

Premier plan DOSSIER

Le journal d'informations du PUCA plan | urbanisme | construction | architecture n°15 octobre-décembre 2007

Villes durables en Europe

Entre enjeux de territoires et objectifs de développement durable

PUCA



Le colloque « Villes durables en Europe », organisé par le PUCA et le CSTB, a eu lieu le 27 avril 2007. Il constitue un point d'étape de la recherche menée par le CSTB « Vers une planification urbaine de territoires durables », dans le cadre du programme exploratoire de recherche prospective en Europe lancé par le PUCA en 2004.

Ce sujet d'actualité qui interpelle nombre de chercheurs et d'acteurs institutionnels a attiré environ 250 personnes venues du monde de la recherche, de collectivités territoriales et d'entreprises.

La recherche « Vers une planification urbaine de territoires durables » sera publiée dans la collection PUCA-CERTU d'ici le printemps 2008.

Alain Lecomte

Directeur Général de la DGUHC

L'urbanisation croissante à l'échelle mondiale, son caractère inéluctable et ses incidences sur le changement climatique placent la ville durable au cœur des priorités du XXI^{ème} siècle.

Le PUCA joue un rôle très important dans l'analyse de ces enjeux, comme en témoigne le « Programme exploratoire de recherche prospective en Europe » lancé en 2004, dont l'un des dix thèmes est la planification urbaine de territoires durables à l'échelle européenne. Cette échelle est d'autant plus justifiée que ces enjeux sont communs à tous les pays européens même si, bien entendu, les moyens et les histoires diffèrent. A ce titre, dans le cadre de la présidence allemande, une réunion des ministres européens compétents en la matière est prévue autour de la Charte de Leipzig qui promeut une approche intégrée du développement urbain. Cette charte inaugure une véritable réflexion européenne sur la ville durable.

Le colloque d'aujourd'hui, sur Villes durables en Europe, présente aux acteurs de la ville et des collectivités territoriales des expériences croisées qui nourrissent la réflexion sur les formes d'organisation urbaine, les démarches et les outils en mesure de contribuer à la fabrique de la ville durable. Les comparaisons européennes sont à cet égard riches d'enseignements. En effet, si les problématiques posées sont similaires, les réponses apportées ne sont pas identiques car elles dépendent des contextes institutionnels et législatifs, des politiques menées par les villes, et des modes de gouvernance mis en œuvre par les collectivités territoriales.

Ces différentes questions ont été traitées par la recherche « Vers une planification urbaine de villes durables ? » réalisée par le CSTB, dont certains des résultats sont présentés aujourd'hui.

La notion de ville durable met l'accent sur les aspects environnementaux et urbanistiques de la construction de la ville. Toutefois, il est également nécessaire d'insister sur ses aspects économiques et sociaux. L'objectif est ainsi de trouver des solutions pour concilier la protection environnementale avec la création de valeurs foncières, patrimoniales et économiques, sans accroître les inégalités sociales qui en découlent. En tant que responsable administratif sur les questions du logement et de l'urbanisme, c'est un enjeu qu'il ne faut pas sous-estimer. Le terme de durabilité doit être compris au sens large d'un optimum à trouver entre les exigences urbanistiques, environnementales, économiques et sociales, à l'échelle de la ville et des territoires urbains sur lesquels elle se recompose. Toutefois, la durabilité peut être considérée comme une préoccupation des pays riches dans la mesure où son coût immédiat n'est pas à la portée de tous, même s'il peut être compensé dans le temps. C'est pourquoi il faut veiller à ce que la durabilité profite à tout le monde et ne crée pas de nouvelles inégalités économiques et sociales. La question de la forme et de l'échelle de la ville durable est aussi importante. Dans un pays comme la France qui compte plus de 36 000 communes, qu'est-ce que la ville ? Qu'est-ce que l'agglomération ? Si c'est à l'échelle de la ville que les décisions doivent être prises, il n'y a toutefois pas de ville durable sans agglomération durable, car les échanges entre ville et périphérie sont constants. A ce titre, les transports jouent un rôle très important qu'il est nécessaire de prendre en compte.

Ce colloque abordera tous ces aspects au travers des exemples de Manchester, Barcelone, Lille, Naples et Hanovre, et de la contribution d'intervenants dont il faut souligner la diversité : collectivités locales, chercheurs, universitaires.

Je souhaite beaucoup de succès à ce colloque.

Alain Maugard

Président du CSTB

La « ville durable » est dorénavant l'une des quatre priorités de recherche au CSTB. En effet, à l'heure actuelle, le thème de la ville durable prend de plus en plus d'ampleur et ce n'est pas un effet de mode. Si ce colloque a réuni 250 personnes, cela montre bien qu'il s'agit d'une question centrale pour les professionnels, les élus, les administrations et les collectivités territoriales ici présents. Je rends hommage à la lucidité du PUCA qui a financé, dès 2004, ce travail de recherche sur les villes durables en Europe.

Les questions essentielles abordées sous le prisme de la comparaison des villes européennes sont : quelles sont les formes d'organisation urbaine durable, par quels moyens et démarches les mettre en œuvre ? Comment articuler les politiques urbaines, de transport, d'habitat et d'environnement ? Quelles sont les échelles et les structures de gouvernance territoriale appropriées à la fabrique de la ville durable ?

L'intérêt d'aborder aujourd'hui de telles questions est qu'elles sont réinvesties par de nouveaux enjeux : changement climatique, efficacité et sobriété énergétiques, santé, inégalités environnementales, risques et protection des personnes. La ville durable, dans sa conception et sa fabrique, doit ainsi relever de nouveaux défis, locaux et globaux, et ouvrir le débat sur des choix sociétaux. Les efforts fournis à ce jour pour faire la ville durable ne sont rien en comparaison de ceux à venir. La ville est au cœur des problèmes du XXI^{ème} siècle car la croissance urbaine mondiale et l'empreinte écologique qu'elle génère sont incompatibles avec les ressources limitées et non renouvelables de la planète. Or on ne saurait remettre en cause le caractère urbain de la civilisation. En conséquence, la seule issue est de rendre compatible la civilisation urbaine avec la protection des ressources.

Cependant, lorsqu'on examine la consommation énergétique des villes, on constate qu'une ville américaine consomme deux fois plus d'énergie et produit deux fois plus de gaz à effet de serre qu'une ville européenne. Le modèle européen est ainsi le moins « mal placé »

par rapport aux réponses à donner. Les acteurs européens doivent prendre à bras le corps la question de l'adéquation entre les modes de vie, les dépenses d'énergie et la protection des ressources, qui est l'une des questions essentielles. Cela plaide en faveur d'une accélération de la prise en compte des exigences du développement durable. De plus, au-delà des atteintes à l'environnement, le développement durable doit répondre aux problèmes de santé causés par la pollution des villes et de l'environnement intérieur des bâtiments.

Néanmoins, il ne faut pas oublier pas la dimension socio-économique du développement urbain durable. Je me permets d'avancer l'hypothèse selon laquelle la montée des exigences de performances techniques liées au développement durable va engendrer une fracture sociale. En effet, la mise en œuvre de cette performance aura un coût et sera donc plus difficile pour les plus démunis. On peut d'ailleurs se demander si les exigences de performances techniques liées au développement durable vont creuser les inégalités urbaines. Des études menées sur la question des inégalités environnementales montrent déjà comment les personnes les plus défavorisées socialement et économiquement, sont aussi celles qui évoluent dans un environnement où les nuisances et les risques sont les plus importants. S'achemine-t-on vers un niveau de prise en compte des exigences du développement durable différencié à l'échelle de la ville et entre les villes ? Comment prévenir les inégalités sociales vis-à-vis de la question environnementale ? Et comment faire profiter les populations les plus démunies des économies de charges que permettent les avancées technologiques en matière d'économie d'énergie ? La fabrique de la ville durable est une occasion de se saisir et de traiter la question sociale autrement, dans son rapport à la dimension urbaine, mais aussi à la question environnementale.

Quant à la dimension économique, elle peut être traitée dans une perspective d'évaluation du « métabolisme urbain » et du coût global de la ville, en tenant compte des effets indirects et différés, des externalités négatives dans le temps et dans l'espace. La question du financement du développement urbain durable reste posée, ainsi que celle des outils incitatifs en mesure

de changer les comportements (crédits d'impôts, prêts à taux réduits, marché du CO2...). Il reste à inventer une économie du développement durable, tenant compte de l'ensemble du cycle économique et du fonctionnement du système urbain. A l'échelle de la ville par exemple, la plus-value économique obtenue en partie grâce aux investissements publics dans l'aménagement urbain disparaît dans le foncier et l'immobilier. On constate une augmentation constante du prix du mètre carré pour les logements existants, ce qui est à l'origine d'une nouvelle fracture sociale entre locataires et propriétaires. Comment alors résoudre la contradiction entre les mesures prises pour améliorer le métabolisme des villes, contenir l'étalement urbain et protéger l'environnement, et les faibles moyens disponibles pour partager ou récupérer les plus-values foncières ? Faudrait-il songer à une collectivisation de certaines valeurs de la ville, pour permettre une redistribution des plus-values et un réinvestissement dans le développement urbain durable ?

Enfin, on remarque trois mouvements inéluctables en matière de gouvernance des villes :

- La décentralisation des compétences et responsabilités liées à la ville vers l'échelon local, ce qui nécessite de donner des moyens à ceux qui dirigent la ville, notamment par la modulation des fiscalités. En outre, un regroupement des missions des collectivités publiques s'impose aux échelles pertinentes de fabrique de la ville et des agglomérations durables.
- La multiplication des échelles de gouvernance et des acteurs impliqués dans la fabrique de la ville durable. Cela conduit à envisager des montages institutionnels et des partenariats publics-privés innovants favorisant le partage des responsabilités et des investissements dans la ville durable.
- La participation des habitants. Aujourd'hui, l'adhésion des habitants aux projets (politique et urbain) liés à la ville est essentielle.

En conclusion, je dirais que vous êtes des pionniers fondateurs d'une question qui occupera le XXI^e siècle....

Les villes durables en Europe : enjeux et perspectives

Lydie Laigle

Responsable du laboratoire Mutations Urbaines, Sociales et Techniques, CSTB

Fondements et principes clefs de la ville durable

Le caractère durable d'une ville dépend moins de ses éléments constitutifs que de la capacité à transformer et valoriser son héritage pour penser *autrement* son développement. Déterminer des voies possibles de développement, sans générer de nouvelles vulnérabilités, constitue l'un des éléments clefs de durabilité. Si le développement durable fait partout l'objet d'un processus d'institutionnalisation, il n'en est pas pour autant institué. Son appropriation sociale et collective reste encore à accomplir. La ville durable interpelle ainsi le rôle de l'action publique et citoyenne dans la production urbaine. La tentation est grande d'associer la ville durable à un modèle urbain particulier. Or une ville étalée peut être durable, tandis qu'une ville compacte peut ne pas l'être. Si par exemple les villes méditerranéennes, pour la plupart, font face à une congestion de la ville centre et à un mitage du périurbain, les villes d'Europe du Nord sont, quant à elles, davantage confrontées à une désaffectation des centralités urbaines au profit de zones périurbaines étalées. En effet, les villes ne sont pas confrontées aux mêmes enjeux et dynamiques territoriales. Certaines d'entre elles peuvent aller à l'encontre du développement durable (périurbanisation, polarisation économique, ségrégation et fragmentation urbaine...). Le caractère durable d'une ville réside dans un ajustement permanent entre les mutations successives qu'elle connaît, les politiques qui les orientent et les dynamiques qu'elles génèrent dans le temps et l'espace. C'est ce point d'articulation que tentent d'appréhender les collectivités territoriales.

Formes d'organisation urbaine et fabrique de la ville durable

Dans quelle mesure la référence au développement durable renouvelle-t-elle les façons de concevoir et de faire la ville ? Y a-t-il une cohérence entre les conceptions urbaines durables et les démarches développées pour les mettre en œuvre ? Quelles sont les adaptations possibles entre les évolutions urbaines et les manières de faire la ville durable ?

L'exemple de Barcelone illustre les possibilités de lier de nouvelles conceptions de la ville et l'élaboration de démarches pour la transformer. Dans les années 1980, confrontée à une densification de la ville, Barcelone fonde son projet urbain sur la reconquête des espaces publics et la création de pôles de centralité urbaine. Une approche spatiale et participative d'aménagement urbain à l'échelle fine des quartiers a été développée dans l'objectif d'instaurer une diversité des fonctions et des populations, une qualité urbaine, une accessibilité des espaces et des équipements publics. Cette approche a permis d'élaborer le concept de ville compacte qui a paradoxalement été conçu pour surmonter les difficultés d'une densité trop importante. A partir des années 2000, la référence à l'écologie urbaine a conduit les municipalités à mettre en œuvre des approches plus intégrées du développement urbain prenant dorénavant en compte les questions de mobilité et de résidus urbains. L'autre versant du projet s'est attaché à étendre le modèle de la ville compacte au réseau de villes moyennes. Une approche plus stratégique de planification territoriale a alors été développée à l'échelle régionale du gouvernement de Catalogne en vue de limiter le mitage du périurbain et de protéger l'environnement à l'échelle de l'agglomération.

L'exemple d'Hanovre illustre la capacité à mettre en œuvre, à des échelles différentes, deux modèles d'organisation urbaine et territoriale complémentaires (la « ville des courtes distances » et la « concentration décentralisée »). L'objectif est, d'une part, d'améliorer l'interconnexion des fonctions urbaines et la proximité

des services et des équipements publics. D'autre part, il s'agit de limiter les vulnérabilités sociales et environnementales induites par une périurbanisation mal maîtrisée. Cet exemple révèle aussi comment la montée des préoccupations écologiques a donné lieu à une reconversion urbaine progressive et négociée qui s'appuie sur l'intercommunalité et la citoyenneté.

Le rôle des réformes législatives et institutionnelles

Depuis 2000, les réformes législatives et institutionnelles ont été engagées dans la majorité des pays européens pour intégrer les exigences de développement durable. Toutefois, ces changements diffèrent d'un pays à l'autre. En France, les réformes poussent les intercommunalités à jouer un rôle plus important dans une planification intégrée et stratégique des territoires. En Grande-Bretagne, les réformes conduisent à l'assouplissement des démarches de planification de niveau local sans qu'il y ait de transfert à une échelle plus grande. En Espagne, la décentralisation amène les gouvernements autonomes à s'impliquer davantage dans la planification territoriale intercommunale et la protection environnementale. Ces réformes fixent de nouvelles obligations aux collectivités territoriales et favorisent des politiques qui incitent au renouvellement des démarches locales. Toutefois, d'un pays à l'autre, le contenu et l'impact de ces changements varient. En France, on assiste à un redéploiement des méthodes et des outils de planification (SCOT...), et à des partenariats entre collectivités territoriales de niveaux différents. En Grande-Bretagne, des politiques gouvernementales volontaristes incitent à la participation de la société civile, à l'implication des acteurs économiques, à la multiplication des partenariats autour de projets et des formes de contractualisation à l'échelle locale. Ces politiques se caractérisent par des incitations financières de l'Etat fondées sur une obligation de résultats et le système d'appels d'offre aux collectivités territoriales.

Difficultés et leviers d'action

Dans ce nouveau contexte, le renouvellement des démarches de développement durable dépend de l'adoption, à l'échelle locale, des réformes institutionnelles et législatives, mais aussi des stratégies d'action élaborées par les acteurs publics, privés et citoyens en réponse aux enjeux du territoire. Toutefois, les obligations réglementaires et législatives, dans certains cas, peuvent devenir contradictoires avec les politiques locales visant à répondre aux enjeux spécifiques des territoires.

En France, le rôle prépondérant accordé à la planification intercommunale permet de penser la ville durable à l'échelle de l'agglomération. Mais la concrétisation des orientations planificatrices dans la réalisation de projets nécessite des compromis institutionnels entre les intercommunalités et les communes. Or ces compromis ne sont pas faciles à établir lorsque les communes se trouvent confrontées à des enjeux socio-économiques de sauvegarde de l'emploi, perçus comme prioritaires par rapport aux enjeux environnementaux traités à l'échelle métropolitaine. De tels compromis ne peuvent être trouvés sans la participation de la société civile, des acteurs économiques et un portage politique partagé entre les communes et l'intercommunalité. De plus, les évolutions législatives qui visent à faire appliquer les principes de pollueur-payeur et de précaution peuvent paradoxalement engendrer des risques pour les intercommunalités confrontées à des enjeux de reconversion des friches. Dans l'agglomération de Lille, l'intercommunalité est sollicitée pour autoriser le changement d'usage des sites industriels pollués, alors qu'elle n'a pas toujours les moyens de traiter l'information nécessaire à l'évaluation du risque environnemental et sanitaire. En effet, en matière d'expertise environnementale, le jeu d'acteurs s'est compliqué ces dernières années, avec des transferts de compétences des services déconcentrés de l'Etat vers les intercommunalités et des prestataires privés. Le nouveau partage des risques et des responsabilités induit par les évolutions législatives peut ainsi contrecarrer des projets de renouvellement urbain durable.

En Grande-Bretagne, la valeur indicative des règles d'occupation du sol et le recours aux partenariats favorisent la synergie entre les compétences des différents niveaux institutionnels et les acteurs économiques. Cependant, la centralisation des financements au niveau de l'Etat et la multiplicité des structures partenariales empêchent une approche stratégique globale des projets de régénération urbaine à l'échelle locale. Les projets élaborés par les collectivités sont motivés par les financements mis à disposition de l'Etat beaucoup plus que par les enjeux spécifiques au territoire. Cela explique en partie la diffusion limitée des principes de développement durable.

Dans l'agglomération barcelonaise, la planification territoriale descendante se conjugue désormais aux démarches ascendantes et participatives par lesquelles les projets urbains étaient jusque là élaborés. Si ces démarches descendantes visent à étendre le modèle de la ville compacte au réseau des villes moyennes, il n'est pas sûr que les outils et les démarches de planification mis en œuvre (règle de proportionnalité d'un emploi pour un habitant...) permettront de reproduire ce modèle de la compacité à plus grande échelle. D'autant que certaines communes remettent en question les orientations prônées par la planification régionale, trop peu soucieuse des dynamiques territoriales : les populations iront-elles vivre là où les plans directeurs d'urbanisme prévoient des expansions urbaines ? Un risque d'incohérence existe donc entre les différents niveaux de décision, ainsi qu'une moins grande maîtrise des dynamiques territoriales engendrées par la planification urbaine.

Cette analyse comparée montre que les réformes institutionnelles et législatives sont des moyens nécessaires mais insuffisants pour faire advenir la ville durable. D'où la nécessaire évolution des compétences des collectivités territoriales pour adapter leurs démarches aux enjeux territoriaux qu'elles ont à traiter.

Démarches et outils pour faire la ville durable

Les méthodes et les outils utilisés pour faire la ville durable prennent place dans ces tensions et ces complémentarités entre les démarches développées pour la fabriquer. Les progrès réalisés et les obstacles rencontrés ont pour origine la difficulté à articuler l'action publique planificatrice avec la participation citoyenne, des approches stratégiques et prospectives à l'échelle des territoires avec des approches territorialisées intégrées, des démarches réglementairement codifiées avec des démarches partenariales, la volonté politique avec l'expertise technique dans l'orientation des projets, la déclinaison législative et institutionnelle des principes de développement durable avec leur appropriation locale collective.

La recherche d'une complémentarité et d'un « bon usage » de ces démarches et outils reste à faire. Le cas de Hanovre montre une des manières de l'accomplir, notamment par la conciliation des démarches de planification et des outils de participation aux échelles de la ville et de l'intercommunalité. Ainsi, la planification spatiale à l'échelle de l'intercommunalité vise à contenir et organiser l'expansion urbaine, dans l'objectif de limiter les modes de vie et de déplacements périurbains. De façon complémentaire, la participation organisée dans le cadre de l'Agenda 21 sensibilise les citoyens sur les enjeux écologiques globaux, en les incitant à évaluer l'impact environnemental de leurs actes. De plus, les consultations des habitants, des professionnels de l'habitat, de l'énergie, et des transports... menées en amont des projets urbains permettent d'établir des compromis négociés sur les choix techniques et d'aménagement urbain. Hanovre montre ainsi comment il est possible de concilier des démarches codifiées, contractuelles et d'appropriation collective. En réponse au défi de l'énergie, l'intercommunalité a développé un plan climat et des possibilités de contrats négociés entre des particuliers et la collectivité pour favoriser les énergies renouvelables. Toutefois, ces démarches locales innovantes ont pour limite la politique nationale allemande dont l'offre énergétique repose majoritairement sur des énergies fossiles.

Les exemples de Barcelone et Naples illustrent la difficulté à lier approches stratégiques et territorialisées aux différents niveaux de gouvernance. Une approche théorique et stratégique est à la base de la planification régionale de Catalogne, tandis qu'une approche participative et partenariale caractérise la démarche de la ville de Barcelone. Le cas napolitain est révélateur d'une approche pragmatique qui accorde une plus grande importance aux démarches qu'aux conceptions des modèles urbains. Naples a développé une approche intégrée et territorialisée de régénération urbaine. Confrontée à une forte congestion, à des coupures urbaines générées par des infrastructures de transport, la ville a instauré des démarches transversales d'élaboration des documents d'urbanisme et des transports, en vue de restaurer de front une qualité et une fluidité urbaine. De plus, des démarches territorialisées et consultatives ont été mises en place pour la révision du projet urbain en raison de la disparité des enjeux de territoires : les uns sont confrontés à une dégradation du bâti, au risque sismique et d'éruption ; les autres sont concernés par une reconversion économique et urbaine. La force de ce projet tient aux orientations qui sont négociées entre toutes les parties prenantes selon des focalisations propres aux enjeux de chaque territoire.

Manchester et Lille sont emblématiques de la difficulté à concilier des démarches réglementairement codifiées avec des démarches partenariales. Pour pallier le manque de cohérence en matière de régénération urbaine à l'échelle de larges territoires, la commune de Manchester s'est engagée dans des programmes en partenariat avec l'Etat. Cela lui a permis de multiplier les périmètres de régénération dans lesquels des règles plus contraignantes sont établies et d'apporter une vision globale à une somme d'actions territorialement fractionnée. Si l'agglomération de Lille se caractérise encore par une démarche participative des villes et un foisonnement d'actions sectorielles de développement durable, le rôle croissant de l'intercommunalité dans l'aménagement et la solidarité des territoires conduit aujourd'hui à une approche plus stratégique du développement urbain durable.

De nouveaux rôles et de nouveaux défis

Dans tous les cas étudiés, on assiste à une reconfiguration des compétences et responsabilités de ceux en charge de faire la ville. Les acteurs publics multi-niveaux sont confrontés à la montée de la sphère privée (aménagement, immobilier, économie, fourniture d'énergie, traitement des déchets...), des citoyens et des associations.

Ce remaniement implique pour l'action publique de trouver de nouveaux arbitrages qui régulent l'intervention du secteur privé et associatif, sans entraver la fabrique de la ville durable. Les défis à relever concernent trois domaines d'action prioritaire : la maîtrise foncière, la gestion du risque environnemental et l'équité sociale.

La maîtrise foncière : face à la pression foncière et à la baisse des budgets publics, la majorité des villes européennes n'a plus les moyens suffisants de réaliser d'importantes acquisitions foncières. Or la maîtrise publique de l'usage du sol reste l'outil privilégié pour contenir l'expansion urbaine et favoriser la compacité des villes. L'intercommunalité de Hanovre et la *Generalitat* de Catalogne illustrent les moyens développés pour exercer ce droit, et contractualiser sur des objectifs de mixité urbaine et de qualité environnementale.

Dans le cas de la Grande-Bretagne, la faible maîtrise publique de l'usage du sol empêche de mettre en œuvre une stratégie globale et coordonnée. Ceci conduit à une approche partitionnée du développement durable, mise au service du développement économique dans le cas de Manchester.

La gestion du risque environnemental se cristallise sur les agglomérations étalées fortement consommatrices de ressources et productrices de pollutions, mais aussi sur les agglomérations dont l'héritage industriel reste prégnant et qui ont misé sur la "reconversion de la ville sur elle-même". Comme l'atteste l'exemple de Lille Métropole, la reconversion urbaine sur des friches pose des problèmes de partage des rôles et des responsabilités entre les acteurs publics et les acteurs privés. Réviser des plans locaux d'urbanisme pour permettre aux aménageurs et promoteurs de régénérer des parcelles

en friche, signifie que les collectivités engagent leurs responsabilités sur l'usage futur des sites et les risques qu'ils comportent dans le temps et l'espace. C'est pourquoi elles développent des cahiers de recommandations sociales et environnementales, et de nouveaux outils contractuels incluant des clauses sur la responsabilité environnementale des aménageurs.

La question de l'équité sociale reste posée. L'amélioration de la qualité urbaine favorise l'attractivité de la ville mais génère une plus grande pression immobilière qui exclue une large partie de la population des zones requalifiées. La réduction de la proportion du parc de logement subventionné par la puissance publique dans bon nombre de pays européens et les exigences environnementales qui pèsent sur le secteur de la construction ont tendance à surenchérir le prix et la qualité des logements réhabilités ou neufs. D'où un risque d'inadéquation de l'offre à la demande, dans une période où le coût global du logement dans le budget des ménages a fortement augmenté. Dans ce contexte, on peut se demander : qui fait la ville durable, et pour qui la fabrique-t-on ?

La reconversion des friches à l'épreuve de la durabilité urbaine : les exemples de Manchester et Lille

Bruno Villalba

Maître de conférences à l'Institut d'Etudes Politiques de Lille

L'enjeu majeur autour de la ville durable est de passer d'une utopie technicienne à une utopie politique au sens de projet de vie collectif. Autant la diffusion des savoir-faire technologiques est aisée, autant l'articulation des priorités politiques pose des difficultés. Celles-ci sont liées à l'ambiguïté de la notion de développement durable. Après s'être penché sur la dimension intergénérationnelle du développement durable, on s'intéresse depuis quelques années à sa dimension territoriale. Cette réflexion sur le territoire fait émerger la question de l'interdépendance des territoires qui agrège les options théoriques du développement durable aux modes de savoir-faire. Un territoire est caractérisé par trois dimensions en complète interdépendance : matérielle (caractéristiques physiques du territoire et des aménagements), organisationnelle (territoire envisagé comme une entité sur laquelle agissent différents types d'acteurs en conflit), identitaire (histoire du territoire). Un territoire est soumis à des pressions internes et externes et évolue également en interdépendance avec les autres territoires. D'une part, le développement local d'un territoire est conditionné par des dynamiques territoriales d'envergure internationale. D'autre part, un territoire est constitué d'une multitude de sous-ensembles en interdépendance, qui peuvent engendrer, par exemple, des phénomènes de ségrégation. Dans une perspective de développement durable, les questions de pollution, qui ne connaissent pas de frontières, illustrent la nécessité dans laquelle nous sommes de prendre en compte l'interdépendance des territoires. Dans quelle mesure les politiques urbaines intègrent-elles les exigences sous-tendant le développement durable des territoires ? Ces politiques débouchent-elles sur de nouveaux modes d'utilisation des territoires ? Le principe de mobilité est-il remis en question ? Comment est financée la mise en œuvre des politiques de développement durable des territoires et comment concilier développement durable et développement

économique ? La démocratie participative et les nouveaux modes de décision posent la question de la responsabilité des choix collectifs. Négocier avec la société civile suppose qu'on soit dans l'objectif de définir un projet collectif, politique. Finalement, la question du développement durable des territoires est-elle une question d'aménagement ou de choix politique ?

Comment lier reconversion des friches et attractivité urbaine ? Regards croisés sur Manchester et Lille

Mélanie Tual

Urbaniste, attachée de recherche développement urbain durable, CSTB

Lille et Manchester sont deux villes confrontées à des héritages urbains et des enjeux de territoire comparables. Elles évoluent dans des contextes politico-institutionnels dont les différences tendent à s'amenuiser en raison de, l'influence grandissante de la gouvernance européenne. Il est intéressant de se demander comment s'opère l'intégration du développement durable dans la planification, à l'échelle nationale, puis à l'échelle des deux villes. Comment les outils institutionnels ont-ils évolué dans ces deux pays et ces deux villes face aux exigences du développement durable ? Ces villes sont-elles confrontées aux mêmes difficultés ? Quelles solutions, modes d'adaptation mettent-elles en place pour intégrer les exigences du développement durable à leurs pratiques ?

Décentralisation et intégration - La France et la Grande-Bretagne sont deux pays qui ont en commun une conception jacobine de l'Etat. Sous l'influence des politiques européennes, ces deux Etats ont mené une politique de décentralisation. Engagée depuis plus de 25 ans en France, cette politique est très récente en Grande-Bretagne où on devrait plutôt parler de déconcentration. Les deux types d'assemblées

régionales créées ont des pouvoirs limités. Elles ne sont pas élues et l'Etat y est surreprésenté. Sous couvert de décentralisation, il s'agit davantage pour l'Etat britannique de rationaliser l'organisation du territoire national, sans perdre de son emprise sur ce territoire. Cette réforme a l'intérêt de faciliter l'intégration systématique du développement durable. La législation en matière de développement urbain durable a évolué différemment dans les deux pays. En France, de nouvelles lois prenant en compte les exigences de développement urbain durable ont été votées : loi sur le renouvellement urbain, loi sur l'habitat, l'air, l'eau... L'approche britannique met l'accent sur la forme, en imposant par exemple une évaluation a priori des politiques nationales au regard du développement durable.

Deux approches différentes de la planification urbaine.

En France, où il existe une tradition planificatrice forte, la réglementation reste l'outil majeur d'organisation du développement urbain (Plans Locaux d'Urbanisme, Directives Territoriales d'Aménagement). C'est à travers l'élaboration de nouvelles règles que l'Etat oriente les collectivités locales vers le développement durable. En Grande-Bretagne, le gouvernement œuvre en faveur d'une simplification des procédures de planification. Il ne régit pas l'activité des collectivités locales par la législation mais en soumettant l'allocation de subventions aux collectivités locales à la concurrence et à l'obligation de résultats. Les labels et prix d'excellence se multiplient pour stimuler l'innovation des collectivités locales. Le développement durable devient un nouveau critère d'obtention de crédits du gouvernement.

Evolution des documents de planification locale en fonction des impératifs du développement durable.

Si ces pays ont tous deux réformé leurs documents de planification, leurs efforts en matière d'intégration du développement durable n'ont pas porté sur les mêmes aspects. En France, on observe un renforcement politique des documents de planification, dans le cadre de la loi SRU qui prévoit la création des Projets d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), innovation majeure

des PLU et SCOT par rapport aux anciens POS et Schémas Directeurs. En Grande-Bretagne, les documents d'urbanisme ont été enrichis d'un volet politique, appelé « vision » pour la ville, une stratégie de développement qui définit de grandes orientations sans s'appuyer comme en France sur un diagnostic détaillé. Les réformes du système de planification engagées depuis les années 2000 ont mis la priorité sur le volet gouvernance du développement durable en imposant aux communes d'impliquer au maximum les acteurs de la vie locale à l'élaboration des documents de planification et à une intégration du principe de développement durable aux différents éléments qui les constituent. Le document unique de planification a été remplacé par un ensemble de dossiers constitué de stratégies thématiques, révisables indépendamment les unes des autres, afin de favoriser les initiatives privées.

Mise en œuvre du développement urbain durable à l'échelon local

Partenariats et participation de la société civile.

En Grande-Bretagne, les collectivités locales ne peuvent élaborer leurs documents d'urbanisme, ni obtenir de financements, sans monter de partenariats avec la société civile et l'Etat. Ceux-ci régissent aussi les rapports entre collectivités locales, entre celles-ci et les agences publiques, mais aussi avec le secteur privé (Private Public Partnerships). En France, la participation de la société civile n'est pas aussi systématique, même s'il y a obligation de consulter la population aux moments clés de l'élaboration des documents d'urbanisme, pour tous les projets urbains d'importance majeure et les initiatives locales.

Décloisonnement et intégration des politiques sectorielles.

En Grande-Bretagne, ce decloisonnement s'opère principalement sous l'impulsion des programmes nationaux de renouvellement urbain qui organisent une approche intégrée du développement des territoires.

En France, ces initiatives, partent davantage d'initiatives locales et du portage politique local.

Maîtrise de l'usage du sol. En France, le règlement d'urbanisme reste l'outil clé. En Grande-Bretagne, la procédure du permis de construire et les programmes nationaux de renouvellement urbain sont les outils principaux. Ces derniers permettent aux collectivités locales, sur des périmètres restreints, d'exercer une maîtrise du sol renforcée. En dehors de ces périmètres, la loi du marché prévaut et rend difficile l'élaboration de stratégies locales de développement territorial.

Des approches différentes du développement urbain durable

Manchester et Lille tentent de concilier la gestion des héritages urbains, les enjeux des territoires et les nouvelles exigences du développement durable.

Des héritages urbains comparables. Ces deux villes furent dans le passé de hauts lieux de l'activité industrielle européenne et ont subi de plein fouet la désindustrialisation. Elles ont été confrontées à des problèmes de dégradation de la qualité de l'environnement urbain avec des quartiers d'habitat ouvrier dégradés, des friches industrielles et des taux importants de pollution (sols, eau).

Des enjeux et des atouts territoriaux proches. Ces enjeux sont fortement liés à l'héritage urbain. Les deux villes confortent leur passage vers une économie postindustrielle, avec des réussites certaines qui restent à renforcer, notamment en diversifiant le tissu économique, en luttant contre l'étalement urbain et en requalifiant les quartiers d'habitat dégradé. Il s'agit pour les deux villes de développer l'attractivité urbaine et favoriser leur compétitivité sur la scène européenne tout en répondant aux besoins locaux et en améliorant la qualité de vie des habitants. Ces deux villes dynamiques

et ambitieuses se caractérisent par une histoire de pouvoir politique fort, incarnées par des hommes et femmes charismatiques, un tissu associatif dynamique, une identité locale forte et une image en plein renouveau grâce à une politique de marketing efficace.

Une approche du développement urbain durable différente. L'approche développée à Manchester est qualifiée « d'entrepreneuriale » : la priorité est mise sur l'aspect économique, la prospérité étant posée comme la condition sine qua non de la durabilité et notamment comme la meilleure réponse aux enjeux sociaux. A Lille, le développement durable est fondé sur les principes de solidarité et d'équité territoriale, et le développement économique est subordonné à ce principe. Dans les deux villes, le volet environnemental a longtemps été le parent pauvre du développement urbain durable, mais les choses évoluent.

Les difficultés rencontrées par Manchester pour mettre en œuvre le développement urbain durable de son territoire sont avant tout culturelles et conceptuelles. Il existe en Grande-Bretagne une grande confusion autour de la notion de développement durable : il n'est pas nécessaire de prendre en compte conjointement les trois volets économique, social et environnemental pour faire du développement durable. Les moyens sont principalement alloués au développement économique et social. Cependant, sous l'influence des approches développées par l'élite urbaine internationale et dans un souci d'attractivité, le positionnement de Manchester évolue vers la conception communément admise. A Lille, les difficultés sont d'abord d'ordre institutionnel. La coordination entre échelle communale et intercommunale pose problème. Les réformes de l'intercommunalité créées pour rationaliser le paysage institutionnel, l'ont compliqué. L'absence de centralisation des compétences à une échelle, rend l'action locale moins efficace. Sur le plan environnemental, la montée des acteurs privés pose la question du partage de la responsabilité environnementale.

Manchester : une régénération urbaine aux effets mitigés

Michael Hebbert

Professeur d'urbanisme à l'institut de développement et d'environnement de l'université de Manchester

La confusion qui existe autour de la notion de durabilité en Grande-Bretagne peut être expliquée ou excusée par la correspondance réelle qui existe entre les objectifs de régénération urbaine et de développement durable. En raison de l'industrialisation précoce du pays, les villes britanniques ont connu une période exceptionnellement longue de périurbanisation, d'émigration de certaines catégories sociales, de désinvestissement économique et d'abandon de territoires. A son arrivée au pouvoir en 1997, Tony Blair charge l'Urban Task Force, une commission présidée par l'architecte Richard Rogers, d'examiner les raisons du déclin économique et démographique des villes dans un contexte national de croissance économique, de création d'emplois et d'augmentation du nombre des ménages. Il en ressort que le malaise environnemental et le déclin économique et démographique des villes anglaises est du à l'échec de l'urbanisme de concevoir la ville comme un lieu choisi pour répondre à des aspirations personnelles en termes de loisirs, de travail et de mode de vie. Le rapport Rogers recommande que le système de planification encourage désormais un développement urbain compact et dense sur des sites déjà industrialisés.

Manchester, une ville toute en contrastes

Cette ville illustre à la fois le déclin urbain et le potentiel de la régénération urbaine. En effet, Manchester a connu une périurbanisation et une fuite des classes moyennes sur une période particulièrement longue. De plus, à la fin du XX^{ème} siècle, des opérations d'éradication des quartiers insalubres et d'aménagement hygiéniste conduisent à l'apparition d'espaces d'urban abandonment,

qui sont situés à la lisière du centre historique où se trouvent les plus hauts niveaux d'accessibilité et d'équipements. Manchester illustre également les potentiels de l'urban renaissance. A la fin des années 1990, des règles urbanistiques à l'échelle de la rue et des bâtiments élaborées pour la zone de renouvellement urbain du quartier de Hulme, ont été étendues à l'ensemble de la ville. Certaines de ces règles ont contribué à la réputation de Manchester en matière de régénération urbaine. L'agglomération manchesterienne se distingue par une surface importante (quasiment celle de Londres avec 1 300 km²) et une ville centre de taille réduite (116 km²). L'agglomération compte 2.5 millions d'habitants, dont seulement 450 000 pour Manchester. La ville centre compte de nombreux quartiers en difficulté et se situe au 3^e rang des collectivités locales les plus pauvres d'Angleterre. Cependant, Manchester est une capitale régionale et le plus grand centre financier et économique du pays après Londres. La ville comprend un niveau d'équipement culturel, sportif et commercial remarquable, ainsi qu'un aéroport. Elle jouit d'une grande stabilité politique (travailliste) qui a permis la mise en place d'un pouvoir local fort. La politique de régénération urbaine conduite par Manchester suit de près les recommandations de l'Urban Task Force. Le développement urbain durable y est envisagé sous l'angle de la régénération physique des friches, des bâtiments vides et des quartiers résidentiels déshérités. Les espaces résiduels ont été comblés, les bâtiments anciens rénovés ou remplacés, et plus de 2 000 appartements sont construits chaque année, la majorité sous forme d'immeubles de taille importante.

L'Est de Manchester connaît de nombreuses opérations de régénération, dont la reconversion des Moulins d'Ancoats, la construction d'un éco-quartier à la place d'un quartier d'habitat dégradé, la transformation d'une friche en « Sportcity », etc.

East Manchester : des opérations de régénération réussies...



© CSTB/DR

La régénération de tous ces quartiers a été orchestrée par une structure partenariale, New East Manchester. En janvier 2007, Sports City a été choisi parmi 68 autres sites pour accueillir le 1er super-casino britannique. Mais ce projet cristallise le malaise suscité par une stratégie de régénération essentiellement fondée sur le développement de la propriété privée plutôt que sur la qualité environnementale et la réponse aux besoins des familles.

En 2007, la ville de Manchester a publié un *Guide du Développement* qui marque une volonté de prendre en compte les exigences du développement durable. Ce guide énonce des normes environnementales en matière de construction (efficacité énergétique, énergies renouvelables, micro-génération, gestion de l'eau et des déchets, principes d'éco-construction et protection de la biodiversité). Mais il s'agit, pour le moment, de simples recommandations reprises dans une poignée de projets "exemplaires".

Concilier reconversion des friches et attractivité urbaine dans l'agglomération lilloise

Annette Groux

Directrice de l'Aménagement et du Renouvellement Urbain à Lille Métropole Communauté Urbaine

Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU) rassemble 85 communes et environ 1 100 000 habitants pour 611,45 km², sur un territoire comprenant deux grandes agglomérations mais dont la moitié est classée en zone agricole. Outre ses compétences « historiques » en matière d'aménagement, de foncier et d'habitat à travers l'élaboration de documents de planification, l'adoption, en juillet 1999, de la loi relative au renforcement de l'intercommunalité place LMCU face à de nouveaux enjeux. Les nouvelles compétences communautaires (développement économique, patrimoine naturel...) s'accompagnent de la création de la taxe professionnelle d'agglomération. LMCU devient un outil stratégique de développement du territoire.

Une armature urbaine et un paysage caractéristiques

La Communauté Urbaine de Lille est constituée de deux pôles urbains : Roubaix- Tourcoing (200 000 habitants) et Lille (230 000 habitants). Ce polycentrisme urbain s'est construit autour de l'activité industrielle et la mono industrialisation textile du XIX^e siècle. Le paysage urbain est très marqué par ce patrimoine mais aussi par la vague de construction de grands ensembles des années 1960-70, les opérations de réhabilitation du centre (Euralille), ainsi que l'arrivée du TGV.

Le territoire métropolitain n'a pas été épargné par la crise industrielle, engendrant chômage, problèmes sociaux et déqualifications urbaines. L'abandon de l'exploitation des mines de houille, le recul des industries, le déclin

du secteur textile et de l'habillement, la réorganisation des modes de transport sont à l'origine de nombreux espaces vacants. En 1993, la région Nord Pas de Calais recensait près de 50% des friches industrielles françaises, essentiellement concentrées dans l'ancien bassin minier, la région de Valenciennes et l'agglomération lilloise.

Les évolutions de l'aménagement et de l'urbanisme

Depuis 1991, LMCU mène une politique de « ville renouvelée » afin de tirer partie des potentiels des territoires déqualifiés pour leur redonner de la valeur, améliorer la qualité de vie des habitants et le développement de l'ensemble de la métropole. Ce principe est inscrit au Plan Local d'Urbanisme (PLU) et se traduit, par la lutte contre l'étalement urbain, notamment en fixant comme objectif la construction de 2/3 des logements dans le tissu existant. La politique de renouvellement urbain prévoit des mesures d'intervention dans des zones prioritaires qui représentent 20% du territoire. Ces zones correspondent à des territoires jugés défavorisés au sens large, susceptibles de subir des inégalités écologiques.

En vertu du décret du 13 septembre 2005, LMCU intervient en qualité de gestionnaire du document d'urbanisme, d'une part, dans le processus de remise en état du site à l'occasion de l'autorisation et, d'autre part, dans la détermination de son usage à l'occasion de la cession d'activité des Installations Classées Pour la Protection de l'Environnement (ICPE).

Un exemple : Onduclair était une « ICPE » dans une zone industrielle de Wasquehal de 1957 à 2005. Dans le cadre de son projet de centre ville, la commune souhaite voir réaliser des logements sur ce site. Lille Métropole a donc été sollicitée pour modifier le zonage des terrains dans le PLU et donner son avis sur l'usage des terrains. La procédure a duré 23 mois, ce qui montre la difficulté en termes de délai lorsqu'un usage autre qu'industriel est envisagé. Le zonage du PLU garde la mémoire de la pollution qui a pu exister sur le site et le pétitionnaire de tout projet doit faire la preuve que le type d'occupation des sols prévu est compatible avec la pollution résiduelle du sol.

Concilier les enjeux publics et les intérêts privés

Devant la forte attractivité que peut constituer une friche, dans un contexte de limitation de l'extension urbaine et de politique volontariste s'agissant du renouvellement urbain, le secteur privé subit de plein fouet la pression foncière induite. D'autre part, les capacités financières du secteur public s'amoindrissent aussi bien pour les collectivités locales que pour l'Etat. Si l'arrivée du secteur privé peut présenter une opportunité en termes d'apport financier et d'expertise, il convient néanmoins d'être conscient que ses intérêts peuvent être opposés à l'intérêt général, communautaire ou communal. Il est souhaitable de définir les modalités à l'avance pour que chacune des parties y trouve son compte, et que chacun amène sa responsabilité dans le processus de renouvellement urbain.

Le principe de précaution étendu signe-t-il la fin du renouvellement urbain ?

Plusieurs circulaires renforcent la politique nationale des sites et sols pollués pour une meilleure protection de la santé et de l'environnement. Conjointement, la jurisprudence fait évoluer le rôle du maire vers une responsabilité accrue en matière de gestion des sols pollués. Le ministère considère que ce n'est pas à la DIRE d'imposer des mesures rendues nécessaires par un changement d'usage et que la gestion des risques éventuels relève des pouvoirs généraux de salubrité du maire, auquel il appartient donc de diligenter les investigations qu'il estime nécessaire. Par conséquent, les communes et les promoteurs privés endossent la responsabilité du changement d'usage notamment vis-à-vis des risques pour la santé des personnes qui occuperont le site. Le rôle du maire évolue donc vers une responsabilité accrue en matière de sols pollués, même si cette évolution n'est pas actée par une clarification de la législation.

De ce fait, mettre en œuvre le principe du renouvellement urbain devient juridiquement complexe au regard des précautions sanitaires à prendre et très onéreux au regard du coup foncier en zone urbaine, des coûts de déconstruction et des coûts de dépollution. L'avenir de cette politique est donc incertain pour la collectivité.

Comment articuler compacité, expansion et fluidité urbaine dans les villes méditerranéennes?

Olivier Soubeyran

Professeur à l'Université Joseph Fourier de Grenoble, Institut de Géographie Alpine, UMR CNRS Pacte-Territoires

La ville durable ressort d'une rhétorique internationale et ses déclinaisons dans différents contextes planificateurs nationaux sont intéressantes. La manière dont la notion de ville durable percole sur les cultures locales et enrichit la notion de développement durable est une question pertinente, ainsi que la comparabilité de cas pour réfléchir au sens du développement urbain durable.

La préservation et le renouvellement urbain sont deux éléments de base d'un développement urbain durable. La question est de savoir ce que l'on entend par renouvellement urbain et préservation sachant que les limites entre les deux sont très poreuses et que servir l'un dessert souvent l'autre. Dès lors, on peut s'interroger sur les logiques à l'œuvre et sur la compatibilité entre préservation architecturale et renouvellement social.

Le problème des échelles a été étudié à travers les expériences allemandes : par rapport au défi de la crise écologique, il existe des réponses territoriales qui ne sont pas transitives. Une solution à l'échelle nationale n'est pas toujours compatible, pour des raisons de logique ou de temporalité, avec la manière dont on conçoit la résolution du problème à l'échelle locale. L'approche planificatrice, prospective, est difficilement compatible avec une approche du développement durable plutôt réflexive voire rétroactive. Les expériences d'urbanisation et d'urbanisme non durables sont jugées en fonction des piliers écologique, économique et social. Or, il n'est plus possible de transférer un pilier dans l'autre : on ne peut plus réduire un problème écologique à un problème social. Une amélioration conséquente sur un des piliers entraîne généralement une dégradation sévère sur un des deux autres. Malgré nos mesures correctives à la marge, l'urbanisme non durable produit ce qui nous détruit et détruit ce qui nous produit. Le grand retournement, proposé par ces modèles urbains durables, consiste à produire ce qui produit et détruire ce qui détruit. La question est alors de savoir comment analyser le fonctionnement des modèles urbains durables par rapport à ce renversement.

Naples et Barcelone : deux approches pour concilier densité et durabilité

Floridea Di Ciommo

Economiste, urbaniste, chercheuse à l'Université Politecnica de Madrid

Traditionnellement, le débat sur la ville durable est centré sur l'analyse des processus socio-économiques et néglige l'analyse des aspects environnementaux. L'approche développée par le courant de la *Politique Ecologique Urbaine* « renaturalise » le débat sur la ville et montre combien l'expérience de problèmes socio-environnementaux concerne aussi le milieu urbain. Comment la notion de développement durable a-t-elle été intégrée dans deux villes ? Quelles démarches, quels outils, quelles évolutions des institutions et des pratiques sont mises en place en faveur du développement durable ? Permettent-elles la mise en œuvre de villes « réellement » durables ? Par développement durable on entend aussi redistribution ou égalité d'accès aux ressources en l'occurrence urbaines. Comment les différentes échelles de gouvernance territoriale promeuvent l'une et l'autre ? Comment l'intégration du développement durable dans l'aménagement urbain par les autorités planificatrices agit-elle sur les conditions d'accès aux ressources urbaines ?

En Espagne et en Italie les compétences de planification territoriale sont décentralisées. Les exigences du développement durable sont intégrées par le biais de politiques de planification urbaine à géométrie variable : chaque région a la compétence pour organiser la planification urbaine et définit ses propres lois de gouvernement du territoire. L'Etat joue un rôle de médiateur pour garantir la préservation et une répartition interrégionale équilibrée et solidaire des ressources sensibles : eau en Espagne, ressources fiscales en Italie.



Quelles conceptions du développement durable ?

Dans ces deux pays, les conceptions de développement durable diffèrent en fonction des échelles territoriales (nationale, régionale et locale). En Italie, le gouvernement national affiche une conception environnementaliste alors que les régions focalisent sur les questions socio-spatiales d'accessibilité aux ressources urbaines.

En Espagne, au niveau national, la conception du développement durable est étroitement liée à la préservation du littoral et des ressources en eau. Toutefois, au niveau régional, cette conception est davantage liée à l'aménagement de l'espace.

L'institutionnalisation du développement durable à Naples débute au milieu des années 1990. Son objectif est d'accroître la cohérence entre les documents d'urbanisme de la région métropolitaine. Il s'agit en particulier de connecter les différents plans urbains, et en particulier de travailler à l'intégration entre les différents plans de réseaux, selon des objectifs socio-économiques (liaison entre les quartiers plus et moins aisés) et écologiques (prise en compte de la biodiversité et des risques volcaniques). Barcelone se caractérise par une planification territoriale régulée par des critères de développement durable : maintien du caractère compact de la ville de Barcelone, stratégie de croissance polarisée par des villes d'équilibre où on doit pouvoir vivre et travailler.

Ces deux villes ont des points communs majeurs : sites géographiques contraignants (relief, littoral), rôle important des experts de la planification urbaine dans la prise de décision politique, mêmes difficultés institutionnelles : toutes deux ont renoncé à l'idée de mettre en place une collectivité territoriale intercommunale pour traiter des enjeux de développement durable, un héritage urbain similaire qui se traduit par une forme urbaine compacte. Cependant, elles intègrent différemment les prérogatives de durabilité au développement urbain. Si Naples tente de rendre la ville compacte plus aérée en créant des parcs urbains

dans les espaces interstitiels, Barcelone fonde son projet urbain sur la reconquête des espaces publics et la création de pôles de centralité urbaine. Dans les deux cas, ces démarches correspondent à une volonté de « renaturaliser » le développement urbain. Il s'agit de rétablir un certain équilibre entre espaces publics et logements à Barcelone, et, à Naples, de soustraire à la construction le peu d'espaces verts disponible en milieu urbain. En conséquence, la rénovation des infrastructures de transport a pour but la qualité et la mobilité urbaine à Naples, tandis qu'elle vise à limiter le mitage périurbain à l'échelle de l'agglomération à Barcelone par le renforcement de la compacité de « villes d'équilibre ».

D'une ville à l'autre, le rapport entre la conception de la ville durable et les démarches développées pour y parvenir varie. A Naples, l'approche est pragmatique et accorde une plus grande importance aux démarches qu'aux conceptions, alors qu'une approche plus théorique et stratégique fonde le modèle de développement urbain durable de la Catalogne. Si à Barcelone, la ville compacte, diversifiée et complexe, devient le modèle à suivre en termes d'écologie urbaine, à Naples, faire advenir la ville durable repose sur la notion d'accessibilité urbaine. Dans les villes italiennes, la planification des réseaux de transports urbains est articulée à la planification spatiale, tandis que dans la métropole barcelonaise, la régénération urbaine a d'abord été fondée sur le renforcement des pôles de centralité urbaine, pour ensuite se traduire par la création d'un réseau de villes compactes en dehors de la région métropolitaine.

Naples : articuler aménagement urbain et planification des infrastructures de transport

A Naples, cette démarche d'articulation entre infrastructures de transport et planification spatiale a conduit les services de planification et de programmation à prendre en considération la question des usages dans les politiques d'infrastructures. Par exemple, les quartiers populaires de la partie orientale (au pied du Vésuve), qui cumulent les handicaps sociaux, étaient isolés du reste

de la ville en raison de la présence d'infrastructures routières. Celles-ci ont été détruites et remplacées par une gare de métro conçue comme un lien entre le centre et cette partie de la ville et comme un nouveau lieu de centralité pour ce quartier. Autre exemple, des quartiers ouvriers du Nord de la ville, qui cumulent aussi précarité sociale et habitat dégradé, ont fait l'objet d'une politique d'amélioration de l'accessibilité en transport en commun, notamment par la construction d'une nouvelle gare les reliant à des quartiers de classe moyenne et aisée. Cependant, cette nouvelle mixité sociale réalisée par les transports en commun a été facteur de tensions sociales, en particulier des conflits entre jeunes.

Barcelone : renforcer la compacité et inscrire le développement de la ville dans un réseau inter-urbain

En 1995, la *Generalitat* élabore un plan territorial pour l'ensemble de la région Catalogne et approuve les plans directeurs et généraux de la ville de Barcelone. Tous ces documents de planification intègrent dans leurs principes les dimensions environnementale, sociale et économique. Ils traduisent une faible prise en compte des dynamiques actuelles du territoire au profit d'une approche qui vise à en impulser de nouvelles : la politique de planification urbaine durable de Barcelone insiste sur des enjeux qui se jouent au-delà de l'aire métropolitaine, dans un arc urbain régional élargi qui doit constituer un réseau de 16 villes canalisant la croissance de la région métropolitaine. Il y a donc une application des principes du développement urbain durable sous deux formes : le maintien du caractère compact de la ville de Barcelone au nom de la durabilité environnementale, et une stratégie de croissance polarisée par des villes d'équilibre où l'on doit pouvoir vivre et travailler.

Cette analyse comparative met en avant une approche du développement urbain durable pragmatique à Naples et stratégique à Barcelone, chacune ayant ses limites. Dans le cas de Barcelone, les dynamiques territoriales

sont insuffisamment prises en compte : les populations iront-elles vivre là où les plans directeurs d'urbanisme prévoient des expansions urbaines ? En voulant étendre le modèle de la ville compacte au réseau des villes moyennes, la planification territoriale vise à créer dans ces villes une diversité de fonctions urbaines et un marché du travail local autonome. Cependant, il n'est pas certain que les outils et les démarches de planification mis en œuvre (règle de proportionnalité un habitant/un emploi...) permettront de reproduire ce modèle de compacité à plus grande échelle. Dans le cas napolitain, l'importance accordée à une planification spatiale au détriment d'une planification stratégique limite l'articulation entre les trois dimensions du développement urbain.



Via Julia (1985)

Barcelone : de l'élaboration du projet urbain à la reformulation d'un projet métropolitain de développement durable

Francesc Magrinya

Professeur à l'Université Polytechnique de Catalogne, département aménagement du territoire et transport

Jusque dans les années 1970, Barcelone ne se préoccupe pas de qualité urbaine. Les choses changent avec le rétablissement de la démocratie, et l'action de la ville se concentre alors sur la notion de projet urbain. L'émergence du discours sur le développement durable marque une nouvelle inflexion qui met la priorité sur la conception d'espaces publics de qualité. On ne peut pas comprendre la transformation de Barcelone sans prendre en compte le rôle de mouvements associatifs des années 1970. Ces associations sont constituées de techniciens, parmi lesquels certains parviennent à se faire élire ou deviennent conseillers municipaux et apportent avec eux une bonne connaissance des problèmes de la ville. Ils font émerger un discours sur la requalification des centres urbains et la monumentalisation de la périphérie, alors considérée comme un espace perdu, de faible qualité urbaine, qu'il faut réintégrer au centre-ville.

Dans les années 1980, le discours hygiéniste s'adapte aux évolutions de la ville et, avec la montée de la « ville de services », le discours devient culturaliste. En réponse aux besoins en équipements et en « espaces de respiration », de premiers espaces (notamment industriels) sont rachetés par la ville pendant la crise industrielle, entre 1975 et 1985. Cette époque est aussi marquée par de nombreuses coopérations entre la ville et l'école d'architecture où flotte alors un esprit novateur.

Le mobilier urbain comme élément de référence

A partir des années 1990, la ville de Barcelone commence à s'intéresser au design de mobilier urbain tout en continuant à récupérer des espaces, comme en témoigne le projet autour de la Ronda de Dalt. La bibliothèque au design de qualité, surplombant un axe passant (la Ronda de Dalt) à proximité d'un quartier de grands ensembles, est une réponse aux critiques faites alors à la ville de Barcelone pour son absence d'investissement dans les transports en commun et le faible niveau d'équipements des quartiers de grands ensembles.



© CSTB/DR

Mobilier urbain avenue Guipuzcoa

La ville méditerranéenne compacte, complexe et diverse

Dans ce contexte de compétitivité et de développement durable, la stratégie adoptée par Barcelone est de mettre en valeur la compacité de la ville en continuant son travail sur l'espace public. L'enjeu est de parvenir à concilier



Quartier de la Ronda de Dalt avant et après

© CSTB/DR

mixité fonctionnelle et développement des transports en commun. Une collaboration entre l'Université et l'Agence d'Ecologie Urbaine a conduit à quelques expériences-pilotes de récupération de l'espace public dans une perspective de développement durable, reprenant les théories de Cerda. Celui-ci a pensé la ville selon quatre principes : indépendance de l'individu dans la maison, indépendance de la maison dans la ville, indépendance des modes de transport (séparation physique au niveau de la voirie), ruraliser l'urbain et urbaniser le rural.

Une réflexion est actuellement menée sur le rapport entre espace public et espace de circulation. Il s'agit de « spécialiser la ville » en dédiant quelques rues à la circulation et en considérant les autres comme des espaces publics. Promouvoir le développement durable consiste à donner la priorité au piéton d'abord, au vélo, puis aux transports en commun et enfin à la voiture. L'aménagement de la voirie est conçu en fonction de ce principe et de celui d'indépendance entre les différents moyens de transport. Des expériences de simulation de circulation selon ces principes ont été menées dans le quartier ancien de Gracia, en choisissant un réseau principal pour les voitures et en détournant les véhicules des rues et ruelles n'appartenant pas à ce réseau. Cette simulation n'entraîne qu'une baisse de 40 000 véhicules à 38.000 par heure. A El Prat de Llobregat, un réseau de rues piétonnes et un réseau cycliste ont été créés pour répondre au conflit qui existe à Barcelone entre ces deux modes de transport. La finalité de ces différents projets est, à terme, d'intégrer les trois systèmes de réseaux de mobilité. La prochaine étape est de supprimer le stationnement sur rue. Pour ce faire, tous les espaces publics susceptibles d'être utilisés comme parkings ont été recensés.

Pour valoriser cette approche, des indicateurs ont été définis en partenariat avec l'Agence d'Ecologie Urbaine pour aider à la décision politique : indicateur de compacité (ex. 2,50m minimum pour le trottoir, critère minimum de l'espace de sociabilité), indicateur de complexité (index de biodiversité de Shannon appliqué à la diversité

urbaine), indicateur de la mixité sociale (croisement entre l'âge ou l'origine géographique des habitants, les équipements publics, les réseaux de transports publics et le réseau piéton).

A l'échelle de l'agglomération, la planification territoriale met la priorité sur la préservation des espaces verts. Un « plan directeur du système côtier » a été mis en place qui permet de récupérer une bande de 500 mètres le long du littoral et de soustraire ainsi à la spéculation immobilière des espaces agricoles ou non urbains. Des pôles de densité en conurbation sont créés pour compacter l'agglomération, avec en toile de fond l'idée de projet urbain, c'est-à-dire d'urbanisation progressive.

AGENDA 21 BARCELONA

Le discours sur le développement durable apparaît avec le mouvement des Agendas 21, qui se traduit d'abord par des initiatives ponctuelles comme l'implantation de panneaux solaires dans un stade. Puis, toute une série de projets expérimentaux voit le jour : « points verts », déchetteries, bus à gaz ... Aujourd'hui, l'agenda 21 comprend 100 mesures.



Bibliothèque au-dessus de la Ronda de Dalt

© CSTB/DR



Vue du site et projet de commissariat

Compacité, qualité environnementale et mixité : les enjeux de la ville dense

Roberto Gianni

Directeur du département planification urbaine de la commune de Naples

Depuis 1945, la surface de la ville de Naples a été multipliée par six. La ville n'a pas su se doter des équipements urbains nécessaires au bon fonctionnement d'une ville moderne et cette croissance urbaine s'est faite au détriment de l'environnement, sans pour autant permettre un développement économique compétitif. Au début des années 1990, la dégradation de l'espace urbain se traduit par un fort étalement urbain avec des zones périphériques caractérisées par un niveau d'équipement et de services publics très faible. Aujourd'hui, l'économie locale est centrée autour du secteur de la construction, réglementé dans les textes mais peu dans les faits. La spéculation immobilière oriente vers ces secteurs des ressources financières considérables au détriment de l'économie locale qui s'appauvrit progressivement. L'absence de planification urbaine ne permet pas au pouvoir politique de répondre aux problèmes majeurs de la ville que sont le faible dynamisme économique et la dégradation environnementale et sociale.

Mobilisation citoyenne face à la détérioration de la qualité urbaine (années 1970-1980)

Dans son film « *Le Mani sulla Città* » (les mains sur la ville), Franco Rosi dénonce la spéculation immobilière qui oriente l'urbanisation vers les lieux remarquables au mépris du document d'urbanisme local, le *Plan Régulateur Général* (PRG). Après une première période qui se solde par l'urbanisation des collines napolitaines avec des constructions de qualité médiocre, une deuxième phase, dans les années 1970, se caractérise par la construction illégale d'immeubles, notamment à *Pianura*, un quartier de la périphérie nord-ouest

de Naples. Puis, à la fin des années 80, la construction de coûteuses et inutiles infrastructures routières génère un 'consuérisme urbanistique' qui épuise les ressources financières et environnementales de la ville. Le bien public est soumis aux intérêts privés des spéculateurs immobiliers qui profitent du pouvoir politique corrompu. En conséquence, la transformation de la ville se fait sans respecter le patrimoine historique et environnemental. Pendant cette période, la détérioration de la qualité urbaine conduit à la sensibilisation croissante d'une partie de la société civile à la cause environnementale. Ce mouvement citoyen se développe et conduit à la formation d'une force politique locale d'opposition. Cette mobilisation citoyenne a permis une meilleure prise en compte de la préservation du patrimoine et de l'identité culturelle napolitaine.

Le tournant de 1993

En 1993, la dégradation de la qualité urbaine et l'inefficacité de la politique communale conduisent à l'élection d'un nouveau maire, Antonio Bassolino. La nouvelle équipe municipale fait de la planification urbaine une des priorités de son programme politique. Un nouveau plan régulateur fondé sur une double stratégie de préservation et de renouvellement urbain pose la base d'un développement urbain durable. Il s'agit de parvenir à une qualité urbaine satisfaisante considérée comme la condition indispensable à un développement économique et social durable de la ville. La préservation concerne principalement les quartiers du centre historique et les rares espaces verts résiduels. Le renouvellement urbain concerne prioritairement deux zones industrielles anciennes avec l'objectif de rendre la ville de Naples compétitive économiquement sur le plan international.

Le nouveau *Plan Régulateur Général* combine intervention, préservation et transformation. Il ne prévoit pas d'extension de l'urbanisation mais le renouvellement des zones urbanisées. Le nouveau PRG introduit dans les politiques locales de développement urbain, des règles partagées qui favorisent la cohésion sociale. Il incite



A Naples, un projet organisé autour d'un grand parc où l'eau est omniprésente

© CSTB/DR

également les acteurs économiques à orienter leurs initiatives de façon à favoriser le développement d'un marché sain plutôt que la spéculation immobilière. Les transformations de la périphérie, notamment des friches industrielles, ont pour objectif de favoriser le développement économique et social par la création d'équipements. A ce titre, la requalification des deux principales zones industrielles de la ville, Bagnoli et la zone industrielle de l'Est, est une réalisation majeure du PRG.

Renforcer les liens entre centre et périphéries

La reconversion de la zone industrielle de l'Est illustre tout à fait la politique de régénération urbaine promue par le nouveau PRG. Cette zone est atypique car elle est proche du centre-ville, et qu'elle regroupe des fonctions urbaines diversifiées. Située sur les bords du Vésuve, elle est riche en eau et constituée de fermes, de logements, d'usines et d'ateliers ; cependant, les établissements industriels prévalent. Le site est peu adapté à un développement économique moderne en raison de la dégradation des espaces urbains, de la présence limitée d'aménités urbaines, des dépôts de pétrole et de l'oléoduc. Ce territoire comporte en outre d'importantes coupures urbaines comme les conduits de l'oléoduc ou les infrastructures routières qui traversent ce territoire sans le desservir.

Ce territoire a pour atout d'être situé à la limite du centre-ville et desservi par le nouveau réseau ferroviaire métropolitain. Le projet de régénération de la ville, qui comporte une zone dense et une zone de faible densité, prévoit 420 hectares de zones d'activité, un parc urbain de 170 hectares traversé par la rivière Sebeto, 18 hectares de boulevard urbain, reliant le site du projet à la gare ferroviaire à grande vitesse. La requalification de cette zone permet de renforcer la centralité de la ville et les liens centre- périphérie. En complément de ce projet, le plan communal des transports prévoit l'extension du réseau métropolitain et la suppression d'échangeurs routiers peu adaptés d'un point de vue environnemental et fonctionnel.

Préserver la mixité des fonctions

Le projet prévoit dans cette zone la réalisation d'un nouveau port de tourisme et d'équipements de loisirs ; l'implantation d'écoles d'ingénieurs et de facultés de droit ; la construction d'un nouvel hôpital et du commissariat central pour la police nationale. Le processus de régénération urbaine est financé par des investissements privés et publics. Les opérations de reconversion des usines, se font selon des critères d'intégration entre bâtiments, voirie et espaces publics. Procéder par projet donne une certaine flexibilité, mais rend plus difficile le contrôle de qualité mené par la commune. Ce mode d'intervention accroît sa responsabilité, car c'est elle qui conçoit le programme de régénération urbaine dans lequel s'inscrivent les différents projets. Le service urbanisme veille à la cohérence entre les différentes opérations urbaines et à limiter au maximum l'intervention financière publique. Ce processus de régénération accroît la valeur du sol et les acteurs publics, en particulier l'autorité régionale et la commune de Naples, ont un rôle d'arbitrage important à jouer pour éviter, par exemple, que de grandes surfaces commerciales se substituent à l'implantation d'entreprises de production. Pour se faire, elles soutiennent l'implantation des activités de production, ne présentant pas de risques pour l'environnement.

Transformer un territoire en conciliant qualité environnementale et attractivité économique

La zone à faible densité est actuellement occupée par les dépôts de pétroles et l'opération de requalification urbaine en requière la délocalisation. Il s'agit d'une opération coûteuse et complexe car elle relève de plusieurs institutions. Dans ces opérations de délocalisation, les sociétés pétrolières sont soutenues par une société mixte d'aménagement, *Napoli Orientale*, composée par des représentants de la commune, de la région, de la province, de l'autorité portuaire, des unions patronales et des syndicats. L'idée centrale

du projet est d'organiser la régénération urbaine de la zone autour de la création d'un parc de 170 hectares. L'objectif est de reconstituer un paysage dominé par l'eau et d'accueillir dans les moulins, les bâtiments agricoles et industriels des activités économiques liées à l'environnement. Ce parc urbain sera entouré d'équipements sportifs et de loisirs compatibles avec le développement durable. Il est encore trop tôt pour évaluer ce projet, mais les nouvelles règles d'urbanisme semblent être cohérentes avec les objectifs du développement durable car elles prennent en compte l'héritage historique et environnemental de Naples, et permettent de concilier croissance économique, économie d'espace et identité culturelle.

Le plan de reconversion urbaine de la zone industrielle de l'Est, qui s'étend sur plus de 200 hectares a pour objectif de substituer aux anciennes implantations industrielles des activités de haute technologie dans un contexte urbain de qualité. Il est ainsi prévu de créer un grand parc urbain, des infrastructures routières et de nouvelles gares métropolitaines. De nombreux acteurs participent à la requalification de ces zones industrielles directement ou indirectement. Il existe des conflits d'intérêts notamment entre les entreprises pétrolières qui ne sont pas toutes d'accord sur leur délocalisation, l'autorité portuaire de Naples à la recherche de nouveaux espaces urbains pour élargir ses propres activités, et les associations de citoyens qui réclament des espaces publics étendus et de bonne qualité. La réalisation de ce plan de renouvellement urbain se heurte aux coûts élevés et aux délais liés au transfert des activités pétrolières, la hausse des prix du marché immobilier suite à l'approbation du nouveau plan régulateur, qui peut constituer un obstacle à l'implantation de nouvelles activités de production.

Le développement urbain durable en Allemagne

Denis Bocquet

Chercheur au CNRS-LATTS, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Université de Marne-La-Vallée

L'analyse de la position allemande permet de réfléchir à ce qu'est la ville durable et aux moyens de la construire, mais aussi aux ambiguïtés que le discours de la ville durable porte en lui. Qui doit faire la ville durable, et comment ? Comment articuler les choix locaux et les choix nationaux ? Comment les mêmes personnes peuvent faire des choix locaux tout en entérinant des choix nationaux qui les contredisent ? L'écologie politique en Allemagne se situe dans ce grand écart, entre le local et le national. Il est nécessaire de replacer les analyses du développement urbain durable à l'échelle locale sur ces fondements nationaux. Il faut se défaire de l'image qu'on a souvent en France, d'un pays où priment les pouvoirs locaux. Le gouvernement fédéral en Allemagne et les Länder jouent un rôle important y compris dans le domaine de l'urbanisme. Il ne faut pas oublier que l'Allemagne est un pays qui reste la locomotive industrielle de l'Europe et dans lequel, le discours sur le développement urbain durable ne s'oppose plus politiquement à la croissance et à ce qui en garantit la pérennité. On peut également se poser la question du développement urbain durable d'un point de vue quantitatif. Dans un pays où l'on organise des forums urbains sur le recyclage des ordures ménagères, des choix énergétiques infiniment plus importants sur le plan quantitatif ne donnent pas lieu à ces mêmes débats. La décision prise par M. Schroeder, alors chancelier, de faire reposer le secteur énergétique allemand sur le gaz russe et le charbon importé engage le pays sur au moins cinq décennies. Ce choix s'est fait alors que le parti « vert » était au gouvernement, sans pour autant occasionner de démission. Le choix de l'Allemagne est celui de la sécurité énergétique et

de la normalisation des rapports avec la Russie, plutôt que celui de l'idéologie du développement durable. Cela n'empêche pas qu'en matière de villes durables dans ce pays, de nouvelles normes écologiques ont été établies aux différentes échelles territoriales, notamment en matière d'habitat.

La spécificité de la conception allemande du développement urbain durable se situe au niveau de la qualité de la construction et de la participation. En matière d'urbanisme, l'Allemagne est très marquée par l'héritage idéologique de la « ville verte », qui est l'un des grands classiques de la théorie urbaine du XIX^{ème} siècle. Cependant, à la fin du XX^{ème} siècle, la ville verte mais étalée soulève des interrogations, à l'heure où la ville compacte est considérée comme plus vertueuse en termes de bilan énergétique. Ce retournement de valeurs génère une réflexion sur la valeur du vert urbain, à l'inverse de celle que l'on peut connaître en France où l'on part d'une situation de ville compacte. Comment corriger cette forme urbaine héritée et quelle forme urbaine promouvoir ? Comment promouvoir un accès à la propriété dans un pays où la majorité des habitants sont locataires, sans favoriser l'étalement urbain ? Certaines évolutions sociétales entrent en contradiction avec l'idée du développement urbain durable.

L'Allemagne est très en avance en matière de normes de construction qui permettent d'améliorer le bilan énergétique et dans le domaine de l'incitation à l'expérimentation énergétique sur l'habitat. En revanche, de grandes questions émergent dans le domaine des transports. En effet, dans un pays qui a misé sur l'automobile, en exporte énormément et a fondé l'image de son territoire sur le réseau autoroutier, quelle place faire aux transports publics ? L'autre grande question est le destin de la planification régionale. L'Allemagne a une très grande tradition de réflexion en la matière, mais paradoxalement, à l'heure du développement urbain durable, elle se trouve dans une situation institutionnelle et politique de remise en question des mécanismes de la planification régionale.

Munich, une ville prospère de l'Ouest

Munich a réussi à construire dès les années 1990, un discours de marketing urbain sur le développement urbain durable en lien avec un important travail sur la forme urbaine. En 1993, elle met en place un programme de développement urbain durable, dont le mot d'ordre est de lutter contre l'étalement et pour la concentration urbaine. La ville s'est montrée pionnière en matière de prise en compte de la valeur quantitative du CO₂. Dès le milieu des années 90, un bureau municipal tente de réfléchir sur les bilans énergétiques et sur le moyen de les améliorer, notamment en changeant la logique des réseaux de transport. Il s'agit notamment de combattre la « radialité » de ces réseaux pour essayer de favoriser l'urbanisation, non plus dans un étalement contrôlé, mais autour des points nodaux de transport. La ville organise également un système de hiérarchisation des voies, notamment avec la généralisation des « Zones Tempo 30 » et le développement de la vitesse à 30km/h dans les quartiers à l'intérieur des voies importantes. La canalisation et la hiérarchisation des flux permettent d'améliorer le confort acoustique et de contribuer à une meilleure qualité de la vie urbaine.

Berlin, une ville qui peine à surmonter les contradictions

A Berlin, au-delà de l'Agenda 21 municipal, chaque quartier a son propre Agenda 21. Cette ville est aussi marquée par une forte expérience de la participation mais la politique sociale est davantage en jeu que la politique environnementale. La ville de Berlin montre toutes les ambiguïtés de la lutte contre l'étalement urbain en Allemagne avec, malgré des incitations, une difficulté de la planification régionale au-delà des limites de la commune. Toutes les petites communes de la périphérie attirent des lotissements de berlinois en mal d'accès à la propriété. La ville qui était déjà énorme s'est encore plus étalée le long des autoroutes.

Hanovre, une conception de l'intercommunalité politique et citoyenne qui favorise un développement urbain durable

Ursula Paravicini

Architecte, professeure à l'université Leibnitz de Hanovre

En Allemagne, Hanovre est considéré comme exemplaire en matière d'intercommunalité et de développement durable. Cette capitale politique du *Land* de Basse-Saxe est une agglomération majeure de l'Allemagne du Nord qui connaît un repositionnement stratégique au centre de l'Europe élargie. Le processus extrêmement rapide de désindustrialisation/reconversion vers la société de services, accompagné de l'afflux massif de populations d'origine allemande souvent peu qualifiées provenant de l'ex-Union Soviétique, de Pologne et de Hongrie, renforce les tendances de polarisation sociale et d'inégalité d'accès aux ressources de la ville. Face à ces enjeux et alors que l'agglomération de Hanovre est marquée par une périurbanisation diffuse, se pose une question centrale : comment concilier les objectifs d'égalité sociale et territoriale avec la volonté de stimuler et accroître un dynamisme économique capable d'assurer la compétitivité de l'agglomération ? C'est par le biais de la politique urbaine et de la structuration intercommunale qu'Hanovre a choisi de répondre à ces questions.

L'intégration de la participation citoyenne comme élément constitutif de l'intercommunalité et du développement durable comme objectif de la planification urbaine est fortement liée aux mobilisations citoyennes des années 1970 nourries par le mouvement étudiant de 1968 et plus tard par les militants Verts. Cependant, il faut attendre l'arrivée, d'abord, d'un maire social-démocrate à la tête de la ville de Hanovre au début des années 1980 et ensuite, en 1990, d'un gouvernement de coalition Sociaux Démocrates (SPD) – Verts (*Bündnis 90 / Die Grünen*) à la tête du *Land* pour que l'intercommunalité joue un rôle majeur dans

la politique de Basse Saxe. Le processus de construction de l'intercommunalité aboutit en 2001 à la création de la *Region Hannover*, qui réunit autour de la ville centre des villes petites et moyennes et des communes rurales. Trois aspects majeurs caractérisent la conception politique et citoyenne de l'intercommunalité :

Une structure politico-institutionnelle élue au suffrage universel et instaurant juridiquement la participation citoyenne

Les institutions intercommunales sont constituées de l'assemblée intercommunale, du conseil intercommunal, du gouvernement de la *Region Hannover* et du Président(e) élu(e) également au suffrage universel. Le principe de participation citoyenne peut prendre la forme d'initiatives initiées par les citoyens et de décisions prises par ces derniers dans ce cas clairement définis .

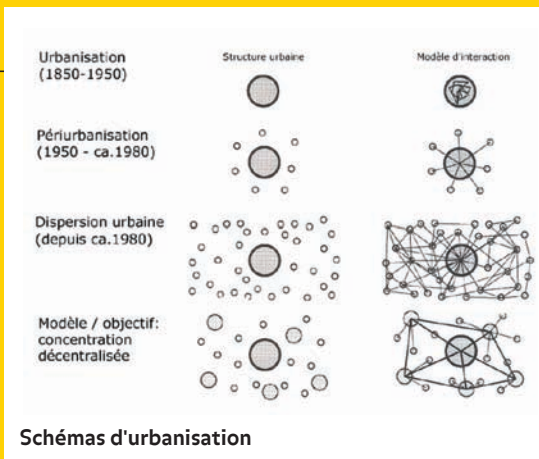
Une politique de développement durable portée par un Agenda 21 créatif

La politique de développement durable de l'intercommunalité est un prolongement de celle engagée par la ville de Hanovre. En 1995, en signant la *Charte d'Aalborg*, la ville lance la mise en œuvre d'un Agenda 21 local : démocratie locale par la participation citoyenne ; sauvegarde des biens collectifs comme le climat, l'eau, les espaces verts ; mesures incitatives vers des modes de vie et de consommations responsables ; planification spatiale équilibrée ; amélioration de la mobilité pour tous ; mesures préventives de santé ; aide à l'économie locale innovatrice ; responsabilité globale de l'action locale.

L'Agenda 21 mis en œuvre à Hanovre correspond à une vision à long terme, solidaire entre générations, pays et groupes sociaux. Il vise à associer les dimensions sociales, économiques, environnementales et politiques. Elle accorde une place centrale à la démocratie locale en initiant la participation citoyenne sous des formes multiples.

Domaines de compétence des structures intercommunales et principe de péréquation financière entre communes

Les compétences des structures intercommunales concernent les transports collectifs, la planification



spatiale, économie et emplois, hôpitaux, aides sociales, aides aux jeunes, écoles professionnelles, évacuations des déchets, planification et promotion du logement social. Cette énumération rend compte du fait que les transports collectifs, la planification spatiale, l'économie et l'emploi relèvent des compétences centrales de l'intercommunalité. Le regroupement des compétences dans une seule main favorise une politique urbaine cohérente. Ceci constitue une condition indispensable – sans pour autant être une garantie – au développement durable de l'agglomération.

Juridiquement, la *Region Hannover* est une collectivité territoriale qui exerce une autorité administrative directe et un contrôle de légalité sur les communes de l'intercommunalité. Le principe de péréquation des charges financières est une condition indispensable pour que l'intercommunalité puisse assumer ses domaines de compétence. Même si les compétences de l'intercommunalité et de son autorité administrative sont définies de manière précise, les organes de l'intercommunalité jouent un rôle de modérateur entre communes et citoyens. La conception de l'intercommunalité mise en œuvre à Hanovre se caractérise par une culture de la négociation et du consensus.

Démarches et concepts visant un développement durable

Rappelons le rôle joué par le mouvement associatif, les militants, puis les élus politiques du parti des Verts dans la création, tant de l'Agenda 21 local que de l'intercommunalité. Il n'est pas surprenant dans ce contexte que les préoccupations et les objectifs dans les domaines écologiques et environnementaux occupent une place centrale dans les démarches de développement durable. Ainsi, en 1992, le point de départ de l'Agenda 21 est marqué par l'engagement d'abaisser de 25 % les émissions de CO₂ jusqu'en 2005 (sur la base des valeurs mesurées en 1990), et de renoncer au nucléaire. La même année, la Ville initie un programme de protection du climat auquel s'associe l'intercommunalité

qui vise à réduire de 60 % les gaz à effet de serre d'ici à 10 ans. Ce programme a fait l'objet d'une coopération entre une multitude d'acteurs locaux, privés et publics (la Ville, la *Region Hannover*, la société d'électricité et de gaz de la Ville, des associations, les chambres de commerce et d'industrie, etc.). Des mesures exemplaires sont mises en œuvre comme la création d'une société d'électricité et de gaz de la Ville utilisant les biomasses, des programmes incitatifs et pédagogiques concernant l'économie d'énergie auprès des entreprises, des ménages et des écoliers ou la mise en œuvre d'une stratégie intersectorielle des mobilités douces à l'échelle intercommunale. Pourtant, c'est dans le domaine énergétique que se trouvent les plus grandes contradictions et obstacles. En Allemagne, pays le plus motorisé d'Europe, le lobby automobile est particulièrement puissant ; en Basse Saxe se trouve l'entreprise *Volkswagen* qui pèse de tout son poids sur l'économie de la Ville et du *Land*. Les conflits d'intérêts entre des citoyens - cyclistes, et les tenants du lobby automobile sont patents. Dans cette configuration d'intérêts divergents, le rôle de médiateur de l'intercommunalité et ses programmes diversifiés à caractère incitatif et pédagogique destinés à une mobilisation citoyenne sur des objectifs définis en commun dans le cadre de l'Agenda 21, sont d'autant plus importants.

Les autorités intercommunales sont chargées d'élaborer la planification spatiale de l'ensemble du territoire intercommunal en visant un développement durable. À cette fin, la planification, très contraignante, a une dimension stratégique intégrant l'aménagement urbain, la préservation environnementale, le développement économique et social. Afin de réussir un développement durable, la planification spatiale doit répondre aux problèmes majeurs : désindustrialisation et multiplication des friches industrielles, périurbanisation et mitage résidentiel des communes périphériques, inégalités sociales et écologiques, vieillissement et stagnation démographique. Pour cela, elle peut s'appuyer sur les atouts économiques et environnementaux qu'elle doit valoriser pour accroître l'attractivité de la ville. Face à ces enjeux, la planification spatiale durable est basée sur deux concepts centraux :

La « ville des petits pas » est un concept intersectoriel de développement durable combinant une dimension sociale (accessibilité de tous aux équipements et services) avec une dimension écologique et environnementale (réduction de la mobilité des personnes, préservation environnementale).

La « concentration décentralisée » organise à l'échelle du territoire intercommunal l'urbanisation autour des pôles de croissance hiérarchisés. A cette fin, les documents d'urbanisme fixent les taux de croissance urbaine et des règles contraignantes de localisation des activités résidentielles et économiques. Ainsi, les communes qui ne disposent que des faibles infrastructures commerciales et peu de services de proximité n'ont droit tout au plus qu'à 50 % de croissance urbaine. Mais c'est surtout l'accessibilité par les transports collectifs qui détermine le taux de croissance urbaine admise. Au même titre que le concept de « ville des petits pas », ce concept de « concentration décentralisée » articule ainsi des dimensions sociales et environnementales dans une visée de développement durable.

La planification spatiale favorise la dimension environnementale à la dimension sociale - nettement. La sauvegarde et le développement cohérents des espaces verts ont toujours été une priorité dans la planification spatiale de Hanovre à l'échelle du territoire intercommunal. Il est intéressant de noter qu'en dehors des espaces verts, les espaces publics urbains n'ont bénéficié que d'une attention fort limitée. Le quartier de *Kronsberg*, projet d'habitat durable, réalisé à l'occasion l'exposition universelle de 2000 à Hanovre. Grâce à des subsides exceptionnels du gouvernement fédéral et du *Land*. En intégrant, à côté des réalisations d'habitat du secteur privé, des logements sociaux, *Kronsberg* se distingue des réalisations actuelles en Allemagne où on ne construit plus de logements sociaux. La contradiction entre les objectifs de développement durable de l'intercommunalité actuelle de Hanovre et les politiques nationales est ici flagrante. Le projet de *Kronsberg* est expérimental sur le plan écologique et environnemental.

L'expérimentation a porté sur tous les niveaux de la conception et de la réalisation : du concept urbanistique d'un quartier « vert » et de son articulation avec le paysage, aux concepts de captage d'eau de pluie et de ruissellement dans l'environnement paysagé, jusqu'aux expérimentations en matière d'isolation thermique, d'économie d'énergie ou de production d'énergie solaire.

A partir de ces expérimentations, Hanovre a réussi à initier des transferts de connaissances à l'échelle intercommunale. De nouvelles règles en matière de production d'économie d'énergie et de ruissellement des eaux pluviales (constructions existantes et neuves) ont été édictées. Les professionnels de la construction, de l'architecture, de l'urbanisme et du paysagisme ont adopté des nouvelles démarches plus écologiques.

Hanovre met l'accent sur la nécessité de comprendre le développement durable comme un processus continu et une vision dans la longue durée articulant dimensions sociales, écologiques, économiques et politiques. Dans la mise en œuvre concrète de la planification spatiale, les dimensions écologiques et environnementales se trouvent au centre des préoccupations, tandis que la dimension sociale reste le parent pauvre. Il y a un décalage entre les objectifs déclarés de développement durable et les démarches et outils à disposition, l'absence d'une politique d'habitat social étant le plus grand handicap. Dans ces conditions, la planification spatiale ne peut pas être considérée comme aboutie. Hanovre montre cependant l'exemple d'une conception politique et citoyenne de l'intercommunalité. L'élaboration des orientations stratégiques de développement durable est associée à des formes multiples de participation citoyenne. Celle-ci permet de motiver les acteurs locaux sur les objectifs de développement durable, de mobiliser leur intelligence collective sur des projets d'intérêt général et de fédérer les actions sur des problèmes prioritaires. Les limites inhérentes à un tel processus sont les pesanteurs qui en découlent. Ils peuvent cependant être largement compensés par l'adhésion des citoyens à des projets définis en commun.

Jean-Loup Dubrigny

*Secrétaire général du Conseil National des Villes,
Directeur du programme URBACT*

Une conférence internationale sur le « land use » ou les modes d'occupation des sols, vient de se tenir à Stuttgart. Le ministre allemand délégué à la Construction et à la Ville a déclaré que le gouvernement fédéral était très préoccupé par la consommation d'espace. Actuellement 115 hectares supplémentaires par mois sont consommés pour la construction au niveau national. L'objectif politique est de ramener cette consommation à 20 hectares en 2020. Ces chiffres sont frappants et jamais en France un ministre n'a tenu un tel discours stratégique. Bien entendu, cette réflexion est liée à l'utilisation et à la reconquête de l'espace disponible dans les villes allemandes. La requalification urbaine, c'est la récupération d'espaces délaissés, c'est la « réinvention » de la ville compacte, etc. Mais dans certaines villes comme à Leipzig, il n'est pas possible de développer ce modèle compte tenu de tout ce qui a été détruit pendant la guerre. Un concept de « ville perforée », extrêmement intéressant, a donc été inventé. La ville a été cartographiée : des secteurs de développement et des secteurs qu'il faut entretenir ont été définis. D'autres ont été mis de côté, pour développer des espaces verts, des espaces de transition qui seront peut-être utilisés dans l'avenir. D'autre part, le Maire de Stuttgart a déclaré que dans les cinq années qui viennent, la ville allait dépasser un seuil de plus de 50% d'enfants d'origine émigrée dans les écoles. L'impact des changements démographiques est

extrêmement fort en Allemagne mais aussi dans une grande partie de l'Europe de l'Est et une partie du territoire français. Le vieillissement et la diminution drastique de la natalité constituent des enjeux majeurs pour nombre de villes en Europe.

Certains points sont très importants à prendre en compte. Les questions des changements démographiques qui sont en train de modifier nos villes à toute vitesse. Les questions de flux migratoires qui sont extrêmement impressionnants, surtout dans l'Est de l'Europe, mais aussi dans des villes comme Barcelone ou plus encore Séville. Dans ces villes encore «émigratrices» il y a dix ans, on voit des inversions importantes de flux migratoires. Ce phénomène est économiquement et culturellement compliqué à vivre. Les questions liées à la globalisation et ses conséquences économiques, notamment en matière d'installations et de départs d'entreprises. Les cycles sont devenus extrêmement rapides. On observe des départs d'entreprises installées dans les pays de l'Est les plus riches (Hongrie, République Tchèque) vers la Roumanie et la Bulgarie, puis vers la Moldavie, la Géorgie ou l'Ukraine. Ces déplacements successifs s'opèrent en moins d'une décennie.

La vitesse de ces modifications est impressionnante. Les villes doivent réagir à des situations qui évoluent en moins d'une décennie et changer de cap. Comment faire la ville durable dans ces conditions ?

Le plan | urbanisme | construction | architecture | PUCA depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

Organisé selon quatre grands départements de capitalisation des connaissances : **Sociétés urbaines et habitat** traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; **Territoires et aménagement** s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; **Villes et architecture** répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; **Technologies et construction** couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment ; le PUCA développe une recherche incitative sur le **Futur des villes à l'impératif du développement durable**.

Ce plan 2007-2012 se décline, selon huit programmes finalisés dont les objectifs de recherche répondent aux défis urbains de demain. Ces programmes sont accompagnés par des ateliers thématiques de bilan des connaissances et des savoir-faire, ainsi que par des programmes transversaux à l'échelle des territoires et des villes et à l'échelle européenne avec la participation du PUCA à des réseaux européens de recherche.

Le PUCA, par ailleurs, assure le secrétariat permanent du programme de recherche sur l'énergie dans le bâtiment.

plan urbanisme construction architecture

► Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun

Planification sociale de l'urbain et services publics
Citoyenneté et décision urbaine
Intercommunalité et métropolisation
Normes et fabrique du bien commun

► Le renouveau urbain

Rénovation urbaine et mixité sociale
Renouvellement et recomposition des quartiers
Créativité et attractivité des villes

► L'avenir des périphéries urbaines

Territoires urbains et sûreté
Architecture de la grande échelle
Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité
Systèmes périurbains et coûts d'urbanisation
Dynamiques et pratiques résidentielles

► Comportements résidentiels et défis démographiques

Vieillesse de la population et choix résidentiels
Habitat et services aux personnes âgées
Évolutions démographiques et inégalités territoriales

► Accès au logement

Trajectoires résidentielles
Recompositions institutionnelles de l'offre de logement
Modes et formes de l'hébergement
Économie foncière et immobilière

► L'innovation dans l'architecture et la construction

Le futur de l'habitat
Logements optimisés : coûts, qualité, fiabilité, délai
Concept qualité, habitat, énergie
Observatoire des bâtiments durables
Palmarès de l'innovation
Évaluation énergétique du patrimoine existant (PREBAT)
Bâtiments démonstrateurs (PREBAT)

► Territoires et acteurs économiques

Espaces urbains et dynamiques économiques
Lieux, flux, réseaux dans la ville des services
Développement économique local et mondialisation
Économie de l'aménagement
Attractivité des territoires

► Vers des villes viables et acceptables

Politiques territoriales et développement durable
Risques technologiques : enjeux économiques et territoriaux
Villa urbaine durable
Quartiers durables
Aménagement et démarches HQE
Collectivités locales et politiques énergétiques (PREBAT)
Collectivités locales et défi climatique (PREBAT)

PUCA - plan urbanisme construction architecture

Grande Arche de la Défense - Paroi Sud
92055 La Défense cedex
tél. 01 40 81 24 72 - fax 01 40 81 63 78
www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca