord individuelle : près de 78% des personnes interrogées sont d'accord pour dire que la réduction du bruit revient à « chacun d'entre nous ». Les nuisances sonores au quotidien sont en premier chef liées à des valeurs comme le civisme, la citoyenneté et le respect d'autrui, et ensuite à l'intervention des pouvoirs publics.



A. Réduire le bruit est la responsabilité de chacun d'entre nous.
B. Je ne fais pas du bruit donc je ne me sens pas responsable.
C. Je suis pour ma part responsable du bruit.

Source : M. Abou Warda 2005

Fig. 101 - Opinions des habitants interrogés sur la responsabilité du bruit

[475] Nous utilisons le mot « responsabilité » indépendamment de la notion de « responsabilité environnementale » : la responsabilité environnementale vise à faire en sorte qu'une personne ayant occasionné des dommages à l'environnement verse une somme d'argent pour remédier aux dommages qu'elle a causés (principe du «pollueur payeur »).

Pour mieux se saisir de la question de responsabilité envers le bruit, nous avons besoin d'expliquer deux points importants :

1 - Les responsables des nuisances sonores en ville sont, d'une façon ou d'une autre, les habitants eux-mêmes. 61% des habitants nient être responsables du bruit mais ils sont pourtant 78% à dire que le bruit est un problème d'abord individuel, ensuite collectif :

- En ce qui concerne le bruit de voisinage, nous avons trouvé que, dans un même immeuble, chaque voisin se plaint de l'autre tout en se considérant comme une victime du bruit ;
- Pour le bruit routier en particulier, les habitants qui se déclarent gênés sont le plus souvent des usagers de l'automobile. En effet, la voiture reste le moyen de transport préféré pour 67% de nos interrogés. 78% estiment que c'est plus facile d'effectuer leurs trajets quotidiens en voiture, et 57% d'entre eux utilisent de plus en plus la voiture dans leurs déplacements. Il va de soi qu'ils sont 76% à s'opposer à toute mesure décourageant l'usage de l'automobile. Nous pouvons justifier cet attrait de la voiture par la difficulté des déplacements en transports en commun, en l'absence de grandes infrastructures telles que le métro et le tramway (51% des utilisateurs de l'automobile le font par obligation).

Si les automobilistes se déclarent eux même gênés par le bruit, c'est qu'ils se rendent compte des effets que l'usage de la voiture entraîne sur l'environnement. Cela n'empêche pas, pourtant, que 50% de nos interrogés soient dépendants de ce mode de déplacement pratique, rapide et confortable.

2. Les interviewés ayant jugé que le bruit est une responsabilité individuelle expriment, de façon indirecte (expressions informelles ou implicites dans la plus part des cas), leur insatisfaction à l'égard de l'action publique dans différents domaines. Ils estiment que le problème du bruit est suffisamment important pour attirer l'intervention des autorités, mais que ces dernières ne seraient pas prêtes à en trouver les solutions.

Par ailleurs, les habitants estiment que les pouvoirs publics placent les questions environnementales, dont notamment le bruit, dans les derniers rangs après les préoccupations socio-économiques. Pour la plupart d'entre eux (les habitants), les actions engagées sont

inefficientes pour résoudre les problèmes actuels et même ceux jugés d'ordre "prioritaire". Nous pouvons parler à ce niveau, d'absence de confiance des administrés vis-à-vis des pouvoirs publics : 60% des enquêtés ne font pas confiance aux pouvoirs publics pour lutter contre le bruit urbain. Pour 94% d'entre eux, les actions menées par les pouvoirs publics afin d'améliorer la qualité de l'environnement sont insuffisantes :

Niveau d'intervention des PP	OUI	NON	NON REPONSE
Gouvernement algérien	62,7%	25,4%	11,9%
Wilaya d'Alger	49,3%	26,9%	23,9%
Commune d'El Mohammadia	31,3%	50,7%	17,9%

Source : M. Abou Warda 2005

Tab. 40 - Faites-vous confiance à ces acteurs de décision pour réduire le bruit dans la ville?

- 62.7% des habitants interrogés font confiance au gouvernement algérien, c'est-à-dire à l'amont de l'échelle décisionnelle. Pour eux, seul l'Etat pourrait assurer la pertinence des actions en la matière : « *La coordination entre les ministères et l'autorité de l'Etat peuvent permettre de réduire le bruit à long terme.* », explique un habitant interrogé.

- Par ailleurs, les réponses recueillies nous ont toutefois permis de remarquer :
  - Un pourcentage de "non réponse" assez important qui s'explique par la réticence des enquêtés à l'égard de cette question "délicate" sur la nature des rapports avec les pouvoirs publics,
  - Après un moment d'hésitation, la plupart des enquêtés s'abstiennent de répondre à la question. Les réactions implicites permettent de comprendre que la case "non réponse" est considérée comme une échappatoire : les personnes interrogées préfèrent ne pas répondre que de déclarer ne pas faire confiance aux pouvoirs publics.

Compte tenu de l'insatisfaction citoyenne à l'égard de l'action publique, il convient de s'interroger, en amont comme en aval, sur les modes de décision mis en place ainsi que leur mise en œuvre et leur impact sur les habitants. Pour mieux se saisir des évolutions apportées par la notion de développement durable, nous jugeons nécessaire de connaître les dispositions réglementaires en matière d'environnement. Le bruit faisant partie des préoccupations environnementales, il sera traité dans ce cadre.

Chapitre X : L'action publique en matière d'environnement en Algérie, bilan et analyse.

1. Algérie : dispositif réglementaire en matière d'environnement

1.1 Période 1962-1973, un secteur économique prioritaire

1.2 Période 1974-1990, nécessité de renforcer le droit de l'environnement

1.3 La période 1990-1999, à la recherche d'une meilleure efficacité réglementaire

1.4 Depuis l'an 2000, le développement durable en perspective

1. Algérie : dispositif réglementaire en matière d'environnement

« *En Algérie, la prise en charge de l'environnement sous ses différents aspects a été pendant fort longtemps un simple complément des politiques sectorielles. Quelques timides initiatives se sont manifestées, de part et d'autre, avec le concours d'associations écologiques sans pour autant provoquer l'engouement et le déclic d'une conscience écologique.* »[476]

L'état de l'environnement en Algérie subit une forte dégradation à tous les niveaux. Les problèmes posés par la gestion des déchets et l'assainissement, ainsi que ceux de la pollution de l'air et de l'appauvrissement de la diversité biologique, n'ont été pris que partiellement en charge. Il en est de même pour les menaces telles que la désertification, les changements climatiques, la remontée des sables dans le Sud et les problèmes liés à la pollution marine, et la menace constante et imprévisible de catastrophes naturelles.

Pour mieux cerner l'évolution des institutions et de la législation environnementale, il convient de faire une rétrospective en marquant un temps d'arrêt durant les périodes allant :

- de 1962 à 1973 ;
- de 1974 à 2000 ;
- de 2000 à nos jours.

1.1 Période 1962-1973, un secteur économique prioritaire

Après l'indépendance du pays, la réglementation en matière d'environnement n'a pas connu d'évolution notable. En l'absence d'un ministère de l'Environnement, les préoccupations politiques et économiques ont été d'ordre prioritaire. Il n'en demeure pas moins que le problème de déséquilibre régional, induit par la forte concentration de population au nord de l'Algérie[477], est posé en termes de restructuration des activités économiques nationales. A noter que l'Algérie a participé aux travaux de la première conférence des Nations Unies sur l'Environnement, qui s'est tenue à Stockholm en 1972.

[476] Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, 2002, « Evolution des institutions et de la législation en matière d'environnement et d'aménagement du territoire », Alger.

[477] Selon un rapport du ministère de l'Environnement algérien: entre 1977 et1998, les régions du Nord, ayant atteint 20,5 millions d'habitants (64% de la population nationale), ont accueilli un surplus de 7,3 millions de personnes favorisant le développement de nouvelles formes d'urbanisation.

En matière de lutte contre le bruit, le ministère de l'Intérieur a imposé, par l'arrêté 1964[478], un dispositif réglementaire relatif aux bruits excessifs et qui constitue la pierre angulaire de la réduction des nuisances sonores en Algérie. Cet arrêté prévoit de nombreuses mesures telles que les interdictions de :

- « La circulation de tous véhicules à moteurs dépourvus de silencieux efficaces ou laissant l'échappement libre ;
- l'usage de sifflets, sirènes ou appareils analogiques en vue de régler les mouvements du personnel dans les établissements industriels ou commerciaux ;
- l'usage, dans les fêtes foraines, d'orgues, grosses caisses, cloches, gongs, hauts-parleurs, sirènes, sifflets, trompes et autres instruments particulièrement bruyants ;
- les fêtes foraines, bals champêtres et kermesses après 22 heures, sauf dérogations spéciales accordées par **l'autorité municipale** ;
- toute audition musicale ou vocale sur la voie publique sans autorisation ;
- l'emploi des sonnettes, trompes ou instruments analogiques sur la voie publique par les marchands ambulants, etc. ;
- les cris et tapages nocturnes, notamment à la sotie des spectacles, bals ou réunions ;
- les jeux bruyants d'enfants sur la voie publique »[479].

En matière de bruit routier, les dispositions de cet arrêté concernent :

- « Le mauvais état de la carrosserie ou des organes moteurs des véhicules ;
- les moteurs en marche pendant le stationnement et mise en marche du moteur avec accélération exagérée ;
- la réparation sur la voie publique de véhicules à moteur, quelle que soit leur puissance, ou la mise au point de leurs moteurs ;
- les transports, manipulation, chargement ou déchargement sur la voie publique de matériaux, matériels et objets sonores quelconques, etc. »[480]

[478] Arrêté du 25 février 1964 relatif à la lutte contre les bruits excessifs. JORA 13 mars 1964
[479]Ibid.
[480] Ibid.

Durant cette période, le bruit relevait du domaine de la sûreté nationale et non pas de l'environnement. La mise en œuvre des dispositions est déléguée aux compétences des bureaux de police en termes de renforcement des mesures de contrôle.

Par ailleurs, nous remarquons le manque de précision de ce texte quant aux seuils acoustiques des bruits émis.

Les activités interdites sont « *par précaution, celles susceptibles de troubler le repos et la tranquillité des habitants* »[481]. L'émission du bruit est de fait réglementée en fonction du préjudice apporté, c'est-à-dire en termes de gêne. Nous rappelons qu'un même bruit peut être jugé différemment par deux personnes. Les mesures réglementaires sont donc soumises à des critères d'appréciations subjectives, ce qui permet une certaine flexibilité juridique.

Un autre élément marquant consiste en l'absence de dispositions réglementaires concernant les activités économiques (industries, commerces). Au lendemain de l'indépendance, le développement économique, centré principalement sur l'agriculture et l'industrie, est une priorité nationale. Pour les pouvoirs publics, il n'est pas question de contraindre durant cette période l'intérêt national par un problème subjectif tel que le bruit.

Quoi qu'il en soit, nous pensons que cet arrêté relatif à la lutte contre les bruits excessifs est l'un des premiers textes réglementaires de l'Algérie indépendante, d'où la pertinence de la question.

1.2 Période 1974-1990, nécessité de renforcer le droit de l'environnement

Cette deuxième période est importante du fait de la profusion des textes juridiques en matière d'environnement :

- le décret n° 74-156 du 12-7-1974 portant sur la création du comité national pour l'Environnement (CNE). Il s'agit de la première institution environnementale ;
- un an après, le 9-4-1975, un autre arrêté est mis en place pour l'organisation et fonctionnement du secrétariat permanent du comité national pour l'Environnement.

[481] Ibid.

Au début des années 1980, l'intérêt à l'environnement est motivé, d'une part, par la demande sociale et d'autre part, par les exigences du droit international. Le besoin d'un meilleur environnement commençait à être ressenti dans la société du fait des effets de l'industrialisation et de l'urbanisation sur la nature, les ressources, la santé des populations et le cadre de vie, etc.

A cela s'ajoutent les impératifs d'ordre international, qui exigent l'implication des politiques publiques dans les conventions et protocoles auxquels l'Algérie avait adhéré.

Le fait marquant de cette décennie est la promulgation, le 5 février 1983, de la loi-cadre relative à la protection de l'environnement, suivie immédiatement par la création de l'Agence nationale pour la protection de l'Environnement (ANPE), sous la tutelle du secrétariat d'Etat aux Forêts et à la Mise en valeur des terres. Cet établissement public à caractère administratif s'est fixé comme objectif, au plan institutionnel, la décentralisation du secteur de l'environnement.

- La **loi cadre 83-03 du 5-2-1983,** relative à la protection de l'Environnement. Cette loi-cadre a pour objet « *la mise en œuvre d'une politique nationale de protection de l'environnement tendant à :*
  - *la protection, la restructuration et la valorisation des ressources naturelles,*
  - *la prévention et la lutte contre toute forme de pollution et nuisance,*
  - *l'amélioration du cadre et de la qualité de vie.* »[482]

  Cette loi fondamentale couvre les principaux aspects de la protection de l'environnement tels que la protection :
  - de la faune et de la flore : réserves naturelles, parcs nationaux,
  - des milieux récepteurs : atmosphère, eau,
  - contre les nuisances générées par les installations classées: déchets, radioactivité, substances chimiques, **bruit**, etc.

[482] Loi n 83-03 du 5-2-1983 relative à la protection de l'environnement, Journal Officiel de la République Algérienne (JORA) 8/02/1983

-

- Les textes d'application qui découlent de cette loi sont résumés dans le tableau suivant :

Textes d'application	Numéro	Dates	Domaines d'intervention
Décret	83-457	23-7-1983	Création de l'Agence nationale pour la Protection de l'environnement.
Décret	84-126	19-5-1984	Fixant les attributions du ministère de l'Hydraulique, de l'Environnement et des Forets et celles du vice-ministre chargé de l'Environnement et des Forêts.
Décret	84-378	15-12-1984	Relatif aux conditions de nettoiement, d'enlèvement et du traitement des déchets solides urbains.
Décret	85-131	21-5-1985	Portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Hydraulique, de l'Environnement et des Forêts.
Décret	87-91	21-4-1987	Relatifs aux études d'impact d'aménagement du territoire
Arrêté		15-12-1986	Précisant les domaines d'action du vice-ministre chargé de l'Environnement et des Forêts.
Arrêté		9-8-1987	Organisation administrative de l'agence nationale pour la Protection de l'environnement.
Arrêté		31-10-1987	Création d'une unité de recherche en protection des récepteurs contre les pollutions et nuisances auprès de l'ANPE.
Décret	88-227	5-11-1988	Portant attributions, organisation et fonctionnement des corps d'inspecteurs chargés de l'Environnement.

Source : Tableau élaboré par M. Abou Warda sur la base du JORA

Tab. 41 - Tableau synoptique des principaux textes d'application relatifs à la loi 83-03 relative à la protection de l'Environnement.

Les objectifs définis par cet arsenal juridique dépassent largement l'éventail des attributions du ministère de tutelle de l'Environnement, ce qui a mené vers des situations de confusion quant aux rôles et responsabilités intersectorielles. Le ministère de tutelle, en l'occurrence le secrétariat d'Etat aux forêts et à la mise en valeur des terres, n'a pas réussi à assurer la coordination entre les multiples secteurs en charge des problèmes environnementaux. En outre, si ces textes permettaient l'interaction de certaines dimensions liées à l'environnement (urbanisme, aménagement des territoires), il n'en demeure pas moins qu'ils ne faisaient aucunement cas des pollutions et nuisances dues aux activités économiques.

L'ANPE, le principal instrument de la politique nationale en matière d'environnement, qui se voulait un rôle d'autorité administrative, scientifique et technique, était complètement dépourvu de ces moyens juridiques en tant que puissance publique : à sa création en 1984, cette agence ne disposait que de moyens dérisoires (quelques bureaux, effectifs réduits comprenant quatre ingénieurs et dix techniciens, deux lignes téléphoniques et quatre véhicules). Elle n'est devenue

réellement opérationnelle qu'en 1985, année cruciale pour la protection de l'environnement: changement du ministère de tutelle, devenu ministère de l'Hydraulique, de l'Environnement et des Forêts, et création de cinq directions couvrant, pour la première, l'ensemble des dimensions de l'environnement. Cependant, dans la même année, quand le gouvernement a adopté le premier plan d'action en matière d'environnement, à aucun moment l'ANPE n'a été citée comme institution ou même simple opérateur pour la mise en œuvre de ce plan.

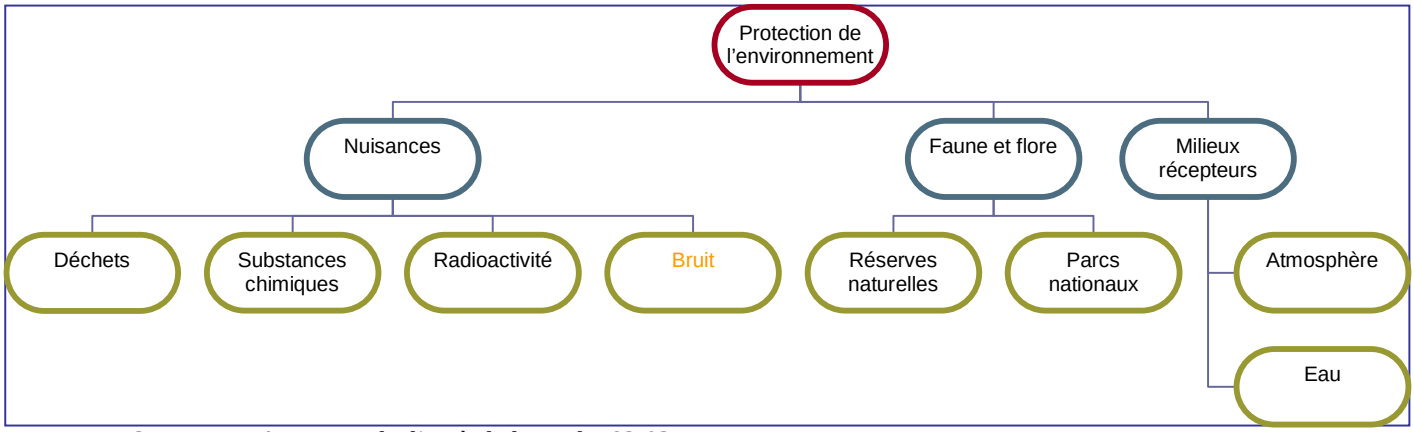
En dépit de ces problèmes de coordination, et à la recherche d'une reconnaissance nationale, l'ANPE a contribué à la mise en œuvre de ce plan gouvernemental. En outre, elle a élaboré son propre projet de recherche en environnement, traitant une trentaine de thèmes et justifiant la création, en avril 1986, par arrêté interministériel, d'une unité de recherche " Prévention des risques sur les milieux récepteurs et lutte contre les pollutions " placée auprès de l'ANPE. Plusieurs missions avaient été dévolues à cette unité de recherche : établissement de la carte de la pollution et de la vulnérabilité des milieux naturels, élaboration du système de normes, mise au point des systèmes de dépollution, gestion intersectorielle des pollutions locales. Mais, le changement intervenu à la tête du commissariat à la Recherche scientifique et technique, et le statut même de ce centre de recherche extra-universitaire, n'ont pas permis de financer les projets et donc de les poursuivre. Il s'ajoute à cela la réduction du budget et d'autres problèmes tels que l'exiguïté des locaux et le recrutement limité du personnel technique et administratif. Face à ce décalage entre les missions de l'ANPE et les moyens qui lui sont alloués, nous ne pouvons manquer de nous poser des questions quant aux objectifs de sa création : s'agit-il d'un faire-valoir politique ou une simple "vitrine environnementale" pour l'opinion publique ?

En matière **de bruit**, nous ne retenons que les trois articles de la loi-cadre **83-03** (art 119, 120,121) qui proscrivent toute activité susceptible de « *constituer une gêne excessive pour la population ou de nuire à sa santé*[483] ». Les dispositions réglementaires relatives au bruit dans cette loi sont peu nombreuses et ne permettent pas de mener une politique d'abord préventive et ensuite répressive : le règlement afférent traite de façon très **générale et succincte**, de l'interdiction ou de la réglementation de l'émission des bruits ainsi que les mesures répressives (délits et peines). Il laisse cependant aux décrets exécutifs les détails et conditions de la réglementation de l'émission des bruits.

[483] Idem

Il convient donc de s'interroger en amont sur l'esprit cette législation et sur sa mise en œuvre à l'échelle nationale. D'un point de vue juridique, la loi a entrainé la remise en question de textes dépassés et n'ayant pas, pour certains d'entre eux, de caractère d'obligation. Mais cette législation qui se veut « cadre » est incohérente avec les textes postérieurs à sa promulgation. En effet, de nombreux faits[484] permettent de constater de sérieux problèmes relatifs à la mise en œuvre des dispositions de la loi. Le décalage entre la loi et son application relève également de la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés. Qui plus est, un décalage persistant existe entre les textes d'application de la loi et le dispositif institutionnel dû à l'absence de coordination intersectorielle.

La révision de cette loi est envisagée dès le début de l'an 2000 avec, cette fois-ci, la motivation de tenir compte des évolutions des comportements sociaux, culturels et économique dans le cadre du développement durable.



Source : M. ABou Warda d'après la loi-cadre 83-03

Fig. 102 - Le bruit dans la politique de protection de l'environnement en Algérie

[484] A fin 2007, l'entreprise portuaire de la Wilaya d'Annaba a enregistré le transit par le port de quelque 1 600 navires, contre 1 591 en 2006, soit une augmentation de 9 navires. En outre, ce sont plus de 1 million de tonnes de phosphate, 100 000 t d'hydrocarbures et près de 250 000 t d'ammoniac, qui sont annuellement exportées à partir du même port. Devant l'importance de ce trafic, les risques de pollution marine sont toujours latents. Or, l'article 48 de la loi 83-03 pose le principe selon lequel sont interdits le déversement, l'immersion et l'incinération en mer de matières de toutes natures susceptibles de porter atteinte à la santé publique et aux ressources biologiques, d'entraver les activités maritimes, y compris la navigation et la pêche, d'altérer la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation, et de dégrader les valeurs d'agrément de la mer. « El watan » Edition du 9 janvier 2008.
- Au niveau de la wilaya de Tipaza, 15 transformateurs Askarel recensés par les autorités compétentes étaient en activité au 31 décembre 2004. Pourtant, la loi n°83-03 du 5 février 1983, relative à la protection de l'environnement, réglemente l'utilisation des transformateurs au PCB. En outre, la circulaire interministérielle n°121 du 4 décembre 1985, stipule l'interdiction de mettre en service un transformateur Askarel, mais ne précise pas son retrait de l'ensemble des sites. « El watan » 16 janvier 2005

1.3 La période 1990-1999, à la recherche d’une meilleure efficacité réglementaire

En 1990, l'organisation de la gestion de l’environnement est divisée en trois segments :

1 - La protection de la nature (forêt, faune et flore) est du domaine du ministre de l’Agriculture qui dispose de l'agence des Forêts et de l'agence de la Conservation de la nature ;

2 - La protection des ressources en eau dépend du ministre de l'Equipement qui a en charge le secteur de l'hydraulique, doté d'une agence des Ressources hydrauliques ;

3 - La protection de l’environnement au sens général est rattachée au département de la Recherche et de la Technologie et a pour instrument l'ANPE, avec d'autres établissements publics, comme l'agence pour l'Aménagement du territoire et l'Institut des Sciences de la mer… Cette période a connu une effervescence juridique en matière d’environnement :

	Numéro	Dates	Domaine d'intervention
Décret	90-78	27-2-1990	Etudes d'impact sur l'Environnement.
Décret	93-160	10-7-1993	Réglementant les rejets d'effluents liquides industriels.
Décret	93-161	10-7-1993	Réglementant le déversement des huiles et lubrifiants dans le milieu naturel.
Décret	93-162	10-7-1993	Relatif aux conditions et modalités de récupération et de traitement des huiles usagées.
Décret	93-163	10-7-1993	Instituant un inventaire du degré de pollution des eaux superficielles.
Décret	93-163	10-7-1993	Réglementant les émissions atmosphériques de fumée, gaz, poussière, odeurs et particules solides des installations fixes.
Décret	93-184		réglementant l'émission des bruits.
Décret	93-183	27-7-1993	Portant création, mission et fonctionnement de l'administration de l'Environnement.
Décret	94-279	17-9-1994	Organisant la lutte contre les pollutions marines et l'installation d'un plan d'urgence.
Décret	94-465	25-12-1994	Création, attributions, organisation et fonctionnement du Haut conseil de l'Environnement et du Développement durable.
Décret	95-107	12-4-1995	Fixant l'organisation de la direction générale de l'Environnement.
Décret	96-481	3-12-1997	fixant l'organisation et le fonctionnement du Haut conseil de l'Environnement et du Développement durable
Décret	98-339	3-11-1998	Définissant la réglementation applicable aux installations classées et fixant leur nomenclature
Décret	98-232	12-7-1998	Habilitant les fonctionnaires à représenter l'administration chargée de l'environnement en justice
Décret	98-232	18-7-1998	Portant mission, organisation et fonctionnement du Haut conseil de la Mer
Décret	99-253		Composition, organisation et fonctionnement de la commission de surveillance et de contrôle des Installations classées.

Source : Tableau élaboré par M. Abou Warda sur la base du JORA

Tab.42 - Tableau synoptique des décrets relatifs à l'environnement mis en place durant la période 1990-1999

Sur le plan institutionnel, le décret exécutif n°96-59 du 27 janvier 1996 a permis la création de trois structures principales :

- **L'inspection générale de l'Environnement** chargée de :
  - veiller a l'application de la législation et de la réglementation ;
  - assurer la coordination interservices ;
  - évaluer les mesures et les actions de contrôle et d'inspection ;
  - proposer toute mesure permettant l'efficacité des actions de l'Etat en matière de

protection de l'environnement ;

- évaluer, inspecter et contrôler les actions ou installations susceptibles de nuire à l'environnement et la santé publique ;
- évaluer les risques et identifier les responsabilités ;
- veiller à la mise à jour des systèmes d'alerte et de prévention des risques de pollution.

- **L'inspection régionale de l'Environnement** chargée de :

  - mettre en œuvre, dans les wilayas, les actions d'inspection et de contrôle dévolues à l'inspection générale de l'Environnement afin de permettre la coordination à l'échelle régionale.

- **Direction de l'environnement de wilaya** ayant pour missions de :

  - concevoir et mettre en œuvre en coordination avec l'ensemble des institutions de l'Etat, de la wilaya et de la commune un programme de protection de l'environnement ;
  - délivrer les permis et autorisations prévus par la réglementation en vigueur en matière d'environnement ;
  - proposer toutes mesures tendant à améliorer le dispositif législatif et réglementaire relatif à la protection de l'environnement ;
  - protéger la diversité biologique ainsi que le patrimoine ;
  - promouvoir des actions d'information, d'éducation et de sensibilisation ;
  - contribuer à l'amélioration du cadre et la qualité de la vie.

Les mesures juridiques et réglementaires mises en place durant cette période n'ont pas réussi pour autant à améliorer la qualité de l'environnement en Algérie. Nous expliquons cela par de profondes faiblesses dont :

Le manque d'application du règlement en vigueur, manque qui résulte de l'incohérence des textes relatifs à la loi de l'Environnement avec les textes antérieurs en la matière, que l'absence de certains textes d'application énoncés par la loi accentue. Résultat : discontinuité de la politique nationale de l'environnement et persistance des situations de "vide juridique"[485] : si l'application des textes est engagée dans ces conditions, elle se réfère souvent aux textes réglementaires antérieurs à la loi, ce qui réduit sensiblement sa pertinence et son efficacité.

[485] Par "vide juridique", nous désignons les insuffisances, les manquements, ou encore lacunes à combler dans la réglementation dans un domaine précis.

Ex : Dans le contexte de la loi-cadre, l'article 121 énonce un décret qui détermine :

- « Les cas et conditions dans lesquels doit être interdite ou réglementée l'émission des bruits,
- les délais dans lesquels il doit être satisfait à ces dispositions pour les immeubles, établissements, autres édifices, animaux, véhicules et autres objets mobiliers existants à la date de publication de chaque décret,
- Les cas et conditions dans lesquels le ministre chargé de l'Environnement doit, avant l'intervention de la décision judiciaire, prendre, en raison de l'urgence, toutes les mesures exécutoires destinées d'office à faire cesser le trouble. » (loi n° 83-03 du 05-02-1983, relative à la protection de l'environnement)

Ce décret n'est sorti qu'en juillet 1993, soit 10 ans après la promulgation de la loi. Pendant ces 10 années, les textes de la loi sont restés inapplicables faute de décret exécutif. On se demande alors quels sont les fondements juridiques auxquels se sont référés les pouvoirs publics pour lutter contre le bruit, s'ils l'ont effectivement fait ?

Outre ces vides juridiques, nous notons d'autres lacunes d'ordre réglementaire. La législation en matière d'environnement est disparate. Les textes sont dispersés sans articulation entre eux. Nous pouvons donc parler d'une profusion de réglementation composite sans vision d'ensemble.

Le développement durable souligne la nécessité de l'approche interdisciplinaire pour concilier les préoccupations sociales et économiques à l'environnement. Cependant, les textes juridiques relèvent directement des secteurs concernés. Les logiques d'action persistent à traiter les problèmes en question sous un angle sectoriel et sans vision d'ensemble.

En ce qui concerne la réduction du bruit, nous notons, sur le plan réglementaire, le décret exécutif n° 93-184 du 27 Juillet 1993 portant la réglementant de l'émission des bruits. Nous en proposons une lecture synthétique. Le texte présenté en 14 articles édicte :

- les niveaux sonores maximum admis dans les zones d'habitation, dans les voies et lieux publics sont de 70 dB (A) en période diurne (6h00 à 22h00) et de 45 dB (A) en période nocturne (22h00 à 6h00) ; et dans le voisinage immédiat des établissements hospitaliers, d'enseignement et aires de détente à 45 dB (A) en période diurne et de 40 dB (A) en période nocturne (art. 2-3).
- le bruit n'est pas strictement acoustique et le législateur algérien l'a bien compris. C'est

dans ce contexte que l'article 4 met la gêne en évidence et la définit par rapport aux limites acoustiques fixées. De fait, toute émission sonore dépassant les limites fixées par le décret est proscrite puisqu' elle constitue « une atteinte à la quiétude du voisinage, une gêne excessive, une nuisance à la santé et une compromission de la tranquillité de la population » :

- les méthodes de "mesurage" et l'obligation de conformité aux normes algériennes ;
- l'obligation d'installations de dispositifs d'insonorisation à toute activité susceptible d'occasionner un bruit supérieur aux limites indiquées ;
- la prise en compte, dans la réalisation des infrastructures et des constructions à usage d'habitation, de la qualité acoustique ;
- la proscription des réparations des véhicules à moteur et motocyclettes sur les lieux publics lorsqu'elles sont de nature « à **gêner** ou à nuire à la santé du voisinage » (art. 10) ;
- l'interdiction des bruits animaux susceptibles de troubler la tranquillité du voisinage lorsqu'il est causé entre 22h et 06h00. Le législateur responsabilise en l'occurrence les propriétaires de ces animaux domestiques.

Nous retenons cependant plusieurs éléments de critique formels et substantiels :

- Aucun article du décret n'a donné de définition au bruit dont le règlement fait l'objet. Cette absence de définition est une source potentielle de confusion : elle ne permet pas de cibler le phénomène, d'identifier les différentes sources, ni de définir par la suite les mesures et dispositions adéquates. Par ailleurs, le caractère du décret est succinct et trop général : il réglemente les émissions de bruit, mais celles-ci sont limitées, en l'absence d'éléments de précision, par rapport aux sources les plus nuisantes (bruits des transports, bruits de voisinages). On se pose donc des questions sur les modalités d'application et de mise en œuvre de ce dispositif juridique ;
- La gêne est certes évoquée dans le texte pour exprimer l'aspect nuisance du bruit mais elle reste tout de même enfermée dans une notion strictement acoustique puisqu'elle est définie par rapport aux seuils limites en décibels. Hors, nous l'avons déjà montré le long de notre travail, la gêne est une notion subjective qui relève des critères de jugement personnels et non pas acoustiques ;

- Le rapport urbanisme/bruit est complètement absent. Les prescriptions juridiques mettent l'accent sur l'insonorisation en matière de construction, sans pour autant accorder un intérêt à l'aménagement (servitudes, zonage…) ;
- Nous constatons, là encore, une absence de toute allusion au bruit des activités industrielles et économiques de façon générale. Ce secteur est d'une importance majeure aux yeux des pouvoirs publics. En matière de décisions et d'actions, il occupe donc une place plus importante que les préoccupations environnementales et notamment le bruit ;
- La longueur du délai fixé à deux ans pour la mise en œuvre effective du décret exécutif. Il faudrait donc 12 ans[486] au gouvernement algérien pour mettre en place, de façon effective, le dispositif réglementaire en matière de réduction des nuisances sonores !

1.4 Depuis l'an 2000, le développement durable en perspective

L'émergence à l'échelle mondiale de la notion de développement durable a incité les pouvoirs publics algériens à revoir leur politique environnementale. De multiples études et rapports d'évaluation ont été élaborés durant cette période pour pointer du doigt les faiblesses des politiques sectorielles en l'absence d'une approche de coordination.

Ces travaux, principalement initiés par le ministère de l'Environnement et l'Aménagement des territoires, et dont nous citons « Evolution des institutions et de la législation en matière d'environnement et d'aménagement du territoire 2005 » et « Le plan d'action pour le développement durable 2002 », définissent une politique nationale de protection de l'environnement à travers une approche dite plus globale et cohérente.

L'Algérie à bénéficié, à travers le programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), d'une enveloppe financière de près de 16,5 millions de dollars pour la période 2002-2006, destinée à financer ses actions en matière de réduction de la pauvreté et d'amélioration de l'environnement. Le PNUD a permis le lancement de 5 projets :

- Le premier projet vise à la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité dans les parcs nationaux du Tassili et de l'Ahaggar pour la période 2004-2007 ;
- Le second projet est destiné à la conservation de la biodiversité et à la gestion durable

[486] Depuis la promulgation de la loi-cadre de l'Environnement, c'est-à-dire 1983.

des ressources naturelles dans les zones arides à Taghit, Mergueb et Oglat Eddaïra afin de mettre un terme à la dégradation des terres. Il vise aussi à assister le pays dans la mise en place d'une stratégie nationale sur la biodiversité et le plan d'action sur la biodiversité ;

- Les 3ème et le 4ème projets ont pour objectifs d'améliorer la qualité de la communication et l'information sur les changements climatiques ainsi que de renforcer les capacités nationales pour la gestion intégrée des déchets municipaux ;
- Le 5ème projet a pour but d'appuyer le développement local intégré et de promouvoir le tourisme culturel durable dans les régions du Sud à même de lutter efficacement contre la pauvreté en améliorant les conditions de vies des citoyens au niveau local ;

- Du point de vue juridique, on assiste au renforcement du cadrage législatif existant comme le montre ce tableau :

	Numéro	Dates	Domaine d'intervention
Loi	n° 01-20	Décembre 2001	**Relative à l'aménagement et au développement durable du territoire.**
Loi	n° 02-02	Février 2002	Relative à la protection et à la valorisation du littoral.
Loi	n° 02-08	Mai 2002	Relative aux conditions de création des villes nouvelles et de leur aménagement.
Loi	n° 03-10	Juillet 2003	**Relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable.**
Loi	n° 04-03	Juin 2004	Relative à la protection des zones de montagnes dans le cadre du développement durable.
Loi	n° 04-20	Décembre 2004	**Relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable.**
Loi	n° 06-06	Février 2006	Portant loi d'orientation de la ville.
Décret	n° 02-115	Avril 2002	Portant création de l'observatoire national de l'environnement et du développement durable.
Décret	n° 02-175	Mai 2002	Portant création, organisation et fonctionnement de l'agence nationale des Déchets.
Décret	n° 02-372	Novembre 2002	Relatif aux déchets d'emballages.
Décret	n° 03-477	Décembre 2003	Fixant les modalités et les procédures d'élaboration, de publication et de révision du plan national de gestion des déchets spéciaux.
Décret	n° 04-113	Avril 2004	Portant organisation, fonctionnement et missions du commissariat national du Littoral.
Décret	n° 05-117	Avril 2005	Relatif aux mesures de protection contre les rayonnements ionisants.
Décret	n° 05-118	Avril 2005	Relatif à l'ionisation des denrées alimentaires.
Décret	n° 05-119	11 Avril 2005	Relatif à la gestion des déchets radioactifs.
Décret	n° 05-444	Novembre 2005	Fixant les modalités d'attribution du Prix national pour la Protection de l'environnement
Décret	n° 06-02	Janvier 2006	Définissant les valeurs limites, les seuils d'alerte et les objectifs de qualité de l'air en cas de pollution atmosphérique.

Source : Tableau élaboré par M. Abou Warda sur la base du JORA

Tab. 43 - Renforcement du cadrage réglementaire en matière d'environnement de développement durable durant depuis l'an 2000

Les points forts de la politique de développement durable sont, premièrement, le développement harmonieux de l'ensemble du territoire national selon ses spécificités et, deuxièmement, l'équilibre régional entre Nord, centre et Sud du pays :

« Dans le cadre de la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire, l'Etat se donne pour mission d'assurer :

- la compensation des handicaps naturels et géographiques des régions et des territoires, pour garantir la mise en valeur, le développement et le peuplement équilibré du territoire national ;
- la correction des inégalités des conditions de vie, à travers la diffusion des services publics et la lutte contre toutes les causes de la marginalisation et de l'exclusion sociales, tant dans les compagnes que dans les villes ;
- le soutien des activités économiques, selon leur localisation en garantissant leur répartition, leur diffusion ainsi que leur renforcement, sur l'ensemble du territoire national ;
- la maîtrise et l'organisation de la croissance des villes. » (Article 6 loi n° 01-20 Relative à l'aménagement et au développement durable du territoire.)

Cette loi qui définit les instruments de la politique nationale d'aménagement en Algérie, à savoir le schéma national d'aménagement du territoire, est renforcée deux ans après sa promulgation par la loi n° 03-10 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable. La loi fixe les instruments de gestion de l'environnement qui se constituent essentiellement par :

1 - Une organisation de l'information environnementale où il est question de constituer un système global d'information environnementale, à partir des réseaux de collecte d'information relevant d'organismes ou de personnes de droit public ou privé.

Dans ce contexte nous notons que la loi met l'accent sur le droit des personnes physiques ou morales à l'information auprès des institutions concernées ;

2 - Une définition des normes environnementales en termes de valeurs limites, seuils d'alerte et objectifs de qualité notamment pour l'air, l'eau, le sol et le sous-sol, ainsi que des dispositifs de surveillance des milieux récepteurs. Nous remarquons que le « bruit » n'est pas cité dans le texte, mais peut on en déduire que les seuils de tolérance ne sont pas à définir dans ce cadre ;

3 - Une planification des actions environnementales menées par l'Etat dont les actions sont inscrites dans le plan national d'action environnementale et de développement durable (PNAEDD) établi pour une durée de cinq ans ;

4 - Un système d'évaluation des incidences environnementales des projets de développement (infrastructures, installations fixes, usines et autres ouvrages et tous travaux et programmes de construction et d'aménagement.) Cela consiste en l'évaluation des impacts directs ou indirects à court, moyen et long termes sur les espaces naturels, les équilibres écologiques mais également sur la qualité de vie des habitants ;

5 - Une définition des régimes juridiques particuliers et des organes de contrôle des sites classés ou protégés ;

6 - L'intervention des individus et des associations en matière de protection de l'environnement et d'amélioration de la qualité de vie. Ces associations sont habilitées à agir devant les juridictions compétentes pour toute atteinte à l'environnement.

Fait marquant dans la partie relative à la protection contre les nuisances, la loi consacre un chapitre aux prescriptions contre les nuisances acoustiques :

« Les prescriptions de protection contre les nuisances acoustiques ont pour objet de prévenir, supprimer ou limiter l'émission ou la propagation des bruits ou des vibrations de nature à présenter des dangers nuisibles à la santé des personnes, à leurs causer un trouble excessif ou à porter atteinte à l'environnement » (article 72)

C'est dans ce contexte que la loi fixe des prescriptions générales pour l'exercice de toute activité bruyante dans les entreprises, les établissements et les centres d'activités. Certaines activités susceptibles de présenter des dangers par les bruits qu'elles provoquent sont soumises à autorisation.

Les modalités d'application sont encore à préciser en ce qui concerne la délivrance des autorisations, les prescriptions générales de protection, les prescriptions imposées à ces activités, les mesures de prévention, d'aménagement et d'isolation phonique, les conditions d'éloignement de ces activités des habitations.

Hormis le caractère général et restreint de ce chapitre, nous considérons que le fait de traiter la question du bruit dans la loi-cadre du Développement durable constitue une avancée en tant que telle. Le législateur algérien est conscient des effets que le bruit peut avoir sur la santé et l'équilibre mental et psychologique des habitants, et tend à lutter contre cette nuisance.

Cependant, nous restons toujours confrontés au vide juridique laissé par l'absence des décrets d'application, ce qui provoque le plus souvent la non-application des prescriptions réglementaires.

La dernière loi-cadre en date est la loi n° 06-06 du 20 février 2006 portant loi d'orientation de la ville[487]. Cette loi, sans lien direct avec les nuisances urbaines et notamment le bruit, est complémentaire aux deux lois précédentes. Elle tend à définir les principes généraux de la politique de développement durable et fournit la clef de voûte pour traiter les problèmes urbains, dont ceux de l'environnement.

La loi définit les principes du développement durable, à savoir la coordination et concertation, le développement humain, la bonne gouvernance, le droit à l'information, la concertation, l'équité sociale…

« Les principes généraux de la politique de la ville sont :

La coordination et la concertation : selon lesquelles les différents secteurs et acteurs concernés œuvrent ensemble pour la réalisation d'une politique de la ville organisée de manière cohérente et optimale, à partir des choix arrêtés par l'Etat et des arbitrages communs.

La déconcentration : selon laquelle des missions et attributions sectorielles sont confiées au niveau local aux représentants de l'Etat.

La décentralisation : selon laquelle les collectivités locales disposent de pouvoirs et d'attributions qui leur sont dévolues par la loi.

La gestion de proximité : selon laquelle les supports et procédés destinés à associer le citoyen à la gestion des programmes et actions concernant son cadre de vie, sont recherchés et mis en place.

Le développement humain : selon lequel l'Homme est considéré comme la principale richesse et la finalité de tout développement.

[487] En France, il existe une loi ayant la même appellation « La loi d'orientation pour la Ville » du 13 juillet 1991 visant un objectif de mixité sociale et imposant à toutes les communes d'une agglomération de plus de 200 000 habitants d'avoir au moins 20 % de logements sociaux.

Le développement durable : selon lequel la politique de la ville contribue au développement qui satisfait les besoins actuels, sans compromettre les besoins des générations futures.
La bonne gouvernance : selon laquelle l'administration est à l'écoute du citoyen et agit dans l'intérêt général dans un cadre transparent.
L'information : selon laquelle les citoyens sont informés de manière permanente sur la situation de leur ville, sur son évolution et sur ses perspectives.
La culture : selon laquelle la ville représente un espace de création, d'expression culturelle, dans le cadre des valeurs nationales.
La préservation : selon laquelle le patrimoine matériel et immatériel de la ville doit être sauvegardé, préservé, protégé et valorisé.
L'équité sociale : selon laquelle la cohérence, la solidarité et la cohésion sociale constituent des éléments essentiels de la politique de la ville. » (Art. 2)

Autre fait marquant de cette loi, le législateur algérien met l'accent sur l'importance de la pluridisciplinarité dans la politique de la ville tel que le démontre l'article 7 :
« *La politique de la ville, conçue comme un ensemble pluridimensionnel, plurisectoriel et multilatéral vise à réaliser le développement durable et se caractérise à travers plusieurs volets : le volet du développement durable, l'économie urbaine, l'urbain, la culture, le social, la gestion et l'institutionnel*. »

A chaque volet, la loi fixe les objectifs à atteindre à travers une approche globale et cohérente. Elle définit le rôle et les compétences de services de l'Etat ainsi que les instruments et organes de la politique de la ville. Dans ce cadre là, la loi prévoit un dispositif de concertation et de coordination afin de permettre la meilleure mise en œuvre des instruments de planification au niveau de la ville. La responsabilité du citoyen est également reconsidérée puisque la loi l'intègre en tant qu'acteur associé dans les programmes et actions relatifs à la ville.

La loi d'orientation de la Ville cherche donc à combler les lacunes qui ont marqué depuis longtemps la politique urbaine algérienne. La mise en place récente de cette loi ne nous permet pas d'en évaluer les effets, mais nous incite à nous poser des questionnements sur son applicabilité à moyen et à long terme. Les solutions (concertation, approche cohérente, association du citoyen dans le processus de décision, coordination entre les divers services de l'Etat…) que la loi présente pour améliorer la situation des villes algériennes ne sont-elles pas

évoquées dans les textes réglementaires précédents ?

S'agit-il d'un problème de cadrage juridique ou d'un problème de logique d'action ? La "culture administrative" pourrait-elle se décloisonner dans un esprit de complémentarité, pour adopter une approche transversale et cohérente du fait urbain ?

Pour revenir à la question du bruit dans le contexte de la quête de cohérence, nous remarquons que la réglementation du bruit en Algérie relève de plusieurs ministères et donc de multiples champs de compétences, ce qui remet l'accent encore une fois sur la nécessité de la coordination entre ces services aux préoccupations différentes.

Ministère en charge	Nature juridique	Principales dispositions
Sûreté nationale	Arrêté du 25 Février 1964	Lutte contre le bruit excessif.
Transports	Arrêté du 4 Avril 1972	Bruit produit par les véhicules automobiles et aux conditions imposées aux dispositifs dits "silencieux ».
Environnement	Loi n°83-03 du 5 février 1983	Protect ion de l'environnement.
Education nationale	Décret exécutif n°93-184 du 27 Juillet 1993	Réglementant l'émission des bruits.
Transports	Loi n°1-14 du 19 août 2001	Organisation de la circulation routière.
Environnement/ développement durable	Loi n°03-10 du 19 juillet 2003	Protection de l'envi ronnement dans le cadre du développement durable.
Transports	Décret exécutif n°03-410 du 05 Novembre 2003	Seuils limites des émissions de fumées, de gaz toxiques et de bruits par les véhicules automobiles.
Habitat et urbanisme	Arrêté du 27 Mars 2004	Approbation du document technique réglementaire DTR C 3.1.1 intitulé "Isolation acoustique des parois aux bruits aériens - Règles de calcul ».

Source : Tableau élaboré par M. Abou Warda sur la base du JORA

Tab. 44 - Recueil des textes réglementaires traitant du bruit routier en Algérie

Nous laissons en suspend ces interrogations afin d'en livrer les réponses à travers notre cas d'étude.

En somme, la parenthèse que nous avons ouverte sur la réglementation algérienne en matière environnement nous a permis de constater la présence d'un arsenal juridique important, et cela depuis l'indépendance du pays. Comment peut-on expliquer alors la méfiance des citoyens algériens à l'égard des pouvoirs publics et leur insatisfaction par rapport aux actions et réalisations des services de l'Etat.

En 2005, les administrations de la wilaya d'Alger ont enregistré près de 50 000[488] lettres de doléances. La plupart d'entre elles concernent des problèmes liés à la voirie, l'éclairage public, les réseaux d'évacuation des eaux usées, le bruit ainsi que d'autres questions relatives à la qualité du tissu urbain. Nous ajoutons que ce chiffre est en permanente augmentation : en 2004, les mêmes services administratifs ont compté 40 000 doléances, soit une augmentation de 10 000 doléances par an !

Cette insatisfaction peut être expliquée par la prise de conscience citoyenne à travers le vécu, mais également par l'absence sinon le retard des actions des autorités locales dans ces domaines. C'est en effet à l'échelle locale que notre étude trouve tout son intérêt. Il convient donc de revenir sur la question des documents d'urbanisme et d'interroger leur pertinence et leur apport en ce qui concerne l'environnement en général et le bruit urbain en particulier.

[488] Wilaya d'Alger

Chapitre XI : Le POS en Algérie, outil d'organisation urbaine ou de régularisation de l'existant

1. Les POS d'El Mohammadia, quelle est l'efficacité des mesures environnementales ?

1.1 Contexte d'élaboration

1.2 Analyse et appréciation du contenu de l'étude

2. Mise en œuvre pratique des mesures réglementaires

3. Les contraintes de la mise en œuvre pratique du POS

3.1 Contraintes relatives au POS

3.2 Contraintes relatives à la prise en compte de l'environnement et notamment le bruit dans le cadre du développement durable

4. Des pistes pour un POS plus adapté

1. Les POS d'El Mohammadia, quelle est l'efficacité des mesures environnementales ?

1.1 Contexte d'élaboration

Ce contexte nous permet de connaître les conditions de lancement et de déroulement des études de POS. Ces plans sont élaborés conformément à la loi 29-90 relative à l'aménagement et à l'urbanisme qui édicte :

- les règles générales visant à organiser la production des sols urbanisés ;
- la formation et la transformation du bâti dans le cadre d'une gestion économe des sols et de l'équilibre entre la fonction d'habitat, d'agriculture et d'industrie ;
- la préservation de l'environnement, des milieux naturels, des paysages et du patrimoine culturel et historique.

Cette loi met en place les deux instruments d'urbanisme en vigueur en Algérie, à savoir les plans Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) et les plans d'Occupation des sols (POS). Selon l'article 11 de la loi n° 20-29, ces instruments « fixent les orientations fondamentales d'aménagement des territoires intéressés et déterminent les prévisions et les règles d'urbanisme. Ils définissent plus particulièrement les conditions permettant, d'une part, de rationaliser l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les périmètres sensibles, les sites, les paysages ; d'autre part, de prévoir les terrains réservés aux activités économiques et d'intérêt général aux constructions... »

Institué dès le début des années 90, le plan d'occupation des sols semble être moyen le plus approprié pour organiser et maîtriser la croissance des villes algériennes. Il s'agit d'un instrument de référence pour l'orientation de toute opération d'urbanisation susceptible d'exister dans cet espace. Toujours est-t-il que l'apport et l'efficacité de cet instrument dépendent d'une manière directe de la qualité de son élaboration. En effet, comme tout instrument de planification urbaine, le POS est l'aboutissement d'un processus administratif d'instruction, d'une démarche technique d'investigation, de programmation et de projection, mais surtout d'un dispositif juridique de réglementation.

Il convient donc de mentionner, à cet égard, que la connaissance et la maîtrise de cet outil de planification impliquent l'analyse et la compréhension des aspects liés à son élaboration.

Les plans d'occupation des sols de Cinq-Maisons (POS U33), de Lavigerie (POS U 34), du club hippique (POS U 36) et de Mohammadia (POS U 37), tels que les délimite le plan directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) d'Alger[489], représentent une partie importante du territoire d'El Mohammadia. Ces plans ont été lancés en 2000 par le centre national d'Etudes et de Recherches en urbanisme (CNERU).

Le PDAU d'Alger, l'équivalent du SDAU/SCOT français, prévoit pour la commune la création d'une centralité du coté Est, d'une micro-zone d'activité au Nord avec l'aménagement des espaces industriels du tissu urbain qui les entoure, et notamment celui du coté Ouest après rénovation.

[489] Plan mis en place avec les POS par la loi 29-90 du 1-12-1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme.
Il est élaboré dès 1991, approuvé en 1995 et en cours de révision actuellement.

Actes	*Contenu*	*Transmission pour avis, ou notification*	*Mesures de publicité*
Délibération de prescription de l 'établissement du POS	• Décision d'établir un POS. • Définition des termes de référence du POS par rapport au plan directeur. • Définition des modalités de participation des organismes associés à l'élaboration.	• Transmission au Wali. • Transmission aux chambres consulaires professionnelles. • Transmission aux associations locales d'usagers.	Affichage pendant 30 jours au siège de l'APC.
Arrête de mise en œuvre de la procédure d'élaboration du plan	• Liste des services d'Etat associés. • Liste de personnes publiques associées. • Désignation de l'organisme chargé des études.	• Notification de la chambre de Commerce. • Notification de la chambre d'Agriculture. • Notification aux organisations professionnelles. • Notification aux associations locales d'usagers.	Affichage pendant 30 jours au siège de l'APC.
Délibération portant l'adoption du POS	• Décision d'arrêté du projet POS. • Dossier du projet POS.	• Notification pour avis aux organismes associés à l'élaboration. (60 jours).	
Arrête soumettant le plan à l'enquête publique	• Objet de l'enquête. • Nom et qualité du commissaire-enquêteur. • Le temps et le lieu de consultation. • Les modalités du déroulement de l'enquête.	• Notification au Wali. (60 jours).	Affichage pendant 60 Jours Au siège de l'APC
Procès verbal de clôture de l'enquête	• Dossier de l'enquête. • Le rapport du déroulement. • Les conclusions.	• Transmission au président de l'APC dans les 15 jours suivant la clôture.	
Délibération approuvant le POS modifié	• Décision d'approbation.	• Notification au Wali. • Notification aux services d'Etat charges de l'urbanisme de la Wilaya. • Notification à la chambre de Commerce et à celle d'Agriculture.	

Source : tableau élaboré par M. Abou Warda sur la base du décret exécutif 91-178 du 28 Mai 1991 fixant les procédures d'élaboration et d'approbation du plan d'Occupation des sols**,** POS**,** ainsi que le contenu des documents y afférent.

Tab. 45 - Processus d'élaboration des POS en Algérie

Selon le rapport de présentation, le diagnostic local établi par le bureau d'études affirme que les périmètres concernés « forment une zone urbaine dépourvue de structuration […] quant aux équipements, ils marquent un déséquilibre frappant entre les différentes zones des quatre POS. » les documents d'urbanisme prévus peuvent donc offrir à la commune l'opportunité de réorganiser son espace.

Pourtant, le responsable de l'étude nous explique, dans le cadre d'un entretien passé lors du lancement de ces études, que « les actions d'aménagement et d'organisation spatiale sont particulièrement difficiles à mener dans un territoire saturé comme El Mohammadia. Il ne reste pratiquement plus d'assiette foncière, notre travail consistera principalement à proposer des aménagements pour améliorer la qualité du paysage urbain»[490]

Périmètre POS	Projet du PDAU
U33	- Préservation de l'espace industrialisé le long de la RN 5 et de la RN24 après transfert des acticités existantes - Création d'emploi local - Développement du réseau viaire - Densification du tissu urbain avec un programme d'habitation d'une densité de 30 log/ha
U 34	- Rénovation des berges de l'oued el Harrach par un transfert d'activités - Création d'un espace boisé le long de l'oued - Création d'un centre commercial tertiaire - Densification du tissu urbain avec un programme d'habitation d'une densité de 40 log/ha
U 36	- Création d'une micro-zone d'activité - Projection d'un programme d'équipement d'accompagnement de l'habitat d'une densité de 30 log/ha
U 37	- Densification du tissu existant - Aménagement des espaces extérieurs - Hiérarchisation et rééquilibrage de la voirie

Source : POS El Mohammadia, phase 1, diagnostic et perspectives.

Tab. 46 - Orientations du Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme d'Alger pour les POS de la commune d'El Mohammadia

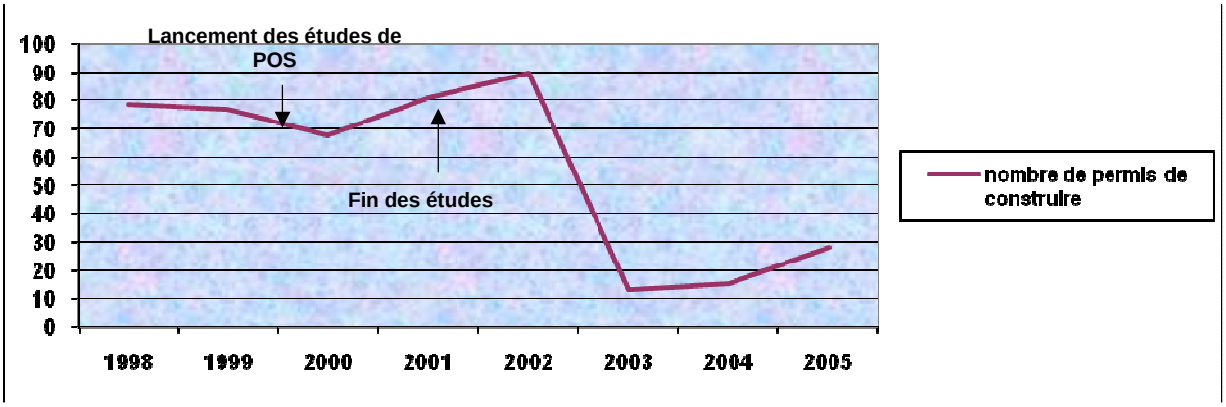
[490] Entretien avec le chargé des études de POS d'El Mohammadia, effectué lors du déroulement de notre stage pratique en 2000, Centre national des études et recherches en urbanisme (CNERU).

Cette situation laisse les aménageurs perplexes. Devant la rareté de l'espace, leur travail est le plus souvent réduit à un état des lieux où ils sont censés effectuer un recensement de l'occupation de l'espace.

C'est en tout cas ce qu'affirme le chargé des études des POS d'El Mohammadia « *Dans certains cas et c'est fréquent, le POS devient un outil de régulation foncière qui permet juste aux décideurs de légitimer les projets voulus sur un territoire donné. On est confronté à des sols déjà urbanisés, non planifiés et notre travail se transforme en une élaboration d'un état de lieux. Dans ces cas là, les POS ne sont aucunement responsables des dysfonctionnements existants* »[491]

Autre fait marquant du contexte d'élaboration, nous pouvons constater de façon directe l'augmentation remarquable de l'attribution de permis de construire pendant la durée de l'élaboration des plans, et avant leur approbation et donc leur l'entrée en vigueur.

Le présent graphe permet de mesurer l'accélération du rythme de l'urbanisation durant la période d'élaboration des POS.



Source : services communaux d'El Mohammadia

Fig. 103 - Evolution de l'attribution de permis de construire par les services communaux

Durant l'année 2002, un nombre maximal de 90 permis de construire a été délivré par les services communaux. Pourtant, le rôle des instruments de contrôle et en l'occurrence les permis construire, est de contrôler l'extension urbaine dans le territoire communal.

On conclut donc que ces procédures ne sont pas subordonnées au respect des dispositions du POS

[491] Entretien avec l'architecte chargée d'études au CNERU, le 2/07/ 2005 de 10h00 à 11h.15, Centre nationale des études et recherches en urbanisme (CNERU).

puisqu'en 2001 et 2002, 171 permis de construire ont été livrés sans obligation de conformité aux dispositions réglementaires du POS.

Les autorisations préalables de lotir et de construire sont accordées sur la base des cahiers des charges élaborés sans aucune vision d'ensemble. Cette situation a, par conséquent, accentué les problèmes de l'extension urbaine dans le périmètre d'étude. Les phénomènes d'urbanisation spontanée se manifestent alors à travers l'absence de l'organisation urbaine, l'hétérogénéité des diverses typologies et formes urbaines, l'éclatement de l'urbanisation, le non-respect des servitudes et l'urbanisation sur les zones à risque.



Source : M. Abou Warda

Fig. 104 - Hétérogénéité du paysage urbain entre nouvelles constructions d'habitation et habitat illicite



Fig. 105- L'absence de servitudes aux abords d'un axe routier important de la commune

1.2 Analyse et appréciation du contenu de l'étude

Afin de permettre une meilleure analyse du contenu de l'étude, nous avons opté pour une étude descriptive complète de l'ensemble des rapports de présentation en faisant ressortir par la suite les éléments ayant attrait à l'environnement.

1.2.1 Le rapport de présentation, un manque flagrant en matière d'environnement

A Méthodologie de l'étude

La convention d'étude signée entre la direction régionale d'urbanisme et le CNERU prévoit deux phases d'étude :

- la première phase est consacrée au diagnostic et l'analyse urbaine avec une proposition d'esquisses d'aménagement ;
- la deuxième phase comprendra le dossier d'aménagement et le règlement d'urbanisme pour chaque périmètre POS.

Après la présentation de la zone d'étude et de sa situation dans l'algérois, le maître de l'œuvre a procédé à l'élaboration du diagnostic de l'état des lieux. Dans cette analyse, il est question d'élaborer un bilan pour chaque périmètre POS, du logement, des équipements, des activités et des infrastructures.

B. Appréciation du contenu du document

Les études mises à notre disposition manifestent un manque flagrant en matière de synthèse et d'analyse. Le contenu est pauvre en éléments d'illustration et d'interprétation. Le rapport de présentation reste "muet" car il n'expose ni les potentialités, ni les inconvénients du développement local dans l'espace communal. Les questions liées à la qualité de l'environnement manquent au rapport.

En outre, notre examen critique du contenu des POS a permis de relever des faiblisses à différents niveaux :

- ***Etude du cadre physique***

Le rapport de présentation n'a pas évoqué les principales caractéristiques du milieu physique, on constate alors l'absence des chapitres concernant :

  - la nature et la forme globale du site ;
  - la topographie de l'ensemble du site ;
  - la géomorphologie et l'hydrographie ;
  - la sismicité, les risques d'inondation et autres risques majeurs.

D'autres aspects ont été évoqués de manière très réduite tels que la géographie du site et la climatologie.

Dès lors, l'étude des milieux physiques est réduite à une présentation sommaire sans l'analyse ni l'interprétation.

Il convient également de mentionner l'absence d'éléments géotechniques ou même d'une synthèse des aptitudes et des contraintes naturelles à l'urbanisation. Pourtant, Alger, est une

région à forte sismicité du fait de sa position à la limite des deux plaques tectoniques africaine et eurasienne qui sont en continuel rapprochement. Le règlement parasismique algérien (R.P.A.2003) subdivise l'Algérie en quatre zones macrosismiques :

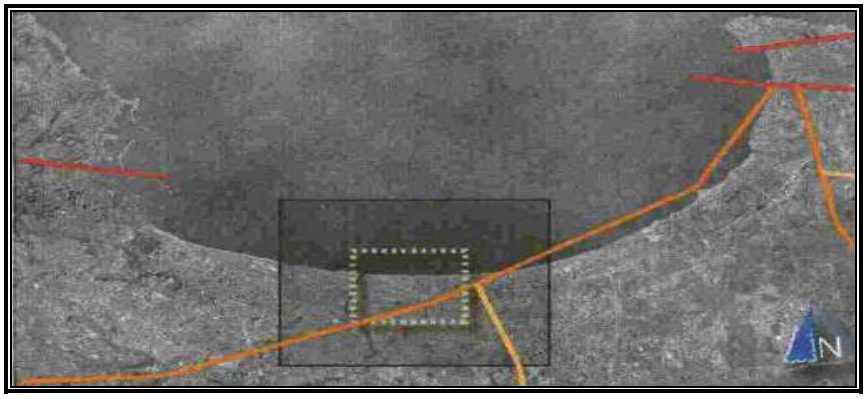
. Zone III : sismicité élevée ;

. Zone IIa et IIb : sismicité moyenne ;

. Zone I : sismicité faible ;

. Zone 0 : sismicité négligeable.

La région d'Alger, dont la commune d'étude est classée en **Zone III** (zone dont l'activité sismique est la plus forte)[492], ce qui n'incite pas pour autant l'équipe interdisciplinaire chargée de l'élaboration du POS à mettre l'accent sur ce risque naturel majeur, ainsi que sur les démarches de prévention et de gestion le concernant.



Source : Institut de géologie, USTHB, Alger

Fig. 106 - La position de la région d'Alger est à la limite des deux plaques tectoniques africaine et eurasienne

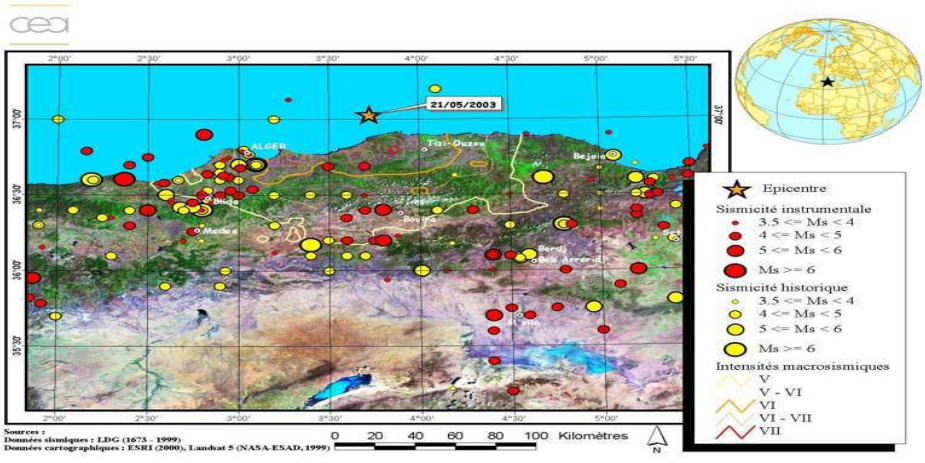


Fig. 107- Carte de la sismicité enregistrée en Algérie depuis 1973

[492] Document technique réglementaire DTR BC 2–48 des règles parasismiques algériennes RPA 99/2003

Les pertes humaines et économiques engendrées par le séisme de Boumerdès, le 21 mai 2003 ont motivé la révision des études parasismiques dans la région algéroise : mise à jour des règles parasismiques algériennes RPA 99 pour une nouvelle version 2003 ; actualisation des études techniques en géophysique, sismologie, dynamique des sols, essais dynamiques de sols et de structures ; lancement d'un projet d'instruction présidentielle relative à la stricte application des mesures visant à interdire toute construction dans les zones à risques.

Notons aussi l'absence de contraintes et d'aptitudes physiques de l'urbanisation dans les POS étudiés. On se demande alors sur quels critères les services publics pourraient définir les prescriptions techniques nécessaires à l'urbanisation dans les terrains fragiles ou instables.

- ***Analyse socio- démographique***

L'analyse socio démographique permet de connaître le nombre, la structure et les caractéristiques de la population résidente, afin de mieux apprécier les besoins en équipements. Cette démarche de programmation est basée sur des données démographiques fiables et sur l'analyse de la composante sociale des habitants. Dans ce contexte, notre évaluation a permis de constater le caractère simpliste de cette analyse qui est réduite finalement à une présentation par tableaux du nombre d'habitats (selon son état), de la population résidente (nombre de ménages, taux d'occupation par logement) et enfin des équipements proposés.

- ***Appréciation des divers éléments de l'occupation du sol***

  - *La trame bâtie et l'habitat*

Le rapport de présentation comporte un recensement des logements réalisés, mais n'apporte en aucun cas une **analyse complète de la densité, de la typologie et de l'état du bâti**. En outre, ces données sont présentées à l'état "brut" sans interprétation ni localisation spatiale.

Il est à noter qu'aucune analyse morphologique du cadre bâti n'est effectuée. Or, l'appréciation du caractère morphologique des espaces bâtis et de leurs modèles d'organisation aurait dû permettre une meilleure analyse de cette trame. Il était normalement question d'identifier tout d'abord les entités typologiques homogènes constituant la zone d'étude, d'évaluer par la suite l'état physique du cadre bâti et de prescrire enfin la nature exacte des opérations à mener (rénovation, réhabilitation, restructuration…).

La pertinence d'une telle démarche aurait pu permettre d'établir les outils susceptibles d'argumenter et d'orienter les actions correctrices à mener sur le tissu urbain.

- *La trame des équipements*

Le volet consacré aux équipements se limite au recensement des équipements existants.

Toutefois, nous notons l'absence de la **localisation** spatiale des divers équipements éducatifs, sanitaires, sociaux, culturels, cultuels et sportifs. Ce sont ces deux opérations qui permettent en fait, d'apprécier l'organisation et l'équilibre de la structure urbaine de l'agglomération. Mais peut-on définir le déficit en matière d'équipements sur la base d'un simple tableau (celui de la grille des équipements)[493] ? La participation du citoyen dans la définition des besoins à partir de son vécu quotidien n'est-elle pas plus appropriée ?

- *Les infrastructures*

Les données concernant les réseaux de voirie, d'alimentation en eau potable et d'assainissement sont insuffisantes, alors que celles qui concernent l'alimentation en électricité et en gaz ne sont pas mentionnées.

Autoroute		Route nationale		Chemin wilaya		Chemins vicinaux		Chemin et piste	
Longueur KM	Etat	Longueur KM	Etat	Longueur KM	Etat	Longueur KM	Etat	Longueur KM	Etat
4.00	bon	RN 24 : 3.1 RN 05 :4.2	moyen	Néant		24.380	moyen	7.48	mauvais

Source : services communaux d'El Mohammadia

Tab. 47 - Typologie du réseau viaire de la commune d'étude

o ***Nuisances et pollutions***

Le chapitre des nuisances et pollutions se contente de souligner sommairement, pour chaque périmètre POS, certains problèmes locaux tels que la pollution de Oued El Harrach par le rejet des déchets toxiques et industriels et les effets causés par la prolifération de l'habitat précaire.

L'ensemble des aspects environnementaux et la qualité de vie ne sont pas traités dans le rapport. Pourtant la commune se situe sur une zone côtière et nécessite un traitement particulier (risques de pollution des eaux, protection de la faune, risques de tsunami dû à l'activité sismique…)

[493] Zucchelli A., 1983, *Introduction à l'urbanisme opérationnel et à la composition urbaine*, Volume VI, OPU, Alger.

Nous notons également, sur le terrain, la présence d'un espace boisé qui n'a pas été relevé dans le diagnostic.

Le transport routier est brièvement cité par rapport à ses effets sur l'environnement. Au-delà de tout commentaire, nous avons estimé important de citer intégralement l'analyse effectuée pour le POS U34 :

« L'infrastructure qui dessert le périmètre d'étude est composée des principales voies suivantes :

- l'autoroute de l'est
- l'avenue Bouguera qui se termine par la route nationale n°05
- la route nationale n°24.

Ces voies reçoivent un trafic lourd et léger très important des différentes régions du pays. Ce trafic dense entraîne une pollution atmosphérique par le dégagement de gaz d'échappement très nocifs tels que NO, CO… Il engendre aussi une autre forme de nuisance : la pollution sonore. »[494]

En l'absence de données quantitatives, ces quelques lignes ne permettent pas de dresser un diagnostic pertinent des effets occasionnés par les transports urbains dans la zone d'étude. Cela compromet sérieusement l'évaluation des effets environnementaux et par conséquent l'efficacité des solutions proposées.

Pour le bruit, nous constatons qu'une simple proposition comme celle mentionnée ci-dessus est tout à fait loin de représenter ce que ressentent les habitants des zones riveraines à propos de ces infrastructures. Rappelons que le bruit routier se situe au premier rang des bruits gênants dans la commune (38%) devant le bruit de voisinage (26%), le bruit des avions (19%), et le bruit des commerces et activités (17%).

[494] Rapport de présentation POS El Mohammadia 2000





Photos : M. Abou Warda

Fig. 108, 109 - Les espaces boisés de la commune n'ont pas été traités dans les POS d'El Mohammadia

Ainsi, le caractère réducteur de ce diagnostic découle du contexte de l'étude et des priorités socio-économiques que les aménageurs sont censés prendre en compte. Notre analyse contextuelle nous a permis de relever plusieurs faiblesses, dont les plus importantes sont :

- le manque d'intérêt accordé aux questions environnementales, notamment le bruit, tant par le maître d'œuvre (CNERU) que par le maître d'ouvrage (direction régionale de l'Urbanisme et autorités communales) ;

- l'intérêt de ces parties étant le plus souvent orienté vers des objectifs d'ordre spatial et économique (essentiellement le foncier), elles délaissent les problèmes relatifs aux nuisances et à la qualité de vie. Ce qui est d'ailleurs confirmé par le responsable de l'étude : « *Nous nous intéressons plus particulièrement au déficit en matière de logements, d'équipements et d'emplois. Les recommandations des décideurs et les orientations du plan directeur en amont du POS font que ces axes d'intervention sont les plus importants. Dans certains cas, les études de POS sont justement entamées pour répondre à ces besoins.* »[495] ;

L'insuffisance sinon l'absence de laboratoires spécialisés dans l'identification et la mesure des risques environnementaux. Mais cette situation commence à s'améliorer ces dernières années. En 2006, le ministère de l'Aménagement du territoire et de la Protection de l'environnement enregistrent 63 bureaux d'études agrées en matière d'environnement à l'échelle de la wilaya d'Alger ;

- l'absence de moyens logistiques et financiers pour effectuer, notamment pour le bruit, les mesures, calculs et modélisations ;

- l'exclusion du vécu des habitants lors de l'élaboration de l'enquête. Le contact avec ceux-ci, les premiers concernés par la planification urbaine, aurait permis de mieux connaître leurs préoccupations environnementales, et d'aboutir de fait à une meilleure détermination des solutions à proposer.

[495] Entretien avec l'architecte chargée d'étude au Centre national des études et recherches en urbanisme (CNERU), op.cit

1.2.2 Le dossier d'aménagement et son règlement vidés de leur sens en l'absence de projet urbain.

A. Un dossier d'aménagement sans projet urbain

La consultation de la partie consacrée à l'aménagement dans les quatre POS de la commune nous a permis de constater l'absence de projet urbain censé être la finalité d'un tel instrument. Le maître d'œuvre se contente de mentionner les principes généraux d'aménagement et d'affecter les équipements dans les emplacements qui leurs sont réservés par la commune, comme l'explique le responsable de l'élaboration des plans ;

« *Les solutions que nous apportons reposent sur le savoir-faire urbanistique selon les situations propres à chaque site. Mais, comme c'est le cas le plus souvent, les terrains sont déjà urbanisés. Nous ne pouvons que nous fonder sur les aménagements et affectations des sols, comme par exemple équipements, habitations et zones industrielles.* »[496]

Les principes généraux adoptés par les planificateurs reposent sur la restructuration et la dédensification du tissu existant. En ce qui concerne le trafic urbain, les POS prévoient la hiérarchisation selon les normes, et le désenclavement de la voirie afin d'améliorer « *les relations mécaniques* »[497].·La commune intègre les infrastructures routières dans son espace. Elle tend à favoriser l'insertion de la route dans son contexte urbain.

D'autres orientations comme les alignements et la création d'espaces verts sont proposées pour l'amélioration de l'environnement. En matière de bruit, nous ne relevons pas de dispositions particulières sauf en ce qui concerne « *l'aménagement d'un espace vert en tant que couloir de protection le long de l'autoroute et à proximité des échangeurs.*»[498] Ce choix d'aménagement ne précise pas le risque ou le problème contre lequel est adoptée la protection. Il n'y a donc pas de rapport explicite au bruit.

En ce qui concerne les actions communales pour la réduction des nuisances sonores, notre entretien avec le responsable du service communal de l'Environnement nous a permis de constater le manque, sinon l'insuffisance d'intérêt porté à cette question. Les quelques mesures prises à cet égard sont sectorielles et manquent de vision globale.

[496] Ibid.
[497] Plans d'occupation des sols U33, U34, U36, U37, rapport écrit phase II, décembre 2000
[498] Ibid p12

« *Il n'y a pas d'actions spécifiques contre le bruit, nos actions sont diverses et elles concernent surtout la circulation urbaine et le contrôle des normes en matière de construction.* »[499]

Théoriquement, les dispositions mises en place dans le cadre du POS devraient permettre l'amélioration des conditions de lutte contre le bruit. Mais cet outil ne peut toutefois pas être garant du respect de ces dispositions dans les deux temps : d'abord, lors de l'élaboration du document, et ensuite lors de la mise en œuvre pratique sur le terrain.

Pour le problème des nuisances sonores, le rôle de l'urbanisme dépasse les simples préoccupations relatives aux techniques d'isolation acoustique, pour reconsidérer les principes d'organisation spatiale de la ville. Les efforts consentis en la matière sont concrétisés sur le plan juridique, par le biais d'instruments réglementaires d'urbanisme.

Lors de l'élaboration du POS, les principales sources de bruit urbain (infrastructures de transport, activités industrielles, commerciales ou artisanales, équipements de loisirs) sont prises en considération. La localisation des équipements nécessitant une certaine tranquillité, tels que les hôpitaux et les écoles, et leur prise en compte dans une vision d'ensemble compte également parmi les tâches attribuées à cet instrument.

Grâce aux compétences du POS, la collectivité locale devrait prévenir et gérer les nuisances. Elle agit sur l'émission sonore par des aménagements adéquats et sur la propagation sonore à travers le choix des formes urbaines et architecturales. Tel n'est pas le cas dans notre commune d'étude : l'élaboration de ce document a juste permis de traiter certains problèmes communaux au cas par cas, et donc d'adopter une politique de gestion ponctuelle de l'espace concerné. Il ne s'agit donc pas d'une démarche d'organisation spatiale à moyen et à long terme, mais de solutions urgentes permettant de répondre à certains besoins immédiats.

Il s'ajoute à cela le problème des moyens trop souvent évoqué en tant que contrainte, tant par le planificateur que par la commune en charge de la réalisation des dispositions du plan, ce qui limite le choix des solutions proposées.

« *Nous essayons de proposer, selon l'état existant, des solutions afin de réduire la nuisance. Il y a aussi le problème des moyens, qui fait que l'équipement en écran est coûteux et donc pas préférable.* »[500]

[499]Entretien avec le chargé d'étude d'environnement le 27/07/ 2005 de 11h00, siège de la mairie d'El Mohammadia

Pourtant, les solutions qui reposent sur le savoir-faire en matière d'architecture et d'urbanisme existent et elles peuvent faire partie des dispositions règlementaires du POS afin de prévenir l'apparition de nouvelles nuisances. Mais qu'en est-il du règlement élaboré pour les POS d'El Mohammadia ?

1.2.3 Un règlement normatif pour respecter les normes

L'examen de la partie réglementaire de chaque périmètre du POS nous permet de relever trois types de règlement, à savoir :

- un règlement général contenant des prescriptions communes à l'ensemble des zones ;
- un règlement spécifique pour les îlots sujets à des aménagements (directives d'occupation des parcelles) ;
- la réglementation par îlots sous forme de fiches techniques.

A. Le règlement général

Dans le règlement général, nous avons retenu cinq articles en relation avec la voirie. Ces articles auraient pu également tenir compte des nuisances sonores, mais cette question n'est toujours pas à l'ordre du jour. Afin d'examiner ce règlement, nous avons choisi une démarche en deux étapes : citer d'abord chaque article intégralement et faire ressortir ensuite les insuffisances le caractérisant.

- *Article 8 : Implantation des constructions et servitudes architecturales*

« Les documents graphiques font ressortir essentiellement en bordures des voies publiques des ordonnances architecturales (alignement, traitement d'angle, recul) qui doivent assurer l'homogénéité de l'ensemble de la zone. Ces prescriptions sont obligatoires. »

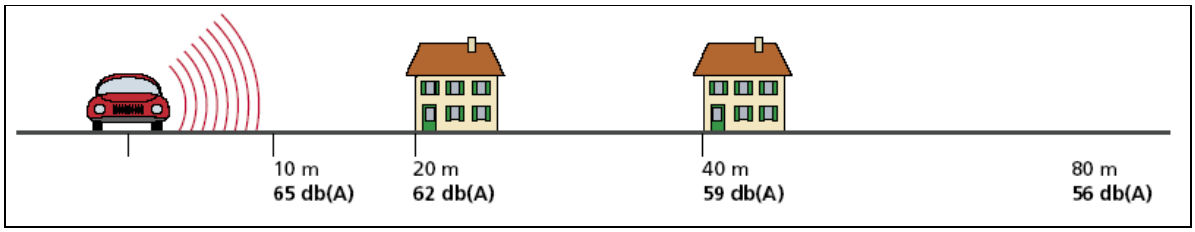
Le caractère trop vague ou du moins la « souplesse exagérée » de cet article pourrait entraîner le non-respect de ces dispositions, comme nous allons le montrer ultérieurement.[501]

D'un point de vue technique, l'éloignement d'une source linéaire de bruit (route, voie ferrée) permet la diminution de 3 dB (A) à chaque doublement de distance source-récepteur. (Figure n°113). De plus, l'éloignement des infrastructures routières est l'une des solutions simples quant à sa faisabilité sur le terrain. Seul inconvénient, la disponibilité foncière.

---

[500] Entretien avec l'architecte chargée d'étude au Centre national des études et recherches en urbanisme (CNERU), op.cit

[501] Cf. respect des dispositions du règlement



Source : *Plan local d'urbanisme et bruit, la boîte à outils de l'aménageur*

Fig. 110 - L'éloignement des infrastructures routières est une solution qui permet de réduire l'intensité du bruit.

Enfin, si la question des nuisances sonores n'a pas été traitée dans cet article, la prescription des servitudes pourrait, en tant que norme obligatoire, avoir un effet indirect de réduction.

- *Article 9 : Hauteur des constructions*

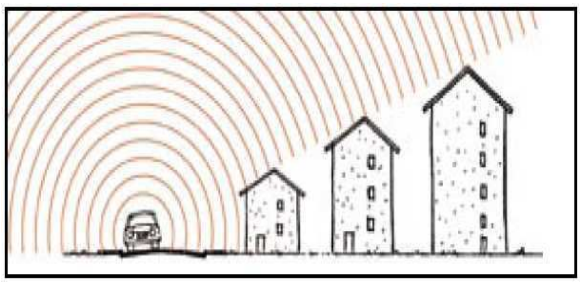
« De façon générale, elle est exprimée en nombre de niveaux, les fiches techniques fixent pour les différentes fonctions les hauteurs maximales à respecter :

- la hauteur maximale des niveaux de constructions à usage d'habitat est de 3 m ;

- la hauteur maximale des niveaux de locaux et d'équipements est de 4.50 m. »

En l'absence d'éléments permettant de justifier le choix de ces hauteurs, l'on se pose des questions quant aux critères utilisés pour fixer ces seuils. De plus, cet article ne rend pas compte de l'importance de la hauteur dans l'homogénéité de la composition urbaine, ni même dans la protection des bâtiments situés au second plan d'une infrastructure routière.





Source : *Plan local d'urbanisme et bruit, la boîte à outils de l'aménageur*

Fig. 111, 112 : La réglementation de la hauteur des constructions situées le long d'une infrastructure routière permet d'assurer la protection des bâtiments situés à l'arrière.

- *Article 11 : Prospect sur rue*

« En règle générale, la hauteur des constructions en front de rue, sur une parcelle donnée, ne peut excéder la largeur de l'espace public qui la dessert. Au delà de ces hauteurs autorisées, sous réserve du respect des dispositions des autres articles, un retrait de 3 m par étage sera exigé pour les étages supérieurs. »

Cet article, cette fois spécifique aux constructions donnant sur les voies ou rues, n'évoque pas, tout comme ceux précédents, la question des nuisances sonores. Il impose juste un recul supplémentaire pour les constructions dont la hauteur dépasse la largeur de l'infrastructure routière.

Une telle réglementation ne devrait pas perdre de vue plusieurs paramètre exclus de ce texte tels que :

- la typologie de l'infrastructure routière,
- la nature de la fonction réservée à cette construction,
- la facilité d'accès à cette infrastructure pour l'ensemble des usagers.

Reste enfin à vérifier la portée pratique de cette disposition sur terrain.

- *Article 19 : Servitudes*

« Les servitudes qui existent dans la zone d'étude sont :

- la servitude relative à l'existence de l'autoroute de l'Est et qui prévoit une zone non aedificandi de 25 m ;
- la servitude relative à l'existence de la RN 5 et qui prévoit une zone non aedificandi de 8 m ;
- tout choix de terrain aux abords des zones de servitudes devra être autorisé par les autorités de tutelle des ces zones avant la délivrance d'autorisation d'occupation des sols »

La commune d'El Mohammadia comporte un réseau viaire important aux échelles communale et intercommunale. Pourtant, les servitudes ne sont imposées que pour l'autoroute de l'Est et la RN 5 !

Le long de l'infrastructure routière, les constructions devront être implantées en retrait par rapport à une distance définie de l'axe de la voie. Cette disposition est relative à plusieurs domaines d'intervention, dont la lutte contre l'étalement urbain, la cohérence du tissu urbain et le

traitement paysager des voies.

En matière de bruit, les servitudes se présentent comme une solution permettant d'éloigner les constructions des voies routières et d'éviter des mesures acoustiques coûteuses comme l'isolement des façades. Les servitudes auraient pu permettre de réduire de façon significative les nuisances le long des infrastructures routières. On s'interroge donc sur le champ d'application de cet article que nous jugeons trop limité.





Photos : M . Abou Warda 2005

Fig. 113 – Les servitudes obligatoires le long de l'autoroute de l'Est

Fig. 114 – L'absence de servitudes le long de la RN5

- *Article 23 : Plantation d'arbres*

« La plantation d'arbres en isolé, ou en alignement le long des voies d'axes piétonniers, d'aires de stationnement ou en bordure des placettes est obligatoire. Les acquéreurs doivent faire un effort important en multipliant les plantations et en réalisant des aires de jeux et de détente et doivent assurer surtout l'entretien régulier des espaces verts. »

Cette mesure est considérée comme la solution la plus adéquate pour atténuer les effets du bruit : « *Pour ma part, l'une des meilleures solutions en la matière reste l'écran végétal puisqu'il est économique financièrement et foncièrement, et contribue à l'embellissement paysager des espaces. C'est la solution la plus adoptée puisqu'on fait avec nos moyens et on suit les orientations des décideurs.*», nous explique le responsable de l'étude du POS d'El Mohammadia[502]

[502] Entretien avec l'architecte chargé d'étude au Centre national des études et recherches en urbanisme (CNERU), op.cit







Fig. 115, 116, 117 - Quelques exemples d'écrans végétaux. Cette solution est trop souvent adoptée pour réduire le bruit routier.

B. Le règlement spécifique

- *Articles 2 et 3 :*

L'article permet d'autoriser les affectations spatiales jugées adéquates dans le respect des caractéristiques de la zone et d'interdire par ailleurs les autres formes d'urbanisation. Cette disposition est édictée selon un zonage par secteurs ou par « typologie » d'après le rapport de présentation.

Ex : le POS U33 Cinq-Maisons

Centralité :

- « Sont autorisés les bâtiments à vocations multiples, c'est-à-dire à usage simultané d'habitation et de commerce de détail. » ;

- « Est interdite, toute forme d'habitat collectif ainsi que les bâtiments industriels et dépôts. » ;

Habitat collectif :

- « Sont notamment autorisés les habitations à usage exclusif d'habitation. Ils peuvent abriter des commodités telles que les caves, garages, locaux techniques. » ;

- « Sont interdits, les habitations individuelles, les bâtiments à usage industriels et les dépôts, **ainsi que toute activité représentant une nuisance**. »

Habitat individuel :

- « Sont autorisés exclusivement les constructions à usage d'habitation individuelle. » ;

- « Sont interdits, les bâtiments à usage industriel, dépôts, bureaux ainsi que l'habitat à forte et moyenne densité. »

Nous constatons dès lors que ce règlement est fondé sur la base de la séparation fonctionnelle des vocations entre habitat collectif et individuel, zone industrielle et centralité… Le règlement est fixé pour chacune de ces zones selon la spécificité de chaque secteur. Les dispositions du règlement sont déterminées afin de permettre la protection des zones urbaines dans le respect de la qualité architecturale et l'homogénéité de l'espace urbain.

L'examen de ces articles nous montre aussi que ces dispositions sont prises afin de limiter les nuisances sonores. En effet, ces dispositions obligatoires interdisent, lors la délivrance du permis de construire, l'implantation de toute construction susceptible d'abriter des activités nuisantes dans les zones résidentielles (industries, dépôts…).

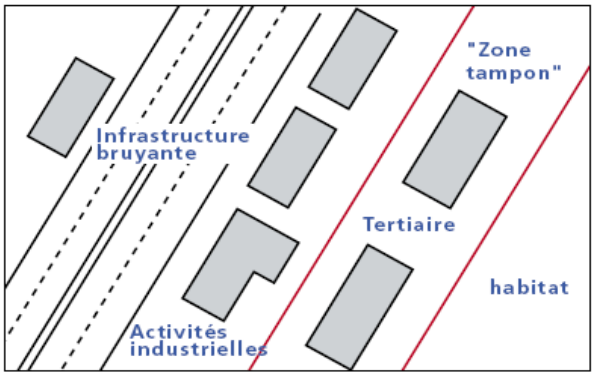


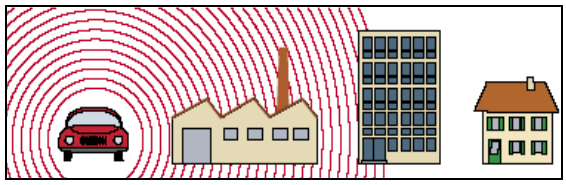
Source : M. Abou Warda sur le support cartographique de Google Earth

Fig. 118 - Représentation réglementaire du zonage. Afin de réduire les nuisances sonores, le POS opte pour la gradation des secteurs urbains selon leurs fonctions

Les différentes dispositions ont de fait permis de résoudre plusieurs situations problématiques : proximité entre zones bruyantes et zones résidentielles, gestion des abords d'une activité existante et préservation du calme des secteurs d'habitation, etc. Nous jugeons important de mentionner dans ce contexte que le règlement, variable d'une situation à une autre, peut être heurté par plusieurs entraves liées à des aspects fonciers, financiers, topographiques…

Il est à noter également que ce zonage ne tient pas compte de la proximité des infrastructures routières, ni de la nuisance qu'elles peuvent engendrer. Pourtant, la répartition spatiale et fonctionnelle des constructions pourrait permettre l'atténuation des nuisances sonores, comme que le montrent les schémas suivants :





Source : *Plan local d'urbanisme et bruit, la boîte à outils de l'aménageur*

Fig. 119 et 120 - Les activités industrielles et la zone du tertiaire jouent le rôle d'un écran pour les constructions destinées à l'habitat.

- *Article 7 : Prescriptions architecturales et règles d'implantations*

« L'alignement des constructions est obligatoire le long de l'axe principal.

Un recul de 3 mètres par rapport à la chaussée est obligatoire pour toutes les constructions donnant sur la voie secondaire. » POS U37 El Mohammadia

L'obligation du recul par rapport à la chaussée est déjà prescrite dans le cadre du règlement général. Cependant, les multiples sorties que nous avons effectué sur le terrain nous ont permis de constater le non-respect de cette règle pour les nouveaux projets datant d'après l'élaboration du POS. Nous y reviendrons dans le volet consacré à la mise en application de la réglementation.

C. la réglementation des îlots sous forme de fiche technique

Pour le groupe de travail chargé de l'élaboration du POS, cette forme de réglementation est la plus adaptée aux spécificités qui caractérisent chaque îlot: surface foncière totale, surface libre, contrainte du site et statut juridique des terrains. L'on propose alors des mesures réglementaires et des orientations d'aménagement quantitatives et qualitatives : COS, CES, aménagement paysager, traitement d'angle…

Cette réglementation spécifique constitue une échappatoire permettant aux aménageurs de sortir du stade de « état de fait » pour agir en fonction des possibilités existantes. Leur travail repose sur un diagnostic complet pour chaque îlot et un savoir-faire urbanistique (une solution à chaque problème posé). Nous pensons donc que les mesures protectrices et correctives du bruit devraient être mises à l'évidence de façon plus directe et plus explicite.

Dans notre démarche d'appréciation, nous exposons le cas des îlots situés à proximité des infrastructures routières, et cela afin de faire ressortir les mesures et solutions proposées pour réduire le bruit, si elles existent.

Comme nous venons de constater le long de cette partie consacrée à la réglementation du POS, les solutions sont pratiquement les mêmes : alignement végétal, hauteur des constructions, recul et servitudes.

Cependant, aucun rapport direct n'est établi entre ces mesures et la réduction des nuisances sonores. Ces prescriptions sont donc édictées dans le cadre d'un seul objectif : se conformer à la norme.

C'est en tout cas ce que nous confirme le chargé d'études de la voirie au CNERU : « *Nous projetons les écrans et les zones non aedificandi* ***selon la réglementation,*** *sans pour autant étudier le bruit dans la zone.* »[503]

A notre relance : « *Si je comprends bien, c'est la norme qui fait que l'on projette des barrières végétales et des servitudes ?* », la gestuelle et l'expression de visage de notre interlocuteur ont montré une certaine prudence par rapport à la question. Après un moment de réflexion, il nous répond :

« *Si on projette un alignement d'arbres, c'est pour faire barrière sur le plan bruit et sur le plan pollution, et c'est tout. Ce n'est pas dans le sens d'étudier ces problèmes.* »

Certaines solutions urbanistiques qui permettent de réduire le bruit sont adoptées par les planificateurs algériens. Mais ces mesures ne semblent pas, à leurs yeux, en relation directe avec le bruit. Pour eux, l'élaboration de l'inventaire des sources bruyantes, des bâtiments et secteurs sensibles au bruit lors du diagnostic n'est pas nécessaire dans la mesure où le bruit n'est pas l'objet de leur travail.

[503] Entretien avec le chargé d'études de la voirie, le 8/07/ 2005 à 16h00, Centre national des études et recherches en urbanisme (CNERU)

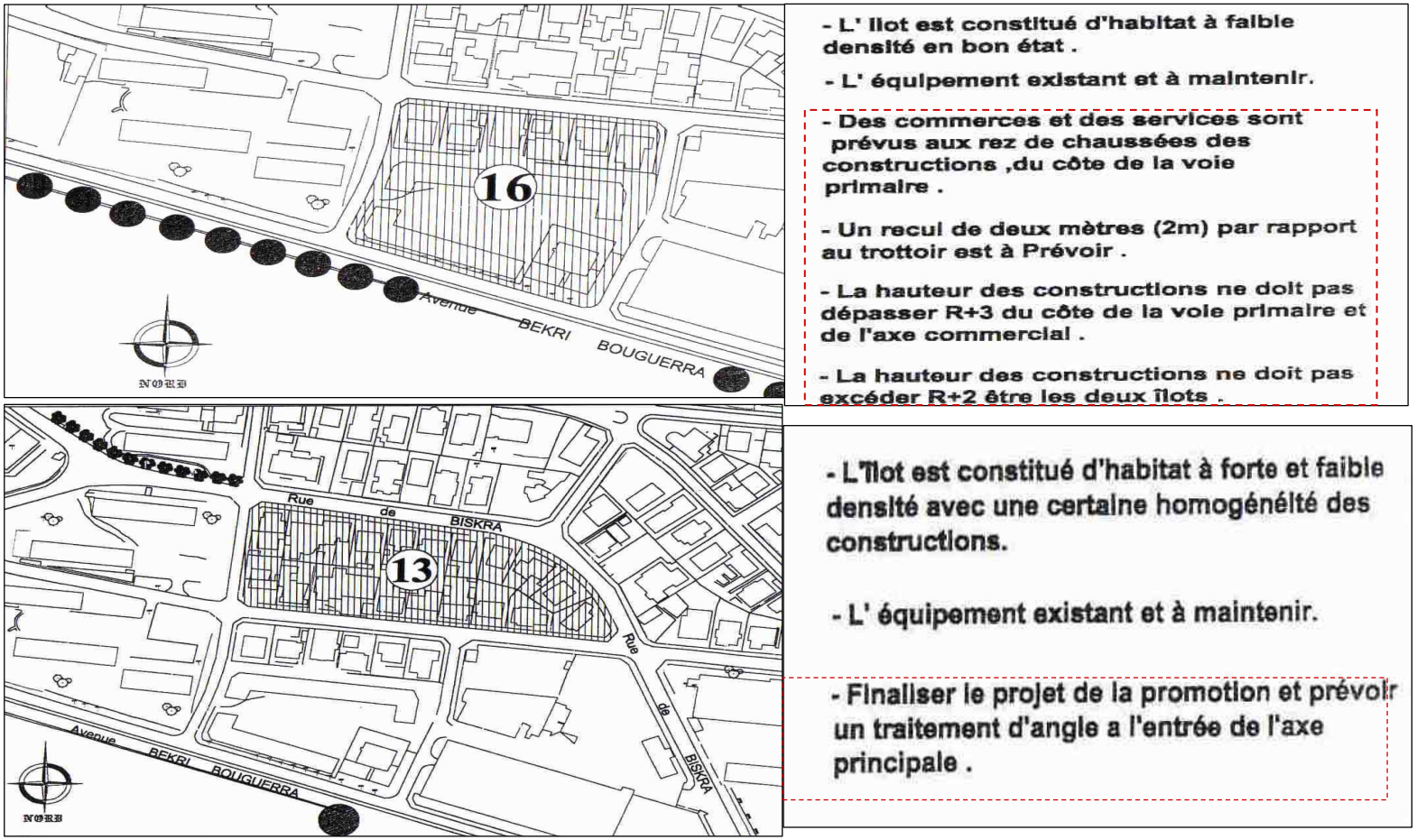


Fig. 121 - **La réglementation des îlots sous forme de fiche technique permet de fixer plus aisément certaines dispositions permettant de réduire les nuisances le long de la voirie**

2. Mise en œuvre pratique des mesures réglementaires

En l'absence du projet urbain, nous nous sommes limitées à vérifier, sur le terrain, l'application des mesures réglementaires et des orientations prescrites lors de l'élaboration des études des POS. Pour ce faire, nous avons effectué plusieurs sorties sur l'ensemble du territoire communal, et réalisé des entretiens complémentaires avec les techniciens et les élus de l'Assemblée populaire communale. Les matériaux empiriques recueillis nous permettent de constater plusieurs problèmes liés au non-respect des dispositions réglementaires :

L'homogénéité et la qualité paysagère préconisées par le règlement ne sont pas perceptibles sur terrain. Le règlement prescrit par cet instrument opposable aux administrés n'est pas pris en compte en tant que références technique et juridique au niveau de la délivrance des actes d'urbanisme et de construction. Cette situation ne va pas sans accentuer davantage les problèmes de l'urbanisation spontanée et l'augmentation de tout type de nuisances, y compris le bruit.

En ce qui concerne le zonage fonctionnel qui permet d'interdire toute construction ayant une vocation susceptible de provoquer des nuisances au sein des tissus résidentiels, nous avons relevé la présence de nombreux dépôts, ateliers de mécanique et de réparation de voiture dans les zones réservées exclusivement à l'habitat.

Quant aux servitudes et aux reculs par rapport aux infrastructures routières, on peut d'ores et déjà constater que ces dispositions sont respectées pour l'ancien bâti qui date des années 70 c'est-à-dire avant même l'institution du POS. Mais on observe *a contrario*, leur non-respect pour les constructions récentes dont la date de réalisation est ultérieure à l'élaboration des POS, à l'exemple de la cité el Baraka située le long de la RN 5. Le règlement, qui prescrit un recul de 8 m de part et d'autre de la voie, n'est pas respecté. Le gain d'espace foncier prime visiblement sur la réduction des nuisances sur cet axe routier important.



Source : M . Abou Warda 2005

Fig. 122 - Ateliers de mécanique de voitures et activités bruyantes dans les zones réservées à l'habitat.



Source : M .Abou Warda 2005

Fig. 123 - Recul inférieur à 8 m pour la nouvelle cité d'El Baraka construite au moment de l'élaboration du POS (îlot 16). Ce recul est pourtant prescrit dans le règlement général pour toutes les constructions donnant sur la RN 5



Source : M . Abou Warda 2005

Fig. 124 - Incohérence dans la hauteur des constructions, ce qui nuit à la qualité des paysages urbain et sonore. Les deux immeubles sont pourtant implantés sur le même axe routier.



Source : M .Abou Warda 2005

Fig. 125 - Trois infractions sont commises par l'implantation de cette construction :

- non-respect du zonage délimité par le POS : implantation de bureaux dans une zone strictement résidentielle ;
- hauteur non réglementaire portant préjudice à l'immeuble d'habitation d'en face ;
- non-respect des servitudes fixées pour les abords des autoroutes.

La construction est sujette à des litiges entre les services municipaux et les réalisateurs du projet au sujet du permis de construire. Elle est dans cet état depuis plus de trois ans, nuisant de façon remarquable à la qualité du paysage urbain.

Les traitements paysagers, alignements et aménagements des abords de la voirie auxquels il était souvent question dans le règlement restent insuffisants sur terrain. La mise en œuvre de ces dispositions est de la responsabilité de la commune. Mais il existe d'autres acteurs qui, même s'ils expriment leur désagrément par rapport au bruit, en sont pour autant responsables.
Les pratiques sociales relatives au non-respect du Code de la route, comme par exemple le stationnement sur les trottoirs, l'usage abusif des klaxons, la vitesse excessive et accélération abusive…, augmentent sensiblement le bruit dans les zones urbaines.

Entre l'échec dans la réalisation des objectifs, l'inexistence du projet urbain et le non-respect du règlement, la confrontation entre la théorie et la pratique du plan a permis de percevoir les grandes distorsions liées à sa mise en œuvre et à son respect en tant qu'instrument d'urbanisme opposable aux administrés. Le POS, qui devait être un outil de gestion et d'organisation urbaine, est désarmé de ses principaux atouts susceptibles de veiller au respect et à la mise en œuvre des orientations, du programme, du règlement, et d'atteindre les objectifs définis. Dans cette perspective, et afin de comprendre les causes liées à cette inefficacité, nous avons besoin de mettre l'accent sur les principaux facteurs expliquant la situation actuelle à travers l'identification des divers mécanismes et contraintes à la mise en œuvre effective du POS.
La commune d'El Mohammadia connaît une urbanisation qui est, pour le moins, incontrôlée, et cela en présence du plan d'occupation des sols. L'absence de structure urbaine, le manque d'organisation de la desserte, l'hétérogénéité du cadre bâti, la multiplication des sources de nuisances, sont des problèmes qui s'accentuent de plus en plus, remettant l'efficacité du POS en question. La vérification de la mise en œuvre de cet instrument a permis de constater son inaptitude à réduire le bruit urbain faute de respect de ses orientations et prescriptions.
Il convient donc de mettre l'accent sur les différentes contraintes inhibant l'adoption et la mise en œuvre de l'instrument.



Fig. 126 - Absence de certains aménagements tels que les trottoirs dans les zones résidentielles



Fig. 127 - Le stationnement des emplacements non réservés à cela crée des problèmes d'encombrement et augmente les nuisances sonores



Fig. 128 - Stationnement sur les trottoirs afin d'éviter la détérioration des véhicules

Source : M. Abou Warda

3. Les contraintes de mise en œuvre pratique du POS

3.1 Contraintes relatives au POS

3.1.1 Une instrumentation retardée et des études bloquées

En Algérie, une étude de POS ne devient instrument juridique qu'après différentes phases d'approbation administrative. Le processus administratif devrait accompagner l'élaboration de l'étude, d'où l'importance de la concertation entre les acteurs impliqués dans le POS.

Les POS d'El Mohammadia ont fait l'objet d'une convention entre la direction de l'Urbanisme de la wilaya d'Alger, en tant que maître d'ouvrage, et le Centre national d'Etude et de Recherche en Urbanisme (C.N.E.R.U) en tant maître d'œuvre.
Le tableau suivant met l'accent sur l'itinéraire procédurier suivi dans le cadre de l'instrumentation des POS :

Périmètre	phasage étude	Délibération d'initiation	Arrêté de délimitation	Arrêté de la liste des participants	délibération d'approbation	Arrêté d'ouverture de l'EP	PV de clôture	Arrêté d'approbation définitive
U33 Cinq-Maisons	Phase 3 en cours	N°47/2000 du 19/11 /2000 approuvé le 30/01/ 2001	établi très récemment	Non établi				
U34 Lavigerie	Phase 3 en cours	N°48/8000 du 19/11/2000 approuvé le 30/01/2001	établi très récemment	Non établi				
U36 Club hippique	Phase 3 en cours	N°49/2000 du 19/11/2000 approuvé le 30/01/2001	établi très récemment	Non établi				
U37 Mohammadia	Phase 3 en cours	N°49/2000 du 19/11/2000 approuvé le 30/01/2001	établi très récemment	Non établi				

Source : services communaux

Tab. 48 - Etat d'avancement de l'instrumentation des POS d'El Mohammadia

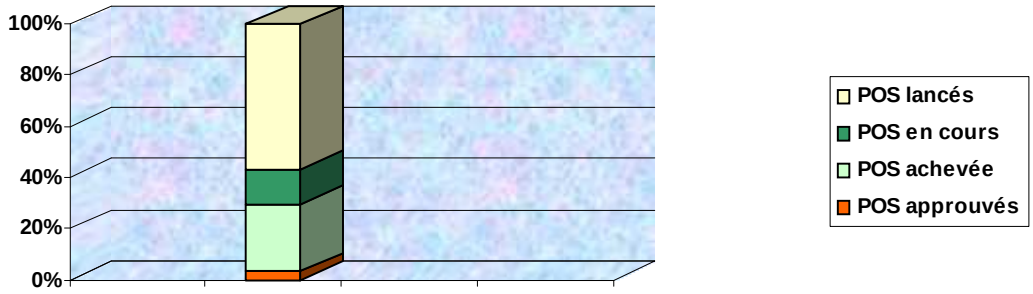
Pour ce qui concerne les études, le CNERU affirme être arrivé à la dernière phase d'élaboration. Or, le processus administratif du POS d'El Mohammadia est bloqué depuis 2000, c'est-à-dire depuis le début de l'étude. En cause, un problème qui subsiste concernant l'arrêté de délimitation des quatre POS. De ce fait, l'ensemble des étapes, et notamment l'établissement de la liste des participants à l'élaboration, l'enquête publique et l'approbation, est compromis.

Cette interruption dans le processus d'instrumentation du document n'est pas imputable à la qualité de l'élaboration des plans, puisque les deux phases réalisées par le CNERU ont été approuvées par la commune d'El Mohammadia. On peut, par ailleurs, l'expliquer par les facteurs suivants :

- le changement continuel de la politique de développement communale caractérisée par la variation du cadre politico-administratif de gestion ;
- la rupture politique et la volonté de démarcation entretenue à chaque fois par les nouveaux responsables par rapport à leurs prédécesseurs ;
- le manque de coordination entre les différents opérateurs sectoriels concernés par l'élaboration et la mise en œuvre du plan, ce qui conduit à un compartimentage de l'action publique ;
- l'absence de suivi et de concertation durant l'élaboration, ce qui a engendré des conflits entre les secteurs concernés par l'élaboration. Ces antagonismes inhibent sérieusement la mise en œuvre efficiente de l'étude ;
- l'absence d'une participation effective des opérateurs qui ont à leur charge de réaliser les aménagements arrêtés par le POS ;
- l'organisation sectorielle compartimentée des services de l'Etat en charge de l'instruction des études, conjuguée avec la multitude des intervenants aux intérêts souvent contradictoires.

Cet état de fait provoque le prolongement des échéances fixées pour les études (les délais contractuels sont rarement respectés). Les plans résultants sont souvent figés et très rapidement dépassés par la dynamique d'une urbanisation spontanée et accélérée. Il en résulte la production d'instruments caducs nécessitant une réactualisation, une révision ou parfois même une réfection.
La lenteur des procédures administratives ne se restreint pas uniquement à notre cas d'étude.
Depuis 1991,[504] année de démarrage des études de POS, 6 seulement d'entre eux ont été approuvés et 50 études sont achevées sur un total de 107 POS.

[504] Depuis 1991, année de la promulgation du décret 91-178 relatif aux procédures et au contenu des POS ainsi que des documents y afférents.



Source : direction de l'Urbanisme d'Alger

Fig. 129 - Situation des plans d'occupation des sols à la wilaya d'Alger en 2005

L'absence d'enquête publique inhibe l'étude et donc la pertinence des POS. L'essence même de l'instruction s'en retrouve altérée puisque la participation du citoyen est considérée comme le pilier central de la démarche urbanistique que véhicule la nouvelle politique urbaine préconisée par les POS.

Dès lors, l'approbation du POS algérien est devenue une formalité marquant, dans la plupart des cas, la rupture de l'instruction du dossier. Pourtant, cette étape, qui est considérée comme un aboutissement à la légitimation de l'instrument, est devenue une entrave à la "production" d'un vrai instrument d'urbanisme reconnu et respecté par tous. L'absence de cette étape finale du processus d'instruction constitue donc un prétexte pour le non-respect et la remise en cause du plan élaboré : c'est cette rupture qui donnera l'occasion de surseoir à l'application et à la réalisation des directives du projet urbain et du règlement qu'ils ont approuvés durant les séances de concertation.

Ce n'est pourtant pas ce que nous affirme le vice-président de l'Assemblée populaire communale : « *Nous avons toujours recours aux orientations du POS pour la construction d'habitats ou des équipements. C'est notre document de référence.* »[505]. Mais quelle est donc la force juridique d'un tel document ? Autrement dit, quelle est la finalité des POS se trouvant dans cette situation ? Pour notre interlocuteur, ces questions n'ont pas de réponse et ne concernent pas sa commune. Voulant en savoir plus sur les raisons de l'arrêt de la procédure d'approbation, nous avons évoqué le blocage de l'instrumentation des POS.

[505] Entretien avec le vice-président de l'Assemblée populaire communale d'El Mohammadia, op.cit

Notre interlocuteur nous explique alors qu'il s'agit d'un simple problème de « *longueur des procédures administratives. Nous avons hérité cela de la bureaucratie française* !», nous dit-on, avec un grand sourire… Or, dans cette situation, il s'agit d'un blocage et non pas d'un retard de procédure.
Il s'associe donc au manque de suivi, de contrôle et à la mauvaise gestion, la lenteur et parfois la rupture totale de l'instruction du POS, ce qui constitue un prétexte pour les partisans du principe " un POS non-approuvé n'oblige à rien " pour mener sur l'espace leurs pratiques arbitraires. L'absence d'enquête publique et la non-approbation jusqu'à lors du POS peuvent ouvrir la voie à une multiplicité d'actions sans mesures préalables de contrôle et de maîtrise.

Quoi qu'il en soit, l'examen des quelques documents d'urbanisme déjà approuvés laisse à conclure que l'approbation du POS ne constitue pas forcement, sur le plan pratique, un gage de leur application effective. Les confusions et les enchevêtrements de prérogatives, et l'instruction bureaucratisée des POS, entachent sérieusement l'efficience des études dont le processus d'instruction biaisé et inachevé fragilise la crédibilité.
Il sera donc plus opportun de nous intéresser aux aspects techniques, méthodologiques ainsi qu'à leur impact sur la mise en application du POS.

3.1.2 L'environnement, le parent pauvre du POS

L'examen détaillé du contenu du dossier des études a permis de constater, sur le plan méthodologique, le manque d'intérêt par rapport aux questions environnementales. Des pans entiers de l'analyse ont été éludés, portant ainsi préjudice à la fiabilité de l'étude. Le diagnostic est réduit à un bilan général concernant l'habitat, les équipements, et les infrastructures. Quant au règlement urbain, il est supplanté par un règlement général et des fiches techniques par îlot qui réglementent exclusivement des zones déjà urbanisées. Vu cet état de fait, même les solutions au cas par cas semblent être difficiles à mettre en œuvre. Cette situation, conjuguée à l'absence de références et de sources pour l'ensemble des données rapportées, remet sérieusement en cause la crédibilité des résultats des différentes analyses. Cet aspect général de l'étude porte préjudice à la fiabilité et à la pertinence de l'étude ainsi qu'à son aptitude à atteindre les objectifs fixés.

En outre, le contenu du rapport présente en terme de consistance, des manques importants par rapport au contenu réglementaire en matière d'environnement en général et en matière de bruit en particulier.

Cette situation ne va pas sans provoquer de multiples problèmes de contrôle et d'organisation liés essentiellement à l'absence de références technique et juridique servant à déterminer les droits d'usage des sols et de construction pour les zones limitrophes aux infrastructures routières. Le diagnostic de l'environnement sonore, qui devait délimiter les zones où la nécessité de protection contre le bruit justifie l'interdiction ou la soumission à des conditions spéciales, est inexistant. En effet, durant nos investigations, nous n'avons relevé aucun rapport à l'acoustique, ni à la nuisance en termes de zones sensibles au bruit. Ces données sont censées alimenter la logique planificatrice et réglementaire du plan, en matière de bruit et justifier les actions qui s'ensuivent. On se demande, alors, sur quelle base le règlement et les aménagements ont été définis concernant le bruit ?

Cette question nous amène à aborder les facteurs exogènes à la planification mais qui influent, de manière négative, sur la qualité et la pertinence du document. Il importe donc d'évoquer les entraves et les difficultés d'accès à l'information conjuguées aux conditions d'enquête souvent défavorables. Ces difficultés réduisent de façon importante la fiabilité des diagnostics effectués, ce qui se répercute indéniablement sur la qualité des plans élaborés. Nous ajoutons à cela d'autres difficultés, liées essentiellement à l'accès à l'information et à la non-coopération des intervenants sectoriels (ministères des Transports et de l'Environnement…), ce qui reflète d'une manière directe l'image d'un POS élaboré à "l'à peu près", et cela en dépit des efforts fournis pour la conception du document.

3.1.3 Les conflits d'intérêt entre les acteurs et participants à l'élaboration

Tout commence en réalité lors de l'élaboration de l'instrument : le degré d'implication des intervenants participant à son élaboration (ministères, direction de l'Urbanisme, direction des Travaux publics, SONELGAZ, EPEAL, …) et les informations et données qu'ils fournissent constituent un déterminant important dans le choix des options d'aménagement. La concertation

est, de la sorte, considérée comme l'une des étapes les plus sensibles de l'élaboration du POS. Cependant, le manque d'intérêt de ces différents services vis à vis de l'importance et de l'utilité de l'outil a influé d'une manière négative l'élaboration et la mise en œuvre de l'étude.
Dans le même contexte, l'élaboration du POS n'associe en général que les administrations, les services d'Etat et les établissements de la collectivité locale. Les opérateurs publics et privés qui auront en charge la réalisation des orientations du POS ne sont que rarement associés au processus de conception du plan. Cela engendre des distorsions entre les objectifs et dispositions du plan et les aspirations et volontés des divers opérateurs. L'effet qui en résulte est direct : une mauvaise application du plan et, parfois même, la remise en cause pure et simple du POS.

De fait, la stratégie publique est caractérisée par une prise de position des divers services administratifs, dont les décisions sont difficiles à coordonner et dont le rendement ne résulte que d'une gestion urbaine quasi-inexistante sur le plan pratique.

La commune assume normalement un rôle moteur dans l'élaboration et l'application des orientations, prescriptions et recommandations du POS. Mais la faiblesse de l'encadrement des services techniques chargés de l'urbanisme et le changement continuel du cadre politico-administratif de gestion font que ce rôle est mal assumé.
En sa qualité de maître d'ouvrage de l'étude, la commune devait suivre, contrôler et participer à l'élaboration et à la mise en œuvre du POS. Cette participation est concrétisée par le biais d'un service technique qualifié à cet effet. L'Assemblée populaire communale est une institution publique. Les changements de responsables ne devraient en aucun cas influencer le déroulement de l'opération, de la planification à la réalisation du projet proposé pour l'intérêt de la commune, ce qui n'est pas le cas dans la réalité. En effet, ces changements induisent des modifications au niveau des intérêts et des stratégies de développement communal, qui se répercutent par la remise en cause de l'instrument au gré des changements politiques.
C'est ce que nous avons constaté à travers les changements continuels de responsable du service d'Urbanisme[506]. Ces changements ont à leur tour entraîné d'autres changements administratifs : la personne nommée au service de l'Environnement devient, à titre d'exemple, responsable des Monuments classés. Le demandeur d'informations ou de données en matière d'environnement doit non seulement s'adresser à l'actuelle chargée de l'Environnement mais aussi à l'ancienne

[506] Monsieur H. Meziane qui est placé à la tête du service de l'Urbanisme depuis 1998 est remplacé en 2003 par Mme K. Mebarki, qui est remplacée à son tour en 2006 par Monsieur H. Meziane.

puisque cette dernière est considérée comme ayant le plus d'expérience dans ce dossier. Ces échanges de postes sont normaux dans la mesure où ils ne portent pas préjudice à la continuité des actions engagées, mais le fait marquant de ces changements-là est que le transfert des dossiers n'est pas systématique.

L'actuel responsable du service d'Urbanisme met l'accent sur la rupture des stratégies de gestion communales en nous parlant des mesures de contrôle pour réduire les nuisances sonores : « ***Je ne sais pas ce qu'on faisait avant que je soit nommé responsable, mais actuellement*** *nous renforçons les mécanismes de contrôle. Les activités non réglementaires ne peuvent pas continuer à être exercées. C'est le cas par exemple des dépôts et ateliers nuisants implantés dans les zones résidentielles*[507]. ». Ces propos illustrent également le désistement de toute responsabilité envers les problèmes communaux accumulés pendant l'exercice de l'ancienne responsable. Cela s'applique notamment pour la situation de blocage de l'instruction du POS.

Cette situation est conjuguée à l'organisation sectorielle et compartimentée des divers services de l'Etat. Les conflits perpétuels entre l'APC, la direction régionale de l'Urbanisme et le CNERU en sont le meilleur exemple. Chaque partie perçoit le développement urbain selon sa propre vision, et agit en fonction d'intérêts non complémentaires et contradictoires dans la plupart des cas.

Ces conflits se manifestent de plusieurs façons : non-participation aux réunions de concertation, rétention d'informations ou de moyens, contestation de la légitimité des acteurs ou des décisions prises…

Du point de vue pratique, les moyens actuels de résolution des conflits inter-services sont complètement informels. Les différentes parties ont le plus souvent recours aux relations personnelles qui lient les uns et les autres.

Eu sein du CNERU, maître d'œuvre des POS d'El Mohammadia, nous pouvons dire que certaines tensions finissent par se dissiper, non pas par l'efficacité de la concertation mais par le «réseau de connaissances » tissé au sein du système avec les autres participants concernés par l'élaboration : « *Je dirais donc qu'il y a des concertations formelles et informelles. De plus, nous rencontrons souvent dans ces services des anciens collègues d'études ou de travail qui facilitent la prise de contact et les réunions de travail. Nos rapports privés entre collègues peuvent parfois*

[507] Entretien avec l'actuel responsable du service de l'Urbanisme, le 17/11/2006, commune d'El Mohammadia.

servir à résoudre des questions d'ordre professionnel. »[508], dixit un chargé d'étude au sein du CNERU.

Nous avons voulu aller plus loin dans notre analyse et cela en interrogeant d'autres acteurs de l'équipe pluridisciplinaire participant à l'élaboration des POS. C'est alors que le chargé des Voiries et Réseaux divers nous explique : « *Certains services refusent de livrer des documents à des collègues qui n'ont pas rendu des documents empruntés. C'est logique car s'ils ont un seul exemplaire de ces documents... Les rapports entre les divers services dépendent toujours de la personne, de son comportement et de ses habitudes. Un ingénieur qui a travaillé avec nous n'a pas pu avoir les mêmes informations que j'ai réussi à avoir, on ne lui a pas livré les bonnes informations, ce qui a risqué de fausser les résultats. Pourtant, nous nous sommes adressés aux mêmes services. J'ai donc pu avancer dans mon travail grâce à mes bons rapports avec divers services.* »[509]

Il s'avère donc que la communication est au cœur du fonctionnement des mécanismes de concertation : on évite de formuler les problèmes et les conflits de façon officielle, et chacun reste maître de ses données avec une possibilité de partage avec les autres ou non, selon la nature des rapports existants. « *Il y a aussi la manière, et comment s'adresser aux gens. Il ne faut jamais utiliser les rapports de force parce que les autres personnes ne sont pas obligées de nous fournir de l'aide. C'est avec souplesse qu'il faut aller. C'est vrai qu'il y a quelques fois des problèmes à cause des délais courts fixés pour les études mais en général cela se passe bien.* »[510]

Cet exemple illustre concrètement les interactions possibles entre les acteurs concernés par l'élaboration des documents d'urbanisme et notamment les POS.

3.1.4 La désarticulation du processus de planification

Supposé être en aval d'une série hiérarchique de plans territoriaux, le plan d'occupation des sols n'est, en fait, qu'un maillon d'une chaîne rompue. Ces instruments ont été élaborés sans termes de référence précis, à défaut d'une réelle politique d'aménagement du territoire. On assiste alors à l'absence de logique et de cohérence entre les divers instruments d'aménagement du territoire, en l'occurrence le SNAT, les SRAT et les PAW, et ceux de l'urbanisme (le PDAU et le POS).

[508]Entretien avec un chargé d'étude au CNERU, le 08/07/2005, Centre national des Etudes et Recherches en urbanisme (CNERU)

[509] Entretien avec le chargé d'études de la voirie, le 8/07/2005 à 16h00, au Centre national des Etudes et Recherches en urbanisme (CNERU)

[510] Ibid

Cette désarticulation du processus de planification urbaine est due essentiellement à l'absence, en amont, de véritables instruments d'organisation spatiale ayant des stratégies clairement définies, et en aval de réelles modalités d'actions opérationnelles.

Le PDAU devrait constituer un outil de référence permettant de gérer l'ensemble du, ou des territoires communaux ou intercommunaux, dans un souci de cohérence et de complémentarité. Cependant, l'élaboration de ce document n'a, en aucun cas, tenu compte de la dynamique urbaine et de son évolution. Le PDAU se réduit à une approche fonctionnaliste occultant totalement les dimensions environnementale, économique et sociale de la ville et négligeant toute approche de la réalité urbaine. L'organisation de l'espace est restreinte à la satisfaction quantitative des différents besoins urbains suivant la pratique "théorisée" de la grille des équipements. Cette approche mécanique de la planification urbaine accorde la première importance à l'évolution du volume des besoins au détriment du développement de la ville.
Les programmes ne sont, de la sorte, qu'une réplique du même scénario : les équipements projetés se reproduisent à un nombre variable dans toutes les zones en négligeant leur spécificité et leur vocation. Ces carences inhérentes à l'élaboration du PDAU de répercutent *in extenso* sur le POS à travers des dysfonctionnements et des inadéquations avec l'organisation et la nature des sites d'études.
En effet, le second élément saillant lié au dysfonctionnement du système de planification urbaine concerne l'absence d'articulation entre les instruments PDAU/ POS. On remarque, à cet égard, un enchevêtrement complexe des prérogatives et des domaines d'intervention entre les deux outils. Cette situation est encore plus aggravée par le caractère juridique d'opposabilité au tiers conféré aux deux instruments à la fois. La grande distorsion entre les échelles respectives est caractérisée par un passage brusque de l'échelle de l'aménagement 1/10000e, trop "myope" pour apprécier et orienter au mieux l'organisation urbaine des agglomérations, vers une échelle d'urbanisme de détail de l'ordre du 1/500e.

Cette situation problématique est due à la confusion conceptuelle qui caractérise le nouveau cadre en matière d'aménagement et d'urbanisme, et qui présente un processus linéaire contraignant, figé et inadapté aux vicissitudes de la réalité urbaine. Cela, à défaut d'un processus itératif ayant des mécanismes d'auto-correction entre les deux instruments, et qui permette de cadrer les études

de POS et d'assurer l'actualisation et l'affinage des orientations du PDAU, en conformité avec la réalité urbaine du site. A noter enfin, le PDAU d'Alger est en cours de révision alors que les POS sont élaborés et s'élaborent toujours suivant les orientations de l'ancien PDAU.

3.1.5 Un Plan d'occupation des Sols ou un simple « plan de masse » ?

Instrument à vocation réglementaire, le plan d'occupation des sols a pour rôle de déterminer les droits d'usage et les modalités d'utilisation des sols à la parcelle. Cette attribution est matérialisée par le biais d'un plan d'aménagement pré-opérationnel traduit en règlement urbain coercitif opposable aux administrés et au tiers. Il devrait constituer un document de référence pour l'octroi des actes d'urbanisme et de construction (permis de lotir et permis de construire) et pour la définition des termes de référence des diverses opérations correctrices des tissus urbains existants et prévus.

Cette finalité de l'instrument est souvent négligée au niveau pratique à par des dérives vers une "opérationnalisation " purement technique qui réduit l'instrument à un " plan de masse " auquel on ajoute en annexe un dossier d'exécution des voiries et réseaux divers.
Dès lors, les véritables enjeux de l'organisation urbaine sont éludés voire même occultés, au profit de considérations techniques secondaires qui ne relèvent pas de la vocation dévolue à l'instrument par la loi.

Cette approche réductrice, et non conforme à l'esprit du nouveau cadre législatif instauré, est à la source de la confusion conceptuelle concernant la finalité du POS. Celui-ci est perçu comme un instrument de régularisation des « coups-partis » engendrés par l'urbanisation anarchique et spontanée, non comme un instrument de régulation urbaine véhiculant un projet urbain global et cohérent pour l'agglomération. Cela explique en grande partie la dégradation et la médiocrité de la qualité des espaces urbains produits au sein même des territoires. En effet, la priorité octroyée aux critères de productivité et de viabilité des opérations agit au détriment des aspects qualitatifs urbanistiques, architecturaux et paysagers censés être l'essence même du POS, dans le cadre de la planification urbaine.

3.2 Contraintes relatives à la prise en compte de l'environnement et notamment le bruit dans le cadre du développement durable

3.2.1 La notion de développement durable, les flous persistent

Bien que la notion de développement durable ne soit plus limitée aux questions environnementales, nous avons choisi de l'aborder sous cet angle d'analyse afin de pouvoir cibler les préoccupations d'ordre socio-économiques jugés prioritaires.

On cherche d'abord à savoir comment la notion de développement durable est perçue par les différents acteurs algériens que nous avons rencontrés lors de nombreux entretiens effectués auprès des élus, techniciens, et cadres des services communaux.

Un véritable flou entoure la notion de développement durable. Il est perceptible, d'une part, à travers la multiplicité des attitudes à l'égard de notre question, et d'autre part, à travers les modes et les logiques d'action selon les compétences propres à chaque acteur.

Pour les élus algériens, la notion de développement durable est réduite à la question environnementale, mais surtout aux différentes actions menées par la commune pendant l'actuel mandat.

« *Disons que notre plus grande préoccupation est la propreté. La gestion des déchets ménagers a fait récemment, c'est-à-dire depuis février 2005, l'objet d'une compagne de sensibilisation. J'ai personnellement initié cette campagne et je l'ai suivie de très près. Elle a donné de bons résultats. Les rejets d'ordures ménagères ont été réglementés dans des heures précises du soir, la fermeture des sacs a été rendue obligatoire… Notre expérience a intéressé les média, radios, journaux et télévision, qui ont parlé de notre expérience comme le bon exemple à suivre par les autres communes algéroises.* »[511]

Il s'agit donc d'un discours porté sur le fond politique plus que sur l'intérêt envers l'environnement. Les discours politiques ne peuvent pas cacher la réalité du terrain. Les problèmes environnementaux subsistent toujours, et cela en plus des préoccupations sociales et économiques que la commune connaît.

[511] Entretien avec le vice président de l'Assemblée populaire communale. Op.cit

Pour les membres de l'équipe pluridisciplinaire que nous avons pu interroger au Centre national de Recherche en Urbanisme (CNERU), le développement durable reste méconnu chez certains cadres, comme c'est le cas pour le chargé des études de Voirie : « *Je ne comprends pas ce que vous voulez dire par développement durable.* », ou pour le chargé des études en Hydraulique : « *Moi, personnellement, depuis que je suis là (au CNERU) je n'ai pas entendu parler de développement durable.* »

Pour certains membres de cette équipe, la notion de développement durable reste obscure, et cela malgré sa large diffusion par les médias et dans les discours politiques, comme le constate un architecte au sein du même organisme : « *Le développement durable est un concept très répandu actuellement, mais il reste tout de même très ambigu.* »[512]

D'autres techniciens évoquent la question du développement durable à travers l'évolution de leur méthode de travail : « *Le développement durable est une nouvelle notion pour nous. On faisait des projets mais sans prévisions. Actuellement, après les erreurs faites dans le passé, avant de faire une étude, on fait des études d'impact. Nous avons réellement adopté le principe de précaution après le séisme de Boumerdès et les inondations de Bab el Oued. Maintenant, pour un environnement durable, nous accompagnons tout projet d'études prévisionnelles* », souligne un technicien dans le même bureau d'études.
Quant au rapport avec le temps, notre même interlocuteur essaye de lier la notion de développement durable à l'élaboration des POS: « *Le POS est élaboré pour une durée de cinq ans, dix ans. Maintenant, quand vous parlez de développement durable, cela veut dire que le POS doit être appliqué dans dix ans ou vingt ans ou au-delà, et doit être utile pour le long terme.* »
Cette réflexion exprime la nécessité de disposer des documents d'urbanisme plus « durables » en montrant les limites des POS actuels quant à leurs capacité à gérer l'espace à long terme.
En expliquant à nos interlocuteurs que le développement durable est « *un développement qui répond au besoin du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* », et que cette notion vise à réconcilier le développement économique et social, la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles, on se retrouve devant deux types de positions :

[512] Entretien avec le chargé des études de POS de la commune d'El Mohammadia, Op.cit

- La position que nous qualifions de « pessimiste » à l'égard de la réalisation des objectifs de cette notion, puisque l'on se heurte déjà aux contraintes de l'appareil administratif : « *C'est un peu difficile mais si on fait l'effort de le faire, c'est très bien. D'ailleurs, à petite échelle, l'élaboration du POS nécessite toute une équipe pluridisciplinaire. Mais, en préparant un document comme le POS qui est un instrument utilisé par les pouvoirs publics notamment l'APC, nous rencontrons des problèmes comme le manque de coordination entre les divers services. Alors vous parler de la conciliation des piliers du développement durable, c'est un peu dur…* » ;
- La position « optimiste » qui se contente de constater les évolutions de l'approche urbaine en Algérie durant ces dernières années. « *Dans le cadre des études, on est sensibilisé à ça. Avant, on ne le faisait pas : par exemple, l'environnement n'était pas très important dans les études. La politique urbanistique s'est basée depuis l'indépendance sur la satisfaction des besoins en logement. Durant ces dernières années, l'intérêt pour la qualité de vie commence à acquérir de l'importance. Les techniciens pensaient surtout aux besoins quantitatifs mais, actuellement, on est sensibilisés à la qualité de vie. On pense, lors de l'élaboration des études d'urbanisme telles que le POS, aux dispositifs réglementaires et aux lois de protection de l'environnement.* »

Malgré une large diffusion médiatique du terme « développement durable », la question suscite encore beaucoup d'équivoque. En effet, cette notion fait beaucoup parler d'elle mais comme nous l'avons constaté, peu de personnes connaissent sa signification. Au regard de ce constat, la gestation d'une culture urbaine durable ne fait que commencer. Pour cela, certaines évolutions sont indispensables : « *Une démarche de développement durable suppose une volonté politique, la capacité de surmonter un certain nombre de difficultés et d'obstacles. Au premier rang, la faible transversalité des politiques publiques et l'opacité des décisions, entretenant l'incompréhension des enjeux urbains par les populations et l'échec de la démarche participative.*»[513]

L'enjeu n'est-il pas que la transversalité ne se heurte pas aux freins culturels des politiques et des techniciens ? Que ce soit dans les domaines sociaux, économiques ou environnementaux, les gestionnaires des villes algériennes se sont toujours nourris des approches traditionnelles et fonctionnalistes : « *Nous commençons tout d'abord par répondre aux besoins sociaux et*

[513] Emelianoff C., 2002, « La ville durable, une culture en gestation », *Cultures urbaines et développement durable*. Op. Cit, p 43-63.

économiques, pour ensuite harmonier ces réponses dans un environnement favorable permettant une bonne qualité de la vie urbaine. », confirme l'architecte que nous avons pu rencontrer[514].

3.2.2 Bruit et environnement, l'approche reste sectorielle

Au regard des éléments notés antérieurement, il parait évident que les priorités lors de l'élaboration du POS sont spatiales, économiques et sociales. Les actions en matière d'amélioration de l'environnement sont exclues du domaine de l'urbanisme. D'un coté, il y a le service d'Urbanisme et d'un autre coté, il y a les autres services : de l'Environnement, de la Voirie, de l'Hygiène, de la Santé publique et des Installations classées …

Les chargés de services, comme on les appelle en Algérie, ne sont pas prêts à partager leurs domaines de compétences, ce qui occulte l'efficacité des actions menées. L'environnement ne déroge pas à la règle. D'abord parce que les actions communales engagées en la matière sont entièrement indépendantes du POS, alors que ce dernier pourrait permettre une meilleure considération des préoccupations environnementales. Ensuite parce que l'environnement reste le « parent pauvre » des services communaux puisqu'il ne fait pas partie des besoins immédiats de la commune. Enfin, parce que les actions en matière d'environnement ne relèvent pas de façon effective du ressort du service en question mais d'autres organismes sectoriels et opérationnels qu'on appelle EPIC[515] (entreprise publique industrielle et commerciale), comme pour Net Com pour la propreté et l'hygiène, Edeval pour l'embellissement des espaces publics et Asrout pour l'entretien des route. Le service communal de l'Environnement se contente donc de recueillir les plaintes des citoyens et de constater les problèmes sur terrain.

En ce qui concerne le bruit, notre plus grande difficulté était de définir les acteurs concernés ainsi que leur responsabilité à l'égard de ce problème. Il est à noter que notre thème d'étude a suscité des réactions exclamatives du fait que le sujet que nous traitons est peu familier.

Concernant les actions menées dans le cadre du POS ou des décisions communales pour réduire le bruit dans la commune, le chargé du service communal de l'Environnement nous répond : « *Il n'y a pas d'actions spécifiques contre le bruit, nos actions sont diverses et elles concernent*

[514] Entretien avec le chargé des études de POS de la commune d'El Mohammadia, op.cit
[515] Ces entreprises opèrent à l'échelle de la wilaya d'Alger.

surtout la circulation urbaine et le contrôle des normes en matière de construction. »[516]. Il nous renvoie, pour en savoir plus, aux services de la Voirie et de la Conformité des constructions qui à leur tour, nous renvoient au service de l'Environnement qui nous renvoie de nouveau aux services de l'Etat tels que la wilaya, le ministère de l'Aménagement du territoire et de la Protection de l'environnement et le ministère des Transports.

Concrètement, notre interlocuteur du service de l'Environnement nous explique :

« *L'Etat a interdit la circulation et le stationnement des poids lourds au niveau des agglomérations. Cette décision concerne toutes les communes et non seulement la commune d'El Mohammadia. Mais notre commune a appuyé cette décision par exemple en mettant des plaques d'interdiction et en renforçant le contrôle par le service de la Voirie et la police. Il y a beaucoup de choses qui sont faites dans ce sens. En ce qui concerne la circulation routière, El Mohammadia a fait beaucoup de choses, mais disons qu'il reste quand même des décisions qui doivent être prises d'abord sur d'autres échelles telles que la wilaya et le ministère des Transports* »

Cependant, nous retenons, dans le parcours local de réduction des nuisances sonores, deux faits marquants :

- En premier lieu, l'absence d'une base de données des plaintes contre le bruit et contre les problèmes d'environnement en général, ce qui participe à la méconnaissance du problème, de son ampleur, ainsi que de ses effets sur les habitants. A cet égard, ce même chargé d'étude de l'Environnement nous répond : « *Malheureusement, je n'ai pas le chiffre exact, et comme je suis très occupé, je ne peux pas vous les quantifier. En général, les plaintes sont contre certaines activités bruyantes, le voisinage et le tapage nocturne. A ce sujet, je vous suggère d'aller voir le commissariat de police.* ». Devant notre insistance sur l'importance de ces données pour la pertinence de notre travail, notre interlocuteur nous explique que les plaintes sont dispersées « *un peu partout* » et qu'il est difficile de les quantifier parce qu'il faut d'abord les chercher !

On se demande alors sur quelles bases les actions en matière de bruit pourraient être envisagées si les acteurs publics ne disposent pas de données concrètes de la situation. On s'interroge également sur la nature réelle des rapports citoyens/acteurs publics puisque les plaintes déposées ne sont même pas archivées.

[516] Entretien avec le chargé d'études de l'Environnement, le 17/10/2006, siège de la commune d'El Mohammadia

Lors de notre dernière visite, nous avons pu consulter le « Registre des doléances » : un cahier dans lequel sont archivées 13 plaintes sur des sujets environnementaux différents et dont le bruit ne fait pas partie. Notre interlocutrice, nouvellement nommée au service de l'Environnement, nous explique que « *les gens préfèrent déposer les plaintes verbales que écrites car c'est plus facile pour eux d'en parler. Cela explique la faiblesse des matériaux rassemblés.* »[517] ;

- En second lieu, certaines actions communales indépendantes des dispositions urbanistiques relatives au POS sont réalisées. Celles-ci concernent surtout l'installation de ralentisseurs, l'interdiction de la circulation des poids lourds dans le territoire communal pendant la journée, le rétrécissement de la chaussée et l'implantation des barrières végétales.

Ces actions, même si elles permettent de réduire le bruit, sont entreprises pour d'autres objectifs sectoriels :

- l'installation des ralentisseurs[518] et le rétrécissement de la chaussée : pour réduire la vitesse et les accidents routiers et pour élargir les trottoirs réservés aux piétons ;
- l'interdiction de circulation des poids lourds dans le territoire communal : pour veiller au respect des dispositions juridiques et faciliter la circulation urbaine ;
- l'implantation des barrières végétales à des fins d'embellissement ;

[517] Entretien avec le chargé d'études de l'Environnement, commune d'El Mohamadia, op.cit

[518] Il est prouvé que faire vrombir le moteur dans la circulation peut produire des émissions sonores jusqu'à 15 dB(A), donc bien plus importantes qu'en cas de conduite calme. Le style de conduite est un élément essentiel du bruit produit lorsqu'on traverse un aménagement tel qu'un ralentisseur de trafic ou un plateau. L'effet réducteur de bruit que produit cet aménagement peut être totalement annihilé par un style de conduite agressif. Un mode de conduite plus calme (en troisième plutôt qu'en deuxième vitesse, sans alterner ralentir et accélérer) dans une zone 30, comparé à un autre quartier où l'on roule aussi en moyenne à 30 km/h, permet de réduire le bruit dû au trafic de 2 dB(A) (ceci a été démontré dans une étude allemande, "Flächenhafte Verkehrsberuhing Rapport", Bonn 1988.





Fig. 130 , 131 - Les travaux de rétrécissement de la chaussée impliquent le respect des servitudes, l'élargissement des trottoirs en faveur des piétions et la réduction du bruit par l'effet du ralentissement de la vitesse.





Fig. 132, 133 - Implantation des panneaux d'interdiction de la circulation des poids lourds pendant la journée sur l'ensemble du territoire communal





Source : M . Abou Warda 2005

Fig. 134, 135 - Installation, parfois abusive, de ralentisseurs dans les quartiers résidentiels de la commune.

Les enquêtes que nous avons menées sur le terrain nous ont permis de constater de nombreuses contradictions, notamment en ce qui concerne la politique communale.



Fig. 136 - D'une part la commune installe des ralentisseurs…





Fig. 137, 138 - … Et de l'autre, elle les supprime en affectant la qualité de la chaussée et du paysage urbain.



Source : M. Abou Warda 2005

Fig. 139 - Interdiction de circulation des poids lourds pendant la journée



Source : M. Abou Warda 2005

Fig. 140 , 141 - La circulation des poids lourds pendant la journée entraîne le congestionnement des routes et l'augmentation du bruit par l'utilisation abusive des klaxons.

Les mesures adoptées par la commune auraient pu être proposées lors de l'élaboration du POS pour permettre une meilleure articulation des domaines d'intervention, en intégrant d'autres dimensions telles que l'urbanisme. De plus, un tel instrument pourrait permettre d'assurer une certaine stabilité de la politique publique et la pérennité des décisions prises par la suite.
Il s'ajoute, à ces éléments explicatifs, l'approche normative de l'ensemble des dimensions urbaines, dont l'environnement et le bruit. Même les mesures proposées dans le cadre du POS ou adoptées par la commune sont relatives à la norme et aux règlements en la matière, comme en témoigne le chargé d'études de la Voirie au CNERU.

« *Lorsqu'on a des aménagements dans une zone traversée par une infrastructure routière telle qu'une autoroute, on projette des servitudes et des barrières végétales. Les servitudes et les barrières végétales sont là pour stopper pollution et bruit, mais on ne traite pas le bruit. On ne traite pas la pollution, on ne traite rien. On pense arrêter un peu ces effets, et d'une façon esthétique en harmonie avec le paysage urbain, mais sans traiter ces chapitres de façon spécifique.* »[519]
Il s'agit donc de se conformer aux règles générales de l'urbanisme, sans pour autant s'interroger sur leurs utilités opérationnelles. L'approche adoptée par ces acteurs retombe dans les méandres des normes et des actions technocratiques. La norme est de fait appliquée pour la norme, et non pas pour son utilité ou sa finalité. Cette logique d'action traditionnelle ne tient pas compte d'un maillon important de la chaîne décisionnelle : le rapport individuel et collectif au bruit. Comment les habitants vivent-ils le bruit ? Quelles sont les actions à envisager pour réduire le désagrément des habitants ? Quelle complémentarité ont ces actions avec les mesures normatives imposées par la réglementation ?
Cette série de questionnements nous amène à aborder un aspect pertinent dans notre analyse : le rapport citoyens /décideurs.

3.2.3 Peut-on parler d'une participation citoyenne ?

La participation des populations à l'amélioration de l'environnement, et notamment sonore, se concrétise par deux type d'intervention : l'une, dans l'action directe et positive du citoyen sur son

[519] Entretien avec le chargé d'études de la Voirie, Centre national des Etudes et Recherches en urbanisme (CNERU), op.cit.

environnement et l'autre, dans sa participation à la prise de décision concernant les actions à mener par les autorités locales. Ces interventions sont le plus souvent représentées par des associations actives dans la protection de l'environnement, ou des comités de quartier.
L'étude que nous avons effectuée sur la commune d'El Mohammadia permet d'ores et déjà d'établir un bilan critique de la participation citoyenne notamment dans la protection de l'environnement.

Nous avons longuement abordé cette question dans la partie théorique. L'un de nos principaux acquis est que le manque de communication entre citoyens et décideurs pourrait expliquer en grande partie l'insatisfaction citoyenne à l'égard de l'action publique et le manque de confiance entre gouvernés et gouvernants. Il pourrait expliquer aussi la faiblesse de l'efficacité des mesures urbanistiques, dont particulièrement celles qui permettent de réduire le bruit. Rappelons dans ce contexte que d'après les résultats de notre enquête, 60% des personnes interrogées ne font pas confiance aux pouvoirs publics quant à la lutte contre le bruit urbain. Et 94% estiment que les actions menées par les pouvoirs publics afin de réduire le bruit routier sont insuffisantes. 62.7% des habitants interrogés font confiance au gouvernement algérien, c'est-à-dire à l'amont de l'échelle décisionnelle. Pour eux, seul l'Etat pourrait assurer la pertinence des actions en la matière. (*cf. supra*)

Nous rappelons également que les administrations de la wilaya d'Alger ont enregistré près de 50 000 lettres de doléances en 2005. La plupart d'entre elles concernent des problèmes liés à la voirie, l'éclairage public, les réseaux d'évacuation des eaux usées, le bruit ainsi que d'autres questions relatives au tissu urbain. Nous ajoutons que ce chiffre est en permanente augmentation : en 2004, les mêmes services administratifs ont compté 40 000 doléances soit une augmentation de 10 000 doléances par an.

L'insatisfaction des citoyens à l'égard de l'action publique peut être justifiée par la prise de conscience sociale, mais également par l'absence ou le retard des actions des autorités dans ces domaines. Nous nous interrogeons donc, en amont comme en aval, sur la nature des relations entre les pouvoirs publics et les habitants.
Nous assistons, dans la majorité des cas, à un manque de débat par rapport à certaines questions qui prédéterminent les projets locaux. L'imperfection ou le caractère trop tardif de l'information

autour des actions et les promesses non tenues, laissent le champ libre à la rumeur. Ce problème de communication génère des questions laissées sans réponses et qui se traduisent chez le citoyen en plusieurs réactions telles que crainte et défiance.
Le citoyen se désengage alors des questions urbaines et notamment environnementales. Il développe même un ensemble d'attitudes réactionnelles contradictoires avec toute action locale organisée. *(cf. chapitre III)*

Pourtant, l'Algérie a tenté de renforcer la participation citoyenne par le biais de la loi 90-31 du 4 décembre 1990 relative aux associations et la politique des "covilles "[520], équivalent conceptuel de "gouvernance locale" en Europe. L'objectif de cette démarche est de créer un espace de concertation où la priorité est accordée aux dysfonctionnements dans la gestion des communes et à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. Pourtant, le mouvement associatif reste timide puisque, en 2006, les responsables du ministère de l'Intérieur dénombrent 75 000 associations dont 1 000 à caractère national, avec un taux participatif ne dépassant pas les 5% contre 11% au Maroc. Ces chiffres sont relativement faibles comparés à la France qui recense en 2004 plus d'un million d'associations dont 70 000 créées entre 2003 et 2004. 4 français sur 10 en sont membres et le taux de participation associative des jeunes est entre 39% et 43%.

Dans la commune d'El Mohammadia, nous n'avons pas pu disposer du nombre d'associations exerçant à l'échelle communale, faute de recensement fiable et récent. Les services communaux avancent le chiffre de trois associations de protection de l'environnement « *qui ne viennent plus* », comme le constate le chargé du service en question.
Ajoutons également que le taux participatif est également très faible 12% seulement de nos interrogés sont adhérents à des associations à diverses vocations. A. Ferrah explique, dans le cadre d'une étude portant sur "La dynamique associative en Algérie", que « d*u point de vue*

[520] Le comité de la ville (Coville) est une structure de propositions et de concertation entre les élus locaux et les administrés. Il a été créé par circulaire du wali d'Alger, Mohamed Kébir Addou, officiellement le 28 septembre 2004 sous l'appellation de « comité de coordination chargé de l'Hygiène, de la Salubrité publique et de la Protection de l'environnement ». Son installation se fait au niveau de la wilaya, des circonscriptions administratives et des communes. Le comité de wilaya est composé des responsables des différentes directions et des Epic, des walis délégués, de l'inspecteur de l'académie d'Alger, du commandant du groupement de la Gendarmerie nationale et du chef de la Sûreté de la wilaya. Présidé par le wali ou le secrétaire général, le comité se réunit régulièrement sur convocation de son président.

quantitatif, les taux d'adhésion demeurent relativement faibles et les associations ne regroupent qu'une infime partie de la population. »

L'activité associative reste donc très limitée. En plus de la faiblesse quantitative du mouvement associatif, son efficacité quant à la réalisation de ses objectifs suscite des questionnements. Pourquoi, les citoyens ne s'impliquent-ils pas de façon individuelle ou organisée dans le processus de prise de décision ? Comment expliquer la faiblesse de cette mobilisation ?

Notre intérêt n'est pas tant de comptabiliser les associations que de poser le problème de leur efficacité en tant qu'acteurs partenaires des autorités publiques, tout en pointant du doigt leur mobilisation. Pour O. Derras, chercheur et chef de projet au CRASC[521], « L*a compréhension du fait associatif renvoie nécessairement à la nature du système politique mis en place mais aussi au sens de l'évolution des rapports qu'entretiennent l'Etat et ses institutions avec la société.* »[522]

Si la lecture des textes officiels fait ressortir une complémentarité harmonieuse entre les pouvoirs publics et les associations, la réalité est tout autre. Le président de l'Assemblé communale populaire de la commune Bachedjarah[523] a déclaré que: « *Plusieurs associations s'éclipsent sur le terrain. Elles détiennent un cachet rond, mais sans plus.* ». Les propos de ce haut responsable de la commune méritent d'être analysé tant pour sa position à l'égard du mouvement associatif que pour l'efficacité des actions et intervention de ce dernier au sein de la commune.

M. Berkouk, politologue algérien, explique à cet égard que « *malgré l'existence d'un dispositif juridique et procédural régissant la création et le fonctionnement du mouvement associatif, ce dernier reste atomisé sur le plan sectoriel et non performant sur le plan fonctionnel. Son impact sur la société demeure timide. Censé être une courroie de transmission entre gouvernés et gouvernants, le tissu associatif n'a pas pu devenir un canal réel de mobilisation permanente ni une force effective de proposition, encore moins un relais crédible des « griévances » citoyennes.* »[524]

Le manque d'affirmation du mouvement associatif algérien sur les plans social et politique

[521] Centre national (algérien) de Recherche en Anthropologie sociale
[522] « Le monde associatif peu représentatif dans la population », El Watan le 14/01/2006
[523] Commune située à proximité de la commune d'El Mohammadia, elle abrite 120 000 habitants et compte 144 associations.
[524] Propos extraits de l'article « Le mouvement associatif peu représentatif dans la population » publié par le journal El Watan le 14/01/2006.

revient à plusieurs facteurs à la fois endogènes et exogènes à son organisation.

A. Les facteurs endogènes

Le problème de compétence en matière de gestion interne de l'association en est le plus marquant : certaines associations ne disposent même pas de représentant au sein des unités de dialogue. L'actuel responsable du service d'Urbanisme de la commune d'El Mohammadia et ancien membre d'une association de protection de l'environnement, critique le manque de motivation et d'organisation de certaines associations :

« *Au bout du compte, nous n'avons pas pu réaliser nos objectifs faute de motivation de certains adhérents, trop préoccupés par les problèmes de la vie quotidienne.* »[525]

Il leur reproche notamment leur manque de transparence et la fragilité de leurs structures, conditions pourtant indispensables à l'efficacité du mouvement associatif. « *Certains adhérents à des associations sont actifs dans le mouvement pour leurs intérêts personnels* », souligne notre interlocuteur. Et comme l'explique D. Lapereyronnie dans une préface dédiée à l'ouvrage « *La démocratie en débat* » de S. Rui, « *Plus le citoyen revendique ses droits individuels, plus le collectif perd sa légitimité* »[526]. A cela nous pouvons ajouter l'insuffisance des méthodes d'approches des différents champs d'actions et notamment ceux de l'environnement. Cela apparaît clairement dans une étude[527] effectuée par le Centre national d'études et d'analyses pour la population et le développement (CENEAP) qui démontre que près de 26% des associations interrogées considèrent que la participation associative concerne essentiellement l'organisation de débats et que, pour 15% d'entre elles, l'éducation et la sensibilisation constituent les axes d'intervention privilégiés.[528]

Pourtant, le registre associatif pourrait être enrichi par d'autres types d'actions telles que la participation aux réunions de concertation, le renforcement du réseau inter-associatif, la réalisation de certaines actions collectives organisées…

Ces dysfonctionnements peuvent être expliqués par la jeunesse du mouvement associatif algérien, encore en construction. D'autant plus que le champ associatif a été verrouillé et soumis, depuis

[525] Entretien avec l'actuel responsable du service de l'Urbanisme de la commune d'El Mohammadia. op.cit

[526].Rui S**.**, 2004, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, Paris, p11.

[527] CENEAP, 2001, « Lancement du débat national sur l'état et l'avenir de l'environnent », Sondage d'opinion des associations.

[528] D'après une enquête par questionnaires de 113 associations

l'indépendance, à un contrôle administratif rigoureux[529]**.** La transition de la période du parti unique à la période actuelle implique certaines évolutions qui s'installeront dans la durée, ce qui nous amène à analyser les facteurs exogènes.

B. Les facteurs exogènes

Nous pouvons évoquer en premier lieu le facteur politique. En effet, l'instabilité politique que l'Algérie a connue durant les deux dernières décennies, n'a pas épargné le développement du mouvement associatif dans ce pays. « *Autrement dit, la maladie qui a rongé la classe politique a fini par atteindre les associations censées être "apolitiques ". Beaucoup parmi elles ont troqué leur mission d'utilité publique contre celle d'utilité politique* »[530]. Les rapports des associations avec le politique sont donc ambivalents et fusionnels. Le mouvement associatif national attire les convoitises des forces politiques qui le transforment, le temps des échéances électorales, en un support de soutien décisif. Pourtant, les textes juridiques en la matière protègent l'espace associatif des courants politiques en lui imposant une certaine neutralité.

Le corps associatif est donc, le plus souvent, dépendant des couleurs politiques dominantes.

En Algérie, « *l'Etat a souvent puisé dans le monde associatif pour promouvoir quelques éléments à des responsabilités politiques. Une autre stratégie d'étatisation du mouvement associatif consiste soit à encadrer les associations par des notabilités connues et influentes, soit à soutenir financièrement les associations pour services rendus à l'Etat.* »[531]

Le meilleur exemple que nous retenons pour illustrer cette instrumentalisation des associations à des fins politiques : Djamal Ould Abbas, ministre de l'Emploi et de la Solidarité nationale, a "naïvement" accrédité ce constat en déclarant que le mouvement associatif a récolté 500 000 signatures au profit de Abdelaziz Bouteflika, alors candidat à la présidentielle du 8 avril 2004 ! Les associations qui ont ouvertement soutenu son candidat rival, Ali Benflis ont effectué la même démarche.

Pour atteindre certains objectifs politiques, les pouvoirs publics et certains politiciens ne lésinent pas sur les moyens : rétention des subventions financières, dépendance administrative, nomination de personnes facilement " manipulables " à la tête de l'association. Nous rappelons que le responsable du service d'Urbanisme de notre commune d'étude est un ancien adhérent

[529]La circulaire de mars 1964 et l'ordonnance de 1971 ont accordé à l'Administration des pouvoirs disproportionnés pour contrôler la création et le fonctionnement des associations.

[530] Ferrah M., 2006, "La dynamique associative en Algérie, quelques repères historiques ", publié dans le journal algérien El Watan le 14 /01 / 2006.

[531]Derras O., 1999, « Le fait associatif en Algérie, le cas d'Oran », Insaniyat n°8, « Mouvement sociaux, mouvements associatifs » (Vol, III, 2).CRASC, Oran, p 95-118.

d'une association de protection de l'environnement. « *Les associations peuvent être le lieu privilégié d'une carrière politique pour beaucoup de responsables d'association et une pépinière de militants* ». C'est ce qui ressort d'une récente enquête effectuée par le Centre de recherche en anthropologie sociale et culturelle d'Oran (CRASC) sur le mouvement associatif algérien[532].Cette étude constate également que le nombre de présidents d'associations qui sont autant tentés par une carrière politique ou administrative que par le bien-être de la collectivité est assez important. Le rôle de l'association est de fait réduit à une passerelle permettant à ces personnes de passer du coté des citoyens au coté des pouvoirs publics. Les associations se transforment alors en appendices de l'administration qui les contrôle selon ses orientations politiques.
Quant à la dépendance financière, l'étude en question démontre que les subventions des associations font souvent l'objet de pressions de la part des pouvoirs publics : seules 116 associations sur 500, soit 23%, ont bénéficié de subventions de la part de l'Assemblée populaire de la wilaya d'Oran. Mais le plus important, c'est que ces associations bénéficiaires gravitent autour des formations politiques au pouvoir (RND, FLN…)[533].

Le rapport de l'enquête ajoute que 89,5% de l'échantillon étudié ont reçu des aides financières et que la part des subventions étatiques représente 80% des aides reçues. L'Etat peut donc contrôler et moduler sa présence par le biais des subventions, ce qui réduit les associations à un instrument de diffusion et d'exécution de sa stratégie et de ses objectifs. On pourrait donc considérer les subventions en tant qu'indicateur du degré d'autonomie des associations algériennes.

Par ailleurs, la difficulté d'engager un débat démocratique autour des décisions ne relève pas strictement du fait associatif en Algérie. Le fait qu'acteurs politiques et techniciens campent sur leurs positions explique dans la plus part des cas les situations de blocage entre gouvernants et gouvernés. En réalité, les mesures urbanistiques et environnementales sont définies par une administration technicienne encadrée par les acteurs politiques. Le nombre des intervenants dans le processus décisionnel n'est pas important puisque les élus sont les seuls à décider. Mais comment à la fois décideurs et techniciens envisagent-ils le partage des responsabilités avec les administrés ? Comment les uns et les autres perçoivent- ils ces échanges ? Dans quelles mesures, ils trouvent dans la participation citoyenne le moyen d'améliorer leur prise de décision ?

[532] CRASC, 2004, « Le mouvement associatif en Algérie », Les Cahiers du CRASC, n°6, Oran
[533] Les deux grands partis politiques du pays.

Pour ces acteurs de décisions, les citoyens ne sont pas encore à la hauteur des enjeux actuels. Pour eux, la participation des habitants n'est pas suffisamment porteuse d'une culture civique qui permettrait une prise de décision concertée.

Les propos du vice-président de l'APC de notre commune d'étude illustrent cet état d'esprit : « *Ces réunions ont existé jusqu'à un certain moment, mais nous les avons arrêtées parce que dans la plupart des cas, l'objet de ces réunions devient le logement. C'est un problème à l'échelle nationale qui ne concerne pas seulement notre commune. Nous sollicitons les habitants pour aborder des questions comme la qualité de vie, le fonctionnement urbain et les transports en général, mais on tombe toujours sur le problème du logement et la discussion devient infructueuse.* »[534]

A vrai dire, là où notre interlocuteur interprète ces différents comme un problème de communication avec des habitants, proches de leurs intérêts individuels plutôt que des citoyens éclairés, nous y verrons de notre coté une faillite plus large des langages politiques adoptés. En effet, cet exemple montre à la fois le mode de fonctionnement dirigiste et la logique gestionnaire centralisée des acteurs locaux. D'autant plus que pour la plupart d'entre eux, la participation représente une remise en cause de leur pouvoir et leur légitimité.

Un élu de la circonscription administrative d'El Harrach, non loin de notre commune d'étude, a fait remarquer, lors d'une réunion de « coville », que: « *L'APC a perdu de ses prérogatives*» [535] et donc ne détient plus ni le pouvoir, ni l'autorité qu'elle avait…

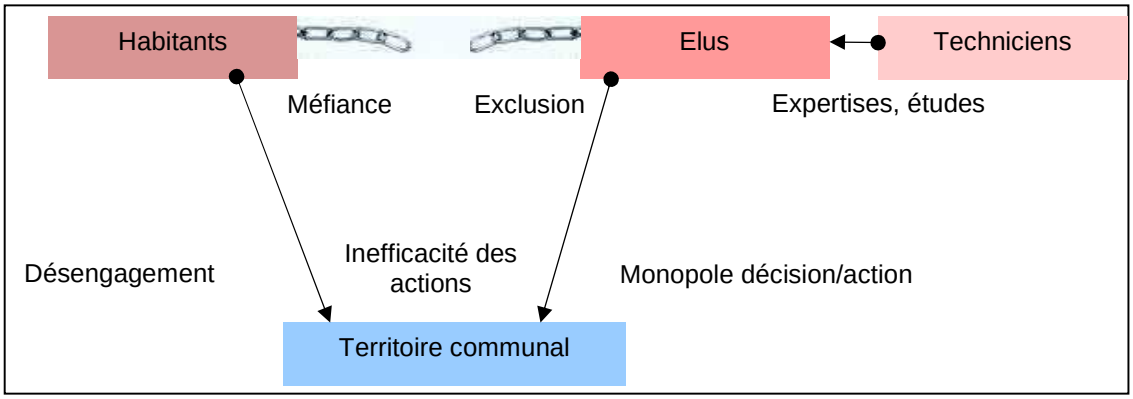
La plupart des gestionnaires de la ville se montrent donc réticents à l'égard du partage des décisions. Ils considèrent qu'il est déjà difficile de mettre d'accord l'ensemble des élus et les techniciens, pour rajouter encore les habitants, qui s'opposeront systématiquement aux décisions et donc au fonctionnement de l'appareil administratif local. L'on s'interroge donc sur la réelle volonté des pouvoirs publics de faire participer les habitants dans la prise de décision.

L'un des paradoxes de la participation citoyenne est que, contrairement au reste du temps, le citoyen est amplement sollicité pendant les échéances électorales. C'est en tout cas ce que nous avons pu constater dans notre étude empirique, où, à des fins politiques de campagne électorale,

[534] Entretien avec le vice-président de l'APC de la commune d'El Mohammadia, op.cit
[535] Propos extraits de l'article « Le mouvement associatif et l'APC » publié dans le journal algérien El Watan le 7 décembre 2005

le parti politique à la tête de l'APC d'El Mohammadia diffuse un questionnaire visant à connaître les besoins et les préoccupations des citoyens et si, bien évidement, ils sont satisfaits du mandat en cours. On aurait aimé que ce type d'initiative soit utilisé dans le cadre d'une véritable participation démocratique à l'action publique communale et non pas pour des objectifs strictement politiques.

C'est cette "déception démocratique" qui fait entrer le citoyen dans un état de méfiance généralisée. Pour lui, le décideur ne voit en lui que l'intérêt électoral. Et même quand une volonté d'engager le débat est établie, il croit que tout est décidé d'avance et que sa présence est sollicitée afin de mettre en scène l'ébauche d'une politique basée sur démocratie locale. Nous notons que 10% seulement des personnes interrogées dans le cadre de notre enquête s'intéressent aux réunions de concertation et que, pour les 90% restants, on entend plus volontiers des expressions comme : « *Parce que ce qui se dit ne se pratique pas.* », « *Paroles sans actions.* » ou « *Réunions généralement pas suivies par des résultats sur terrain.* », « *Elles ne servent pas à grand chose.* » ou même « Cela ne m'intéresse pas. » et « *Ces réunions sont inutiles car inefficaces.* »[536]



Source : M. Abou Warda

Fig. 142 - Schéma représentatif du processus décisionnel actuel dans les communes algériennes

Ces éléments étant interdépendants, ils font de la participation citoyenne une démarche fragile et inachevée. Malgré les avancées réglementaires notables et la prise de conscience citoyenne, beaucoup reste à faire pour une meilleure implication des populations dans la prise de décision. Si la protection de l'environnement est l'affaire de tous, elle ne peut se concevoir

[536] Expression notées et enregistrées lors des entretiens.

indépendamment d'un effort dialogique et consensuel. En effet, chaque acteur cherche à imposer sa logique aux autres, sans pour autant essayer de se rapprocher d'eux. L'heure est venue d'adopter un langage commun permettant d'établir le dialogue entre les différents acteurs. S'il devient urgent de rétablir l'esprit de concertation et le partage des responsabilités, il faut aussi œuvrer pour un changement des cultures traditionnelles et classiques enracinées à la fois chez les administrateurs et les administrés. En effet, l'efficacité des actions en matière d'environnement est loin d'être une question strictement technique ou juridique. Il s'agit également d'une problématique civilisationnelle et démocratique qui nécessite l'ouverture des logiques et des cultures. Cela étant, ces changements dépendent en grande partie de la volonté de chaque acteur de s'ouvrir vers l'autre. Mais, jusqu'où les élus et techniciens s'ont-ils prêts pour partager leur autorité ? Et à quel point les citoyens peuvent-ils se responsabiliser? Il faudrait donc recadrer les rôles et attributions de l'ensemble des acteurs urbains, dont la population, et adopter de nouvelles règles d'échange permettant de dénouer les situations de crise. Cela ne se construit pas d'un seul tenant mais par une série d'évolutions permettant une approche concertée des différents problèmes sans qu'ils ne soient perçus comme une remise en cause de l'un des acteurs.

L'entrée en jeu du citoyen repose donc sur une participation « constructive », loin des subjectivations personnelles ou politiques. Les pouvoirs publics, quant à eux, devraient redistribuer à nouveau les rôles en attribuant, cette fois ci, une carte importante aux habitants de leur commune. Cette nouvelle culture permettrait à la fois d'exprimer ses opinions et d'être à l'écoute des autres afin d'arriver à un compromis acceptable de part et d'autre.

3.2.4 Tout n'est pas qu'une question de moyens…

Afin de rendre compte de l'ensemble des facteurs allant contre la bonne conduite des mesures urbaines et environnementales, nous mettons en exergue la question des moyens financiers, très souvent évoquée en tant que principale contrainte par nos différents interlocuteurs. Certes, les aménagements sont jugés onéreux et entraînent parfois des charges difficiles à gérer pour l'Etat et ses collectivités, mais ces opérations, au delà de leurs importance dans l'amélioration du cadre de vie des habitants, ne coûtent qu'une infime partie des budgets consacrés aux projets de grande envergure engagés dans ce pays durant ces dernières années.

Si le manque de moyens est le leitmotiv des acteurs urbains, et notamment les décideurs et les aménageurs, c'est parce que ce problème ne remet aucunement en cause les compétences des uns et des autres, ni leur aptitude à assurer la bonne gestion des préoccupations locales. Il

s’agit d’un fait économique qui découle d’un ensemble de facteurs à l’échelle nationale et qui relève donc des hautes autorités du pays.
Pourtant, l’Algérie ne lésine pas sur les financements pour améliorer la circulation urbaine dans la capitale. Durant l’année 2005, 200 km de chaussées et trottoirs ont fait l’objet de travaux de revêtement dans différents quartiers de la capitale. Selon un cadre du ministère des Travaux publics, « le budget alloué aux travaux de revêtement a été revu à la hausse dans de nombreuse communes d’Alger. Dans certaines communes, ce budget atteint 10 à 12 milliards de centimes par an. »

Concernant le réseau routier, les chiffres aussi sont éloquents. Selon la direction des Travaux publics (DTP), le réseau routier algérois est constitué de 163 km de voies express et tronçons autoroutiers, de 280 km de routes nationales (intra-muros et extra-muros), de 249 km de chemins de wilaya et de 2 300 km de voies urbaines et chemins communaux. Afin de faciliter les liaisons entre les différentes localités, le ministère des Travaux publics a entamé depuis 2002 un programme de grands projets d’aménagements urbains : trémies, nouvelles voies, élargissements de voies.



Fernane-Hanafi - Alger



Place Addis-Abéba - Alger

Source : le site web du ministère des Travaux publics : www.mtp-dz.com

Fig. 143, 144 - Des projets de grande ampleur nécessitant des moyens financiers colossaux sont engagés afin d’améliorer la circulation routière dans la capitale algérienne.

Toujours dans le cadre de la modernisation des transports urbains, le projet du tramway est adopté pour relier dans une première étape, Alger-Centre à Bordj El Kiffan. Le tracé s’étend, doit-on mentionner, sur une distance de 16,3 km et passe par Kouba, Hussein Dey, El Maqaria, El Harrach, Mohamadia, Bab Ezzouar pour atteindre enfin Bordj El Kiffan.

Bien que le choix ait été fait, la réalisation du tramway dans une ville à forte concentration urbaine n'est pas chose aisée, du fait du coût et de la longueur des procédures d'expropriation. Quant au métro d'Alger, dont la capacité est estimée à 110 000 passagers par heure, son coût total s'élève à 65 milliards de dinars dont 35 ont été consacrés à l'équipement et 30 à la réalisation des tunnels.

Par ailleurs, l'Algérie, qui entreprend ces dernières années la réalisation de très grands projets[537], a consacré plus de 2 milliards de dollars à la réalisation d'un parc de 630 hectares, baptisé « Dounia». Il s'agit de l'un des plus grands espaces verts du monde. Le projet est en partie financé par un don italien de 5,9 millions d'euros consacrés en partie à la réalisation d'un jardin italien, sur une superficie de 100 hectares, et dont l'étude paysagère a été finalisée par l'université de la Tuscia (Italie). Le parc des Grands Vents abritera aussi des infrastructures sportives ludiques et culturelles. Certaines de ces infrastructures sont déjà en cours de réalisation, à savoir la clôture du site, la Maison de l'environnement et du développement durable.



Source : M. Abou Warda

Fig. 145 - L'entrée principale de « Dounia Parc »

[537] A titre d'exemples :
- L'Algérie va réaliser, dans la commune d'El Mohammadia, la plus grande mosquée au monde, après celles des deux lieux saints de l'Islam. Il s'agit d'un complexe qui nécessitera une enveloppe de pas moins d'un milliard d'euros.
- Dans la même commune (El Mohammadia), le géant français de la grande distribution Carrefour prévoit le lancement d'un second supermarché du côté des Pins Maritimes, à proximité de l'Algérie Business Center et de l'hôtel Hilton. Celui-ci ouvrira ses portes à la fin de l'année 2008. Les travaux de construction de cette infrastructure démarreront incessamment. Elle s'étendra sur une surface de 12 000 m^2 extensible à 15 000 m2. Elle sera dotée d'un parking d'une capacité de 4000 places.
- La station de dessalement de Hamma (Alger) en construction, la plus grande d'Afrique, aura une capacité de 200.000 m3/j. Ce "projet du siècle", qui a démarré en 2006, coûtera à lui seul un milliard de dollars sur une enveloppe de 12 milliards de dollars allouée à tout le secteur de l'hydraulique sur la période 2005-2009



Source : M. Abou Warda

Fig. 146 - Les premières éoliennes et les panneaux solaires algériens sont implantés dans le parc des Grands Vents.

Ce budget aurait pu permettre d'améliorer les espaces verts déjà existants ou à la création de nouveaux espaces verts communaux. Selon le directeur général de l'Etablissement de développement des espaces verts de la wilaya d'Alger (Edeval), Abderazak Ziriat : « *Alger ne dispose que de 80 ha d'espaces verts urbains, soit 0,2 m^2 par habitant*». Pour chaque ville de plus de 100.000 habitants, la superficie totale des espaces verts du périmètre urbain sera divisée par le nombre total d'habitants de la ville. L'indicateur doit être comparé à la norme de l'OMS : 10 m²/habitant. A ce déficit s'ajoute une répartition géographique inadaptée à la composition sociale et à la spécificité de la population algéroise : Alger-Centre 11 ha, Oued Koriche 0,7 ha, El Biar 3,5 ha, Belouizdad 0,3 ha. A titre comparatif, en 2006, la moyenne des espaces verts en Tunisie approche les 14 m^2 par habitant. Les communes tunisiennes ont même bénéficié d'une aide de 1,777 MD permettant de réduire le nombre des communes dont le taux d'espaces verts par habitant est de moins de 10 m² à seulement 28.[538]

Ce n'est donc pas la question des moyens, mais de leur gestion et de leur place dans les objectifs et priorités des décideurs. Certes, l'amélioration des conditions des transports dans la capitale ou la création du parc Dounia pourrait impliquer un début de solution à certains problèmes environnementaux tels que la pollution de l'air, mais l'on s'interroge tout de même sur la logique

[538] « L'amélioration de la qualité de la vie, un droit fondamental » in "La presse de Tunisie" publié Dimanche 21 Janvier 2007 :www.lapresse.tn

de répartition des financements alloués au secteur de l'environnement et donc sur l'importance de ce secteur pour les dirigeants de ce pays.

4. Des pistes pour un POS plus adapté

Suite aux nombreux dysfonctionnements que nous avons pu traiter dans le cadre de notre analyse, une interrogation subsiste sur l'adaptabilité du plan d'occupation des sols en tant qu'instrument d'urbanisme de la commune algérienne. Nous rappelons qu'à l'origine, ce document réglementaire est inspiré voir « copié » dans sa quasi-totalité du POS français. Nous justifions notre utilisation du mot « copié » par deux faits majeurs :

- la ressemblance des deux textes réglementaires, algériens et français, de la mise en place de l'instrument, avec quelques adaptations juridiques et territoriales ;
- l'utilisation jusqu'alors des guides de méthodes d'élaboration des POS français[539] par les cadres algériens afin d'effectuer leurs études. Ces documents, publiés par le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports **en 1974**, sont dépassés, même pour le cas français pour lequel ils ont été conçus.

Cette situation n'est pas un fait strictement algérien, d'autres pays émergents, comme le Liban, utilisent le même document avec des appellations différentes (Schémas Directeurs d'Urbanisme (SDU) et Plans Directeurs Détaillés (PDD). Et à l'heure où la France, elle-même, délaisse cet outil de régulation foncière au profit d'un instrument d'urbanisme plus adapté aux besoins actuels, une question s'impose : peut-on s'attendre à l'efficacité d'un document qui n'a pas fait ses preuves même dans son pays d'origine ? Ou autrement dit, comment ce document actuellement inadéquat par rapport aux préoccupations urbanistiques françaises peut-il être applicable sur un territoire caractérisé par des besoins, des moyens, une politique de gestion, des logiques d'action, une population et une culture propres ?

[539] Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports (Mai 1974) : " Recueil des notes techniques sur le plan d'occupation des sols - Rapport de présentation"; "Recueil des notes techniques sur le plan d'occupation des sols - Expression graphique" ; « Recueil des notes techniques sur le plan d'occupation des sols - Les plans de masse" ,"Recueil des notes techniques sur le plan d'occupation des sols - Règlement d'urbanisme des zones urbaines", La documentation française, Paris.

En effet, il est temps pour l'Algérie de repenser ses procédures d'urbanisme au profit d'une logique plus adaptée à son cas. Il ne s'agit pas tant d'un appel à la révolution du document que d'une évolution de l'approche urbaine, de façon à remédier aux faiblesses de la politique actuelle tout en se saisissant du potentiel économique et humain existants.

Cet instrument devrait sortir de sa signification strictement foncière pour toucher d'autres aspects tels que l'environnement et la qualité de vie. Il devrait dès lors exprimer la volonté d'arriver à un développement durable urbain par le biais d'une approche globale et cohérente de l'ensemble des problèmes vécus : aux yeux des planificateurs et décideurs, les préoccupations environnementales devraient avoir la même importance que les priorités économiques et sociales injustement prédominantes.

Le POS devrait également permettre l'ouverture des échanges par le recadrage des rapports entre l'ensemble des acteurs : élus, techniciens, agents économiques et citoyens.

Tout d'abord renforcer les rapports sectoriels fragilisés par les vicissitudes technocratiques de l'administration traditionnelle. Le service de l'Environnement ne doit pas être placé en dessous du service d'Urbanisme. Il ne doit pas être placé dans une annexe, comme nous l'avons constaté au siège de l'APC d'El Mohammadia, mais au sein même du service.

Nous suggérons également le rapprochement entre les bureaux d'études spécialisés dans l'élaboration des POS et le cadre technico-administratif communal. Le savoir-faire en matière de planification urbaine serait efficacement associé à l'expérience territoriale afin de mieux cibler les besoins des habitants.

Une meilleure articulation devrait s'imposer entre les différentes compétences territoriales Etat/ wilaya/circonscription administrative/commune afin de permettre la cohérence et la continuité des décisions et donc l'efficacité des actions.

Nous proposons également plusieurs mesures dont :

- la définition de l'amont à l'aval, d'une réelle politique urbaine basée sur un système de planification urbaine adapté aux besoins réels de la société algérienne ;
- l'amélioration de l'organisation politico-administrative, de manière à assurer la mise en œuvre de la politique adoptée ;
- la mobilisation, dans le cadre de l'élaboration, de l'ensemble des acteurs et la réalisation d'un système d'information et d'une base de données urbaine ;

- la clarification des prérogatives et des champs d'action respectives des instruments PDAU/POS afin d'assurer une plus grande cohérence et une continuité dans le processus de planification urbaine ;
- l'assouplissement des instruments d'urbanisme en général et du POS en particulier. Cela lui permettra de s'adapter aux divers changements socio- économiques ;
- la sensibilisation des intervenants à l'élaboration, et notamment les décideurs, de l'importance de cet instrument et des conséquences des choix adoptés ;
- l'élargissement du champ de concertation et l'encouragement à une participation démocratique ;
- le renforcement du rôle de la police d'urbanisme[540] afin d'assurer la conformité des opérations avec les orientations et les objectifs fixés ;
- l'amélioration des conditions du déroulement des enquêtes publiques, souvent négligées, en vue de favoriser la participation du citoyen ;
- la clarification du cadre juridique relatif aux modalités d'instruction et d'élaboration des POS en vue de combler les failles qui entravent le bon déroulement des études ;
- le respect scrupuleux des modalités de révision et le non-recours aux remises en cause liées aux intérêts mouvants des gestionnaires et décideurs de la ville.

Au regard de cette recherche empirique, nous tentons d'ouvrir de nouvelles perspectives d'investigation et d'analyse méthodologique pas encore exploitées en Algérie. Nous espérons que d'autres travaux aborderont la prise en compte urbanistique d'autres problèmes environnementaux, tels que le déficit en espace vert ou la pollution de l'air, et que pourront déjà être intégrés dans les travaux, les éléments auxquels nous sommes parvenues. Nous espérons également que les élus et responsables politiques qui ont manifesté leur intérêt pendant l'élaboration de ce travail s'en saisiront pour améliorer leur approche des problèmes urbains et leurs rapports avec leurs citoyens.

[540] Créée en 1997, la Police d'urbanisme est venue renforcer les institutions communales et de wilaya dans le but de garantir le respect de la réglementation relative à l'urbanisme et à la protection de l'environnement. Cependant, les prérogatives attribuées à cette police ne lui permettent pas d'avoir les coudées franches et de prendre les mesures qui s'imposent contre les éventuels contrevenants à la loi. Son rôle se confine uniquement dans l'assistance sécuritaire et l'établissement de procès-verbaux qu'elle adresse entre autres au premier magistrat.

L'environnement, sujet d'intérêt pour les Algérois

Nous avons vu que notre enquête a mis en évidence l'émergence de la sensibilité environnementale chez les Algérois, tout en définissant les différentes composantes du cadre de vie qui interviennent dans la représentation de l'environnement en général et du bruit en particulier chez les habitants. La sensibilité à l'environnement semble être en relation avec un ensemble de facteurs qui conditionnent la vie de ces habitants : âge et état de santé, activité professionnelle, type de logement, choix résidentiel… Il nous parait donc évident que le vécu de chacun de nos interrogés influence sa sensibilité à l'environnement. D'un angle de vue plus particulier, notre enquête nous a permis de constater que le bruit est l'un des problèmes les plus vécus au quotidien. Le sentiment de mal-être de ces personnes est accompagné d'un jugement sur l'efficacité de l'action publique. Il est le plus souvent exprimé en terme d'insatisfaction : « *On ne fait rien ni contre le bruit, ni pour protéger l'environnement* », « *Les pouvoirs publics ne s'intéressent pas au bien-être de leurs citoyens* ». Ces témoignages permettent de constater que les efforts des pouvoirs publics sont insaisissables pour les citoyens interrogés.

Quelles réponses des pouvoirs publics ?

Le bruit, comme l'ensemble des problèmes environnementaux urbains, a été relégué aux derniers rangs des préoccupations politiques algériennes, sous prétexte de la priorité des préoccupations socio-économiques comme le chômage ou le logement. « *Les pays de la rive Sud de la Méditerranée, confrontés à de graves problèmes tels que celui de la démographie, de l'insuffisance alimentaire, du chômage, de l'endettement, etc. se soucient peu de l'environnement et n'en font pas une priorité nationale.* »[541] Pourtant ce sont ces mêmes politiques (Etat, ministère de l'Aménagement du territoire et de la Protection de l'environnement, collectivités locales) qui vantent les mérites du " développement durable " puisque, motivés par la prise de conscience internationale, ils affichent un intérêt grandissant pour cette notion : de nombreuses actions sont engagées sous "les feux des projecteurs" (campagnes de sensibilisation, conférences et journées d'études, ou la réalisation faramineuse de « Dounia Parc »…) mais, comme l'exprime si bien un cadre du ministère qui souhaite garder l'anonymat : « L*e ministère de l'Aménagement du territoire et de la Protection de l'environnement fait beaucoup de bruit pour rien* ! »[542]

Pourtant, selon Chérif Rahmani, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

[541] Kerdoun A., 2000, *Environnement et développement durable : enjeux et défis*, PubliSud, p 41.
[542] Propos notés dans le cadre de l'une de nos visites au ministère daté le 21/11/2006.

« *il existe quinze lois relatives à l'environnement. Huit institutions travaillent d'arrache-pied pour traduire une politique environnementale, et beaucoup de choses ont été accomplies ou sont en cours d'achèvement***.**»[543]Malgré la mise en place et le renforcement rapide des textes réglementaires en matière d'urbanisme et d'environnement, on note leur manque d'application sur le terrain : l'étude que nous avons menée et qui se situe au sillage de cette problématique, pointe du doigt un ensemble de contraintes inhérentes à la conciliation entre les impératifs économiques et les exigences d'amélioration du cadre de vie.

Ce problème ne se restreint pas à notre commune d'étude mais à l'ensemble du territoire algérien. Les cas étudiés, dans le cadre de cette thèse ainsi que dans d'autres travaux[544] sur les documents d'urbanisme en Algérie, permettent de dégager quelques traits communs sur la pertinence des actions urbanistiques en matière d'environnement.

Partout, nous trouvons des citoyens qui remettent en cause la capacité des autorités publiques à résoudre les problèmes environnementaux. Le bruit étant un exemple parmi d'autres, sa solution est perçue plutôt comme une action technique avec ses logiques propres et ses finalités spécifiques que comme une démarche intégrée faisant partie d'un processus d'actions engagées en faveur de l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. De plus, même cette approche technocratique est vite abandonnée car trop onéreuse et peu prioritaire aux yeux des pouvoirs publics.

Le POS, version algérienne

Par ailleurs, dans le contexte de l'adaptabilité de ces documents d'origine française au territoire algérien, les POS français accordent un intérêt certes sectoriel mais existant à la question environnementale, dont le bruit, chose que nous ne constatons pas dans les POS algériens : lors de l'élaboration des POS français, les principales sources de bruit urbain (infrastructures de transport, activités industrielles, commerciales ou artisanales, équipements de loisirs) sont prises en comptes. Ce n'est pas le cas des POS algériens dans lesquels on se contente, à titre indicatif,

[543] Propos de Chérif RAHMANI, Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, recueillis au forum de la télévision algérienne, le 17/06/2006

[544] Les POS U 97 - U 98 -U 99 Birkhadem 1999 réalisés par l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire (ANAT), PDAU d'Alger 1995, POS U 152 Oued El Romane, 1991 –1992, POS U 33, U 34, U 36, U 37 El Mohammadia 2000-2001 élaborés par le CNERU, le POS U 09 Boulorhine élaboré par l'Office d'aménagement et de restructuration de la wilaya d'Alger (OFARES).

de classer, sans aucune étude préalable, certaines installations comme étant «nuisantes ». De plus, le contenu normatif de la partie réglementaire des documents présente un caractère rigide et générique qui ne s'adapte pas toujours à la diversité des situations urbaines étudiées. Ces divergences au niveau des méthodes d'élaboration ne manifestent pas toujours le souci d'une approche contextuelle adaptée aux spécificités des sites étudiés, d'autant qu'elles traduisent des conceptions différentes du plan lui-même.

L'objet des POS algériens semble toujours être focalisé sur la gestion et la répartition du foncier. L'élaboration de ce document devrait aboutir à un projet urbain et un règlement permettant une meilleure occupation des sols dans le cadre du développement urbain. Or, plusieurs aspects dont l'environnement échappent au POS en le réduisant à une simple formulation du droit des sols qui servirait de prétexte à la production de foncier à bâtir.

La notion de développement durable

Elle reste floue, à la fois pour les décideurs et citoyens. La nature des actions qui doivent être menées dans ce cadre est imprécise dans les ministères autant que dans les collectivités locales, en dépit d'une couverture médiatique assez importante. On remarque aussi que les campagnes de sensibilisation semblent être davantage placées sur le devant de la scène, au détriment d'actions concrètes. C'est sans doute lié au goût prononcé pour l'événement "publicitaire" et au fait de vouloir faire porter la responsabilité à la population de l'ensemble des nuisances urbaines**.**

C'est de là que découle l'importance, souvent sous-estimée, de la communication en matière d'action publique. On s'interroge sur les capacités communicationnelles que les pouvoirs publics peuvent employer pour se rapprocher de leurs citoyens et connaître leurs préoccupations, mais aussi sur leur volonté d'engager le dialogue avec leurs administrés.

Là aussi, nous pouvons affirmer que les élus et techniciens ne sont pas prêts à partager leurs prérogatives. La coresponsabilité semble être un exercice difficile auquel les décideurs et leurs adjoints ne sont pas encore habitués. Cela s'explique par un ensemble de facteurs essentiellement liés à la rigidité de l'organisation hiérarchique du système administratif, mais aussi au cloisonnement des domaines de compétences relatif aux inerties d'une culture traditionnelle restrictive.

En définitive, nous pensons que le développement durable auquel devraient aspirer les décideurs algériens repose sur l'évolution des modes décisionnels, de façon à regagner la confiance des

habitants, et cela en se préoccupant d'abord de leur vécu au quotidien. Les projets de grande envergure sont certes relatifs à une stratégie nationale que nous nous gardons de contester. Mais il nous semble que l'efficacité des actions commence d'abord par l'aval de l'échelle territoriale, c'est-à-dire l'échelle locale, d'où l'importance de l'efficacité des actions préconisées par les POS. Nous avons vu que le recours à des outils méthodologiques figés ne garantit pas l'efficacité des mesures urbanistiques et environnementales. Il ne permet pas, en outre, de résoudre les problèmes humains et organisationnels rencontrés lors de l'élaboration et la mise en œuvre du POS. Ces outils sont d'ailleurs utilisés dans le cadre d'une approche normative mécaniste, envisagée selon une vision fonctionnaliste actuellement très critiquée. Nous reprochons aux partisans de cette approche de faire le plus souvent passer les objectifs de fonctionnement ponctuel avant les besoins et attentes des habitants, et donc de ne plus forcement aller dans le sens du développement durable urbain.

Devons-nous pour autant renouveler le POS, ou simplement faire évoluer notre approche du fait urbain ?

A l'heure où l'environnement devient un sujet mondial de premier ordre, il est temps pour l'Algérie de se saisir de son propre potentiel pour repenser l'environnement autrement. La stratégie de développement durable devra reposer sur la matérialisation des objectifs déjà définis et redéfinis à maintes reprises dans le cadre de cette politique mise en place depuis la fin des années 90. L'important est simplement d'adopter une vision d'ensemble permettant de se saisir des préoccupations actuelles, non pas sur une échelle de priorités politiques, mais sur celle de l'importance réelle, d'où l'intérêt non pas de révolutionner nos instruments d'urbanisme mais de les repenser autrement.

CONCLUSION GENERALE

« *Les villes ne sont pas durable mais elles peuvent contribuer à la durabilité* »[545]
Pour contribuer à cette durabilité, les politiques publiques font constamment l'objet de nombreux changements. Leurs objectifs, leurs modes opératoires et les systèmes d'acteurs qu'elles mobilisent sont renouvelés à mesure que l'environnement des villes se transforme. L'urbanisme, l'aménagement et la planification urbaine n'échappent pas à cette règle. De nouveaux instruments d'urbanisme ont fait leur apparition pour donner un sens concret au développement durable urbain. En France, les PLU et PADD sont progressivement généralisés pour renforcer la prise en compte de l'environnement dans l'urbanisme local. L'Algérie continue à entretenir et à réformer ses POS pour leur permettre d'intégrer la dimension qualitative dans la planification de ses villes.
En mobilisant de quelques exemples français et étrangers, nous avons tenté de faire le point sur ces évolutions tout en essayant d'identifier, dans le même sens, les points de force et de faiblesse de ces transitions.

Après avoir fait une analyse des PLU dans les trois communes franciliennes, Fontenay-sous-Bois, Boulogne-Billancourt et Saint-Denis, et une commune algéroise, El Mohammadia, nous souhaitons nous dégager de ces cas particulier pour présenter, de façon générale, les effets de la planification urbaine locale dans la réduction du bruit routier.

Si les deux expériences diffèrent quant à la nature et la vitesse des changements opérés et aux contextes territoriaux divers, quelques éléments de conclusion saillants sont communs entre les trois villes franciliennes et la ville algérienne. Mais d'abord, nous tirons profit des réflexions et expérimentations menées sur les villes franciliennes pour mettre en exergue les riches enseignements que nous avons acquis concernant l'évaluation du processus évolutif du POS au PLU.

[545] Da Cunha A. ; Leresche J.P.; et al, 2005, *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, op.cit

L'environnement dans le PLU est-il une nouveauté ?

Nous avons vu que la loi SRU a promu le principe de développement durable au cœur des politiques de l'urbanisme. L'une des missions du PLU et de son projet le PADD est de réduire le hiatus entre l'urbanisme et l'environnement. La problématique de l'inadéquation des POS aux évolutions conceptuelles et opératoires impliquées par la prise de conscience environnementale a fait, dès le début des années 90, l'objet de nombreux débats entre juristes et urbanistes dont notamment François Bigot et Yves Gégouzo. L'urbaniste et le juriste expliquent la question de l'incapacité des POS à prendre en compte la dimension environnementale, par des réponses juridiques qui situent la loi d'Orientation foncière du 30 décembre 1967 avant la prise de conscience environnementale de la fin des années 70. Cependant, ils rappellent que ces instruments ont été sujets à nombreuses réadaptations juridiques qui ont abouti à la création des POS paysagers. De fait : « *La question centrale n'est peut-être pas dans les textes juridiques mais dans le contexte dans lequel ils s'appliquent.* »[546] Pour notre part, cet argument est aussi valable pour les PLU.

Bien que l'expérience du PLU soit relativement jeune, et donc difficile à évaluer, elle suscite déjà des interrogations quant à la pertinence réelle de ce changement instrumental et à son effet sur les interactions entre l'environnement et l'urbanisme dans le cadre du développement urbain durable. Nous tenons tout d'abord à rappeler, que la mise en place du PLU constitue une évolution et non pas une révolution dans le sens de la prise en compte environnementale. L'article L 121-10 du Code de l'urbanisme instaure le principe d'équilibre et définit déjà le POS comme étant un ensemble prenant compte à la fois de l'agriculture, des risques, de la protection des sites et, de la nécessité de dégager des terrains urbanisables pour répondre aux besoins économiques et à ceux de l'habitat. Quant au rôle du POS dans la réduction du bruit, l'article R 123-18 du Code de l'urbanisme stipule la délimitation, dans les POS, des parties de zones où la nécessité de protection contre les nuisances justifie l'interdiction ou la soumission à des conditions spéciales, des constructions ou installations de toute nature.

Bruno Schmit confirme dans ce contexte que « *les POS prévoyaient déjà un intérêt pour l'environnement. Le PLU renforce cet intérêt par le biais d'une approche globale.*»[547]

[546] Jégouzo Y., propos recueillis lors du colloque consacré aux relations entre l'aménagement et l'environnement, Saint Germain en Laye en 1994, et rapporté par Bigot F. dans son livre «L'urbanisme au défit de l'environnement » op.cit

[547] Entretien avec Bruno Schmit, 17/04/2003, bureau d'études Espace Ville.

De fait, la cohérence, l'intégration, l'équilibre et le renouvellement devraient se substituer, par le biais du PLU, à la doctrine fonctionnaliste assez statique maintenue avec les POS. Les analyses et recherches montrent bien l'importance des actions locales en réponse aux enjeux globaux comme l'environnement. Certaines communes ont tenté d'orienter leurs POS vers une piste plus environnementale avant même la mise en place de la loi SRU.

François Amiot, chef du bureau de la Planification des Territoires urbains et ruraux au MEDDAD explique dans ce contexte que « *ce n'est pas parce que c'est un POS qu'il est mauvais et parce que c'est un PLU qu'il est bon sur le plan environnemental. Il y a des POS qui sont mieux faits que certains PLU.* »[548]

Il met notamment l'accent sur deux critères importants dans l'efficacité environnementale des instruments d'urbanisme : « *les deux choses principales dont il faut tenir compte c'est le concepteur et le maître d'ouvrage du plan* ». Ces deux critères ne sont pas les seuls facteurs de réussite de la « recette » du PLU ou du POS. D'autres facteurs entrent en considération, sur lesquels nous allons revenir au cours de cette conclusion. Pour l'heure, notre intérêt est de souligner les évolutions instrumentales incontestables, tout en montrant que l'intégration de la question environnementale n'est pas restrictive à la nouvelle version des documents d'urbanisme.

A l'issue de ce travail, il nous semble que le problème n'est pas tout à fait celui qui était posé, que la question principale est de savoir quels sont les enjeux auxquels le document d'urbanisme doit répondre, vers quelles orientations politiques l'orienter, et pour quels usages et objectifs, l'élaborer.

Le document d'urbanisme face aux contradictions de l'action publique

Les politiques publiques sont en faveur de l'amélioration de l'environnement. La notion de développement durable est largement diffusée dans les collectivités locales. Les élus et techniciens affichent leur adhésion à ses principes et disent « œuvrer » dans son sens. Mais les actions suivent-elles les engagements pris ?

Rares sont les élus qui peuvent contester ouvertement la nécessité de l'intégration de l'environnement dans ses différentes facettes (lutte contre la pollution atmosphérique, bruit, préservation du paysage urbain…) dans leurs documents d'urbanisme. Les PLU/POS devraient donc répondre à une logique d'action publique axée sur la cohérence des domaines

[548] Entretien téléphonique avec François Amiot, chef du bureau de la Planification des territoires urbains et ruraux au MEDDAD, le 10/05/2008.

d'intervention. Pour le bruit routier, les logiques d'action reposent sur une meilleure articulation entre l'urbanisme, le logement, les transports et l'environnement. Toutefois, cette difficile « équation » semble aboutir à de multiples contradictions ou, en tout cas, à un résultat ne correspondant pas aux attentes des habitants qui plaignent de plus en plus de la gêne due au bruit.
Dans l'ensemble des documents d'urbanisme que nous avons étudiés, la question des nuisances urbaines, et notamment le bruit, est peu ou pas traitée. Au niveau des PLU étudiés, 2 sur 3, à savoir le PLU de Fontenay-sous-Bois et Boulogne-Billancourt, prennent sommairement en compte le bruit dans le rapport de présentation. Les infrastructures routières bruyantes ne sont pas précisées clairement dans le PLU et laissées en annexes dans le classement sonore. Hormis la cartographie du bruit et le classement sonore obligatoires, les PLU manquent d'importants éléments, non obligatoires mais indispensables, pour dresser le diagnostic sonore local : inventaire des sources de bruit diurnes et nocturnes, permanentes et occasionnelle, localisation des zones de bruit excessif et des points noirs de bruit routier et ferroviaire, recensement des zones calmes, le cas échéant, et des bâtiments sensibles au bruit (établissements scolaires, établissement de soin médicaux, établissement d'accueil de la petite enfance ou de personnes âgées…)
A notre avis, les données obligatoires reportées sur le PLU sont peu satisfaisantes pour permettre de répondre à la demande sociale d'un environnement plus calme. D'ailleurs, les habitants, associations d'environnement et élus d'opposition des deux communes ne manquent pas de souligner ces insuffisances. Qui plus est, ces données ne peuvent être recueillies qu'avec une connaissance fine du territoire analysé. Or, la consultation du document et les entretiens menés avec acteurs du PLU nous ont permis de constater qu'aucune étude de terrain n'a été menée à cet effet. Il est pourtant nécessaire de réaliser et de se servir des études préalables, qui malheureusement sont le plus souvent caduques, insuffisantes ou inexistantes. Actuellement, avec la cartographie du bruit et le plan d'action, d'énormes progrès ont été faits mais il faut reconnaître qu'ils ne sont pas utilisés. Techniquement, il existe des traductions faciles entre ces outils et le PLU car, une fois intégrés dans les procédures d'urbanisme et de planification urbaine (SCOT, PLU, PADD), ils peuvent être pris en compte lors de l'instruction du permis à construire et contribuer au choix des secteurs d'implantation des activités bruyantes et des activités sensibles…

Le diagnostic sonore exhaustif, élément le plus souvent manquant dans les documents d'urbanisme, est à même de situer justement le rang du bruit dans les enjeux locaux, de fixer les objectifs à atteindre et de les ajuster aux objectifs d'ensemble, et aussi d'estimer correctement les moyens à déployer pour améliorer les conditions de mise en œuvre. Bref, il peut permettre une meilleure aide à la décision en ce qui concerne, par exemple, l'affectation des zones constructibles et la gestion des contraintes sonores. Nous ajoutons également que les données de l'environnement sonore sont presque isolées de leur contexte territorial et sans aucun croisement avec les diagnostics social et économique, ce qui occulte la compréhension et donc le traitement de certains phénomènes comme par exemple la dépréciation immobilière ou la paupérisation de l'habitat… Notre étude du bruit n'est qu'un exemple pour montrer que l'enjeu principal est de tenir compte de l'environnement à travers sa composante sociale et territoriale. La difficulté, qui existait déjà avec les POS, était de réaliser, dans les processus de planification, que le territoire est occupé par une population dont il faut tenir compte. Il ne s'agit pas d'une table rase sur laquelle il faut échafauder des plans en excluant toute dimension humaine.

Quant au règlement du PLU, il rappelle toujours l'obligation des alignements, des marges de recul, d'isolation, et il fixe les hauteurs des constructions mais sans donner d'élément de justification par rapport à l'objectif de réduire le bruit. Si certaines dispositions tiennent compte de cette nuisance, elles restent sans rapport direct et explicite au bruit routier ou elles n'évoquent que partiellement la question. Notons que pour cette thématique, le PLU se contente le plus souvent de rappeler la loi Bruit de 1992 sans y dédier de mesures véritables.

Le PADD, bras séculier du PLU, pourrait constituer une opportunité de mise en cohérence des actions urbaines avec les orientations retenues en matière de réduction du bruit, mais il reste en retrait par rapport à la question. Hormis quelques orientations d'isolation, il n'y a pas ou peu de mesures de prévention et de correction. Ce manque est dommageable pour les communes qui connaissent un taux fort de motorisation et où notamment le bruit est l'une des nuisances urbaines les plus citées par les habitants. Maintenant que la loi SRU est modifiée, la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, portant diverses dispositions à l'urbanisme, à l'habitat, à la suppression de l'opposabilité au tiers du PADD, suscite des questionnements sur l'engagement des acteurs

locaux dans la réalisation des projets de développement durable.

Ce constat ne change pas pour les POS algériens où les quelques mesures prévues, et qui concernent essentiellement les écrans végétaux et les marges de recul obligatoires, sont mentionnées sur le document uniquement parce qu'elles doivent l'être… Nous avons vu, dans la partie consacrée à l'étude du cas algérien, comment les acteurs de la planification urbaine se plient à la norme sans s'engager dans une réflexion sur sa finalité : « *Nous projetons les écrans et les zones non aedificandi* ***selon la réglementation,*** *sans pour autant étudier le bruit dans la zone.* » [549]

Les solutions urbanistiques pour réduire le bruit existent bien dans les POS, mais sont définies, selon les planificateurs, dans le but d'être en conformité avec les normes et les standards, et elles restent de fait sans rapport direct avec le bruit, ce qui leur permet de passer outre la phase du diagnostic de l'environnement sonore et donc d'économiser les efforts et les moyens. Pourtant, on a pu voir que, dans la législation algérienne, le POS peut embrasser aussi bien le qualitatif que le quantitatif. Mais les bureaux d'études algériens ne peuvent pas s'élever dans leurs conceptions, au dessus des prérogatives et les moyens qui leurs sont accordés. Ils ont pour simple obligation de répondre à la demande des décideurs en respectant une lignée politique précise. Certains facteurs exogènes à la planification urbaine limitent l'apport des aménageurs et donc des plans produits. La grande source de problèmes est que les « commanditaires » du POS ne le perçoivent encore que par rapport à l'acte de bâtir. Il devient donc difficile pour eux de l'associer à d'autres objectifs qualitatifs.

Il y a donc bien des contradictions entre ce que doivent incarner les plans locaux d'urbanisme et ce qu'ils sont aujourd'hui. Pourtant, tout laissait croire que le cadrage juridique de la question était en passe d'assurer leur efficacité dans la prise en compte de la question environnementale, dont le bruit.

En somme, l'ensemble des connaissances mobilisées à travers les différentes études et l'analyse multicritère montre qu'il n'existe pas de document d'urbanisme idéal au regard de l'environnement.

[549] Entretien avec le chargé d'études de la Voirie, le 8/07/2005 à 16h00, Centre national des études et recherches en urbanisme (CNERU)

Nous avons montré, malgré les contextes différenciés, l'existence de faiblesses substantielles communes à différents niveaux d'articulation. Finalement, c'est leur compréhension qui renseigne sur la qualité environnementale des documents d'urbanisme. Aussi, nous jugeons utile de noter que dans un déroulement logique de l'analyse, ces faiblesses sont étroitement liées les unes aux autres. Nous essayons néanmoins de les distinguer afin de permettre une meilleure structure de notre conclusion.

Le bruit, un thème peu mobilisateur au niveau politique

Si le bruit est un sujet mobilisateur pour les associations et habitants des grandes infrastructures routières, il reste l'un des sujets qui « gênent » les décideurs locaux du fait de sa complexité et la multitude d'acteurs qu'il implique. Agir contre le bruit, c'est agir contre un phénomène invisible, sensoriel, subjectif et temporel. Et même si les effets du bruit sur la santé publique sont bien connus, ils sont considérés comme minimes à coté de certains phénomènes « importants » pouvant engendrer des catastrophes environnementales et causer des pertes humaines et économiques considérables. Pourtant, le bruit est une nuisance qui porte atteinte à la qualité de vie et peut conduire dans ses effets les plus graves, jusqu'au suicide… Il est donc logique que les décideurs locaux soucieux du bien-être de leurs citoyens s'y intéressent.

En France, nous avons pu constater qu'en dépit du foisonnement de textes juridiques sur la lutte contre le bruit, les actions et mesures qui sont prises restent techniques et sectorielles. Actuellement, en application de la directive européenne du 25 juin 2002, les collectivités territoriales sont astreintes à des obligations en matière de réalisation de la cartographie stratégique, d'information du public et de mise en œuvre de plans d'action contre le bruit[550]. Cette directive permettra, notamment par le Plan de Prévention du Bruit dans L'environnement (PPBE), d'intégrer la problématique du bruit dans les procédures d'urbanisme et de planification urbaine (SCOT, PLU, PADD, de façon à en tenir compte lors de l'instruction du permis à construire…

Les rapports entre les deux dispositifs sont renforcés en faveur de l'ouverture sectorielle tant attendue. Mais la France a pris du retard dans l'application de cette directive. Une enquête, réalisée en 2006 par l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF), en

[550] En France, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont la responsabilité de réaliser et de financer leurs cartes. Les préfets sont chargés des grandes infrastructures.

partenariat avec le Centre d'information et de documentation sur le bruit (CIDB), soulignait que ce retard était en partie dû au fait que la directive européenne avait été transposée très tardivement dans le droit français, alors que l'échéance de juin 2007 était applicable. Parmi les raisons également évoquées par cette enquête, les difficultés d'accès à l'information ou le fait que les collectivités n'étaient pas prêtes à compiler les données collectées, tant en termes de moyens humains disponibles, qu'en termes de méthodologie à mettre en place. Alors que l'échéance européenne est fixée au 18 juillet 2008, nos communes d'études sont encore à des stades différents de la phase d'élaboration de la cartographie du bruit.

Quant à l'intégration du bruit dans les procédures d'urbanisme, elle constitue une donnée nouvelle à laquelle les acteurs traditionnels ne sont pas familiers. D'ailleurs, nous avons bien constaté que, pour les élus et donc pour les cadres de la planification urbaine, le bruit n'est pas encore une question à l'ordre du jour. La pression des enjeux locaux immédiats font que le bruit est classé au rang secondaire des priorités municipales et qu'il bénéficie de la plus petite part d'investissements financiers locaux, comme nous l'a montré l'enquête ECOLOC (2006) sur l'évolution des priorités affichées par les collectivités locales en matière d'environnement.[551]

De façon générale, le bruit n'est pas un enjeu prioritaire et mobilisateur des politiques publiques. Ce constat apparaît encore dans les résultats de l'enquête l'agence BMJ CoreRatings (2004)[552] qui montrent que, si le bruit est retenu dans les 12 indicateurs environnementaux du développement durable, la mobilisation des élus autour de ce problème reste limitée du fait des nombreuses interconnexions des actions en la matière.

Toutefois, la prise de conscience environnementale et la sensibilisation sociétale au développement durable ont contribué à faire de ces préoccupations publiques un sujet « en vogue » pendant la campagne des municipales. Corinne Lepage, ancienne ministre de l'Environnement et candidate du MoDem dans le XIIe arrondissement de Paris pour les élections municipales de 2008, avait présenté un projet intitulé «Relier les hommes et les quartiers» qui mettait l'accent sur la protection de l'environnement et la lutte contre les nuisances urbaines dont le bruit. Le bruit peut, également, être utilisé comme l'un des sujets sur lesquels les promesses affluent, mais l'engagement reste à prouver.

[551] Enquête que nous avons évoquée dans le chapitre consacré à la prise en compte du bruit dans le PLU.
[552] Enquête permettant de dessiner le profil "développement durable" dans 200 grandes villes de France op.cit

Certaines collectivités sont pourtant proactives en la matière : Boulogne-Billancourt a élaboré deux plans d'action de lutte contre le bruit, certes sectoriels mais l'intention y est. Et, alors qu'on évoquait, dans notre bilan des politiques de lutte contre le bruit, les parcours de grandes et moyennes villes comme Lyon, Angers ou encore Rouen, des petites villes comme Lagny-sur-Marne (19 579 habitants) ou encore Phalempin (4 678 habitants) se lancent dans des plans municipaux de lutte contre le bruit : diagnostics acoustiques, campagnes de sensibilisation, renforcement des mesures de contrôle, préservation des zones calmes…

Au final, si la lutte contre le bruit fait l'objet d'une lente évolution, c'est en raison de sa faible priorité politique et de son traitement très sectoriel. Pourtant, les outils juridiques et institutions abondent et continuent de se développer. Pendant ce temps, la gêne exprimée par les habitants ne cesse d'augmenter.[553]

En Algérie, nous avons noté des évolutions importantes dans le cadrage juridique national, mais celles-ci tardent encore à se concrétiser au niveau local. La politique locale de la ville que nous avons étudiée est axée en partie sur l'amélioration de l'environnement, mais elle reste du moins concentrée sur les questions d'hygiène et de propreté : campagne de sensibilisation, organisation de la collecte des déchets, réglementation du rejet des déchets ménagers…

L'un des faits marquants que nous avons retenus lors de nos entretiens avec les responsables locaux, c'est cette idée reçue qui dit que le Mohammadien ne s'intéresse pas à son environnement et que ses préoccupations de première nécessité (l'emploi, le logement…) sont bien plus importantes que les sujets d'ordre secondaire comme l'environnement. À défaut d'exigences environnementales, « l'initiative » d'améliorer l'environnement est laissée au libre arbitrage des décideurs. Pourtant, notre enquête a montré que plus de la moitié des habitants placent la question de l'environnement au premier ou au second rang de leurs préoccupations en dehors de l'emploi et du logement. La situation ne change pas tellement pour le bruit, les habitants riverains expriment une gêne dont les décideurs locaux ne s'aperçoivent pas, faute de recensement des plaintes, de suivi et d'écoute…Cela explique que 60% des enquêtés ne font pas confiance aux pouvoirs publics pour lutter contre le bruit urbain car, en effet, ce phénomène n'est pas une priorité pour les décideurs locaux.

[553] Augmentation argumentée à maintes reprises dans notre thèse, par différentes enquêtes.

La prise en compte du bruit dans l'urbanisme en Algérie est perçue plutôt comme une compétence strictement technique relevant essentiellement du bureau d'étude chargé de l'élaboration du POS et des entrepreneurs réalisateurs des projets. Si les actions constatées sur le terrain ont pu permettre de diminuer relativement les effets du bruit routier, il est en effet intéressant de constater qu'elles ont été menées en grande partie en application des lois et donc par souci de conformité, pour ne pas dire par obligation. Les élus, techniciens et urbanistes subissent donc ces dispositions réglementaires sans pour autant y adhérer. En revanche, si certaines orientations préconisées par le POS sont mises en œuvre, c'est pour veiller à des objectifs relatifs particulièrement à la circulation urbaine ou à des fins d'embellissement (ralentisseurs, limitation de vitesse, barrière végétale…). Cela nous montre bien les limites du dispositif politique local à l'égard des questions environnementales dont le bruit.

Une transversalité en difficulté

« En général, le PLU ne sort pas de la direction de l'Urbanisme »[554]

Nous avons insisté tout au long de ce travail sur la nécessité de faire évoluer l'approche de la planification urbaine locale par le décloisonnement des domaines de compétences relatives à l'action publique. Cependant, l'articulation du « penser global, agir local » semble encore avoir du chemin à faire. La transversalité entre les services se heurte aux voies pratiques et structurées des administrations de l'action publique. Le « qui fait quoi ? » ne permet pas d'ouverture possible à l'élargissement et à l'échange du savoir-faire. Certes, les discours politiques y sont plutôt favorables, mais dans l'ensemble des communes que nous avons étudiées, le document d'urbanisme reste *« prisonnier »* de la direction de l'Urbanisme sous l'égide du maire en personne ou du maire-adjoint chargé de l'urbanisme. Les réunions de commissions, qui peuvent offrir aux élus de différentes couleurs politiques l'opportunité de dialoguer autour des priorités, des choix, des modes d'actien et des moyens mobilisés, se transforment le plus souvent en des réunions de prise de position et d'opposition entre les partis politiques aux enjeux concurrentiels. La majorité au pouvoir persiste dans ses opinions en essayant de défendre ses choix, et l'opposition contre-attaque en avançant des arguments fondés sur des avis d'expertises spécialisées en urbanisme. Vient ensuite l'étape de la communication et de la mobilisation stratégique où les associations et les habitants sont « alertés » des conséquences et effets que

[554] Entretien avec le directeur du service de l'environnement de la commune de Boulogne-Billancourt, op.cit.

pourrait avoir le nouveau document d'urbanisme sur leur qualité de vie. Citons pour exemple la ville Boulogne-Billancourt, où l'opposition, les associations environnementales et les habitants ont fait face à la densification préconisée par le PLU et fortement soutenue par le maire de la commune.
Dans le cas de la majorité plurielle comme à Fontenay-sous-Bois, le contraste est toujours visible même s'il est estompé au nom de la « **solidarité municipale.** »[555]

Du coté des relations interservices, les quelques échanges entre direction de l'Urbanisme et autres directions lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, se limitent le plus souvent au stade de la récolte des données. De plus, certains services, comme c'est le cas pour le service d'Hygiène à Saint–Denis, n'avaient même pas connaissance du lancement du PLU de leur commune. Alors comment expliquer cette monopolisation ?

Structure et organisation administratives inadaptées à la « ville durable »

Si l'émergence récente du développement durable favorise la coopération interservices, les logiques structuralistes de l'urbanisme traditionnel et classique restent enracinées dans le corps administratif local. Dans les quatre communes que nous avons pu étudier, l'ensemble des acteurs rencontrés affirme que l'organisation des services communaux est « *très sectorielle* », notamment en ce qui concerne les directions d'urbanisme. Ils reconnaissent également être « *dépassés* » par l'intégration de la dimension environnementale dans leurs processus de planification car, faute d'expérience et de formation, ils risquent de s'immiscer dans des domaines de compétences qui ne sont pas les leurs. « *On n'est pas formé pour ça. Les instructeurs ne sont pas architectes. Ce ne sont pas non plus des gens qui ont fait des formations en environnement, mais ils essayent de ne pas regarder uniquement l'emplacement de la construction mais tout ce qu'il y a autour. L'immeuble collectif de 40 logements entraîne plus de circulation, plus de pollution, d'équipements publics… Ces questions-là, nous les posons maintenant alors que nous ne les avons pas posées avant.* »[556]

[555] « *J'avoue que certaines dispositions prises dans le cadre du PLU et qui concernent par exemple le quartier du Plateau que j'habite me font peur* ». Cet élu de la majorité reconnaît l'existence de certaines « **divergences »** entre les élus au sujet du PLU mais il préfère ne pas s'attarder sur la question. Entretien avec un élu adjoint de la commune op.cit
[556] Ibid.

La question de la formation des services compétents à « la durabilité urbaine » sur laquelle nous avons mis l'accent dans la partie théorique et dans le cas du PLU de Fontenay-sous-Bois, se pose avec acuité. Pour le cas français, l'expérience du PLU est récente, et arriver à élaborer un PADD dans les règles de l'art constitue un véritable défi pour les services d'urbanisme qui, jusqu'à l'an 2000, n'étaient pas familiarisés au développement durable et aux démarches transversales qu'il recommande. Certains ont eu recours aux documents d'urbanisme des autres communes pour voir plus concrètement comment s'articulent le développement durable et l'urbanisme, ou tout simplement pour « *avoir des idées* »[557].

Pour le cas algérien, la réforme des POS se fait progressivement, de nombreux stages et formations nationales et internationales sont proposés aux aménageurs algériens (cadres du ministère de l'Aménagement des territoires et des bureaux d'études) pour leur permettre d'enrichir leur expérience. Certes, les campagnes de formation et d'initiation (formation, expériences pilotes, guides d'élaboration des PLU/POS destinés aux collectivités locales) ont pu renseigner et orienter les services concernés, mais beaucoup reste encore à faire pour réunir un savoir-faire jusque là éparpillé dans les différents secteurs. Dès lors, nous avons pu constater, tout comme l'a fait Thierry Paquot dans son livre « Terre urbaine », qu'intégrer l'environnement dans les plans d'urbanisme est vécu, pour les planificateurs du « droit des sols », comme une contrainte et non pas une évolution. Car pour eux, l'élaboration des documents d'urbanisme est une charge supplémentaire qui s'ajoute à leurs missions quotidiennes de gestion des sols, comme en témoigne le responsable de la direction de l'Urbanisme de la ville de Saint-Denis « *A la fin, on est quand même demandeur de beaucoup de choses pour réaliser un PLU. C'est vrai que ça met aussi en* ***surcharge tout le monde***. ***C'est un travail qui se fait en plus des fonctions que nous exerçons.*** »

Il n'est donc pas étonnant de voir les réticences et le scepticisme des praticiens à l'égard de la prise en compte de l'environnement, et encore plus pour celle du bruit, compte tenu des ultimes contradictions d'objectifs entre le fait de construire pour répondre aux besoins « prioritaires » et contraindre ou interdire la construction dans des zones d'exposition au bruit.

Les différents acteurs restent donc repliés sur eux-mêmes faute d'un véritable partage des responsabilités. La DDE, les services de l'urbanisme, des transports et de l'environnement,

[557] Entretien avec le directeur adjoint du service d'Urbanisme de la commune de Fontenay- sous -bois, op.cit

tendent à faire prévaloir leurs visions et persistent dans leurs positions. La rigidité des approches entre les acteurs, aux opinions différentes et parfois postures concurrentielles, entraînent des difficultés de mise en cohérence des diverses politiques urbaines. Ce manque de dialogue contraint la mise en œuvre des actions et conduit à l'incohérence entre les diverses composantes du système.

Le regard transversal permettrait alors de trouver des solutions consensuelles pour réunir les savoir-faire environnemental et urbanistique, de façon à trouver une meilleure répartition et une affectation fonctionnelle des constructions dans ces zones[558]. C'est pourquoi, il devient de nécessaire de se saisir des compétences intersectorielles et d'améliorer la communication interservices.

Une politique technocratique de lutte contre le bruit

« *Le bruit est un problème local et dépend de la situation de chaque commune : nous, c'est surtout la carto* »[559]

Bien que les politiques actuelles de lutte contre le bruit tentent de tenir compte de l'aspect humain de ce phénomène, il faut dire qu'elles sont restées longtemps concentrées sur ses aspects objectifs et mesurables. Le bilan de la politique française de lutte contre le bruit et l'analyse des multiples travaux de recherches sur cette question, nous ont permis de comprendre que le bruit relevait, dès les années 70, des acousticiens et ingénieurs. Les recherches qui ont été menées pendant ce temps ont permis la mise en place de normes techniques et de textes réglementaires pour répondre à la demande politique en la matière. De fait, « *les enquêtes sur le sentiment de gêne sont sujettes à caution parce que de nombreux facteurs psychologiques et sociologiques interfèrent avec le bruit perçu.* »[560]

Qui plus est, le progrès technologique en informatique a contribué à l'attachement à cette dimension du bruit au détriment de la gêne, en offrant aux professionnels et techniciens la possibilité d'effectuer des simulations qui permettent d'évaluer, de comparer et de corriger les informations en intégrant des données **modélisées** telles que le trafic, le bâti ou le revêtement de la chaussée. D'ailleurs, pour la plupart des acteurs locaux franciliens (élus et techniciens), la

[558] « L'apparition de nouvelles zones de pollution sonore forte devra être prévenue par une stricte limitation des constructions dans les zones d'exposition au bruit.», Grenelle de l'environnement de 2007

[559] Entretien téléphonique avec le responsable du service d'Hygiène de la ville de Saint-Denis op.cit.

[560] Barraqué B., 1994, « Le bruit des transports, politiques et techniques de réduction », *Problèmes politiques et sociaux*, n°734

question du bruit interpelle systématiquement leur état d'avancement dans la cartographie du bruit.

Pourtant, nombre de chercheurs comme Augoyard, Amphoux, Perianez, Aubrée, Barraqué, etc. s'intéressent aux facteurs sociaux, spatiaux, culturels, psychologiques et territoriaux inévitablement impliqués dans la question du bruit. L'analyse de ces multiples facteurs leur a permis d'expliquer la gêne. Mais beaucoup reste à faire pour que les pouvoirs publics se saisissent des avancées de cette approche humaine du bruit car, en l'absence d'étude préalable des externalités socio-économiques, les mesures adoptées se traduisent à l'échelle locale en isolation acoustique des constructions, écrans antibruit, revêtement de la chaussée, etc.

En Algérie, le bruit est étroitement lié au domaine de l'architecture en termes de mesures d'isolation. Les travaux et projets des étudiants de l'Ecole polytechnique d'architecture et d'urbanisme (EPAU) sont nombreux dans cette spécialité. Pour ceux qui choisissent d'autres options, des séminaires d'initiation sont programmés dès la deuxième année de leur cursus. Ce sont ces mêmes architectes qui, une fois dans des directions d'urbanisme ou des bureaux d'études, sont appelés à appliquer leurs connaissances et savoir-faire en la matière. De fait, l'approche du bruit en urbanisme reste strictement technique.

Le document d'urbanisme est-il inévitablement un outil de régulation foncière ?

« *Ici, on s'occupe du droit des sols et donc du document d'urbanisme POS/ PLU.* »[561]

Les outils d'urbanisme, dans leur ancienne version, avaient pour objectif d'organiser le développement urbain. Leur objet de travail a été inévitablement, et pour longtemps, le sol. Si cette vision a théoriquement évolué avec la mise en place du PLU, il n'en est pas de même sur le plan pratique. Le sort du PLU reste, tout comme son prédécesseur, tributaire des services du Droits des sols. Pour les techniciens avec lesquels nous avons pu nous entretenir, l'objectif du PLU reste la maîtrise et le contrôle des opérations urbaines : « *Le PLU n'est pas mis en place pour des fins environnementales et encore moins pour réduire le bruit*», disent-ils. Si on admet que la finalité du PLU est simplement de réglementer pour urbaniser, il faut tout de même prévenir dans les projets certains problèmes environnementaux qui risquent de dégrader la qualité de vie des habitants. Cela amène à faire évoluer la conception de l'aménagement urbain vers une action globale et multidimensionnelle.

[561] Entretien avec le directeur du service d'urbanisme de la commune de Saint-Denis, op.cit

De plus, certaines collectivités locales décident de l'adoption de leur projet urbain avant même le lancement du PLU qui leur permettra, par la suite, de le valider sous forme de PADD. Pour les décideurs de ces communes, la pression accrue des demandes des usagers justifie l'urgence de la prise de décision. Cependant, la démarche itérative qui constitue l'essence même de la démarche environnementale se trouve réduite au simple rôle « d'accompagnement ». Le document d'urbanisme est appréhendé, dans ce cas, comme un simple outil de régularisation juridique.

Nous avons vu, dans les exemples du PLU de Boulogne-Billancourt et de Saint-Denis, la désarticulation des interventions entre planification et opération. A Boulogne- Billancourt, le PADD semble constituer un atout pour convaincre de l'intérêt que le projet de valorisation des terrains Renault peut apporter à la commune. D'ailleurs, le PLU ne semble être qu'une réplique de l'ancien POS de la commune approuvé en 2001, c'est-à-dire après la promulgation de la loi SRU.[562] A Saint-Denis, le POS était lancé pour donner une légitimité juridique au projet de la Plaine… Le fait de restreindre l'instrument d'urbanisme à un simple document de distribution concomitante des biens fonciers ou à un outil de régulation incite à une vision erronée de l'urbanisme et à des actions obsolètes qui mènent à refaire les mêmes erreurs qu'avec les POS.

La situation ne change pas tellement pour le cas algérien dans lequel les planificateurs étaient contraints de se contenter du diagnostic urbain et de certaines orientations d'aménagement au cas par cas : « *Les actions d'aménagement et d'organisation spatiale sont particulièrement difficiles à mener dans un territoire saturé comme El Mohammadia. Il ne reste pratiquement plus d'assiette foncière, notre travail consistera principalement à proposer des aménagements pour améliorer la qualité du paysage urbain.*»[563]. Le POS devient alors « *un outil de régulation foncière* », comme disait un chargé d'étude du CNERU. D'ailleurs, l'augmentation remarquable[564] de l'attribution des permis de construire pendant la durée de l'élaboration des plans et avant leur approbation - et donc avant l'entrée en vigueur des instruments - est un indicateur probant de cette perception.

---

[562] « *L'expérience démontre que le POS « partiel », que vous aviez fait adopter à la fin de la mandature précédente et qui est repris presque intégralement dans le PLU aboutit à des augmentations très importante de surfaces consacrées à l'habitation…*», témoigne le président de l'association locale AEBB dans un recours déposé au sujet du PLU

[563] Entretien effectué avec le chargé de l'étude des POS d'El Mohammadia, lors du déroulement de notre stage pratique en avril 2000, Centre national des études et recherches en urbanisme (CNERU)

[564] Entre 2001 et 2002, 171 permis de construire ont été délivrés sans obligation de conformité aux dispositions réglementaires du POS.

Pourtant l'urbanisme ne se réduit pas à un problème de classement des terrains à bâtir. Il ne s'agit pas seulement de gérer les réserves foncières communales et de construire des logements mais d'assurer l'emploi, les équipements, le paysage urbain… Bref, une meilleure façon d'occuper l'espace car « *la finalité est bien de construire une société* »[565].

Quand la rubrique environnementale est « annexée » aux documents d'urbanisme

« *C'est une fois que les documents sont prêts qu'ils sont transversaux* »[566]

Nous avons pu constater, dans la partie théorique de cette thèse, comment le document d'urbanisme peut offrir l'opportunité de se saisir de la problématique du bruit routier lors de la projection et de la réglementation. Les mesures préconisées sont définies sur la base du diagnostic de l'environnement sonore et sur l'importance donnée au bruit dans la hiérarchisation des enjeux. A défaut de raccordement entre la direction de l'Urbanisme et les services de Voirie et d'Environnement, et en l'absence d'études préalables sur la qualité de l'environnement sonore, le document d'urbanisme n'est pas en mesure d'envisager des actions adaptées et efficaces. Au final, certaines mesures de portée générale sont « ajoutées » au règlement. Ces pratiques ne sont pas une nouveauté. En 1991, Alexandre & Barde regrettent que « *la plupart des situations dans lesquelles le bruit est excessif sont maintenant figées, difficile à modifier, n'autorisant plus que des « rattrapages » peu satisfaisant (écrans et isolation réalisés à postériori).* »[567]

Mais encore faut-il disposer des moyens financiers pour leur réalisation car, si la réglementation ne manque pas en la matière, la mise en œuvre de ces dispositifs est discutable compte tenu des faibles moyens financiers accordés à la réduction des nuisances sonores. Nous ajoutons également que ces solutions en « bout de course » ne permettent pas de résoudre efficacement les problèmes liés à la gêne car elles se limitent à atténuer l'exposition sonore.

Si l'on continue à considérer la dimension environnementale comme une donnée « accessoire » dans la planification urbaine locale, on risque de discréditer l'outil lui-même et sa capacité de contribuer au développement urbain durable à la ville. Cela a été le cas pour la prise en compte du bruit dans les POS : Alexandre & Barde avaient constaté « *l'échec de la planification de l'usage des **sol**s* », planification qui aurait pu, disent-ils, « *mieux éviter l'accroissement du bruit*

[565] Chalon C., Clerc D., Magnin G. et Vouillot H., 2008 « Pour un nouvel urbanisme, la ville au cœur du développement durable » éditions Yves Michel, Paris.
[566] Entretien avec le responsable de la direction de l'Urbanisme de la commune de Saint-Denis, op.cit
[567] Ibid.

durant la période d'urbanisation rapide que nous avons connue au cours des trente dernières années. » Ils expliquent de plus qu'une « *telle planification, si elle avait été soucieuse du respect de l'environnement et de la réduction du bruit, aurait empêché le développement des zones résidentielles à proximité des grandes infrastructures.* ***Plus le temps passe, plus il devient utopique de vouloir encore agir contre le bruit par une meilleure cohérence entre l'usage des sols et la politique des transports.*** » [568]

Aujourd'hui, le contexte juridique a évolué de façon à permettre cette meilleure cohérence, mais il ne suffit pas de voter une loi comme la SRU pour changer les pratiques. Le fait d'ajouter l'adjectif « durable » aux procédures d'urbanisme sans changer leur contenu et leur méthode d'élaboration est de nature à conduire les documents d'urbanisme à un nouvel « échec ».

Une démocratie participative affaiblie, entre vicissitude politiques et lassitude citoyenne

La complexité des rapports qu'entretiennent les habitants avec les décideurs locaux est expliquée en grande partie par le manque, du moins l'insuffisance de la communication notamment dans les procédures de concertation. Cette communication fréquemment considérée comme le quatrième pilier du développement durable, permet d'aboutir à des décisions partagées, en conciliant demande quantitative et exigences qualitatives.

Les expériences que nous avons analysées en France et en Algérie, nous montrent que les rapports décideurs/citoyens, s'ils sont établis, méritent d'être renforcés des deux cotés. De part et d'autre de la Méditerranée, la concertation est régie par une réglementation associant le citoyen en tant qu'acteur local ou en tant que membre d'association ou de comité de quartier. Pour autant, ce cadrage juridique ne peut pas, à lui seul, être garant de l'intégration effective du citoyen dans le processus décisionnel.

Lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, on note le plus souvent un faible taux de participation des habitants dans les réunions de concertation ou dans les enquêtes publiques. Ils ne manquent pas, pourtant, d'exprimer leur sentiment d'exclusion du processus décisionnel en évoquant comme explication leur manque de confiance à l'égard des décideurs locaux et leur refus d'être instrumentalisés pour légitimer les décisions. Les élus, quant à eux, se défendent d'avoir exclu les habitants, en avançant comme arguments l'agenda des réunions de concertation

[568] Ibid.

et des ateliers promenade ou les photos des panneaux d'affichage informant de l'élaboration des documents d'urbanisme. Mais suffit-il de mobiliser les moyens d'information, d'organiser les réunions et d'y assister, pour se donner bonne conscience quant à la démocratie locale ?

Deux actions distinctes mais complémentaires peuvent être considérées comme des maillons de la chaine participative : l'information et la concertation. Se contenter d'avoir rempli son rôle d'information, c'est se limiter à des « demi-mesures » permettant de donner un pouvoir symbolique et limité aux conseils de quartiers et aux habitants car, une fois que l'étude est finalisée, les habitants sont mis devant le fait accompli pour valider les décisions potentielles.
C'est pourquoi les réunions de concertation organisées au cours de l'élaboration des documents offrent idéalement l'opportunité de réunir les habitants avec les techniciens et les élus pour débattre de l'avenir de leur commune. Mais ce débat se transforme dans la plupart des cas en un exposé au langage technique difficile à comprendre par le public. De fait, même les habitants les plus assidus n'arrivent pas à assimiler la quantité d'informations exposées, ni à suivre l'évolution du processus de planification et les propositions qui en découlent. La participation et la concertation n'appartiennent pas encore spontanément aux métiers de l'architecture, de l'urbanisme ou de l'aménagement[569]. D'où le recours des habitants ou associations aux bureaux d'études spécialisés pour des expertises et des contre-expertises comme c'est le cas à Boulogne-Billancourt. « *On sait que la logique technique et la logique démocratique tendent à s'exclure mutuellement tant elles relèvent de deux principes de légitimité antagonistes* »[570]
Dans certains cas, l'association du citoyen à la prise de décision est sujette à des « manipulations »[571] de la part des acteurs publics qui ne sont pas encore prêts à partager leurs prérogatives dans la prise de décision : informations partielles divulguées au compte-goutte, vices de procédure, désinvolture dans la prise en compte des doléances et des recours[572], choix d'un agenda qui évite les questions litigieuses, création et utilisation des divisions d'opinion entre les habitants... Ces limites montrent bien que les décideurs et leurs techniciens se sentent, en toute connaissance de cause, les plus habilités à prendre les mesures adéquates pour leur territoire. Ils avancent comme argument que les grandes évolutions urbanistiques actuelles dépassent par leur complexité les habitants, d'autant plus que ces derniers manquent d'intérêt pour le document

[569] Paquot., 2006, *Terre urbaine, cinq défis pour le devenir urbain de la planète*, La découverte, Paris.
[570] Boltanski L, Thévenot L, 1991, *De la* justification - *Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris.
[571] Coit K. 2006, « Peut-on aménager une ville sans le consentement de ses habitants? » op.cit
[572] Rappelons que les recours gracieux effectués par les associations environnementales de Boulogne-Billancourt ont été ignorés par les décideurs locaux

d'urbanisme sauf quant il s'agit de leur « bout de jardin ». A El Mohammadia, les réunions de concertation ont été supprimées parce qu'aux yeux des élus locaux, les habitants sortaient du contexte urbanistique pour faire des demandes d'ordre privé. En réalité, ces citoyens se saisissaient de l'opportunité de leur rencontre avec leurs décideurs pour évoquer leurs préoccupations. Ces positions des élus détenteurs du pouvoir de décision et des habitants lassés et démobilisés, conduisent à des situations de blocage du fait de l'apparition d'une réaction de refus par défaut vis-à-vis de toute proposition émanant des décideurs locaux au risque de menacer les intérêts et enjeux communaux .

Associer effectivement les citoyens au processus d'élaboration, de négociation, de décision et ensuite de mise en œuvre et de suivi des documents d'urbanisme reste l'une des questions les plus importantes de l'efficacité des documents d'urbanisme.

Dans tous les cas de figure, l'environnement pourrait présenter une opportunité de rapprochement bilatéral du fait de l'intérêt qu'il peut susciter chez les citoyens. Cette question à fort potentiel communicationnel pourrait offrir l'occasion de décentraliser la prise de décision en se rapprochant de la réalité des habitants. Il faut alors sortir des postures où le citoyen reste méfiant des pouvoirs publics et où l'élu décide sur l'avis de son expert, pour élargir les rôles et responsabilités de chacun dans un esprit de transparence. Pour ce faire, les voies de la participation citoyenne (si elles existent), appellent encore à être renforcées, à travers, par exemple, des assemblées trimestrielles ou des réunions de quartier sur l'aménagement et l'urbanisme comme c'est le cas à Fontenay-sous-Bois. Mais encore faut-il les organiser autant que d'y croire.

Des entraves d'ordre économique

Ces vérités sont également liées à d'autres considérations budgétaires. Dans les pays du Nord et du Sud, les entraves à la mise en œuvre d'une stratégie communale de développement durable sont le plus souvent justifiées par les contraintes financières. Pour le bruit, les aménagements et traitements sont estimés onéreux pour l'Etat et les collectivités. Les charges difficiles à assumer constituent parfois un motif suffisant pour l'interruption des projets, comme en témoigne le cas de la couverture de l'A1.

Pourtant, curieusement, des sommes colossales sont investies dans la réalisation des grands projets d'envergure en France comme en Algérie : le stade de la Plaine Saint-Denis ou le parc de

Dounia… Au delà de l'inévitable problème de moyens, la question de la bonne gouvernance quant à l'affectation des budgets appelle à être analysée de près dans un autre contexte de recherche, car ici on touche à des intérêts économiques et stratégiques difficiles à développer dans le cadre de cette conclusion générale.

Des cultures professionnelles statiques, au risque de malmener les documents d'urbanisme

Au final l'ensemble des faiblesses que nous avons pu relever et qui risquent d'entraver l'efficacité des documents d'urbanisme, en ce qui concerne l'environnement et le bruit en particulier, implique le facteur culturel quant à la perception de l'urbanisme et son rapport à l'environnement et au développement durable. Il y a là une nécessité de *« révolution culturelle »* pour reprendre que termes de Corinne Lepage. Rappelant que l'une de nos hypothèses de départ était qu'un ensemble de facteurs relatifs aux logiques et habitudes « classiques» de conception et d'interventions sur l'espace, risque de freiner la plupart des objectifs de durabilité, dont ceux qui relèvent de l'amélioration de l'environnement.

En effet, l'organisation très structurée des compétences et domaines d'interventions, la prédominance de l'approche techniciste et de l'expertise, la perception de l'urbanisme par les actes de bâtir ou le zonage, et l'exclusivité du pouvoir de décision dans certaines communes, sont des dysfonctionnements qui renvoient à l'opacité de la vision « fonctionnaliste » de l'urbanisme. Ainsi, les blocages apparaissent à plusieurs niveaux, des cadres conceptuels aux cultures et pratiques professionnelles[573]. Pourtant, le développement durable urbain est porteur d'un renouvellement de la culture politique. Mais instaurer une nouvelle culture de « développement urbain durable » et « déraciner » des logiques d'action et de décision ancrées depuis trois quarts de siècle (depuis la charte d'Athènes en 1933), semblent engager un processus de changement long et difficile, dont les effets sont constatés progressivement. Nous espérions au début de notre travail constater des évolutions rapides et définitives, mais nous sommes obligées de considérer, en conclusion, que l'efficacité environnementale des documents d'urbanisme dépend de l'adoption du développement durable comme nouvel objectif de la politique d'aménagement, et des évolutions des « logiques de décision et d'action » en la manière. De fait, il n'y a pas de

[573] Emelianoff C., 2002, « Comment définir une ville durable ? » in V*illes et développement durable, des expériences à échanger*, www.environnement.gouv.fr/IMG/ agenda21/intro/emelia.htm, septembre 2002

solution d'ensemble dans l'immédiat sans réformes significatives supposant de revoir les reflexes, les raisonnements et les habitudes désormais incompatibles avec les aspirations sociales.

Des pistes vers un nouvel urbanisme

Puisqu'il y a critique, il y a attente. Qu'attendons-nous des instruments d'urbanisme ?
Des évolutions sont effectivement constatées dans ce sens avec l'émergence d'une réflexion sur « **l'éco-urbanisme** ». Ce nouvel urbanisme donnerait un nouveau souffle à la ville en modifiant profondément les conceptions de l'action publique et en considérant pertinemment l'ancrage territorial. Il présenterait, comme le souligne Da Cunha, deux caractéristiques principales qui répondraient à deux éléments de faiblesse de l'urbanisme traditionnel : son caractère flexible et son esprit participatif ouvert aux acteurs publics et privés. Aussi l'idée centrale de l'éco-urbanisme est qu'il est possible de maitriser les effets environnementaux de la ville à travers l'adaptation des conceptions urbanistiques et les systèmes de planification à l'impératif écologique. Cependant, plusieurs principes stratégiques se greffent à cette approche intégrée de gestion spatiale et temporelle : densification, valorisation de l'espace public, éco-gestion des ressources, intégration des politiques des transports dans la planification spatiale… Pour ce faire, une approche moins réglementaire, plus participative, moins cloisonnée, est préconisée.

Nous avons montré dans cette thèse, que le cadrage juridique et instrumental lié à l'environnement, au bruit et à l'urbanisme ne manque pas. Pour autant, cela n'a pas permis d'éviter certains problèmes liés au fonctionnement administratif, à des vices de procédures ou simplement à la qualité jugée « non satisfaisante » des plans élaborés. L'éco-urbanisme permettrait de rétablir des équilibres et de valoriser le savoir-faire local dans le processus de prise de décision. Il s'agit donc d'une nouvelle logique qui se substituerait aux modes d'intervention coercitifs des acteurs publics pour instaurer une logique d'action collective et participative. Elle mobilise à la fois les habitants, urbanistes, techniciens et élus, et permet la liaison entre échelle communale et échelle supra-communale[574]. Si des chercheurs comme Da Cunha, Paquot, Emelianoff, ou encore Inserguet, Chevalier, Laville se penchent sur la question, tant sur le plan théorique que pratique, les politiques publiques françaises commencent à être « sensibilisées » à

[574] Da Cunha A., 2005, « Développements urbain durable ; éco urbanisme et projet urbain : principes stratégiques et démarches » in *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, op. Cit.

ce mouvement : éco-quartiers, formations d'éco-responsables pour une meilleure prise en compte du développement durable dans les administrations et collectivités…

En Algérie, les évolutions suivront peut-être. La cadence des réformes et transformations politiques est assez rapide en amont, mais leur traduction concrète en aval se heurte à des vitesses variables. L'émergence, dans les universités algériennes, d'un axe de recherche animé par des chercheurs spécialistes du développement durable est un bon indicateur, mais encore faut-il que la politique veuille se saisir des avancées de la recherche. Et c'est tout un défi. Aussi, l'Algérie serait en mesure de produire une vision singulière des documents d'urbanisme auxquels elle aspire, et ce n'est sans doute pas les instruments importés d'un autre pays qui seront les plus adéquats. Elle serait à même de s'approprier enfin des procédures d'urbanisme adaptées à ses empreintes territoriales. De fait, notre troisième hypothèse qui suppose que les stratégies, les plans, les normes conçus pour un territoire sont difficilement reproductibles tels quels pour un autre territoire, est validée.

Perspectives et prolongements

Si l'éco-urbanisme est annoncé comme une alternative à l'urbanisme actuel, il convient de s'interroger sur ses modalités d'application au niveau territorial. L'une des questions qui se posent à cet égard, c'est comment arriver à adopter cette nouvelle logique ambitieuse dans la contrainte des dysfonctionnements actuels : pression des enjeux urbanistiques et économiques, compétences limitées, monopolisation techniciste des questions environnementales… Cette perspective mérite d'être développée, en cherchant les possibilités que les collectivités locales peuvent adopter pour intervenir de façon transversale, démocratique et durable dans les procédures d'urbanisme. Comme nous l'avons montré, l'action communale en matière d'environnement pourrait constituer un levier pour une meilleure articulation du local ou global. Le bruit est un sujet environnemental potentiellement sensible, mais qui peine à être considéré comme faisant partie intégrante de ce levier. Qu'en sera-t-il si ces communes adoptent l'éco-urbanisme, ou « *l'urbanisme décent* » comme l'appelle Thierry Paquot ? Cette nouvelle forme de l'urbanisme pourra-t-elle substituer la culture « durable » à la culture fonctionnaliste dont les acteurs de la ville sont imprégnés depuis bien longtemps ? Plus concrètement, il apparaît intéressant d'approfondir les conditions de renouvellement de cette vision de l'urbanisme, dans la perspective d'une interrogation du temps, de l'espace mais aussi des potentialités de

sensibilisation et d'acculturation, des mécanismes de conception, de décision et d'action du système politico-administratif.

Plusieurs autres perspectives de recherches sont ouvertes par nos travaux et méritent d'être approfondies, particulièrement en ce qui concerne le développement durable dans le monde arabe et notamment la prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques de ces pays. Quel est le rang de l'environnement dans les politiques publiques de certains pays comme l'Egypte, la Syrie ou encore la Tunisie ? Quels sont les préoccupations environnementales « prioritaires » des pouvoirs publics et comment sont-elles traitées ? Pourrons-nous faire des rapprochements entre ces pays et l'Algérie en la matière ? Et enfin, quel est le rôle et la responsabilité du citoyen dans cette question ?

Un autre ensemble de questionnements très récent nous interpelle sur ce qu'apporterait une organisation comme l'Union pour la Méditerranée pour aider à l'amélioration de l'environnement dans les pays de la rive Sud. Quelles seront les formes et modalités de cette coopération en la matière ? Quelles seront les projets prioritaires au delà de la dépollution de la Méditerranée ? Les pays du Sud vont-ils encore s'inspirer, dans leurs politiques publiques, des pays du Nord ? Et dans ce cas, quels seront les effets de cette transposabilité « a-territoriale »?

Enfin, plus largement, il apparaît nécessaire pour nous de mentionner notre motivation de travailler sur une thématique géopolitique étroitement liée à la question du territoire et de l'appartenance territoriale autour d'un sujet environnemental délicat : la question de l'eau, conflictuelle dans le Moyen Orient. Ce sujet est complexe du fait de la multiplicité des facteurs qui s'y rapportent : climat aride, croissance démographique accélérée, augmentation des besoins en eau pour l'irrigation, dépendance de l'eau des états de la région, du fait de la longueur des cours d'eau et des frontières politiques[575], etc. Notre intérêt est de voir comment l'eau peut être instrumentalisée par les pays en conflit, comme un atout stratégique et comme un moyen de pression. Il serait également intéressant de voir qu'au-delà du droit international[576], le fait accompli l'emporte sur la négociation et qu'au fond, il ne s'agit pas d'un problème de pénurie d'eau autant qu'il s'agisse d'un contentieux politique dans lequel interviennent d'autres pays influents.

[575] Même les petits fleuves côtiers sont partagés entre plusieurs états : le Jourdain entre 4 pays et les territoires occupés.
[576] Les besoins d'Israël sont assurés pour les 2/3 par des ressources provenant de l'extérieur des frontières de 1948.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

ABREVIATIONS

ADEME Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AEBB : Action Environnement Boulogne-Billancourt
AMGVF : Association des Maires de Grandes Villes de France.
ANPE : l'Agence Nationale pour la Protection de l'Environnement.
APC : Assemblé Populaire Communale, correspond au conseil municipal en France.
CERTU : Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CETUR : Centre D'études Des Transports Urbains.
CIDB : Centre d'Information et de Documentation sur le Bruit.
CNERU : Centre National des Etudes et Recherches en Urbanisme.
CREDOC : Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie
CSP : Catégories Socioprofessionnelles
DDE : Direction Départementale des Equipements.
DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction.
ENAFARM : usine de produits pharmaceutiques.
ENPC : Entreprise nationale des plastiques et caoutchoucs.
EPCI : Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.
FAO : Food and Agriculture Organization.
FIDA : Fonds international de développement agricole
HLM : Habitat à Loyer Modéré
HQE : Haute Qualité Environnementale.
HYUNDAI : service commercial et après-vente du constructeur automobile.
ICLEI : International Council for Local and Environnmental Initiatives.
IFEN : Institut Français de l'Environnement
INCA : Institut National du Cancer
INED : Institut National des Etudes Démographiques.
INSEE: Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.
IPSOS : Institut de sondages français
ISIS : Ingénierie du trafic et des systèmes d'exploitation.
LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire.
LOADT : Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement du Territoire.
LOF : Loi d'Orientation Foncière.
LOTI : Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs
NIMBY: Not In My Backyard.
ONUDI : L'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industrielle
PADAU : Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme.
PADD : Plan d'Aménagement de Développement Durable.
PALULOS: Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et Social.
PLD : Plan Local de Déplacement
PLH : Plan Local d'Habitat.
PLU : Plan Local d'Urbanisme.
PNUD: Programme des Nations Unies pour le développement
POS : Plan d'Occupation des Sols.
PPRI : Plan de Prévention des Risques d'Inondation
SAIDAL : groupe de production pharmaceutique.
SCOT : Schéma de cohérence territoriale.
SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SDRIF : Schéma Directeur Régional d'Ile- de-France.
SETRA : Services Techniques des Routes et Autoroutes.
SMAC : la Salle des musiques actuelles
SMILE : Sustainable Mobility Initiatives for Local Environment - Initiatives en mobilité durable pour un contexte local
SPIC: Société de Plastique & Industrie Cosmétique.
SRU: Solidarité et Renouvellement Urbains.
TCSP: Transport Collectif en Site Propre.
UNEP : Union Nationale des Entrepreneurs du Paysage
UVP: Unité de Voiture Particulière par heure.
ZAC: Zone d'Aménagement Concertée.

BIBLIOGRAPHIE

Abou Warda M. & Hadjiedj A., 2003, « Les instruments d'urbanisme entre théorie et réalité », in : *Alger, les nouveaux défis de l'urbanisation*, Chaline C., Dubois-Maury J. et Hadjiedj A. (dir.), L'Harmattan, Paris.

ABRIC J.-C., 1994, *Pratiques sociales et représentations*, PUF, Paris.

Abric J.-C., 1997, *Coopération, compétition et représentations sociales*, Cousset, Delval.

Alexandre A, Barde J.-P., 1973, *Le temps du bruit*, Flammarion, Paris.

Aubrée D., 1994 « Mais s'agit-il bien du bruit ? », *Les cahiers de l'habitat*, n°23, p.31-39.

Aubrée D., 1994, « Image de bruits », *Les cahiers de l'habitat* n°23, p.35-39.

Augoyard, J.-F., Torgue H., 1995, « À l'écoute de l'environnement, répertoire des effets sonores », Éd. Parenthèses, Marseille.

Augoyard J.-F., 2000, « Du bruit à l'environnement sonore urbain. Evolution de la recherche française depuis 70 ». *In* Mattei M.-F. et Pumain D., Données urbaines (3), Économica, Collection Villes, Paris, p.397-409.

Augoyard J.-F., 2000, « Du bruit à l'environnement sonore urbain. Evolution de la recherche française depuis 70 », *Données urbaines*, sous la direction de Denise Pumain, Anthropos.

Bail C., 1996, « Environmental governance: Reducing risks in democratic societies » introduction paper, EEC, Future Studies Unit.

Bailly A., 1977, *La perception de l'espace urbain, les concepts, les méthodes d'étude, leur utilisation dans la recherche urbanistique*, Centre de recherche d'urbanisme, Paris.

Barraqué B., 1988, *Evaluation de la politique française de lutte contre le bruit*, OCDE, div. de l'environnement

Barraqué B., 1994, « La lutte contre le bruit », *Problèmes politiques et sociaux*, n°734.

Barraqué B., 1994, « le bruit des transports, politiques et techniques de réduction », *Problèmes économiques et sociaux*, n°734, La documentation française, Paris.

Barraqué B., Faburel G., 2003, « Ambiances et espaces sonores », *Espaces et Sociétés*, n°115.

Bell P. A., Greene T. C.et *al*, 1996, « Environnemental psychology » (4th ed.). Fort Worth.

Berger P., Luckmann T., 1986, *La construction sociale de la réalité*, Méridiens Klincksieck, Paris.

Bertrand F., 2004, « Planification et développement durable, vers de nouvelles pratiques d'aménagement régionale. L'exemple de deux régions françaises : le Nord-Pas-de Calais et le Midi-Pyrénées », thèse soutenue à l'université François Rabelais – Tours.

Béture-Sétame « Mission d'étude acoustique du site Boulogne-Billancourt », juillet 1983.

Bevort A., 2002, « Pour une démocratie participative », Presse de Sciences Po, Paris, 130 p.

Biarez S., 2000, *Territoires et espaces politiques*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 126 p.

Bigot F., 1994, « L'urbanisme au défit de l'environnement », éditions Apogées, Vendôme.

Blondiaux L., Sintomer Y., (2002), « L'impératif délibératif », Politix n°57, p.17-35.

Boitel C., 1988, « Le bruit en question » *in* Aménagement et nature n°88, p.15.

Bonnet A., Meriel B., 1981, « Cartographie du bruit urbain, le cas de la ville de Blois », *Bulletin de liaison des Laboratoires des Ponts et Chaussées*, n° 112, Blois, pp.148-154.

Borton T. *et al*, 1970, « The Susquehanna Communication - Participation Study » Alexandria, Va US Army Engineers Institute for water.

Bougard L., « *Le plan de déplacements urbains et la maîtrise des déplacements* », Intervention lors des Journées d'études organisées par les éditions Dalloz, sous les auspices de la revue Actualité Juridique Droit Administratif (ADJA), le 07- 12 - 2000.

Bouysou F., 2001 « Contenu des plans locaux d'urbanisme », *Droit et ville*, Toulouse.

Brodhag C., 1998, « Le développement durable et la bonne gouvernance », *les outils et démarches en vue de la réalisation des Agendas 21 locaux*. Journées d'échanges du 20 avril 1998, atelier n°1, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, Paris.

Camagni R., Capello R.et Nijkamp P., 1998, « Towards sustainable city policy: an economy-environment technology nexus », *Ecological Economics*, n°24, p. 103-118.

Camagni R., Capello. R., et Nijkamp P., 1998, « Towards sustainable city policy: an economy-environment technology nexus », *Ecological Economics*, n°24, p. 103-118.

Cassin I., 2002, *Le PLU*, Le Moniteur, Paris, p. 27.

CENEAP, 2001, « Lancement du débat national sur l'état et l'avenir de l'environnent », Sondage d'opinion des associations.

Centre de Recherche sur l'Espace Sonore, « Séminaire de recherche environnement sonore et société (1984-1986) », AUGOYARD J.-F. (dir), Résumé synthétique des travaux, nov 1987.

Chaline C., 1996, *Les villes du Monde Arabe*, Colin, Paris.

Chalon C., Clerc D., Magnin G. et Vouillot. H, 2008, « Pour un nouvel urbanisme, la ville au cœur du développement durable », éditions Yves Michel, Paris.

Charlier B., 2004, « Qualité du cadre de vie, nuisances sonores et « Capital spatial d'habitat en milieu urbain : l'exemple de Pau », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest européen*, n°17, p 27-40.

Charlot-Valdieu C. et Outrequin P., 2003, « Méthodologie pour un renouvellement urbain durable à l'échelle des bâtiments et des quartiers », *The european Commission Communitiy Research*.

Charlot-Valdieu C., Outrequin P., 2007, *Développement durable et renouvellement urbain. Des outils opérationnels pour améliorer la qualité de vie de nos quartiers*, l'Harmattan, Paris.

Ciattoni J.-P., 1997, *Le Bruit*, Privat, Toulouse.

Cohen S., Spacapan S., 1984, « The social psychology of noise », Noise *and Society*, edited by D. Jones and A. Chapman. Chichester, England, Wiley. pp 221-245.

Coit K., 2006, « Peut-on gérer la ville en accueillant systématiquement l'assentiment des habitants ? - Peut-on aménager une ville sans le consentement de ses habitants ? » Site web de l'Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs AITEC : http://aitec.reseau-ipam.org/.

Colletis G., Pecqueur B., 1995, « Politiques technologiques locales et création de ressources spécifiques », Rallet A. et Torre A. (sous la direction de), *Économie industrielle et économie spatiale*, Economica, Paris.

CRASC, 2004, « Le mouvement associatif en Algérie », Les Cahiers du CRASC, n°6, Oran.

Da Cunha A., 2005, « Développements urbain durable ; éco-urbanisme et projet urbain : principes stratégiques et démarches » in *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, op. cit. p 185.

Da Cunha A., Leresche J.-P. *et al*, 2005, *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Dardell E., 1952, *l'homme et la terre, nature de la réalité géographique*, PUF, Paris.

Derras O., 1999, « Le fait associatif en Algérie, le cas d'Oran », Insaniyat n°8, « Mouvement sociaux, mouvements associatifs » (Vol, III, 2).CRASC, Oran, p. 95-118.

Di Méo G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, coll. « fac géographie », Nathan Université, Paris.

Di Méo G., 2002, « L'identité : une médiation essentielle du rapport espace/ société », *Géocarrefour*, vol 77 2/2002 p. 175-184.

Dobias G ;, 1991, « La voiture dans la ville », annales des Mines, numéro spécial : L'Industrie automobile : « Enjeux économiques et stratégies internationales, organisation de la production, innovation et sociétés », pp 144-148.

Dubois-Maury J., 2001, « *Aspects de la réalité politique territoriale française in Urbanisme* », *Habitat, Déplacement, l'expérience de la France*, p.34.

Dubois-Maury J, 2004, « Le juriste confronté au développement durable », in *Historiens et géographes* N° 387, juill. p 189-194.

Dubois-Maury J. & Vigezzi B., 1987, *L'environnement et le règlement du POS*, IUP, Créteil.

Dupuy G., 1995, *Les territoires de l'automobile*, Anthropos, Paris.

Dupuy G., 2006, *La dépendance à l'égard de l'automobile*, La Documentation française, Paris.

Ellul J., 1954, *La technique ou l'enjeu du siècle*, Armand Colin, Paris.

Emelianoff C., 2004, «Urbanisme durable ? », *Ecologie & politique* 29/2004, Syllepse, St-Just-La-Pendue 245p.

Emelianoff C., 2002, « Comment définir une ville durable ? » in V*illes et développement durable, des expériences à échanger*, www.environnement.gouv.fr/IMG/ agenda21/intro/emelia.htm, septembre 2002.

Emelianoff C., 2005, « La ville durable en quête de transversalité », in Mathieu N., Guermond Y. (dir.), *La ville durable, du politique au scientifique*, éd. Cemagref, INRA, p. 129-142.

Ernest I., 2002, « Les politiques urbaines durables entre universalisme et identités », *Cultures urbaines et développement durable*, (Dir) Ernest I., ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Paris, p 27-37.

Esmanjaud M., Poirot V., « Aller plus loin dans la prise en compte du bruit dans le PLU », Actes des 4èmes assisses de la qualité de l'environnement sonore, Avignon, 18,19 et 20 janvier 2005.

Ferrah M., 2006, "La dynamique associative en Algérie, quelques repères historiques ", publié dans le journal algérien El Watan le 14 /01/2006.

Fischer G.N., 1997, *Psychologie de l'environnement social*, Dunod, Paris, v II-204p

Flenneau M.-L., 2003, « Les représentations sociales dans l'environnement », *espaces de vie 2003*, Armand Colin, paris p.145, 175.

Gilbert A., 1986, « l'idéologie spatiale : conceptualisation, mise en forme et portée pour la géographie », *L'espace géographique* n°01, p. 57-66.

Godard O., 1996, « Le développement durable et le devenir des villes - Bonnes intentions et fausses bonnes idées », *Futuribles*, n°209, p. 29-35.

Gualezzi J.-P., *dir*, 1998, *Le bruit dans la ville*, Avis et rapports du Conseil Economique et Social, Paris, p. II-74.

Gualezzi J.P., Pipard D., 2002, *La lutte contre le bruit*, Le Moniteur, Paris.

Hachache N., 2007, « *Bruit : des cartes en sourdine* », Journal des maires et des conseillers municipaux n°05, p. 28-30.

Halbwachs M., 1938, *Morphologie sociale*, A. Colin, Paris, pp168.

Hall E.T., 1966, *The Hidden Dimension*, doubleday, traduit en 1971 en *La Dimension cachée*, le seuil, Paris.

Heymans G., 1981, « Etude technique et économique des procèdes permettant d'envisager une modification de la réglementation acoustique en vue d'une diminution de la gêne due aux bruits dans les bâtiments d'habitation. », *Cahiers du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment*, n° 224, Paris.

Historique et contexte scientifique du colloque du CSBV, « Séminaire de recherche environnement sonore et société (1984-1986) ».

INRETS, (1989), « Evaluation de la gêne due aux bruits ferroviaires », Bron.

Inserguet J.-F., 2003, « La prise en compte du développement durable dans les documents et procédures d'urbanisme : nouveauté ou validation de l'existant », *Le développement durable*, colloque Université

Rennes II, LESSOR, novembre, à paraître aux Presses Universitaires de Rennes.

Institut Français de l'Environnement (IFEN) : *L'environnement en France,* respect. Dunod, 1995, et La Découverte, 1998 et 2002.

Jégouzo Y., 2002, Préface du livre : *Le PLU : Plan d'Urbanisme Local,* Le Moniteur, Paris, 191 p.

Jollivet M., (ed), 2001, *Le développement durable, de l'utopie au concept*. **:** *De nouveaux chantiers pour la recherche*, Paris, Elsevier.

Jouve B., 2005, « La démocratie en métropole : gouvernance, participation et citoyenneté », *revue française de science politique*, 55, 2, p 317-335.

Kasperson E., 1977, « Participation through Centrally Planned Social Change: Lessons from the American Experience on the urban Scene », *Public* participation in planning, John Wiley &Sons, London, Sydney, New York, Toronto, p. 173-191.

Kerdoun A., 2000, *Environnement et développement durable : enjeux et défis*, Publisud, Paris.

Korpela K..Hartig T., 1996, « Restorative qualities of favourite place», *Journal of environnemental psychologie*, p.221-233.

Lamantia F., 1993, « L'espace musical de Lyon », T.E.R, université Lyon 2.

Lamarque. J., 1975, *Le droit contre le bruit*, L.G.D.J, Paris.

Lamure C., 1998, *Automobiles pour la ville à l'horizon 2010,* Presse de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, Paris.

Lascoumes P., 1994, *L'Eco-pouvoir, environnements et politiques*, La Découverte, Paris.

Le Louarn P., 2001, « Le principe de participation et le droit de l'environnement » Actes du colloque de Douai, 17 et 18 mai2001, *Les principes généraux du droit de l'environnement,* Droit de l'environnement 2001, n°90.

Lebreton J.-P., 2001, « Le plan local d'urbanisme », Actes du Colloque National du GRIDAUH, Orléans le 25 et 26 janvier 2001.

Leroux M. & Bardyn J.-L.., 1998, « Application de la législation relative à la lutte contre le bruit », centre de Recherche sur l'Espace Sonore et Environnement Urbain (CRESSON).

Levèque J., 1996, « Les voies nouvelles et la protection des riverains contre le bruit », contribution au colloque Acoustique, aménagement urbain, architecture, *Echo bruit* n °16.

Levy-Looser C., 1988, *Douze ans de recherches sur la gêne due au bruit* , ministère de l'environnement, service de la recherche, des études et du traitement de l'information sur l'environnement, Neuilly-sur Seine, IRAP.

Loinger G., 2000, « Collectivités locales, territoires et développement durable », rapport final GEISTEL/Futuribles, MATE-D4E (direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale.

Maresca B. & Hebel P., 1999, *L'environnement, ce qu'en disent les français*, CREDOC, La documentation française, Paris.

Martinez M., 2001, « L'Impact des nuisances sonores de l'aéroport de Roissy CDG sur le marché foncier et l'immobilier. Approche exploratoire », Association des Etudes Foncières, Rapport pour l'European Airport Project COFAR, et la Ville de Tremblay-en-France.

Mattei J., 1957, *Le bruit et l'environnement*, Electricité de France, Direction de l'équipement, groupe d'information nucléaire, Paris.

Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, 2002, « Evolution des institutions et de la législation en matière d'environnement et d'aménagement du territoire », Alger.

Ministère de l'Environnement, 1985, *Bilan de l'action menée en matière de lutte contre le bruit depuis 1981*, Paris.

Moch A., Bonnefoy B., 1997, « Odeurs et environnement urbain : le métro parisien. » Psychologie française p.175-182- Moser G., 1992, *Les stress urbains*, Armand Colin, Paris.

Moliner M., 2003, « L'intégration des transports dans les documents d'urbanisme », *Etudes foncières*, n°103, mai- juin, p 16-20

Moliner P., Rateau P., Cohen-Scali V., 2002, *Les représentations sociales. Pratiques des études de terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes p 13.

Monnet J., 1998, « La symbolique des lieux : pour une géographie des relations entre espace, pouvoir et identité. » CyberGéo, <http://www.cybergeo.presse.fr/revgeo/geocult/texte/monet.htm>.

Montès C., (2003), « La ville, le bruit et le son, entre mesure policières et identités urbaines », Géocarrefour vol 78/2/2003 p. 91-94

Moser G., 2003, « Questionner, analyser et améliorer les relations à l'environnement », *Espaces de vie*, Armand Colin, Paris.

Norman. D., 1977, « In Dispraise of political trust », *Public participation in planning*, John Wiley &Sons, London, Sydney, New York, Toronto, p. 15-27.

OCDE, 1991, « Lutter contre le bruit dans les années 90 », OCDE, Paris.

Offner J.-M., & Pourchez C., 2007, « La ville durable, Perspectives françaises et européennes », *Problèmes politiques et sociaux*, N°933.

Paquot T., 2006, *Terre urbaine, cinq défis pour le devenir urbain de la planète*, La découverte, Paris.

Periañez M., 2002, «Qui est gêné, quand et par quel bruit ?», *Echo* bruit n°100, 12/2002, p.46-48.

Perret B., 2001, *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, Paris.

Péru J.-L.., 2001, « Loi SRU : le nouveau régime des documents d'urbanisme », cahier détaché, *La gazette des communes* n°12-1950.

Pinson J, 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *in* Lascoumes P, Le Galès P.

(dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Paris, p. 199-233.

Poquet G., 2001, « Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville : de la promiscuité des cages d'escalier à la reconnaissance du citoyen usager - axes méthodologies de mise en œuvre », CREDOC, Paris.

Rancayolo M., 2001, « La ville et ses territoires », Folio essais, Paris.

Raséra M., 2002, *La démocratie locale*, LGDJ, coll. Systems, Paris.

Renan E., 1883, *Qu'est ce qu'une nation ?*, réédité en 1992 Presses Pocket, Paris.

Roncayolo M., 2003, « La ville est toujours la ville de quelqu'un », *De la ville et du citadin*, Roncayolo M. et Paquot T.(dir), éd Parenthèses, Paris.

Roussiau N., Bonardi C., 2001, « Les représentations sociales. Etat des lieux et perspectives», Mardaga, Hayen (Belgique).

ROZEC V., 2003, « Les avancées et les limites de la législation sur le bruit face au vécu du citadin », *Géocarrefour*, vol 78 2 / 2003, p. 111-119.

Rozec V., Dubois N., 2002, « Etude de la psychologie des parisiens liée aux plaintes environnementales », rapport Mairie de Paris.

Rui S., 2004, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Colin, Paris.

Scarwell H.-J., Laganier R. & Kaszynski M., « *Développement durable et territoire* », Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, mis en ligne le 18 novembre 2005. URL : http://developpementdurable.revues.org/document662.html. Consulté le 20 mai 2008.

Scarwell H ;-J., Laganier R., Kaszynski M., « *Développement durable et territoire* », Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, mis en ligne le 18 novembre 2005. URL : http://developpementdurable.revues.org/document662.html. Consulté le 20 mai 2008.

Schade W., 2003, « Le bruit du transport : un défi pour la mobilité durable » in *revue internationale des sciences sociales*, n° 176, p. 311-328.

Schatzow S., 1977, «The Influence of the public on Federal Environmental Decision-making in Canada», *Public participation in planning*, John Wiley &Sons, London, Sydney, New York, Toronto, p. 141-159.

Sewel W.R.D., & Coppock J.T., 1977, « A perspective on public participation in planning », *Public participation in planning*, John Wiley &Sons, London, Sydney, New York, Toronto, p.1-15, Frear S.T., 1973, «Confrontation vs Communication », Journal of Forestry 71 (10).

Soja E., 1971, *The Political Organization of Space*, (Washington, DC: Association of American Geographers, Resource Paper No. 8, 34 Blackwell.

Speirs C., *Le concept de développement durable : l'exemple des villes françaises*, Collection: INTER-NATIONAL, L'Harmattan, Paris.

Staszak J.-F., 2004, « L'exote, l'oviri, l'exilé : les singulières identités géographiques de Paul Gauguin »,

Annales de Géographie, p.362- 384.

Stokols D., Schumacher S., 1981, «People in places: a transactional view of settings » in J. Harvey (ed.), cognition, Social Behaviour and the environment. N.J. Erlbaum.

Sueur J.-P., 2001, Colloque National du GRIDAUH, Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat, Dossier spécial : La loi Solidarité et renouvellement urbains, Dalloz, Paris.

Theys J., 2003, « La gouvernance entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement », *Revue développement durable et territoires*, dossier « gouvernance locale et développement durable. http://www.revue-ddt.org/dossier002/D002_A01.htm.

Theys J., 2004, « L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable », *La France et le développement durable*, La Documentation Française, Paris.

Theys J., 2004, « L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable », *La France et le développement durable*, La Documentation Française, Paris.

Thomson J.M.,1977, «The London Motorway Plan», *Public participation in planning* , John Wiley &Sons, London, Sydney, New York, Toronto, p.59-71.

Tilmont M., 2002, « Entre éphémère et durable : l'urbanisme événementiel », Cultures urbaines et développement durable, p.125-131.

Torrès E., 2005, « La ville durable : quelques enjeux théoriques et pratiques » in Mathieu N& Guermond Y (éd), *La ville durable du politique au scientifique*, Cemagref, CIRED, IFREMER, INRA Paris, pp 61-68.

Troin J.-F., 2004, « L'identité arabe : de l'espace de la nostalgie aux territoires en mouvement », *Annales de Géographie* op.cit, p.531-549.

Vandermotten C., (éd.), 2001, *Le développement durable des territoires*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.

Zaslavsky J., 1975, *Le bruit comme phénomène social*, Centre de Recherche sur le bien-être social, Paris.

Zemor P., 2003, *Pour un meilleur débat public*, Presses de Sciences Po, Paris.

Zuideau B., 2000, « La « durabilité » : essai de positionnement épistémologique du concept », in Zuideau B. (éd.) (2000), *Développement durable et territoire*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, p.27-69.

DOCUMENTS SOURCE ET ETUDES PROFESSIONNELLES

ACERBI C. (dir.), 2007, Environnement (L') en Ile-de-France. Mémento 2006. *IAURIF, Paris.*

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 2005, Références méthodologiques pour la prise en compte de l'environnement dans les projets routiers : document de travail**.-** Coll. Synthèses,

Agence d'urbanisme bordeaux métropole aquitaine (AURBA), 2005, *Approche environnementale du plan local d'urbanisme de la communauté urbaine de bordeaux. Expertise et préconisations prises en compte dans le PLU*. AURBA.

DIREN Languedoc-Roussillon, 2004, « l'Etude régionale sur la prise en compte de l'environnement dans les PLU ».

Territoires, sites et cités, 2006, « La démarche de prise en compte de l'environnement dans les PLU des sites témoins ».

ADEME, 2006, *Réussir un projet d'urbanisme durable. Méthode en 100 (cent) fiches pour une approche environnementale de l'urbanisme (AEU).-, Editions du Moniteur, Paris.*

Maincent G., 2006, « Paris déclare la guerre au bruit », *Environnement magazine*, n°1644.

Grenelle de l'environnement, Rapport final du groupe de travail n°3 « Instaurer un environnement respectueux de la santé », novembre 2007.

PLU de Grenoble, d'Arcueil, Champigny et de Rouen.

Fontenay-sous-Bois

Plan d'occupation des sols (POS) de la commune

PLU

Registre de l'enquête publique.

Procès verbaux des réunions du conseil municipal

Différents numéros du Magasine d'information municipales « Fontenay notre ville »

Site web de la ville de Fontenay-sous-Bois. http://www.fontenay-sous-bois.fr/

Site web de l'association du Plateau http://www.***f****ontenayplateau.net/*

Saint-Denis

Plan d'occupation des sols (POS) de la commune.

Plan d'occupation des sols (POS) de la Plaine Saint-Denis.

Plan local de déplacement

Plan communautaire d'environnement

Différents numéros du Magasine d'information municipales.

Boulogne-Billancourt

Plan local d'urbanisme

Plan d'occupation des sols

Bulletin municipal

Plans de Prévention des Risques Inondation (PPRI)

L'article « Boulogne-Billancourt - Chantiers Renault - Ile Seguin, quel chantier ! » 06/11/2007 N°1838. Le Point.fr L'article «Boulogne –Billancourt : à la recherche du calme perdu » in Diagonal n°149 mai-juin 2001. Lettres, recours, procès verbaux et échanges entres les associations contestataires et les acteurs locaux

Reportage de « complément d'enquête » diffusé sur France 2 le lundi 24 octobre - 22h55 sous le titre « Des peintures à l'eau ».

Algérie

CENEAP, 2001, « Lancement du débat national sur l'état et l'avenir de l'environnent », Sandage d'opinion des associations.

Les POS U 97 - U 98 -U 99 Birkhadem 1999 réalisés par l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire
(ANAT).

PDAU d'Alger, POS U 152 Oued El Romane, 1991 –1992, POS U 33, U 34, U 36, U 37 El Mohamadia 2000-2001élaborés par le CNERU.

le POS U 09 Boulorhine, élaboré par l'Office d'aménagement et de restructuration de la wilaya d'Alger (OFARES).

Document technique réglementaire DTR BC 2–48 des règles parasismiques algériennes RPA 99/2003.

Etude d'impact du projet Médina, Bureau d'Ingénierie et d'Etudes Techniques d'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (SEDOUD), 2006.

Nombreux articles de la presse quotidienne : El Watan , El Khabar, Liberté…

ENTRETIENS

Entretien	avec l'adjoint au maire chargé de la démocratie locale, le 13/06/ 2007 à 9h00, mairie de Fontenay-sous-Bois.
Entretien	avec le directeur adjoint du service d'urbanisme, le 26/06/ 2007, mairie de Fontenay-sous-Bois.
Entretien	avec le maire adjoint chargé du cadre de vie et de l'environnement, le 18 06/2007à 16h00, mairie de Fontenay-sous-Bois.
Entretien	avec le directeur du service d'urbanisme, le 23/09/2007 à 16h00, mairie de Saint-Denis.
Entretien téléphonique	avec un chargé d'étude du service d'hygiène, le 20/09/2007 à 10h30.
Entretien téléphonique	avec le directeur du service d'urbanisme de la commune de Saint-Denis, le 6/11/2007 à 14h30.
Entretien téléphonique	avec le responsable de la mission de développement durable de la commune de Saint-Denis, le 10/10/2007 à 11h00.
Entretien téléphonique	avec le responsable du service d'Hygiène de la commune de Saint-Denis, le 17/10/2007 à 10h.30.
Entretien téléphonique	avec un chargé d'étude du service communautaire de l'environnement de la Plaine Saint-Denis, le 13/01/2008 à 11h30.
Entretien téléphonique	Avec un chargé d'études du service communautaire des transports de la Plaine Saint-Denis, le 15/01/2008 à 11h00.
Entretien	avec le directeur du service de l'environnement, le 26/02/2008 à 15h.00, mairie de Boulogne-Billancourt.
Entretien	avec le vice-président de l'association AEBB, le 26/2/2008 à 11h00 au domicile de l'interviewé.
Entretien	avec le docteur Bancelles, pneumologue à l'Institut médical Arthur Vernes, Paris le 20/12/2005 à 15h00.
Entretien	avec le vice-président de l'Assemblée Populaire Communale d'El Mohammadia, le 27/07/2005 de 10h20 à 11h00, Siège de l'APC.
Entretien	avec le chargé des études de POS d'El Mohammadia, avril 2000, Centre national des études et recherches en urbanisme (CNERU).
Entretien	Entretien avec le chargé d'étude d'environnement le 27/07/2005 de 11h00, siège de la mairie d'El Mohammadia.
Entretien	avec l'architecte chargé d'études de POS au CNERU, le 2/07/ 2005 à 10h00 Centre national des études et recherches en urbanisme

(CNERU).

Entretien — avec le chargé d'études de la voirie au CNERU, le 8/07/2005 à 16h00, Centre national des études et recherches en urbanisme (CNERU).

Entretien — avec un chargé d'étude au CNERU, le 08/07/2005, Centre national des études et recherches en urbanisme (CNERU).

Entretien — avec un chargé d'études de la voirie, le 8/07/ 2005 à 16h00 au Centre national des études et recherches en urbanisme (CNERU).

Entretien — avec le responsable du service d'urbanisme, le 17/11/2006, commune d'El Mohammadia.

Entretien — avec le responsable du service d'urbanisme, le 11/07/2005, commune d'El Mohammadia.

Entretien — avec le chargé d'étude en environnement de la commune d'El Mohammadia, le 17/10/2006, siège de la commune d'El Mohammadia.

Entretien — avec Bruno Schmit, 17/04/2003, bureau d'études Espace Ville.

Entretien téléphonique — avec François Amiot, chef de bureau de la planification des territoires urbains et ruraux au MEDDAD, le 10/05/2008.

Entretien — avec Marc Esmenjaud, ingénieur à la DDASS de l'Isère, le 29 septembre 2006 lors des journées d'étude « Terre en tête 2006 », Bobigny.

Entretien — avec Awa Azzag, Professeur à l'Ecole Polytechnique d'Architecture et d'Urbanisme, le 13/11/07 à Alger.

TEXTES OFFICIELS

En Europe

Directive 2002/49/CE sur l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement

Directive 70/157/CEE du 6 février 1970, arrêté du 13 avril 1972 (JO du 9/6/72) applicable à partir de 1970 Directive 84/424/CEE du 03 septembre 1984, arrêté de 1985 applicable à partir du 1/1/1985 pour les importations, à partir du 1/10/1988 pour l'homologation des voitures

En France

La loi n° 251 du 27 octobre 2005 portant les divers es dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement

La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement Urbains (SRU)

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au ren forcement et à la simplification de la coopération intercommunale

La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

La loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air

La loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit

La loi n° 91-662du du 13 juillet 1991 d'orientation pour la Ville

La loi n°82-1153 du 30 décembre1982 d'orientation d es transports intérieurs (LOTI)

La loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la p rotection de la nature

La loi n° 67-1253 30 décembre 1967, loi d'orientati on foncière

Le décret n° 2006-361 du 24 mars 2006 relatif à l'é tablissement des cartes de bruit et des plans de prévention du bruit dans l'environnement

Le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'éva luation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le Code de l'urbanisme

Le décret n°2005-613 relatif à l'évaluation des inc idences des plans et programmes sur l'environnement.

Le décret n° 95-409 du 18 avril 1995 relatif aux ag ents de l'Etat et des communes commissionnés et assermentés pour procéder à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions relatives de lutte contre le bruit

Le décret n °95-22 du 09 janvier 1995 relatif à la limitation du bruit des aménagements

Le décret n° 91-732 du 26 juillet 1991 relatif à l' Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, modifié par décret 93-745 1993-03-30 art. 8 JORF 30 mars 1993

Le décret 91-178 relatif aux procédures et au contenu des POS ainsi que des documents y afférent

Le décret du 7 juillet 1977 relatif aux zones de protection dans les Plans d'Occupations des Sols

Le décret du 14 juin 1969 relatif à l'isolation acoustique des habitations

Le décret n°61-1298 du 30 novembre 1961 portant règ lement national d'urbanisme

L'arrêté du 5 mai 1995 relatif au bruit routier

L’arrêté du18/07/1985 relatif au contrôle au point fixe du niveau sonore des véhicules à moteur

L’arrêté du 7/01/1985 réception du CEE des véhicules en ce qui concerne le niveau sonore admissible et le dispositif d’échappement des véhicules à moteur

L’arrêté du 08/03/1983 modifiant l’arrêté du 13/04/1972 concernant les pots d’échappement indémontables pour les cyclomoteurs

L’arrêté du 08/09/1982 relatif au bruit des véhicules

L’arrêté du 9/09/1982 fixant les niveaux de bruit des véhicules réceptionnés en application de la directive 81-334de la CEE

L’arrêté du 23 février 1983 relatif à l’isolement acoustique d’habitation contre les bruits extérieurs

L’arrêté du 27/02/1981 relatif à l’homologation des dispositifs d’échappement

L’arrêté du 06 octobre 1978 relatif à l’isolement acoustique des bâtiments d’habitation contre les bruits de l’espace extérieur

L’arrêté du 13 avril 1972 relatif au bruit des véhicules automobiles, impose une réduction sonore

L’arrêté du 3 août 1957 relatif à la mesure du bruit produit par un véhicule automobile.

En Algérie

La loi n° 06-06 du 06évrier 2006 portant loi d'orie ntation de la ville

La loi n° 04-20 du 25 Décembre 2004 relative à la p révention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable

La loi n°04-05 du 14 aout 2004 renforçant la dimens ion environnementale dans les documents d’urbanisme

La loi n° 04-03 du 23 juin 2004 relative à la prote ction des zones de montagnes dans le cadre du développement durable

La loi n° 03-10 du 19 juillet 2003 Relative à la pr otection de l'environnement dans le cadre du développement durable

La loi n° 02-02 du 5 février 2002 relative à la pro tection et à la valorisation du littoral

La loi n° 02-08 du 08 mai 2002 relative aux conditi ons de création des villes nouvelles et de leur aménagement

La loi n°01-20 du 12 décembre 2001 relative à l’amé nagement et au développement durable

La loi n°1-14 du 19 août 2001 relative à l’organisa tion de la circulation routière

La loi n°90-29 du 1 décembre 1990 relative à l’amén agement et à l’urbanisme

La loi n° 90-31 du 4 décembre 1990 relative aux ass ociations et la politique des "covilles"

La loi n° 83-03 du 05-02-1983 relative à la protect ion de l’environnement

Le décret n° 06-02 du 07 janvier 2006 définissant l es valeurs limites, les seuils d'alerte et les objectifs de qualité de l'air en cas de pollution atmosphérique

Le décret n° 05-444 du 14 novembre 2005 fixant les modalités d'attribution du prix national pour la protection de l'environnement

Le décret n° 05-119 du 11 Avril 2005 relatif à la g estion des déchets radioactifs

Le décret n° 05-118 du 13 avril 2005 relatif à l'io nisation des denrées alimentaires

Le décret n° 05-117 du 11 avril 2005 relatif aux me sures de protection contre les rayonnements ionisants

Le décret n° 04-113 du 13 avril 2004 portant organi sation, fonctionnement et missions du commissariat

national du littoral

Le décret n° 03-477 du 09 décembre 2003 fixant les modalités et les procédures d'élaboration, de publication et de révision du plan national de gestion des déchets spéciaux

Le décret n° 02-372 du 13 novembre 2002 relatif aux déchets d'emballages

Le décret n° 02-175 du 20 mai 2002 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale des déchets

Le décret n° 02-115 du 3 avril 2002 portant création de l'Observatoire national de l'environnement et du développement durable

Le décret exécutif n° 93-184 du 27 Juillet 1993 portant la réglementant de l'émission des bruits

Le décret exécutif 91-178 du 28 Mai 1991 fixant les procédures d'élaboration et d'approbation du plan d'occupation des sols, POS, ainsi que le contenu des documents y afférent

Le décret n°88-227 du 5 novembre1988 portant attributions, organisation et fonctionnement des corps d'inspecteurs chargés de l'environnement

Le décret n°87-91 du 21avril 1987 relatifs aux études d'impact d'aménagement du territoire

Le décret n°85-131du 21-5-1985 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Hydraulique, de l'Environnement et des forêts

Le décret n°84-378 du15 décembre1984 relatifs aux conditions de nettoiement, d'enlèvement et du traitement des déchets solides urbains

Le décret n° 84-126 du19-5-1984 fixant les attributions du ministère de l'Hydraulique, de l'Environnement et des Forets et celles du vice-ministre chargé de l'Environnement et des Forêts.

Le décret n°83-457 du 23 juillet 1983 portant la création de l'Agence Nationale pour la protection de l'Environnement

L'arrêté du 9 avril 1975, un autre arrêté est mis en place pour l'organisation et fonctionnement du Secrétariat permanent du Comité National pour l'Environnement

L'arrêté de1964, un dispositif réglementaire relatif aux bruits excessifs.

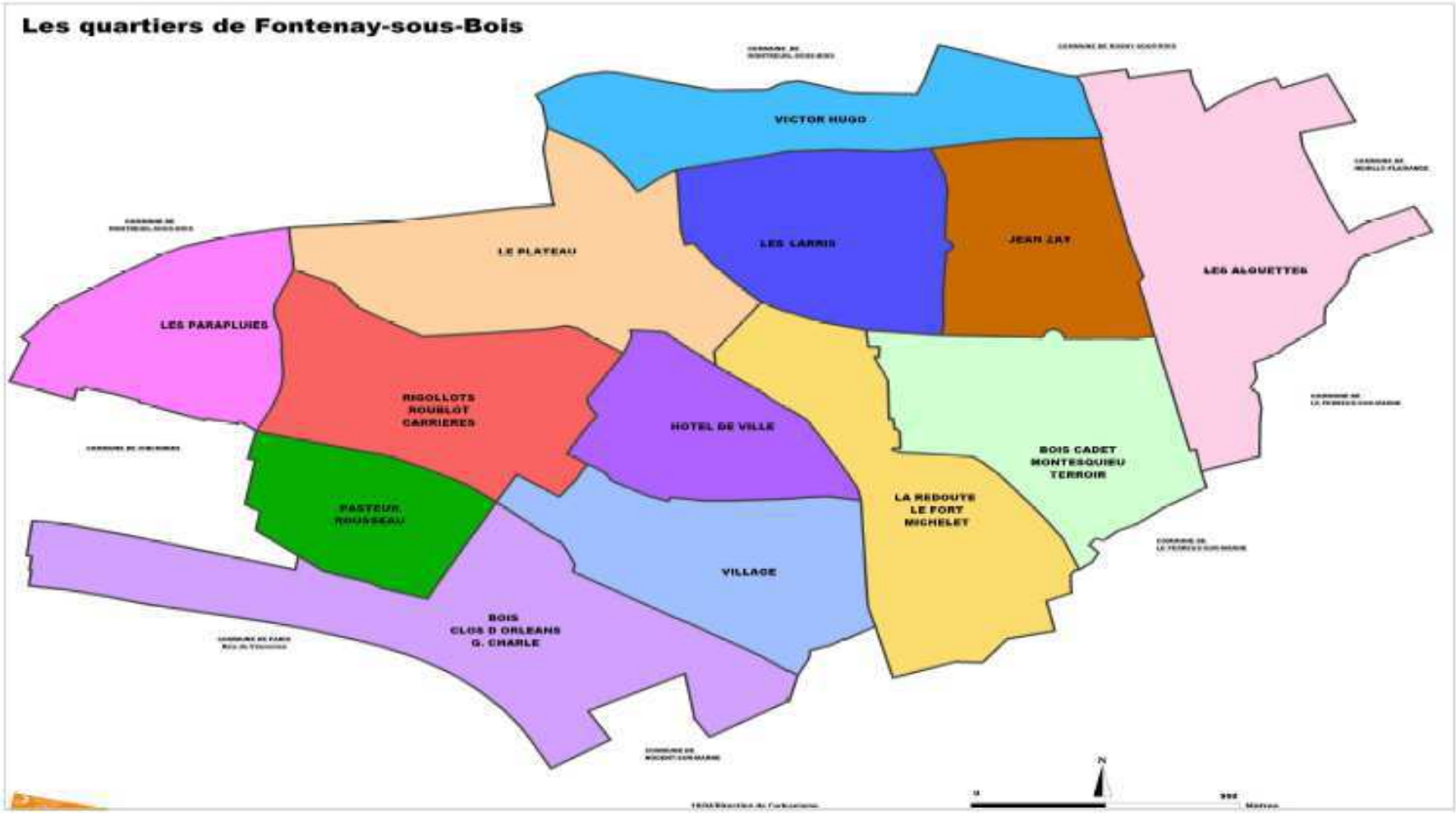
ANNEXES

Catégorie de véhicules	**Niveau sonore maximum en dB (A)**	
	Véhicule soumis au contrôle de conformité	Véhicule soumis au contrôle technique périodique
Cyclomoteurs	75	75
Motocycles -I< 80 cm^3 et vitesse <75 Km - 80 cm^3<I<400 cm^3 et vitesse≥75 Km -I ≥400 cm^3	75 77 80	80
Véhicules particuliers	74	80
Véhicules de transport en commun de personnes d'un PTAC ≤3.5 tonnes	77	80
Véhicules de transport en commun de personnes d'un PTAC>3.5 tonnes -P<150 KW -P≥150KW	 78 80	 83
Véhicules de transport de marchandises d'un PTAC<3.5 tonnes	77	80
Véhicules de transport de marchandises d'un PTAC>3.5 tonnes -P<75kW -75 KW ≤P<150 KW -P≥150 KW	 77 78 80	 85
Véhicules agricoles - PTAC≤1.5 tonnes - -PTAC>1.5 tonnes	 85 89	 90
Véhicules spéciaux et engins de travaux publics	90	90

Source : Décret exécutif n° 03-410 du 5 Novembre 2003 JORN n°68.

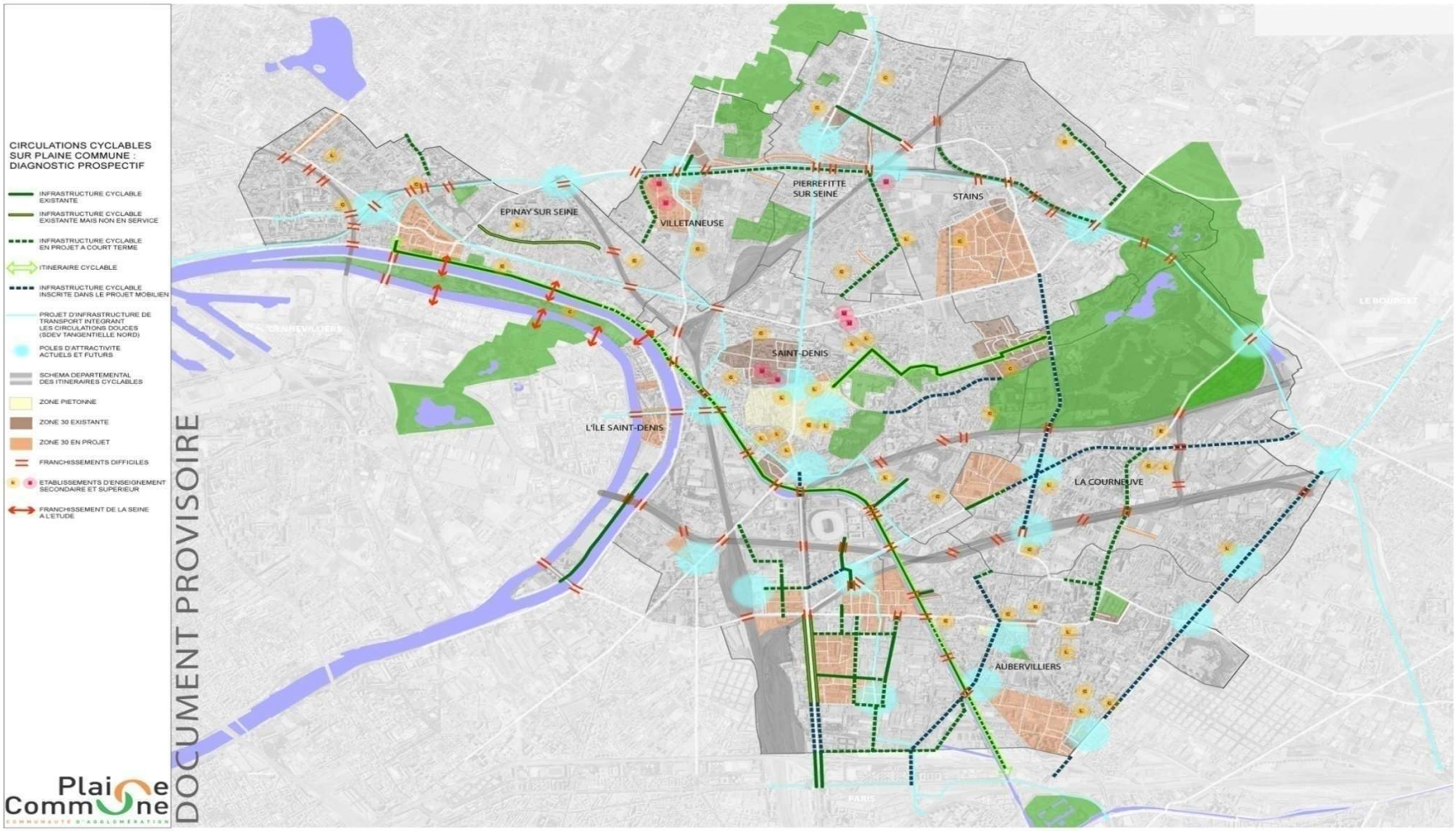
Annexe. 01 - Seuils limites des bruits émis par les véhicules automobiles

Annexe. 02-Les quartiers de Fontenay-sous-Bois.

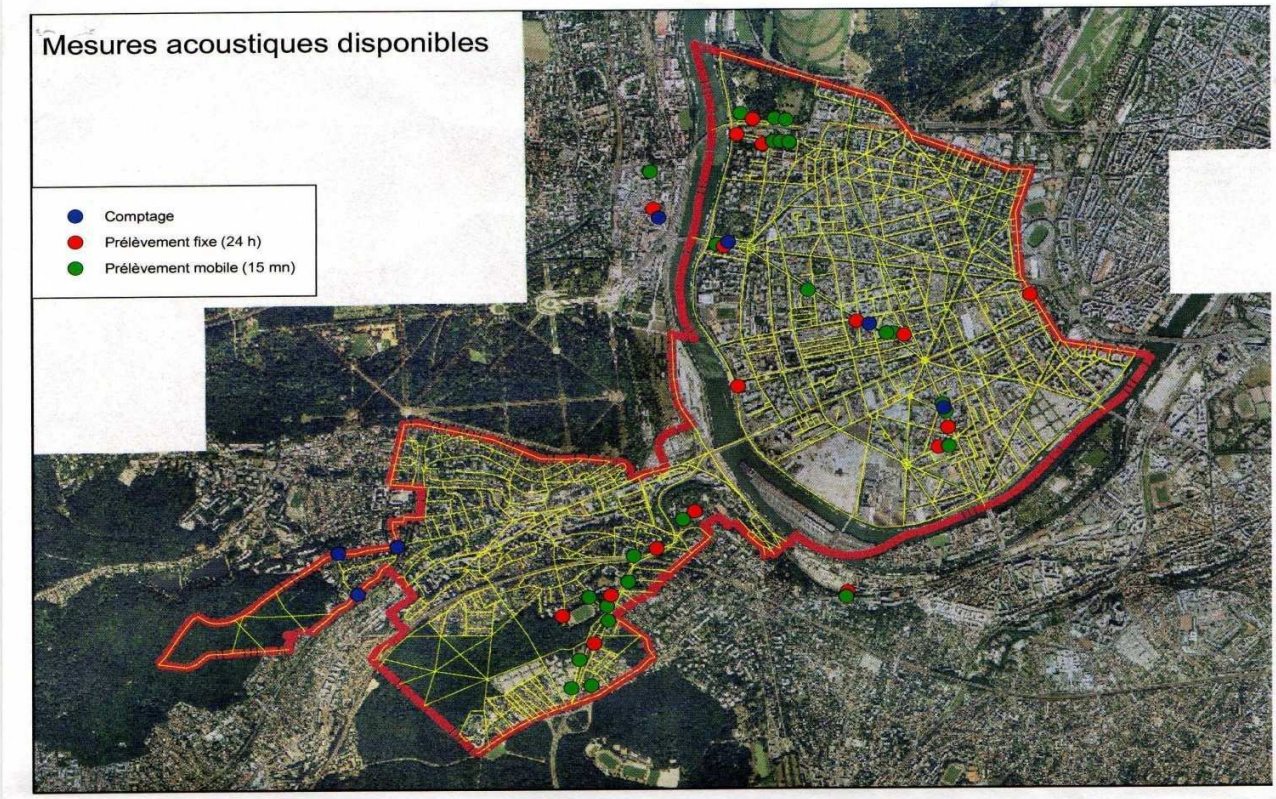


Source : direction d'urbanisme

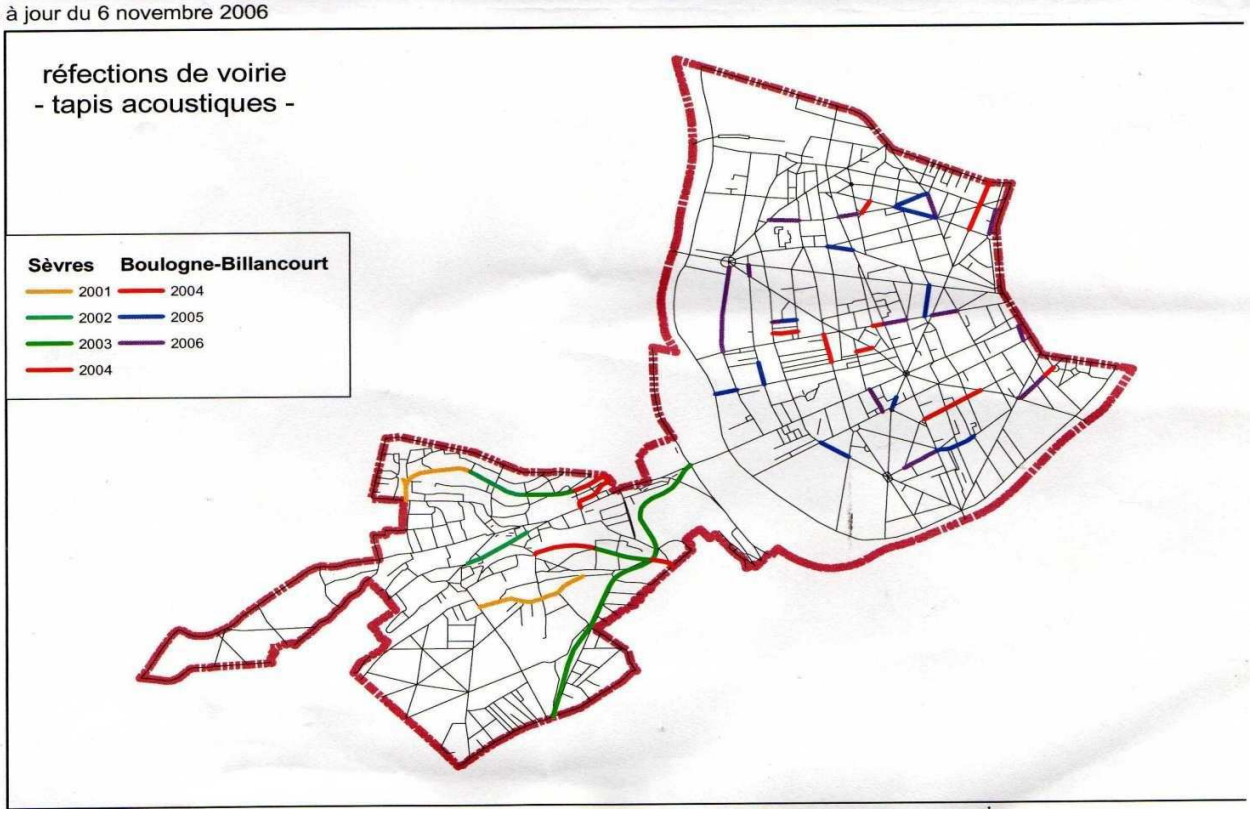
Annexe. 03- Diagnostic et perspectives de la circulation cyclable à Saint-Denis



Annexe. 04 - Cartographie du bruit de la commune de Boulogne-Billancourt
Annexe. 05 - Cartes subjectives du bruit de la commune de Boulogne-Billancourt



ise à jour du 6 novembre 2006



e. 06-Questionnaire à destination des habitants de la commune d'El Mohammadia pour

RCD

التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية

Rassemblement pour la Culture et la Démocratie

BUREAU REGIONAL D'ALGER

CONSEIL COMMUNAL DE MOHAMMADIA

Commune MOHAMMADIA

Chères concitoyennes, chers concitoyens,

Le conseil communal RCD de Mohammadia voudrait vous entendre. Avec votre concours, nous aimerions traiter des problèmes qui nous préoccupent tous et essayer ainsi avec vous d'améliorer le cadre de vie de notre commune. Merci de bien vouloir nous aider en prenant quelques petites minutes pour répondre aux questions suivantes:

A votre avis, quel est le problème le plus préoccupant dans notre commune?

	OUI	NON
Pensez-vous que les problèmes de notre commune sont bien pris en charge?		
Plus précisément, etes vous satisfait:		
1 - de votre environnement?		
- Etat et propreté des rues et lieux publics		
- Ramassage des ordures ménagères		
- Eclairage public		
- Etat des espaces verts		
- Sécurité		
- Autres:.....		
De tous ces problèmes quel est celui qui vous parait le plus important?		
2 - de la prise en charge des problèmes sociaux?		
- Construction d'une maternité		
- Création d'un cimetière		
- Construction de crèches		
- Création et entretien des infrastructures sportives de proximité (à préciser)		
- Marchés		
- Bibliothèques		
- Autres:.....		
De tous ces problèmes quel est celui qui vous parait le plus important?		
3 - du programme associatif?		
- Activités sportives		
- Prise en charge des problèmes du 3éme age		
- Prise en charge des problèmes de la femme		
- Prise en charge des problèmes des jeunes		
- Autres:.....		
De tous ces problèmes quel est celui qui vous parait le plus important?		

	OUI	NON
Pensez-vous que l'aménagement de la plage "Mazella" est une priorité? Que proposez-vous?_____	☐	☐
Etes vous suffisamment informé du travail entrepris par l' APC actuelle	☐	☐
Trouvez-vous nécessaire la création d'un bulletin d'information périodique édité par l'APC dans lequel vous serez informés de toute l'actualité de notre commune?	☐	☐
Souhaitez-vous le retour du RCD à l'APC à l'occasion des prochaines élections?	☐	☐

Si nous avons oublié de citer un problème que vous jugez important, merci de bien vouloir nous le faire savoir ci-dessous:

Voulez-vous nous laisser vos coordonnées pour que nous puissions éventuellement vous contacter?

NOM

PRENOMS

N° de TELEPHONE

- TEL : 061.55.23.03 / 072.02.50.51

Le RCD vous remercie de votre coopération.

TOUJOURS AVEC VOUS

- Le siége est ouvert tous les jours
17h00 - 20h00

Rassemblement pour la Culture
et la Démocratie
(R.C.D)
Rue BAKHTI Abdelli, LAVIGERIE
Mohammadia - ALGER

Commune
MOHAMMADIA
RCD

Le Président du C.C
Dr KELALI.

LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Fig. 1 - L'appréhension de la gêne permet de poser une problématique multidimensionnelle envisageable uniquement au travers d'une approche transversale et pluridisciplinaire. 28
Fig. 2 - Les principaux aspects de la lutte contre le bruit routier en France dans les années 80 64
Fig. 3 - Les limites du champ sonore en fonction des fréquences 96
Fig. 4 - Représentations graphiques des données et possibilités de corrélation 103
Fig. 5 - Le bruit en ville 106
Fig. 6 - Les régions où il y a le plus d'habitants qui se déclarent gênés par le bruit, sont les régions les plus urbanisées de France (Ile-de-France, Alsace, PACA et Nord-Pas de Calais) 108
Fig. 7 - Le bruit, phénomène sensoriel et psychologique 110
Fig. 8 - Les deux aspects complémentaires du bruit 111
Fig. 9 - Les rapports espace de vie/espace vécu 117
Fig. 10 - De l'exposition aux sons à la gêne, ou le passage de l'espace de vie à l'espace vécu 117
Fig. 11 - Modèle systémique du processus exposition au bruit/réponses sociales : les représentations sociales pour comprendre et interpréter les comportements sociaux 121
Fig.12 - Le territoire à la source des perceptions et représentations 124
Fig. 13 - Les significations du territoire 125
Fig. 14 - Présentation synthétique de la situation conflictuelle décideurs/habitants en matière de bruit .. 138
Fig. 15 - Entre droits et obligations, les acteurs sont entraînés dans un cercle vicieux 139
Fig. 16 - Les acteurs associés, ... 148
Fig. 17 - Organigramme des acteurs de la lutte contre le bruit à Paris 151
Fig. 18 - Du bruit aux nouveaux documents d'urbanisme : le rapport est humain 155
Fig. 19 - Implication des collectivités locales en termes d'action au croisement des thématiques : transport et urbanisme. 167
Fig. 20 - Application de l'approche environnementale sur l'urbanisme au PLU 183
Fig. 21 - Profil établi par le modèle INDI. Le diagramme radar offre une vision globale des 21 indicateurs d'évaluation. Les indicateurs les plus éloignés du centre sont les indicateurs les plus prix en compte ... 187
Fig. 22 - Les priorités environnementales des collectivités locales et de leurs groupements en termes d'investissements par domaines d'environnement 189
Fig. 23 - Indicateur des priorités d'investissement des collectivités locales dans le domaine du patrimoine écologique et du cadre de vie 190
Fig. 24 - Traduction des étapes de prise en compte du bruit dans le rapport de présentation 192
Fig. 25 - Logique de présentation du PADD 196
Fig. 26 - Installation du dispositif antibruit et traitements paysagers le long de l'autoroute A4 204
Fig. 27 - Evolution des investissements des collectivités locales en environnement entre 1990 et 2004 et prévision à l'horizon 201. 206
Fig. 28 - Comment les maires gèrent-ils le bruit dans leurs communes ? 209
Fig. 30 - Situation de la commune de Fontenay-sous-bois ... 212
Fig. 31 - Carte des communes membres de l'ACTEP 213
Fig. 32 - Evolution du nombre des plaintes contre le bruit pendant les cinq dernières années 217
Fig. 33, 34, 35 - Les campagnes d'affichage, les expositions et les réunions de concertation pour une meilleure participation des abitants à l'élaboration du PLU 223
Fig. 36 - Schéma représentatif de la prise en compte environnementale dans le cadre du PLU 230
Fig. 37 - Classement des infrastructures de transport terrestre 242
Fig. 38 - Un tronçon de l'autoroute A1 avant sa couverture 269
Fig. 39 - Le boulevard périphérique est localisé à Paris mais il n'épargne pas Saint-Denis de ses impacts 270
Fig. 40 - Porte de Paris 270
Fig. 41 - La Porte de Paris 272
Fig. 42 - Extrait descriptif de l'état des infrastructures routières à la Plaine Commune 273
Fig. 43 - Zones de saturation du trafic routier à Saint-Denis 273
Fig. 44 - La capacité du réseau d'infrastructure routière à l'échelle intercommunale 274
Fig. 45 - Schéma des principales infrastructures routières dans les communes de Saint-Denis, Saint-Ouen et Aubervilliers. 275
Fig. 46 - Répartition des motifs de plaintes contre le bruit dans les communes d'Aubervilliers et Saint-

Denis..... 287
Fig. 47 - « *Quand vous avez des bâtiments qui s'écroulent, vous ne pensez pas aux bruits mais à l'hygiène des habitats* » (le responsable du service d'Hygiène) 289
Fig. 48 - Les principales dispositions du Plan local de déplacement en ce qui concerne la ville de Saint-Denis..... 291
Fig. 49 - Localisation des secteurs apaisés dans la ville de Saint-Denis..... 292
Figures 50, 51, 52 – L'encouragement des modes de circulation douce..... 293
Fig. 53 - L'articulation du PLU avec les plans et schémas régionaux..... 295
Fig. 54 - Carte du classement sonore des infrastructures de transport terrestre de Seine-Saint-Denis. . 303
Fig. 55 et 56 - La couverture de l'autoroute A1..... 308
Fig. 57 - La couverture de l'autoroute A1 a permis notablement de diminuer les nuisances sonores dans les zones riveraines. Il s'agit de l'une des réalisations les plus importantes dans la Plaine Saint-Denis. 310
Fig. 58 - Au-dessus de couverture de l'autoroute, des jardins et des espaces publics améliorent la qualité du paysage et permettent une meilleure intégration de la réalisation.. 310
Fig. 59 - Les espaces publics au dessus de la couverture de la A1 sont réalisés en 1997 par le paysagiste Michel Carajoud..... 313
Fig. 60 - L'étude des allées de la Plaine, une réflexion sur les espaces pour: les piétons, les voitures, la circulation et les parkings. 313
Fig. 61 - Hiérarchisation de la voirie dans la commune de Boulogne- Billancourt..... 321
Fig. 62 - Le pont de Sèvre, axe de liaison entre Boulogne-Billancourt et la ville de Sèvres..... 322
Fig. 63 - L'échangeur du pont de Sèvres relie la commune de Boulogne-Billancourt à la rive gauche. 322
Fig. 64 - Evolution du mouvement du trafic quotidien de Boulogne-Billancourt entre 1990-1999 323
Fig. 65 - Echanges dans la circulation boulonnaise aux heures de pointe du matin et du soir 323
Fig. 66 - Zones de bruits critiques dans la commune de Boulogne-Billancourt..... 324
Fig. 67 - Le PADD favorise les modes de déplacement doux..... 334
Fig. 68 - Illustration d'une séquence du projet d'aménagement 336
Fig. 69 - Le projet urbain de la ville et son rayonnement à l'échelle intercommunale 337
Fig. 70 - Situation de la commune d'El Mohammadia dans la wilaya d'Alger..... 380
Fig. 71 - La rocade Est séparant la commune en deux entités..... 382
Fig. 72 - La voie de desserte dérivant..... 382
Fig. 73 - Accessibilité et hiérarchie des voies 383
Fig. 74 - Répartition par genre et par âge de la population de la commune..... 386
Fig. 75 - Répartition socioprofessionnelle de la population (commune d'El Mohammadia) 386
Fig. 76 - Domaines prioritaires cités par les habitants de la commune D'Etude..... 399
Fig. 77 - La sensibilité environnementale dans la commune d'El Mohammadia 402
Fig. 78 - Sensibilité environnementale par tranche d'âge 405
Fig. 79 - La sensibilité à l'environnement par niveau scolaire..... 405
Fig.80 - La sensibilité à l'environnement par position sociale 405
Fig. 81 - La sensibilité environnementale par type de logement..... 407
Fig. 82 - La sensibilité à l'environnement par secteurs urbains 407
Fig. 83 - La sensibilité à l'environnement par raison d'installation 407
Fig. 84 - La sensibilité environnementale selon les représentations psychologiques de l'environnement 408
Fig. 85 - Population exposée au bruit routier supérieur à 55 décibels, 1970-2000 412
Fig. 86 - Variation de gêne sonore des enquêtés 415
Fig. 87 - La zone industrielle contient de nombreuses industries bruyantes et polluantes..... 416
Fig. 88 - Les habitants sont exposés au bruit routier, bruit de voisinage et activités bruyantes à la fois même..... 416
Fig. 89 - Les sources principales de la gêne sonore dans la commune d'El Mohammadia 416
Fig. 90 - Variation de la gêne selon l'âge 419
Fig. 91- Variation de la gêne selon l'état de santé des questionnés..... 419
Fig. 92 - Variation de la gêne selon l'emploi 419
Fig. 93 - Variation de la gêne selon les secteurs urbains de la commune..... 420
Fig. 94 - La forte densité qui caractérise les"Cinq-Maisons" et ce qu'elle implique comme effets socio-économiques, contribue à augmenter la sensibilité au bruit et à l'environnement en général. 422
Fig. 95 - Conçues en 1958, les deux "barres" de la cité "Les Dunes" sont mal insonorisées. Certains habitants n'osent pas ouvrir la fenêtre de peur d'être gênés par les bruits extérieurs 422
Fig. 96 - Lavigerie connaît également une forte concentration urbaine, sur la photo apparaît l'un des cinq

grands immeubles HLM de la cité Méditerranée. 422
Fig. 97 - Variation de la gêne selon le type d'habitat 424
Fig. 98 - Typologie d'habitat dans la commune d'El Mohammdaia. 425
Fig. 99 - La sensibilité au bruit selon la sensibilité à l'environnement 426
Fig. 100 - Critères environnementaux pris en compte lors du choix du logement 427
Fig. 101 - La sensibilité du bruit selon le choix résidentiel 428
Fig. 102 - Opinions des habitants interrogés sur la responsabilité du bruit 430
Fig. 103 - Le bruit dans la politique de protection de l'environnement en Algérie 440
Fig. 104 - Evolution de l'attribution des permis de construire par les services communaux 460
Fig. 105 - Hétérogénéité du paysage urbain entre nouvelles constructions et habitat illicite 461
Fig. 106 - L'absence des servitudes aux abords d'un axe routier important de la commune 461
Fig. 107 - La position de la région d'Alger est à la limite des deux plaques tectoniques africaine et eurasienne 463
Fig. 108 - Carte de la sismicité enregistrée en Algérie depuis 1973 463
Fig. 109, 110 - Les espaces boisés de la commune n'ont pas été traités dans les POS d'El Mohammadia 467
Fig. 111 - L'éloignement des infrastructures routières est une solution qui permet de réduire d'intensité du bruit. 472
Fig. 112 , 113 - La réglementation de la hauteur des constructions situées le long d'une infrastructure routière permet d'assurer la protection des bâtiments situés à l'arrière. 472
Fig. 114 – Les servitudes obligatoires le long de l' autoroute de l' Est 474
Fig. 115 – L'absence des servitudes le long de la RN5 474
Fig. 116, 117, 118 - Quelques exemples sur les écrans végétaux. 475
Fig. 119 - Représentation réglementaire du zonage. 477
Fig. 120 et 121 - Les activités industrielles et la zone du tertiaire jouent le rôle d'un écran pour les constructions destinées à l'habitat. 478
Fig. 122 - La réglementation des îlots sous forme de fiche technique permet de fixer plus aisément certaines dispositions permettant de réduire les nuisances le long de la voirie 480
Fig. 123 - Ateliers de mécanique de voitures et activités 482
Fig. 124 - Recul inférieur à 8 m pour la nouvelle cité de Baraka construite au moment de l'élaboration du POS. 482
Fig. 125 - Incohérence dans la hauteur des constructions, ce qui nuit à la qualité des paysages urbain et sonore. Les deux immeubles sont pourtant implantés sur le même axe routier. 483
Fig. 126 - Trois infractions sont commises par l'implantation de cette construction : 483
Fig. 127 - Absence de certains aménagements tels que les trottoirs dans les zones résidentielles 485
Fig. 128 - Le stationnement des emplacements non réservés à cela crée des problèmes d'encombrement et augmente les nuisances sonores 485
Fig. 129 - Stationnement sur les trottoirs afin d'éviter la détérioration des véhicules 485
Fig. 130 - Situation des plans d'occupation des sols à la wilaya d'Alger en 2005 488
Fig. 131 , 132 - Les travaux de rétrécissement de la chaussée 502
Fig. 133, 134 - Implantation des panneaux d'interdiction de la circulation des poids lourds pendant la journée sur l'ensemble du territoire communal 502
Fig. 135, 136 - Installation parfois de façon abusive, des ralentisseurs dans les quartiers résidentiels de la commune. 502
Fig. 137 - D'une part la commune installe des ralentisseurs… 503
Fig. 138, 139 - Et de l'autre, elle les supprime 503
Fig. 140 - Interdiction de circulation des poids lourds pendant la journée 504
Fig. 141 , 142 - La circulation des poids lourds pendant la journée entraîne le congestionnement des routes et l'augmentation du bruit par l'utilisation abusive des klaxons. 504
Fig. 143 - Schéma représentatif du processus décisionnel actuel dans les communes algériennes 513
Fig. 144, 145 - Des projets de grande ampleur nécessitant des moyens financiers colossaux sont engagés afin d'améliorer la circulation routière dans la capitale algérienne. 515
Fig. 146 - L'entrée principale de « Dounia Parc » 516
Fig. 147 - Les premières éoliennes et les panneaux solaires algériens dans le parc des Grands Vents. 517

Tab. 1 - Quelques atténuations usuelles du bruit. 53
Tab. 2 - Textes d'application traitant du bruit routier à la source entre de1981 à 1985. 56
Tab. 3 - Niveaux de bruit réglementaires (CEE) des véhicules routiers. 57
Tab. 4 - Objectifs des cartes de bruit et des PPBE selon les domaines d'intervention 73
Tab. 5 - Niveaux acoustiques équivalents 98
Tab. 6 - L'échelle du bruit élaborée à partir du rapport cause/effet 101
Tab. 7 - Rapport gêne/niveaux de bruit établie selon une enquête sur la circulation routière. 103
Tab. 8 - Qui est gênés par le bruit ? 105
Tab. 9 - Nature des rapports à l'environnement entre les acteurs dans la concertation 154
Tab. 10 - Les domaines de l'environnement pris en compte dans le PLU 175
Tab. 11 - Tableau synoptique de la prise en compte de l'environnement dans les composants du PLU 180
Tab. 12 - Principaux enseignements sur le critère " Environnement " 191
Tab.13 - Les niveaux d'analyse du diagnostic selon M. Esmanjaud 193
Tab. 14 - Constructions à l'alignement des voies 199
Tab. 15 - Retrait par rapport à l'alignement de la voie 200
Tab. 16 - Adaptation de la hauteur à la propagation du bruit 201
Tab. 17 - Affectation des sols par rapport à l'exposition au bruit 202
Tab. 18 - Exemples d'actions complémentaires à celles préconisées par le PLU 203
Tab. 19 - Les principales actions d'information et de concertation dans le calendrier d'élaboration du PLU de 222
Tab. 20 - Structure du diagnostic environnemental - PLU - Fontenay-sous-Bois 227
Tab. 21 - Les thématiques traitées et les orientations qui en découlent dans le PADD de Fontenay-sous-Bois 232
Tab. 22 - Exemple des thèmes environnementaux 235
Tab.23 - Dispositions réglementaires en relation avec la réduction du bruit en milieu urbain 246
Tab. 24- Moyens de déplacement utilisés par les effectifs ayant un emploi dans une commune de la même région que la commune de résidence 272
Tab. 25 - Nombre de plaintes contre le bruit par ville 287
Tab. 26 - Inscrire le transport des personnes et de marchandises dans une perspective de développement durable 294
Tab. 27- Classement des niveaux sonores 302
Tab. 28 - Hiérarchisation du réseau routier 320
Tab. 29 - Typologie et longueur des routes à la commune de Boulogne-Billancourt 322
Tab. 30 - Planning de l'élaboration du PLU de Boulogne-Billancourt 327
Tab. 31 - Les trois approches du développement durable voulues par le PADD 332
Tab. 32 - Tableau synoptique des orientations du PADD en matière d'urbanisme et d'environnement 339
Tab. 33 - Tableau synoptique des orientations du PADD pour la création d'un futur quartier de Billancourt 340
Tab. 34 - Modalités de concertation publique pour l'établissement du PLU de Boulogne-Billancourt. 360
Tab. 35 - Répartition des personnes interrogées par quartier 385
Tab. 36 - Répartition de la population enquêtée par classe d'âge 386
Tab. 37 - Répartition socio-professionnelle des enquêtés 387
Tab. 38 - Tableau synoptique des indicateurs retenus 409
Tab 39 - Tableau synoptique des Indicateurs de la sensibilité au bruit 429
Tab. 40 - Faites-vous confiance à ces acteurs de décision pour réduire le bruit dans la ville? 432
Tab. 41 - Tableau synoptique des principaux textes d'application relatifs à la loi sur 83-03 relatives à la protection de l'environnement. 438
Tab.42 - Tableau synoptique des décrets relatifs à l'environnement mis en place durant la période 1990-1999 442
Tab. 43 - Renforcement du cadrage réglementaire en matière d'environnement de développement durable depuis l'an 2000 448
Tab. 44 - Recueil des textes réglementaires traitant du bruit routier en Algérie 453
Tab. 45 - Processus d'élaboration des POS en Algérie 458
Tab. 46 - Orientations du Plan Directeur d'aménagement et d'urbanisme d'Alger pour les POS de la commune d'El Mohammadia 459
Tab. 47 - Typologie du réseau viaire de la commune d'étude 465
Tab. 48 - Etat d'avancement de l'instrumentation des POS d'El Mohammadia 486

TABLE DES MATIERES

Introduction générale 8
1. Problématique et questionnements 9
2. Contexte et objectifs de la recherche 14
2.1 Du développement à la ville durable 14
2.2 Evolution institutionnelle et réformes instrumentales 21
2.3 Le bruit comme objet de recherche 25
3. Hypothèses 29
3.1 POS/PLU, une nouvelle approche pour une meilleure efficacité 29
3.2 Les performances locales en question : entre évolution et stagnation 30
3.3 Les difficultés d'adaptation d'un POS référentiel 30
4. Outils et méthodologie 30
4.1 Les modalités d'un regard d'expérience, application empirique et choix des terrains d'étude 30
4.2 Vers une approche multidisciplinaire à la fois théorique et empirique 34
5. Itinéraire de la recherche 39
6. Originalité du sujet en France et en Algérie, à travers une étude bibliographique commentée 41
6.1 A propos de développement durable et d'écourbanisme 41
6.2 A propos de la mobilité et de ses externalités 42
6.3 A propos du bruit 42
6.4 A propos des documents d'urbanisme 43
6.5 A propos d'interdisciplinarité 43
6.6 A propos de l'Algérie 44
7. Difficultés et limites de la recherche 45
Première partie : Le bruit dans la ville, aspects théoriques et état des savoirs 48
Chapitre I : La lutte contre le bruit en France, approche technique et normative 49
1. La politique de lutte contre le bruit durant les trente dernières années 51
1.1 Les prémices de la politique de lutte contre le bruit 51
1.2 La politique de lutte contre le bruit dans les années 80 55
1.3 La politique de lutte contre le bruit depuis les années 90 65
2. L'évolution de la recherche sur le bruit durant les trente dernières années 78
2.1 La recherche en matière de lutte contre le bruit dans les années 60 78
2.2 La recherche en matière de lutte contre le bruit dans les années 70 79
2.3 La recherche en matière de lutte contre le bruit dans les années 80 83
2.4 La recherche en matière de lutte contre le bruit dans les années 90 86
2.5 Actuellement 87
Chapitre II : Le bruit entre sons et gêne 94
1. Tout son n'est pas bruit… 96

1.1 Phénomène objectivable et quantifiable 96
1.2 Les indicateurs d'évaluation 98
2. Tout bruit est gêne … 99
2.1 Notion qualitative 99
2.2 Méthodes et techniques de quantification 100
2.3 La gêne, aspects contextuels déterminants… 104
Chapitre III : Les dimensions objective et subjective du bruit 113
1. De l'espace de vie á l'espace vécu 115
2. Les représentations sociales de l'environnement et du bruit en particulier 116
2.1 Perception et représentation 116
2.2 Les représentations sociales pour expliquer réaction et attitudes 119
2.3 Les représentations : de l'individuel personnel au social collectif 120
3. La signification spatiale dans les représentations sociales : introduction à la notion de territoire 122
4. Le territoire au cœur de la question 123
4.1 Le territoire où le rapport à l'espace vécu 123
4.2 Le territoire et ses significations 124
4.3 Une notion ouverte qui donne lieu à des interprétations … 126
5. Le territoire comme valeur identitaire 129
5.1 Symbolique du lieu 129
5.2 « Les identités territoriales » et « les territoires identitaires » 130
5.3 De l'attachement territorial à l'appropriation 131
5.4 Territorialité humaine et territorialité animale, quelle différence ? 132
6. Territoire, territorialité et conflits environnementaux, le bruit en question 135
6.1 Le sentiment d'insatisfaction à la source 135
6.2 La réponse : attitudes collectives revendicatrices et contestataires 136
6.3 Le conflit entre divers intérêts légitimes 137
6.4 La communication/participation publique comme début de réponse 140
Chapitre IV : La participation du citoyen à la prise de décision 141
1. Etat des savoirs 143
2. Participation et bonne gouvernance à l'échelle locale, intérêt pour le développement durable 144
3. Aspects juridiques et réglementaires 145
3.1 Dispositif aux échelles nationale et internationale 145
3.2 La loi SRU pour élargir la concertation 146
4. Ville de Paris, un exemple à retenir 149
4.1 Participation à l'amélioration du cadre de vie 149
4.2 Le bruit dans les débats publics 149
4.3 Paris et la campagne de consultation du publique 150
5. La mobilisation des habitants pour une participation pertinente 152

Chapitre V : L'environnement dans l'urbanisme, le passage obligé pour des villes durables 158
1. Loi SRU, " Habiter, se déplacer… vivre la Ville " 161
1.1 L'habitat, comment instaurer l'équilibre social ? 162
1.2 Urbanisme et transports, en quête d'une meilleure articulation.....163
1.3 La loi SRU, un nouvel urbanisme en gestation.....168
2. Un PLU environnemental ? 173
2.1 Tout pour une « environnementalisation » du PLU.....176
2.2 Développement du suivi des expériences 181
2.3 Le changement de l'approche implique-t-il un changement de logique ?.....187
3. Le bruit dans le PLU, les solutions sont multiples mais encore faut-il les saisir… 192
3.1 Le rapport de présentation comme phase de départ.....192
3.2 Le projet d'aménagement et de développement durable 196
3.3 La traduction graphique et réglementaire 198
3.4 Les annexes.....204
Deuxième partie : Les PLU à l'epreuve, recherches empiriques dans trois villes franciliennes ...208
Chapitre VI : Fontenay-sous-Bois « une ville en partage » ?.....210
1. Fontenay-sous-Bois, une ville en mouvement.....212
1.1 Localisation 212
1.2 Plusieurs facteurs pour expliquer l'augmentation du trafic 214
1.3 L'augmentation de la gêne.....216
2. Le PLU « fontenaisien ».....218
2.1 Contexte d'élaboration et objectifs.....218
2.2 Un PLU participatif….....220
2.3 Analyse de contenu et méthode d'élaboration.....224
3. Environnement, quelle part dans le PLU ? 227
3.1 Le rapport de présentation.....227
3.2 Le projet d'aménagement et de développement durable 231
3.3 Le règlement 234
4. PLU, quelle approche du bruit ?.....238
4.1 Le rapport de présentation.....239
4.2 Le PADD 243
4.3 Le règlement 245
4.4 L'insuffisance des mesures, simple retard ou manque d'intérêt ?.....247
5. La participation publique en question.....251
Chapitre VII : Saint-Denis, quand les enjeux opérationnels s'imposent sur le document d'urbanisme....265
1. Le transport terrestre à Saint-Denis, une source de nuisances… 268
1.1 Les routes à grande circulation.....268
1.2 La croissance régulière de la mobilité.....271

1.3 La nuisance se fait sentir… 275
2. Un PLU dans ses premiers balbutiements 276
2.1 Contexte et motivations d'élaboration 276
2.2 Des réflexions plutôt exploratoires que définitives… 278
2.3 L'environnement dans le PLU, quelles perspectives ? 284
2.4 Le bruit n'est pas encore à l'ordre du jour… 286
2.5 La Plaine Commune prend le relais 290
3. Le POS de Saint-Denis, analyse et évaluations 296
3.1 Finalité économique ou urbanistique ? 296
4. Le POS de la plaine, pour la régularisation du projet urbain 298
4.1 L'environnement dans le POS de la Plaine 300
4.2 Le bruit dans le POS de la Plaine Saint-Denis 301
Chapitre VIII : Boulogne-Billancourt, le PLU qui fait beaucoup de bruit 316
1. Commune d'étude, critères de sélection 319
1.1 La position stratégique au sein de l'Ile de France 319
1.2 Les infrastructures routières sources de bruit 320
1.3 Parcours et politiques locaux 325
2. Le PLU boulonnais 326
2.1 Contexte d'élaboration et objectifs 326
2.2 Les mesures environnementales dans le PLU 328
3. Eléments d'analyse et d'appréciation 341
3.1 Incohérences avec les documents supra-communaux 341
3.2 PLU ou projet urbain, lequel précède l'autre ? 343
3.3 Estimations et prévisions erronées 344
3.4 Environnement et développement durable, des insuffisances substantielles 346
4. Le bruit, le point sur les avancées environnementales et urbanistiques 348
4.1 Le dossier bruit reste confiné dans le bureau de l'environnement ! 348
4.2 Le bruit, un grand absent du PLU 351
5. Quand le mouvement associatif joue un rôle décisif dans le PLU 360
5.1 Un semblant de concertation… 360
5.2 Le conflit… 361
5.3 Le recours au contentieux 362
5.4 Les enjeux 363
5.5 Le jeu de cartes des pressions 364
5.6 Le consensus 365
5.7 Coté habitants 367
6. L'ile Seguin, un destin mêlé d'incertitudes 368

Troisième partie : De l'autre coté de la Méditerranée, un regard sur l'Algérie.....375
Chapitre IX : L'environnement, ce qu'en pensent les Algérois.....378
1. El Mohammdia : d'une petite commune de banlieue à une ville en plein essor.....379
1.1 La position stratégique au sein de l'agglomération algéroise.....379
1.2 L'importance du réseau viaire, source de nuisances sonores.....381
1.3 Politique locale environnementale, intérêt croissant pour la propreté.....383
1.4 Disponibilité des documents d'urbanisme et facilité d'accès à l'information.....384
2. Les entretiens et critères d'échantillonnage.....384
3. Objectifs et contenu du questionnaire.....387
3.1 Connaître la sensibilité à l'environnement des Algérois.....387
3.2 Connaître leur sensibilité au bruit.....388
3.3 L'attachement résidentiel comme déterminant de la sensibilité à l'environnement.....392
3.4 Valeurs et opinions, la subjectivité comme facteur d'analyse.....397
4. L'environnement, objet de sensibilité croissante.....398
4.1 L'environnement, une préoccupation ?.....398
4.2 L'environnement, quelles représentations ?.....400
4.3 Un peu, beaucoup ou extrêmement sensibles ?.....401
4.4 Indicateurs de la sensibilité à l'environnement.....402
5. La sensibilité au bruit.....409
5.1 Les représentations du bruit.....410
5.2 Le bruit, une préoccupation ?.....412
5.3 Les sources du bruit.....413
6. Quelles responsabilités envers le bruit ?.....430
Chapitre X : L'action publique en matière d'environnement en Algérie, bilan et analyse.....433
1. Algérie : dispositif réglementaire en matière d'environnement.....434
1.1 Période 1962-1973, un secteur économique prioritaire.....434
1.2 Période 1974-1990, nécessité de renforcer le droit de l'environnement.....436
1.3 La période 1990-1999, à la recherche d'une meilleure efficacité réglementaire.....441
1.4 Depuis l'an 2000, le développement durable en perspective.....446
Chapitre XI : Le POS en Algérie, outil d'organisation urbaine ou de régularisation de l'existant.....455
1. Les POS d'El Mohammadia, quelle est l'efficacité des mesures environnementales ?.....456
1.1 Contexte d'élaboration.....456
1.2 Analyse et appréciation du contenu de l'étude.....461
2. Mise en œuvre pratique des mesures réglementaires.....481
3. Les contraintes de mise en œuvre pratique du POS.....486
3.1 Contraintes relatives au POS.....486
3.2 Contraintes relatives à la prise en compte de l'environnement et notamment le bruit dans le cadre du développement durable.....496

4. Des pistes pour un POS plus adapté 518
Conclusion générale 525
Abréviations 549
Bibliographie 550
Documents source et études professionnelles 558
Entretiens 560
Textes officiels 562
Annexes. 565
Liste des figures et des tableaux 571
Table des matières 575