

CHAPITRE VI

LES POLITIQUES URBAINES ET LE DEVENIR DE LA VILLE

Au cours des pages qui précèdent, nous nous sommes efforcés d'analyser les différents secteurs de la vie urbaine à Tahiti : la physionomie de la ville, les acteurs sociaux, les difficultés de logement pour les citadins pauvres, la vie économique concentrée pour l'essentiel sur la capitale du territoire, les problèmes de ravitaillement et le mode de fonctionnement des transports en commun. Il nous reste à examiner quelles sont les stratégies respectives des principaux acteurs de l'urbanisation, et en particulier le jeu des influences entre les communes, le territoire et l'État. La difficulté de l'aménagement du centre-ville est un bon exemple de l'action de ces différents pouvoirs qui s'exercent sur l'espace urbain, comme l'est aussi l'existence même d'une ville qui accapare progressivement l'essentiel des fonctions et des activités du territoire.

I - LA MAÎTRISE DE L'URBANISATION : LA RÉGLEMENTATION

Au contraire de nombre d'états insulaires du Pacifique, la Polynésie française a adopté une réglementation de l'utilisation du sol en zone urbaine et dispose de l'appareil administratif et technique nécessaire. Toutefois, elle ne possède pas un code de l'urbanisme et de l'habitat de type métropolitain et dans ce domaine comme dans tant d'autres, elle n'est pas munie d'une législation adaptée. En l'état actuel, une délibération du 8 avril 1961 régit les actions de la puissance publique en matière d'aménagement urbain, lui permettant des arbitrages de plus en plus complexes entre les formes d'intérêts privés mais aussi entre différents aspects de l'intérêt public. Elle constitue, en partie, les moyens réglementaires dont dispose la collectivité pour assurer l'ordre urbain.

Issu de la délibération, le code de l'aménagement du territoire répond à l'ensemble des préoccupations de la collectivité sur des plans multiples, que ce soient celles qui relèvent de l'occupation des sols, des actions d'aménagement comme celles qui ont trait à la protection des sites et des monuments, ou bien celles qui concernent l'hygiène, la salubrité des voies publiques, les constructions d'établissements dangereux, insalubres et incommodes, et d'établissements recevant du public. De toute évidence, les aspects juridiques de la construction et de l'urbanisme dominent en partie le contenu du code. Ce document de compilation a le mérite de rassembler les réglementations fragmentaires que renferment les arrêtés et autres décrets de promulgation au sein d'un code unique. Toutefois, les règles dégagent une nette impression de fouillis législatif, lourd à manier, autant pour le juriste que pour l'urbaniste.

Le code de l'aménagement du territoire est applicable sur l'ensemble de la Polynésie française, communes rurales comme communes urbaines et il ressemble de très près à un règlement général de construction, s'occupant de l'ordonnancement interne des constructions comme de leur aspect extérieur.

Quoiqu'elle ait un retard considérable sur certaines dispositions du règlement d'urbanisme, la réglementation en application en zone urbaine s'en inspire très largement (permis de travaux immobiliers, lotissements). L'aspiration à l'harmonisation des moyens réglementaires dans l'ensemble de la République française est sans doute légitime. Encore faut-il que l'importation des textes français éventuellement réajustés tienne compte des caractères spécifiques de la Polynésie (insularité, absence d'échelon régional, front pionnier urbain en montagne essentiellement...). Or on ne trouve en métropole ni les mêmes climats, ni les mêmes types de concentration industrielle, ni les mêmes contraintes foncières, encore moins le même contexte institutionnel. De plus, le phénomène urbain né au XIX^e siècle intervient avec un décalage par rapport à ce qui s'est passé en France où l'urbanisation est un processus très ancien. Cette rareté des références à des espaces autres que français est bien le témoignage de l'absence d'analyse comparative avec les états insulaires de la région océanienne pour lesquels des similitudes, ne serait-ce que de géographie physique (climats et reliefs) ou bien sur le plan des mentalités des populations, ou enfin les niveaux de développement économiques, sont réelles. Seules les lignes de force d'un diagnostic sur la situation urbaine sont à prendre en compte dans des procédures réglementaires à mettre en œuvre.

Pourtant un organisme international, la commission du Pacifique Sud, s'efforce de diffuser aux états placés sous sa houlette des règlements de construction, ainsi que quelques dispositions générales des plans d'urbanisme dont ne s'est jamais inspirée la Polynésie. Celles qui s'appliquent aux îles Fidji et celles qui sont en vigueur dans le protectorat britannique des îles Salomon, méritent une attention particulière. Dans ces deux pays, l'expérience passée a été, semble-t-il, une réussite en raison de l'information du public et des efforts pédagogiques déployés au sein de la population, par l'administration technique.

Toutes ces raisons font que la réglementation en matière d'aménagement et d'urbanisme, lorsqu'elle est importée, doit être appliquée avec beaucoup de précaution parce que sa terminologie est empruntée dans les formes les plus absolues le plus souvent. La transposition simple de la notion de "certificat d'urbanisme" risque de poser à la collectivité d'énormes problèmes car cette dernière ne dispose pas de plan cadastral récent. Il est vrai que si d'autres règlements-type en vigueur dans les agglomérations françaises ont donné satisfaction, il n'est pas du tout vrai qu'ils aient les mêmes résultats dans la zone urbaine de l'île de Tahiti car le problème de l'information du public se pose avec une acuité particulière.

L'exemple le plus frappant concerne la planification d'ordre spatial qui revêt trois formes essentiellement : le plan d'urbanisme directeur, le plan d'urbanisme de détail et le plan de protection des sites et des monuments. Jusqu'à présent, aucune des deux dernières formes n'a reçu une réelle utilisation. Quant au plan d'urbanisme directeur, seule la commune de Papeete, et une partie de Pirae ont fait l'objet d'un plan en 1965. Mieux même, certaines dispositions n'ont jamais reçu une application quelconque. Ces deux exemples montrent à quel point la collectivité publique doit se garder de transférer purement et simplement des normes réglementaires qui ne s'accommodent pas des particularités locales, d'autant que l'administration locale, en ce domaine plus qu'en tout autre, se trouve en face d'une obligation pédagogique à laquelle son expérience passée ne

l'a guère préparée. Toujours à propos de la planification s'il est juste de dire que les textes définissent un zonage, c'est-à-dire une partition de la ville en plusieurs secteurs à vocations multiples, dotée d'un règlement écrit qui l'accompagne, il est tout aussi juste de souligner que le code ne prévoit en aucun cas la procédure d'établissement et d'élaboration des plans divers, confiée soit au service de l'aménagement du territoire, soit à des personnes privées offrant toutes les garanties.

II - LES STRATÉGIES RESPECTIVES DES DIVERS POUVOIRS SUR LA VILLE

Sur toute l'étendue du territoire, la loi du 12 juillet 1977 relative à l'organisation de la Polynésie française précise sans ambiguïté que la définition de la politique d'urbanisme et son exécution sont de compétence territoriale. Contrairement à d'autres pays ou états insulaires, la décision est relativement facile à localiser : elle est de la responsabilité du conseil de gouvernement, organe suprême du pouvoir local au milieu de tout un réseau administratif. Dans la pratique, de nombreux services tels que l'office de l'habitat social, ou encore les organismes publics de nature diverse, comme le port autonome dont les responsabilités ne sont pas d'ailleurs réparties de manière très cohérente, participent de plein droit à l'aménagement urbain. La politique d'aménagement repose en partie sur ce réseau d'organismes très spécialisés et en particulier sur une institution coordinatrice de compétence territoriale : le service de l'aménagement du territoire.

A - Le service de l'aménagement du territoire

Administration extérieure de l'État, il lui appartient de jouer le rôle prédominant dans le domaine de l'urbanisme. Confiée jusqu'en 1966 au service des Travaux publics et des Mines, en particulier à l'une des sections spécialisées "Architecture et Urbanisme", cette compétence passe aux mains du service de l'Urbanisme et de l'Habitat. Le pouvoir d'agir sur le cadre urbain que détenait ce service créé en 1966, se bornait en fait à la planification urbaine, à la définition d'un programme d'habitat social et à une fonction de police administrative. Il est vrai que des initiatives illégales de construction proliféraient dans l'espace urbain. En parcourant le bilan de ses actions, il est tout à fait clair que le service de l'Urbanisme et de l'Habitat ne s'est intéressé qu'aux seuls problèmes d'urbanisme opérationnel et du développement anarchique de l'habitat sans pour autant réaliser des opérations de qualité. Il n'a pas du tout axé ses efforts sur la définition des plans directeurs d'utilisation du sol, comme le prévoit son rôle.

Le remaniement introduit par l'arrêté n° 3231/SG du 13 septembre 1973 le transformant en service de l'Aménagement et de l'Urbanisme remet en cause son organisation et dans le même temps, lui a donné de nouvelles missions. La réorganisation tend à mieux concilier les exigences de l'urbanisation et celles de la protection de l'environnement en regroupant au sein d'une seule et unique institution territoriale des compétences jusqu'ici éclatées. Le nouvel édifice instituant trois sections : études et plans, topographie, urbanisme opérationnel et construction, témoigne d'ailleurs de ce souci de mieux appréhender, gérer et synthétiser les préoccupations sur le plan de l'aménagement urbain. Le service possède dès 1973 un effectif appréciable et des structures diverses qui lui permet-

tent de remplir les tâches qui lui ont été confiées. L'évolution de ses attributions est à cet égard significatif de l'élargissement de ses compétences. Après s'être longtemps confiné à des actions purement administratives (instructions des dossiers...) le service de l'Aménagement et de l'Urbanisme transformé en 1980 en "*service de l'Aménagement du territoire*" a reçu de nouvelles fonctions puisqu'il est chargé d'élaborer et concevoir le schéma d'aménagement et d'équipement du territoire et les plans locaux d'urbanisme qui échappent complètement aux administrations communales, il est vrai déficientes en personnel qualifié.

En l'état actuel de l'encadrement urbain, il apparaît que le service de l'Aménagement dispose de moyens matériels et d'un effectif en personnel largement suffisants pour remplir les tâches opérationnelles qui lui ont été confiées. Néanmoins, il se trouve confronté à une situation de blocage due à des mécanismes complexes qui expliquent pour une large part le faible volume de ses réalisations réussies.

B - Les autres moyens d'interventions

En dehors du service de l'Aménagement lui-même qui oeuvre à l'amont de l'ensemble des institutions territoriales et d'État, d'autres structures d'études et d'assistance veillent à l'aménagement de la ville et à son équipement. Chacun dans son secteur respectif, qu'il s'agisse de la section aménagement rural du service de l'Économie rurale, ou de l'office du tourisme et de bien d'autres organes, concourt de près ou de loin à la politique de l'aménagement. En tête, le service de l'Équipement est étroitement associé à l'élaboration des plans et des règlements qui s'y rattachent, et exécute le programme d'équipements publics qu'il a étudié au préalable avec le service du Plan. Sa mission le situe à l'aval de la fonction d'aménagement. D'autres intervenants publics territoriaux participent à l'aménagement urbain et concrétisent les actions décidées par les autorités politiques. Le service des Domaines, le service du Cadastre, le service des Affaires de terres ont une tâche capitale dans la mise en œuvre foncière des actions d'aménagement. Parents pauvres de l'administration locale, ils ne peuvent que difficilement remplir leur mission avec, il est vrai, de faibles moyens matériels.

Dans l'administration de compétence centrale, certains organes ont été créés spécialement, et s'articulent autour de la "mission d'aide technique" fondée en 1978. Elle apporte son concours et son assistance technique, sur fonds financiers de l'État, aux communes exclusivement dont certaines sont dotées de bureaux spécialisés de travaux publics (assainissement, voirie...). De toute évidence les communes ont des possibilités d'interventions variées dans le secteur de l'aménagement urbain. Au stade de l'exécution, la politique d'urbanisme repose en partie sur celles qui auront à réaliser et financer les acquisitions foncières, les équipements publics, les opérations d'habitat. De ce fait, les collectivités ont dû être associées à l'aménagement urbain sous diverses formes : concertation, élaboration conjointe des documents d'urbanisme. Bien qu'elles aient créé en leur sein des services techniques suffisamment développés pour faire face aux tâches de l'urbanisation, les communes continuent de faire appel le plus souvent au concours d'organismes extérieurs : SETIL, BCEOM, et le CETE d'Aix-en-Provence en particulier. Pour réduire cette dépendance, certaines communes urbaines, à l'exception de la commune de Papeete, ont accepté de se regrouper dans des syndicats intercommunaux par exemple pour la gestion de l'eau.

C - Concertation ou compétition entre les divers moyens d'intervention ?

Au terme d'une analyse sur l'inventaire des institutions s'intéressant à l'aménagement, sans doute est-il utile de s'interroger sur le rôle des agents de l'urbanisation et plus particulièrement sur les dérapages actuels de la fonction aménagement. L'étude de la dynamique des paysages urbains a montré une extension considérable de l'espace de la ville de Papeete, soit sous forme de construction, soit sous forme d'emprise liée à la desserte (RDO).

Pour des impératifs économiques et démographiques, Papeete a grandi trop vite. L'urgence des besoins a abouti à certaines incohérences (présence d'une centrale électrique en plein centre-ville, encadrée par deux hôtels de haut standing...). À la désarticulation foncière est venue s'ajouter la fragmentation puis la disparition presque complète des zones agricoles sous l'effet des lotissements. Devant un tel constat d'échec, la collectivité a engagé une action volontariste que traduit volontiers la diversification des intervenants mais dont les résultats sont modestes. Certes, les communes n'ont pas la réelle possibilité de mener une politique d'urbanisme à cause de la modicité de leurs ressources. De plus, elles ont tendance à consacrer des fonds trop importants à leurs dépenses de fonctionnement au lieu de réserver en premier lieu leurs disponibilités aux investissements productifs et aux acquisitions foncières. Cependant, il paraît difficile de nier que les communes urbaines avec l'assistance de la mission d'aide technique, tout en n'excluant pas l'action des autres intéressés, n'ont pas façonné l'organisme urbain de Papeete. Les équipements publics disséminés à l'intérieur de l'agglomération sont essentiels dans la structuration de son développement.

Bien d'autres critères sont à prendre en compte pour mieux apprécier le vide, les silences et les dérapages actuels en matière d'urbanisme et d'aménagement. Il y a en premier lieu, les tensions nées de la difficile distribution des pouvoirs techniques et politiques. Au-delà de l'enchevêtrement des compétences de l'État et du territoire (la mission d'aide technique n'a-t-elle pas les mêmes attributions que le service de l'Équipement ?), situation d'ailleurs souvent critiquée par le passé, la loi de 1977 a affecté les responsabilités en matière d'aménagement à un certain nombre de services sans pour cela définir avec clarté les modes de concertation et de collaboration. Il y a de fortes chances que la loi de décentralisation de 1983 ne modifie en rien les dispositions de celle de 1977, du moins pour ce qui touche l'aménagement. Placées directement sous le contrôle du conseil de gouvernement, les cellules administratives agissent en qualité de services d'analyse, de conseil et de réalisation pour le compte aussi bien des instances législatives (assemblée territoriale) qu'exécutives (conseil de gouvernement). Elles définissent les priorités, les risques à contrôler, les problèmes à résoudre et à l'issue d'une méthodologie qu'elle a au préalable définie, soumettent un ensemble de propositions argumentées au pouvoir politique.

Ce dernier retient délibérément une option d'aménagement que le service concerné met en œuvre une fois que ce long schéma de procédures locales touche à sa fin. Jusqu'à une date récente, il faut bien le noter, ce schéma est largement perturbé à cause d'un certain nombre de blocages qui pour certains ont une origine politique, qui pour d'autres ont une incidence purement technique. Il est certain que le pouvoir de décision, même s'il varie, mais en restant aux mains des élus locaux, n'est pas d'un usage facile. La jeunesse

des institutions explique en partie la vision à court terme chez les représentants du peuple qui rejettent le choix d'une politique à long terme. Même à l'heure actuelle, trop peu d'hommes politiques partagent les préoccupations échancées, ne serait-ce que pendant la seule période d'exercice de leur mandature. Une telle affirmation découle aussi de l'insuffisance des cadres institutionnels que soulignent le caractère annuel du budget territorial et l'existence d'un collectif budgétaire. Or, de toute évidence la polarisation des décisions sur le court terme ne permet pas des conditions meilleures de développement spatial en termes de densité. Si le sentiment (qui habite depuis fort longtemps les décideurs) que l'on a le temps de régler les problèmes urbains par des mécanismes naturels et que la planification publique est une source de contraintes et d'inégalités, l'emporte, c'est qu'il existe des lacunes quelque part.

Les réflexions faites à propos de l'aménagement de l'île de Tahiti sont l'expression des clivages politico-techniques actuels. Depuis 1977, la succession de réunions publiques de travail n'a pas abouti aux résultats espérés d'une prise de décision politique sur un parti, parmi trois options possibles. L'intérêt limité, reflète à merveille le rôle que tient l'aménagement du territoire et l'urbanisme en particulier. Certes le document en lui-même, possédait des lacunes sur le plan des risques financiers de chaque scénario. Si ce document n'a pas reçu l'approbation des élus, il le doit en fait à d'autres critères de résonance plus profonde qui touche à un manque évident de concertation au sein des partenaires de l'aménagement urbain. Du fait du manque de collaboration, chaque service a tendance à œuvrer de manière solitaire, et les seules relations avec d'autres intervenants s'effectuent par le biais de la multitude de commissions mises en place par l'administration dont les discussions portent sur les problèmes sectoriels du moment. Parce que l'aménagement est une notion de synthèse, les difficultés de la coordination se posent avec acuité. Dans la ville de Papeete, et à plus forte raison dans la Polynésie, on ne peut malheureusement pas avancer que des échanges aient lieu et qu'il existe un organisme capable d'assurer une concertation chez les acteurs de l'aménagement urbain. Il aurait statué sur la pertinence de l'emplacement d'un centre de jeunes adolescents en plein secteur industriel, et fourni entre autres des éléments de réflexion sur l'utilité de l'extension grandiose du port autonome.

III - LA PLANIFICATION URBAINE OU L'APOGÉE DU PHÉNOMÈNE DÉROGATOIRE

A - Une histoire urbaine récente ne peut seule expliquer son retard

La mise en place des structures administratives, œuvrant pour l'aménagement urbain, a révélé la jeunesse des préoccupations des pouvoirs publics. Depuis la naissance du code, les initiatives prises en faveur de la maîtrise du développement de la ville de Papeete, ont changé au fur et à mesure de l'apparition des mécanismes institutionnels de plus en plus complexes. Sur le plan du droit de l'urbanisme, la Polynésie a cumulé les retards et elle a été seulement capable de calquer, avec davantage d'échecs que de réussites, les expériences de la législation française. Dans un contexte de transfert simple, des documents de planification, les plans d'urbanisme directeur, ont vu le jour... sur le papier. Appelés à mieux gérer l'espace urbain de Papeete, les plans, s'ils ont eu un écho très peu favorable en France, en ont encore eu moins à Tahiti. Le maniement de tels outils de contrôle de l'usage des sites était de toute évidence étranger à l'administration locale peu préparée, le peu de temps aidant, à la pratique des schémas rigides d'aménagement. Dans ces conditions, l'assimilation de l'instrument de planification était nulle. Elle explique que l'agglomération de Papeete, beaucoup moins peuplée que Sarcelles ou Bastia, mais avec les problèmes urbains plus aigus et plus pressants, ait dû faire face sans les structures réglementaires introduites par la loi d'orientation foncière de 1967 (POS, ZAC, ZAD...) qui en l'état actuel n'a toujours pas d'équivalent en Polynésie.

B - Les premières tentatives de planification

Elles remontent à l'année 1950 pendant laquelle, M. Auzelle, urbaniste du ministère de la France d'outre-mer, est chargé de l'étude d'un plan d'organisation de l'espace de Papeete. Au départ, le périmètre de planification n'englobait que la seule commune de Papeete. Il fut ensuite étendu aux districts de Faaa et Pirae. Le chargé d'études esquisse un projet de plan qui reçut l'approbation du conseil municipal le 28 juillet 1955, puis de la commission permanente de l'Assemblée territoriale. Ce n'était qu'un projet et non un plan définitif. Le projet fit l'objet d'une enquête publique. Le document final tenant compte des souhaits de l'enquête publique, était enfin accepté par l'Assemblée territoriale le 20 septembre 1961. Il s'est donc déroulé quelques dix ans entre le démarrage des travaux d'études et l'adoption finale par les décideurs politiques. Le plus surprenant, c'est que sa durée de vie fut très courte. Dès novembre 1961, la collectivité publique ordonna, par arrêté, sa révision et l'établissement d'un nouveau plan. Pour nombre d'observateurs, les procédures d'élaboration qui ont présidé à sa naissance et leur incompatibilité avec le code approuvé quelques mois avant, ont motivé l'attitude des pouvoirs publics. Pour d'autres, le document final ne donne pas assez d'importance, d'une part au développement de l'industrie touristique et d'autre part à l'ampleur des migrations insulaires locales. Toujours est-il que la première tentative d'aménager la ville par un zonage se solde par un échec.

C - Le Plan Bach

Consciente toutefois de la poursuite du mouvement d'urbanisation à Papeete, l'administration désignait la SETIL, créée seulement quelques mois plus tôt, au cours de l'année 1961, comme responsable de l'établissement du nouveau plan. Les circuits d'approbation et d'élaboration, conformes au code, étaient bien établis afin d'éviter les erreurs passées. La durée des études de concertation et d'enquête a pris quelques quatre ans. Le moins que l'on puisse dire, c'est que les résultats et le plan en lui-même n'ont pas eu un écho favorable et l'on a craint son rejet pur et simple au début de l'année 1965. Les critiques qui lui étaient signalées, s'adressaient en particulier aux méthodes d'élaboration et d'études, basées sur un cadastre inexistant. Les expropriations d'utilité publique réglementées par un décret de 1936, toujours en vigueur à l'heure actuelle qu'a provoquées le projet de la voie V1, avaient soulevé l'angoisse générale dans l'opinion publique qui s'interrogeait sur sa réelle utilité. La situation amena la commission des Affaires économiques et sociales de l'Assemblée territoriale à réclamer une étude plus approfondie du plan le 14 janvier 1965, et à prendre des dispositions par délibération pour atténuer les effets des expropriations. À la suite de la multitude de séances de travail, il était proposé de modifier les surfaces des zones issues du découpage de l'espace urbain de Papeete, ainsi que le tracé et la destination des axes de circulation. Le 19 novembre 1965, l'Assemblée territoriale approuva le plan d'aménagement de l'agglomération de Papeete. Composé d'un règlement définissant le droit des sols urbains qu'accompagne un fond de carte au 1/5 000, le plan précise un aménagement d'ensemble portant aussi bien sur le tracé de voies nouvelles et sur la délimitation des zones et de leur mode d'utilisation (interdiction ou autorisation de construire sur chaque parcelle). Son champ d'application ne couvre que la commune de Papeete dans son intégralité, le district de Pirae et la portion d'Arue située avant la rivière Puoro.

L'examen du plan d'urbanisme de Papeete, règlement et fond de carte s'y rattachant, révèle un découpage de l'espace en deux périmètres. Il y a eu en premier lieu la zone réservée à un usage non résidentiel (secteur E F G H, cf. fig. n° 26). La répartition des activités dans l'agglomération intéresse le site portuaire délimité en F au nord de la ville, les vallées industrielles de Tipaerui (E) et de Titioro (H), et enfin un secteur artisanal et commercial en G assurant la fonction du site portuaire et du centre-ville commercial. De telles localisations sont innovatrices, en créant de nouvelles zones industrielles, à Tipaerui et à Titioro, et conservatoires, en affirmant la vocation portuaire de Papeete autour de la rade. La répétition du caractère conservateur du plan est observée dans la répartition des équipements de niveau administratif. Les administrations publiques comme militaires existantes gardent leurs emprises. Cependant le plan intègre de nouvelles réserves foncières autour de l'hippodrome à Pirae. À Mamao également, une importante assiette est gelée pour les besoins des équipements publics. À Pirae, un vaste terrain servira de support foncier à un complexe scolaire. À l'autre extrémité, de grandes surfaces doivent accueillir des équipements de loisirs, de détente et de sports.

Mais le plan d'urbanisme n'a pas seulement défini un zonage. Il a prévu la création d'une infrastructure routière. Le maillage primaire dessert les quartiers de Papeete, les fonds de vallée de Titioro et Tīpaerui. En plaine, de la rue des Remparts au cours de l'Union sacrée, le maillage obéit à un carroyage presque parfait de l'espace urbain. Les routes de dimension variée partagent la plaine en îlots quadrangulaires. Le maillage secondaire, constitué par les projets routiers d'une importance supérieure, porte l'empreinte de l'ambition. L'équipement structurant moteur est, sans aucun doute, l'élargissement de la route du front de mer et sa jonction avec l'avenue du Prince Hinoï agrandie. Cette dernière, une fois prolongée, traversera le district de Pirae dans sa totalité pour rejoindre la route de ceinture à Arue. Son tracé est remarquable par sa régularité. En pied de montage, le plan fait état d'un projet routier non utilisable pour les camions, la voie V1. Plus au sud, deux voies, au tracé sinueux, doivent desservir les zones résidentielles des collines sur toute la commune de Papeete. Ce réseau routier relie chaque unité de vie à ses voisins sans que ceux-ci fassent un détour.

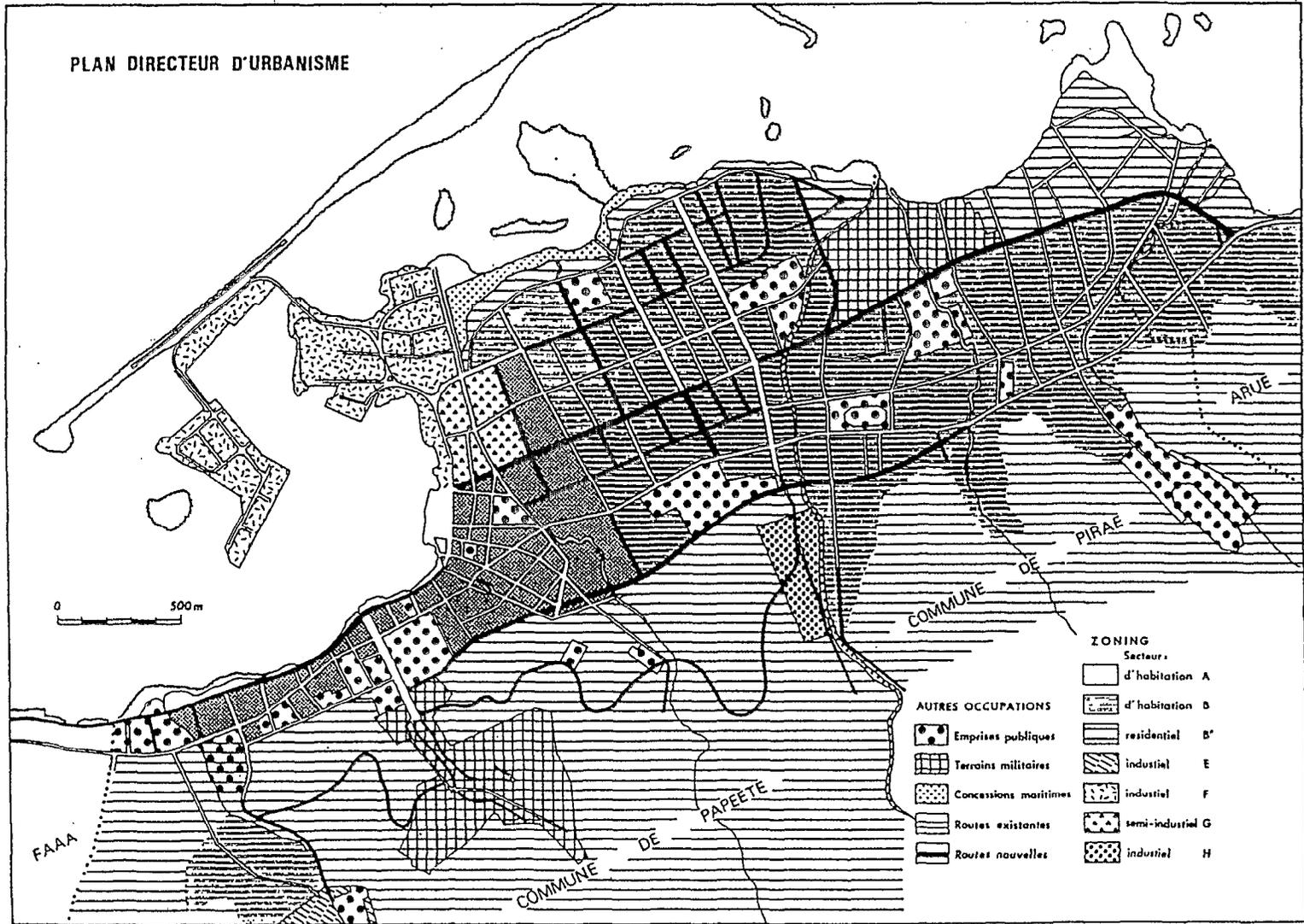


Figure n° 26
Plan directeur d'urbanisme.

L'espace résidentiel a de toute évidence une extension largement supérieure. Les activités d'accompagnement (commerces...) n'y sont pas interdites. Elles y sont néanmoins freinées. Ce second périmètre est scindé en trois secteurs, A, B, B'. La zone A couvre l'ancienne ville coloniale, du moins dans ses débuts. L'activité commerciale y est conservée dans des immeubles qui ne peuvent dépasser 11 m de hauteur. Il est fortement conseillé de disposer de galeries pour la circulation des citadins effectuant leurs achats. Pour les constructions situées en A, il n'y a pas obligation de recul sur alignement de 5 m le long des voies et autres bretelles, mais seulement obligation de recul sur alignement en rez-de-chaussée. Par contre en zone B et B' la distance de recul ne peut être inférieure à 5 m le long des voies. La zone B' concerne surtout le bord de mer et la zone montagnueuse. Il y est interdit de construire des immeubles de plus de 7 m. Le secteur B occupe l'espace interstitiel de plaine et les constructions autorisées peuvent atteindre jusqu'à 11 m de hauteur. Il est intéressant de noter que les espaces réservés à l'habitat militaire se situent en zone B' dans la vallée de Sainte-Amélie et ses hauteurs proches, et à Pirae, face aux complexe scolaire du Taaone.

Dès que le chef du territoire rendit exécutoire la délibération de l'Assemblée territoriale portant approbation du plan d'aménagement de Papeete le 3 novembre 1965, l'administration connut d'énormes difficultés. Aux débuts de sa mise en œuvre, le plan était tout à fait capable de gérer la ville. Il avait cependant des insuffisances. Par trop de côtés, le fond topographique n'était qu'un levé dressé au plus pressé. Sans plan cadastral précis, la délimitation des zones, le tracé des routes ne pouvaient que s'appuyer sur des frontières mouvantes ou sur les courbes de niveaux. Aussi n'était-il pas étonnant de voir dans des espaces inscrits en zone d'habitation se développer des bureaux ou d'autres équipements interdits. À ses débuts, le zonage a été en partie respecté. La zone industrielle de Tipaerui couvre la surface prévue; le port, et le centre commercial aussi. Mais que dire des logements spontanés en plaine, dans le secteur industriel de Titioro, ou des bretelles de circulation non réalisées? Ainsi, la rigidité du règlement n'a pas facilité, loin de là, son application. Il contenait des insuffisances qui n'autorisaient pas de clauses particulières pour les projets à caractère hôtelier, les promoteurs baissant les bras devant la lourdeur des procédures.

Dans la pratique, le moins que l'on puisse dire, c'est que ce plan a marqué l'apogée du phénomène dérogatoire. Le règlement introduit même dans ses dispositions la procédure de dérogation, sans que les limites juridiques soient précisées. Peu utilisée au départ, du moins jusqu'en 1974, date à laquelle un texte particulier indique sans ambiguïté les dispositions auxquelles il peut être dérogé. L'inflexion de l'administration s'explique par un souci de clarification des textes du règlement. Il serait vain de revenir sur la légitimité de la dérogation et encore moins sur ses effets néfastes (elle donne l'impression à l'administré que la règle n'est pas la même pour tous). La collectivité a officialisé la dérogation, convaincue qu'elle contribuerait au déblocage d'un grand nombre de projets intéressants. Un comité consultatif d'agrément préalable des travaux immobiliers a été créé spécialement. Il est chargé de statuer sur les demandes et d'émettre un avis qu'il soumet au conseil de gouvernement qui a seul le pouvoir d'accorder ou de refuser. Selon l'importance de l'opération immobilière, le pétitionnaire doit obtenir l'accord des voisins. Il revient à la commune de Papeete sur son territoire, et au service de l'Aménagement du

territoire sur les communes de Pirae et de Arue, de délivrer le permis de construire. Sans commettre trop d'erreurs, on estime que 90 % des immeubles de rapport ont nécessité l'octroi de dérogation.

Figure n° 27

La cadence irrégulière des dérogations.

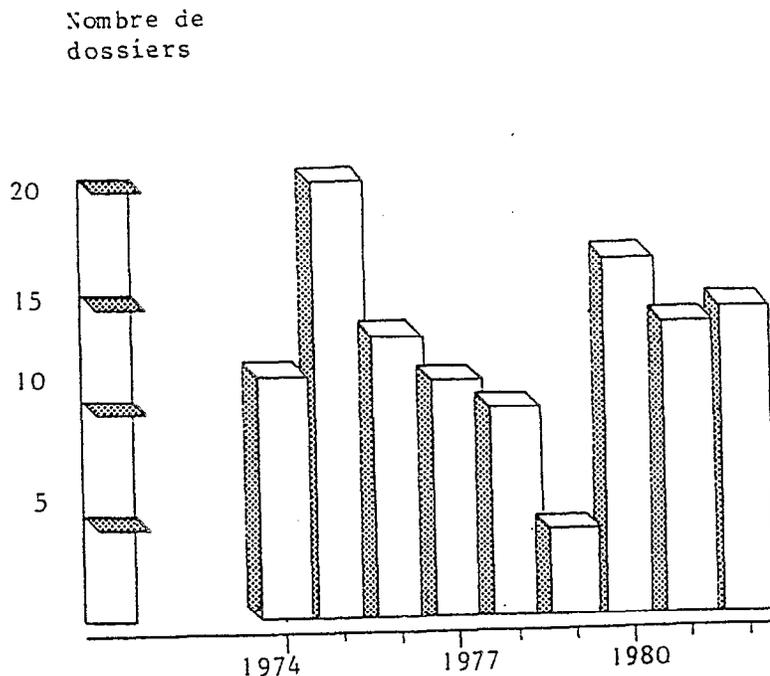
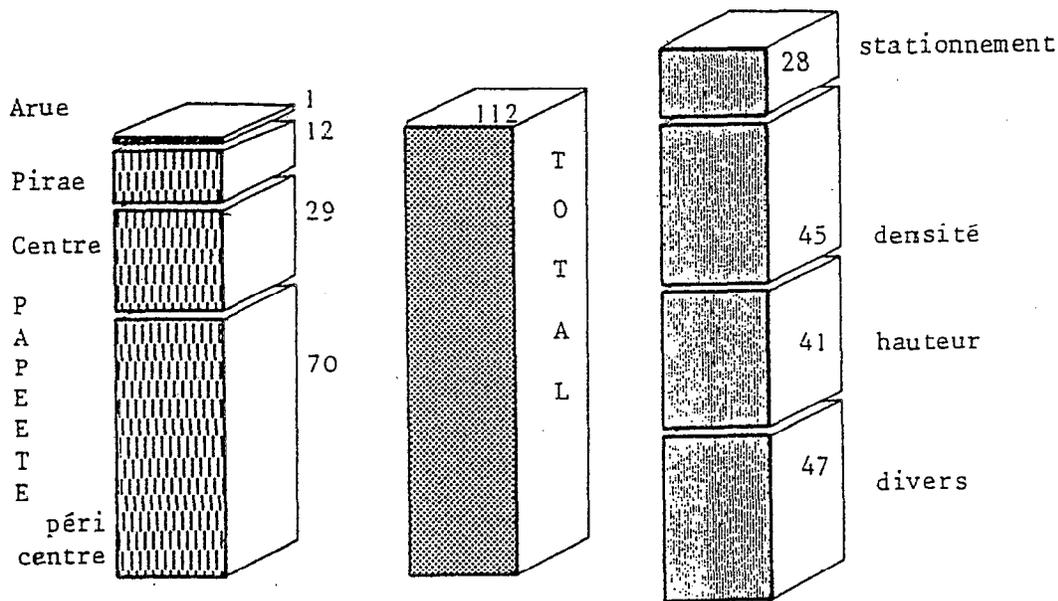


Figure n° 28

Les dérogations : localisation et nature.



De plus en plus rares sont les dossiers d'immeubles collectifs compatibles avec le règlement du plan. Mieux même quelques architectes bien connus de la place, connaissant parfaitement les rouages de détail, sont devenus des spécialistes de la dérogation et y ont orienté l'ensemble de leur activité. À cause de l'ambiguïté des règles qui s'appliquent à chaque parcelle, une seule interprétation n'est pas possible. Les constructeurs tournent ainsi les textes et les dérogations qu'ils réclament n'ont aucune commune mesure avec les adaptations mineures dues à la nature du sol ou à la configuration des parcelles. Le champ des dérogations concerne en particulier la hauteur (+ de 11 mètres) la contiguïté, la densité et depuis quelques années le stationnement.

Au sortir de ce long exposé sur le plan d'urbanisme de Papeete aujourd'hui inadapté et dépassé, il est certain qu'il y a eu des effets directs sur la dynamique de l'espace et du tissu urbain de Papeete. De par les contraintes réglementaires relatives à la construction immobilière, le plan a commandé l'évolution morphologique de la ville. Dans les premières années, le choix retenu a été une ville horizontale peu dense et peu haute. Il a parfaitement fonctionné jusqu'à une époque, celle-là justement, où la généralisation de la dérogation a quelque peu provoqué l'élévation de la ville en hauteur. Les bâtiments de quatre, cinq, six étages prolifèrent, au centre-ville surtout. Ailleurs, après une apparition timide, l'habitat collectif commence à obtenir ses lettres de noblesse, bien que le développement spatial de l'agglomération en direction des montagnes soit le fait de l'habitat diffus. Le second enseignement tient à son exceptionnelle validité. Dix-huit ans après son adoption, il sert toujours de repère à tous les travaux immobiliers. L'administration a certes réajusté certaines dispositions. En 1974, elle a officialisé la naissance de la dérogation. En 1978, elle a diminué la dimension des parcelles constructibles et augmenté sur une parcelle, les surfaces constructibles. Le troisième enseignement est lié à son unicité en zone urbaine. Depuis 1965, l'espace urbain a grandi en hommes et en étendue. Seules deux communes, soit le quart de la superficie de l'espace urbain, disposent d'un plan. En dehors, de son champ d'application, les autres opérations immobilières obéissent simplement aux contraintes et servitudes qu'impose le code.

D - Les tentatives d'organisation volontaire de l'espace périurbain

Tout au long des pages qui ont précédé, l'accent a été mis sur les difficultés de la mise en place de la planification urbaine d'une part, et d'autre part de sa faible envergure spatiale. Contrairement à la législation métropolitaine, toutes les communes, quelle que soit leur taille, peuvent être dotées d'un plan d'aménagement. Le désordre actuel de l'espace périphérique de Papeete est né d'un manque de discipline. Pourtant par le passé, l'administration a exprimé la volonté d'organiser le développement urbain trop anarchique. Deux décisions au plus haut niveau, l'une en 1963, annonçant que les districts de Faaa, Punaauia, Arue allaient être pourvus d'un plan, l'autre en 1972, réaffirmant la volonté d'organiser ces mêmes lieux et de les soustraire à l'anarchie, ont été prises. L'intention louable en soi ne fut pas suivie d'effet. La SETIL, maître d'œuvre a vainement présenté ses conclusions, sans résultats positifs. Le plan de 1965 a exigé quelques dix années d'études, de réunions et de concertation avant son approbation finale. Les décisions de 1963 et 1972 n'ont abouti ni à un zonage ni, encore moins, à la constructibilité des terrains. Il ne fait guère de doute qu'en l'absence de plans et de règlements s'y rattachant, le seul code de l'aménagement du terri-

toire fixe les règles applicables aux parcelles de l'espace périurbain de Papeete. Sans son découpage, des établissements de stockage sont disséminés un peu partout dans un désordre réel, égrenés le long de la route de ceinture.

Dans le quartier Auae à Faaa, au PK 2,5, une zone d'entrepôt a une origine spontanée. À Arue, en dehors du secteur concerné par le plan, un vaste périmètre a un caractère industriel. Il est vrai qu'il ne revient pas au code d'interdire de construire parce que le projet intéresse un sol à vocation agricole. Mieux même, la faiblesse des aires soumises à la planification, notamment dans les communes de Faaa et du Punaauia, a contribué pleinement au déplacement du bassin de ravitaillement de la ville, qu'étaient autrefois les vallées de ces deux communes. L'arrêté de 1974, instituant les zones agricoles, arrivait beaucoup trop tard et en quelques années, le recul des zones agricoles dans l'agglomération était irrémédiable.

À l'heure même où la collectivité a envisagé une extension progressive des périmètres de planification en ville et dans sa couronne, là où s'exercent des activités potentielles au service de Papeete, Papeete et son agglomération ont connu un développement particulièrement anarchique. Le plan de 1965 a été établi sur des bases peu crédibles qui excluaient totalement une extension urbaine sur les sept communes actuelles. Les deux réajustements de 1974 et 1975 en forme d'arrêté n'ont pas empêché de coûteuses opérations de la récente période d'expansion.

La stratégie employée par l'administration locale pour mieux maîtriser la croissance de Papeete et de ses communes satellites a en partie axé ses efforts de contrôle sur le centre-ville, son enveloppe immédiate et la banlieue est de Pirae et Arue. L'absence de volontarisme sur d'autres sites urbanisés a une origine diverse. Les blocages gravitent autour de la notion d'aménagement urbain. Une concertation minime entre les organismes de l'aménagement et pour ne rien cacher une compétition, la multiplication des centres de décision, ont autant d'importance que la faiblesse des moyens d'intervention. Quoiqu'il en soit, le plan Bach a été longtemps le seul moyen d'un contrôle de l'usage des sols en Polynésie française. Les autres tentatives, mise à part Papara en zone rurale, ont purement échoué, preuve que les mécanismes de planification ne sont pas encore ancrés dans les mentalités locales, et sont loin d'être maîtrisés. L'idée générale de la stratégie a été en quelque sorte d'isoler les unités géographiques les unes des autres. Le plan Bach permet de dire que l'aménagement des divers espaces de la ville a été conduit non pas comme un ensemble urbain d'un seul tenant mais comme des structures éclatées. Planifier le centre historique et la banlieue est, jusqu'au PK 4 est légitime, parce que la ville à ses débuts s'est développée dans ce périmètre. Mais il est tout aussi juste que l'agglomération de Papeete ait un vaste district urbain à l'intérieur duquel des liens structurels unissent les quartiers. C'est pourquoi un contrôle de sa croissance doit s'exercer sur l'ensemble de son périmètre et non pas seulement sur sa partie est. Cela ne signifie pas que la seule organisation de l'espace urbain suffise pour atténuer et résoudre ses problèmes puissants. Papeete vit des impulsions extérieures, a son étendue propre, venant de Tahiti et des îles qui ont une influence directe sur son fonctionnement. Elle n'est donc qu'un élément d'un espace polynésien en entier, à l'intérieur duquel le laisser-aller a encouragé fortement la polarisation des activités et des hommes autour d'un seul noyau. La collectivité devrait en conséquence s'assurer d'une politique globale d'aménagement du territoire.

IV - LES DIFFICULTÉS DU CENTRE-VILLE

L'aménagement du centre de Papeete, une zone particulièrement "sensible", témoigne bien des difficultés de mise en œuvre d'un urbanisme rationnel. Difficultés qui sont à la fois techniques (association d'un marché et d'une zone routière dans un quartier déjà engorgé), foncières (la spéculation va bon train) et tout simplement politiques en ce sens qu'elles illustrent la superposition des "pouvoirs" qui s'exercent sur un même lieu.

Vivant, mais congestionné à l'extrême, le quartier du marché dans le centre-ville, constitue l'une de ses composantes parmi les plus actives et les plus anciennes. Sa restructuration ne date pas d'aujourd'hui. Les projets municipaux de 1967 et de 1968 avaient à maintes reprises fait mention de son éventuelle expulsion hors de son site initial et de son aménagement dans la zone industrielle de Fare Ute au nord de Papeete. Les avantages sont évidents : une surface de vente plus élevée, une circulation routière fluide, l'installation possible d'une gare routière pour transports en commun. Ces atouts indiscutables n'ont pourtant pas donné lieu à la concrétisation du projet dont les retombées étaient difficilement maîtrisables. L'échec de l'expérience du marché décentralisé de Pirae aidant, son déplacement à l'écart du tissu urbain central risque de transformer, pour le rendre irréversible, l'ensemble des processus de commercialisation des produits. L'environnement du marché de Papeete comporte bon nombre de points de vente et de boutiques ne fonctionnant qu'avec ce marché. Coupée de lui, la clientèle émigrera en zone industrielle. Dans le cas contraire, il devient nécessaire de construire un marché de substitution pour les usagers de la ville. Mais qu'advient-il du marché de Fare Ute? Un marché de gros sans son cadre de commerce de détail? Nul ne le sait. L'évaluation difficile des risques a fait avorter le projet.

A - L'indispensable couple marché-gare de trucks

Après un long silence d'une dizaine d'années, l'opération de restructuration du marché réapparaît. L'organisation actuelle présente trop de faiblesse. Le marché de Papeete dans son enceinte propre souffre de l'exiguïté des étals et de l'absence d'installations annexes pour la conservation des produits. Dans son voisinage immédiat, les conditions de circulation et de stationnement empêchent toute desserte correcte des surfaces de vente. Tournant au ralenti, les trucks qui émettent des gaz d'échappement polluants sont obligés d'attendre que ceux situés à leur avant partent pour se parquer. C. Robineau a très bien résumé dans ses recherches (1) le dysfonctionnement du marché, à tel point que la municipalité de Papeete confiait au service de l'Aménagement du territoire le réaménagement du quartier considéré à juste titre comme l'opération marquante du VIII^e plan. Il est vrai que la réorganisation du marché intéresse directement la commune entière mais aussi, du fait de sa fonction d'approvisionnement pour plus de 80 000 personnes, l'agglomération dans son ensemble. Les objectifs de l'étude lancée visaient la création d'un ensemble cohérent de circulation automobile et d'espaces piétonniers, et abandonnent l'idée de déplacer le marché. Les résultats à atteindre devraient permettre l'émergence d'un marché véritable, couplé à la gare des trucks et mieux adapté à ses fonctions de stockage.

(1) C. ROBINEAU 1975.

Les études ont avancé sur au moins deux points. Elles ont permis en premier lieu de dégager les options d'aménagement en tenant compte de différents critères. Le réaménagement du marché n'a pas seul retenu l'attention. Par sa réorganisation, le marché est à même d'amorcer une réhabilitation complète du quartier central. L'opération doit déborder de son cadre initial et permettre de vivifier et réanimer l'ensemble du centre-ville. Le second résultat tient à l'aération du marché que permet la municipalisation des terrains encore libres.

Quatre options essentielles d'aménagement ont été soumises à l'approbation du conseil municipal. La première conserve le schéma actuel. En qualité de marché général de l'île de Tahiti mobilisant l'ensemble des échanges, il nécessite une gare routière d'une aire de 6 000 m² pour son bon fonctionnement. Le second parti favorise une décentralisation partielle des activités. Il introduit des navettes de transport en commun mieux gérées entre le centre et la périphérie de la ville. Ce scénario ne modifie en rien les besoins en emprise foncière du marché. Par contre, ceux de la gare routière peuvent être ramenés à 4 500 m². La troisième hypothèse amorcerait un marché tournant. Les vendeurs circuleraient selon un rythme, un calendrier et un itinéraire préétablis. Le marché n'est utilisé que par intermittence. La gare des trucks serait allégée de vingt places. La dernière option maximalise l'option précédente. À la faveur de la mise en place des structures performantes en périphérie, le marché actuel serait supprimé, entraînant une réforme complète de la profession des vendeurs.

Pour sa concrétisation, ce parti réclame une sensibilisation et une décision à long terme. Quelles que soient les options, il est possible de donner des variantes multiples au plan masse du marché.

À l'énoncé de ces principes d'aménagement la municipalité a délibérément opté pour la première option, en y apportant toutefois quelques retouches. Elle décide d'intégrer l'opération dans une vaste zone d'aménagement qui recouvre l'aire du centre-ville actuel, du moins sa portée commerciale limitée à l'est par la rue des Remparts, au sud par la rue Dumont d'Urville, à l'ouest par la rue du Docteur Cassiau et au nord par le prolongement de l'avenue Prince Hinoï. Sa faveur va enfin à l'encontre d'une conception regroupée du marché et de l'indissociation du couple marché-gare de trucks.

B - Les contraintes foncières

La première série a trait à l'appropriation de l'espace encore disponible autour du marché.

Une enquête effectuée par les services techniques territoriaux et la municipalité a permis d'appréhender et d'évaluer les besoins des utilisateurs du marché qui se montent à 10 000 m² supplémentaires. Le marché seul exige 3 600 m² pour les étals auxquels il convient d'ajouter 300 m² de bureaux et 400 m² d'espace pour la manutention et la livraison des produits.

Ces chiffres représentent le double des possibilités actuelles. Dans ses études sur la circulation à l'intérieur de Papeete, le CETE d'Aix a estimé à 3 500 m² le support de la gare routière. En outre, il évalue à 2 500 m² les surfaces destinées aux espaces libres et à la circulation des personnes. Au total, ce sont près de 10 000 m² qui sont nécessaires à la réorganisation du marché. La capacité actuelle est très largement en dessous des besoins

d'extension. Ni les halles de 2 890 m² de superficie, ni son square de 1 680 m²; ni la voirie de 1 650 m² ne couvrent les deux tiers des estimations. D'autres îlots privés totalisant 4 500 m² dans le pourtour immédiat permettraient de compenser les vides.

Tableau 119
Le détail des emprises foncières.

Patrimoine Public		Propriétés privées	
Marché	2448 m ²	Bloc Tekau	1036 m ²
Square	2307 m ²	Société Bata	332 m ²
Voirie périphérique	5266 m ²	Société Tropical	534 m ²
Voies piétonnes	2048 m ²	Société Tropical	666 m ²
		Société Ternaouri	2157 m ²
		S.C.I. Fox	469 m ²

Dès 1980, la collectivité s'engage à acquérir les terrains indispensables à la concrétisation des projets. Deux années plus tard, 76 % des parcelles du secteur ont été l'objet d'un achat public, sur la base de 75 000 à 100 000 francs le m².

Ainsi le bloc de Tekau de 1 036 m² a été appréhendé sur inscription d'une ligne au budget 1980 d'un montant de 140 000 000 francs mais à un prix réajusté (80 000 francs) par rapport aux estimations (75 000). L'acquisition des autres surfaces se heurte aux mentalités spéculatives des particuliers dont certains propriétaires ont émis des prétentions vertigineuses de l'ordre de 160 000 francs le m².

De toute évidence, le barème de base des transactions définies par la commission des évaluations immobilières n'a aucune commune mesure avec celui des revendications privées. Un crédit de 345 000 000 francs inscrits au budget territorial de 1981 devrait autoriser la maîtrise des îlots restants ou du moins d'une grande partie. Mais ce financement si important soit-il, ne couvrira certainement pas les dépenses qu'occasionne la territorialisation des parcelles de 1 480 m² à la rue Dumont d'Urville; de 1 370 m² près du temple Béthel, qui sont indispensables aux opérations d'accompagnement devant permettre de réaliser les stationnements publics périphériques. Ainsi, les problèmes fonciers ne sont pas prêts de trouver de solution amiable. Leur règlement est pourtant une condition préalable au projet en entier.

C - La circulation

Une autre contrainte, de taille, est bien celle de la circulation et de sa fluidité. Elle montre à quel point les actions urbanistiques sont essentiellement conçues en fonction des problèmes posés par elle. La réhabilitation du quartier du marché vers lequel converge le réseau routier impose de résoudre le dysfonctionnement actuel du trafic automobile, générateur de situations conflictuelles dans des rues trop étroites pour les piétons et les véhicules. Le principe central recherche leur dédoublement. Pour le réaliser, l'objectif est de créer les parcs périphériques

pour véhicules privés et de libérer les zones bordant le marché pour les piétons et les trucks. À cet égard, les schémas issus des études prévoient l'agrandissement des emplacements sur le front de mer, sur le bas-côté de la rue des Remparts, à proximité de la cathédrale, du temple Béthel et de la mairie. Ses dispositions annulent par ailleurs la possibilité pour les automobiles à l'exception de celles qui assurent les transports en commun et les livraisons, de circuler autour du marché. Elles créent également des espaces uniquement piétonniers dans les secteurs répertoriés et rendent les rues Colette, Leboucher, Commandant Gilbert, aux piétons.

En définitive, ce sont là les premières conclusions des études. Les orientations qu'elles dégagent servent aux discussions de la commission locale d'aménagement mise en place à cet effet. Mise à part l'appropriation publique des sols, non encore achevée, les travaux ont encore un caractère d'études. Le CETE d'Aix poursuit ses recherches en vue de faire des propositions concrètes d'une gare routière digne de ce nom, capable d'absorber 20 à 40 véhicules et comprenant des annexes indispensables de manutention de marchandises. Déjà en 1981, il avait soumis quatre schémas détaillés du complexe. Il lui reste à saisir et à examiner de plus près les possibilités des quatre variantes. Avec les conclusions de l'enquête détaillée en 1982 ce sera chose faite. Le service de l'Aménagement intégrera la variante retenue dans le plan d'aménagement de détail, avant approbation par la municipalité et les autres instances. Nous n'en sommes pas encore là. Loin s'en faut...

Tout au plus, le bloc Tekau a été acquis. La provision de 345 millions inscrite au budget 1981 pour mémoire n'a pas été utilisée pour l'appropriation des biens immobiliers. Considérée comme le poste majeur du VIII^e plan, l'opération serait-elle un échec? Il est trop tôt pour l'affirmer. Elle est de toute évidence au point mort et a plongé bon nombre d'observateurs dans le doute.

Son avenir paraît compromis. Pour réclamer la réhabilitation du centre-ville, la municipalité s'est de nouveau tournée vers la métropole (1) pour lui demander, par le jeu des conventions, son assistance technique et financière. Quant au territoire, mise à part la participation du service de l'Aménagement, il n'a pas renouvelé son concours de 1980 puisqu'aucune enveloppe financière n'est à relever dans le budget 1983. Tout un faisceau de circonstances laisserait à penser que l'issue fatale de l'opération ne fait pas de doute. Plus aucune référence juridique ne permet de bloquer indéfiniment le projet de construction immobilière déposé par la société Lai-Woa, situé en pleine zone d'aménagement de marché, si ce n'est l'attitude administrative qui consisterait à refuser systématiquement les dérogations comprises dans le projet. Au mois de janvier 1983, un groupe financier d'origine américaine a sollicité une participation à l'opération. Serait-ce suffisant pour éviter sa remise en cause?

Trop d'incertitudes pèsent sur son opportunité. Il est au moins une réalité. Le retard accumulé a entraîné une hausse des coûts initialement prévus pour la restructuration du quartier. Ils ont atteint un niveau tel, que seule une participation de la commune, associée au territoire, à l'État et à des promoteurs privés peut débloquer la situation. À une condition, que la réglementation possède les moyens juridiques appropriés, capables d'empêcher la réalisation du centre commercial Lai-Woa... Dans le cas contraire, l'opération de réhabilitation du marché figurerait sur la liste déjà longue des projets non concrétisés.

(1) En janvier 1983, on prêtait à la municipalité l'intention de négocier le concours du fonds d'aménagement.