



Les villes européennes en question

VIIIe Biennale européenne des villes et des urbanistes
XXXe Rencontre nationale des agences d'urbanisme – Nancy

Synthèse du séminaire préparatoire du 1er avril à Paris

FRANÇOIS DUGÉNY, directeur général de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme - Ile-de-France, a introduit la journée par un mot de bienvenue et rappelé que l'IAU s'intéresse depuis de nombreuses années aux villes européennes, auxquelles il a consacré plusieurs publications¹. Il a également invité les participants au colloque organisé en collaboration avec l'OCDE et le réseau Métrex qui aura lieu le 15 mai au siège de l'OCDE à Paris, sur le thème « Un nouveau sens pour la planification : développement durable et métropoles ».

MARCEL BELLLOT, délégué général de la FNAU, et **JACQUES CHARLOT**, directeur général de l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération nancéenne, organisateurs de la prochaine rencontre des agences d'urbanisme, qui aura lieu du 2 au 4 décembre prochain, ont rappelé les objectifs de ce séminaire, destiné à préparer et à nourrir les thèmes qui seront développés au cours de la rencontre de Nancy :

- Existe-t-il véritablement un modèle de « ville européenne », en quoi diffère-t-il précisément des autres modèles urbains (ville américaine, asiatique, pays « émergents »...) et quels atouts spécifiques leur donne-t-il dans le contexte de la crise mondiale actuelle ?
- Quels effets concrets le quadruple défi économique, énergétique, social et démographique actuel a-t-il aujourd'hui (et aura-t-il demain) sur les villes européennes, et comment s'y préparer plus efficacement ?
- Et enfin sur quels leviers ou méthodes originales ou nouvelles les villes européennes peuvent-elles engager cette nouvelle étape historique de leur dynamique de développement ?

¹ Cf. notamment *Grands projets urbains en Europe*, Cahiers de l'Iaurif n°146, mars 2007, et *Vers une mobilité durable en Europe*, Les Cahiers – IAU-IdF n°150, mars 2009.

JACQUES CHARLOT a également mis l'accent sur la double dimension de cette biennale européenne, à la fois lieu d'échange à vocation internationale, près de quinze ans après la première édition qui avait eu lieu à Lyon en 1995, et rencontre à dimension opérationnelle, à travers la question de la performance de la ville : aménités urbaines, attractivité, compétitivité économique, développement durable... Il a proposé que la « ligne stratégique » de la rencontre soit organisée autour des défis actuels : « La crise économique repositionne la ville et légitime la question de son renouvellement dans une perspective durable ».

> LE « MODELE » DE LA VILLE EUROPEENNE EXISTE-T-IL ?

CHRISTIAN VANDERMOTTEN, professeur à l'Université libre de Bruxelles, intervenant sur le premier thème du séminaire, a justement évoqué les spécificités et les défis auxquels la ville européenne est confrontée. Il a rappelé que le « modèle » de la ville européenne est le produit d'une longue histoire, s'articulant autour de deux types de cités : les villes du Nord de l'Italie (Venise, Gênes...) influencées et influençant la partie orientale de la Méditerranée ; et les cités du nord-ouest de l'Europe (Anvers, Amsterdam, Hambourg, Stockholm), dominant l'espace de la mer Baltique. « La ville européenne s'est construite sur la base d'une économie marchande et non d'abord en tant que lieu d'exercice du pouvoir par une autorité centralisée. Dans cette ville historique, un rapport particulier s'instaure entre la cité et les marchands, puis entre la cité et le pouvoir politique. Il ne s'agit pas d'un pouvoir totalitaire. Dans la Bruxelles médiévale, les lieux du pouvoir sont multiples : l'église, le château, le marché... »

« À la Renaissance, un glissement s'opère vers la façade atlantique, a expliqué Ch. Vandermotten. Au début du XVIIIe siècle, la moitié de la population des grandes villes européennes est ainsi localisée dans des espaces portuaires marchands. Un phénomène que la Révolution industrielle confirme, sans contester la puissance de ces villes ouvertes sur le monde. La ville contemporaine, bien qu'en rupture avec la tradition de production manufacturière sur les lieux du pouvoir, s'inscrit encore dans cette logique de flux. Et la ville actuelle n'a pas renoncé à innover un *hinterland* dynamique plutôt que de l'appauvrir en l'instrumentalisant »,

Ces points communs aux grandes villes européennes s'accompagnent pourtant de différenciations notables, en termes de densité, de périurbanisation ou de disparités sociales. Plusieurs « modèles » cohabitent ainsi : les villes de l'Europe du Nord, par exemple, sont moins denses que leurs homologues de la Méditerranée ou d'Europe orientale (après 1945), et plusieurs types d'organisation territoriale sanctionnent les divisions sociales (« riches » au centre et « pauvres » en périphérie en France, « pauvres » au centre et « riches » en périphérie en Grande-Bretagne, « blocs sociaux » juxtaposés aux Pays-Bas ou en Allemagne). Les villes qui n'ont pas eu le souci de préserver une certaine mixité ne disposent plus aujourd'hui des outils leur permettant d'agir efficacement dans ce domaine. Avec seulement 8 % de logements sociaux aujourd'hui, Bruxelles s'est privée de moyens d'action.

Les cinq grands défis des villes européennes sont les suivants, selon Christian Vandermotten : le défi de la compétitivité et de la globalisation ; celui de la « dualisation sociale » ; la déconnexion entre logiques économiques et logiques d'emploi ; la question de la gouvernance métropolitaine ; et enfin les défis touchant à la culture, au patrimoine et à la qualité de l'environnement.

Pour simplifier, les villes « gagnantes » sont les métropoles fortement insérées dans des grands réseaux et qui dégagent un PIB supérieur à la moyenne nationale, ce qui est le cas de la plupart des capitales européennes (sauf Berlin et Vienne). Cette évolution ne va pas sans effets pervers. Ainsi la croissance des capitales des ex-pays de l'Est s'accompagne-t-elle d'un appauvrissement des villes secondaires. De même, le développement exponentiel de « villes globalisées » comme Londres, Paris ou Bruxelles produit de très fortes disparités entre la ville-centre, la périphérie ou les quartiers péricentraux pauvres. Quant aux villes « perdantes », elles sont, selon le Pr Vandermotten, liées à la permanence d'un appareil industriel, fut-il irrigué par les nouvelles technologies. Elles n'atteignent pas les résultats des métropoles inscrites dans l'économie dite « immatérielle » et perdent le plus souvent de la population. Plus grave, il existe une certaine corrélation entre la typologie de ces villes « perdantes » et celle des catégories sociales défavorisées sur le même territoire, en termes de qualification ou de revenu disponible.

Deux problèmes se posent toutefois à l'ensemble des villes européennes :

- une relative déconnexion entre les logiques économiques et celles de l'emploi, qui entraîne de nombreuses difficultés (déficit de mixité sociale, mobilité contrainte pour chercher du travail, gestion délicate de l'immigration...),
- une inadéquation entre aire fonctionnelle et aire politique, qui contribue à renforcer les tensions et les déconnexions déjà évoquées, entraînant une répartition inégalitaire des charges d'équipement et de mobilité des villes au détriment des villes centres.

Les principaux facteurs de développement des villes européennes, a conclu le Pr Vandermotten, sont connus : la présence d'un tertiaire marchand actif et d'emplois métropolitains supérieurs, le positionnement international (institutions, structures d'accueil et de congrès...), la densité des relations entre les entrepreneurs et les autorités locales, la qualité des ressources humaines, naturelles et patrimoniales, la capacité à mutualiser les coûts d'infrastructures de mobilité sur un large territoire, notamment.

• DÉBAT

JACQUES CHARLOT a interrogé le Pr Vandermotten sur le rôle des réseaux dans le développement des grandes villes. Celui-ci a suggéré que cette mise en réseau n'était sans doute pas décisive pour leur compétitivité, car « l'économie en réseau ne demande pas son avis aux villes ». En revanche, « la promotion de leurs atouts et la régulation des dimensions sociale et environnementale du développement est une nécessité pour les autorités urbaines, y compris dans le cadre de réseaux d'influence et de coopération. »

GÉRARD BLANC, directeur de l'Agence d'urbanisme de la région dunkerquoise, s'est interrogé sur la manière dont les villes européennes peuvent s'organiser pour « fixer un certain nombre de flux issus du nomadisme mondial », par exemple les clandestins. Pour Christian Vandermotten, ces populations ne se trouvent pas dans la même situation historique que les immigrés de la fin du XIXe siècle ou ceux qui sont venus en Europe dans les années 50 et 60 pour faire face à des besoins d'équipement ou de production supérieurs aux capacités de la main d'œuvre locale : « Cette immigration était sollicitée et structurée par des dispositifs puissants (les syndicats, les églises, le logement social...). Aujourd'hui, l'intégration par le travail n'est plus aussi opérante et d'autres moyens d'insertion passent soit par le communautarisme ou le repli identitaire, soit par la multiplication d'emplois "informels" ou marginalisés, à la périphérie des grands systèmes d'intégration privés ou publics. »

Enfin, répondant à **CLAUDE RAYNAL**, vice-président du Grand Toulouse et président de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine, sur la question de la « déconnexion » entre économie et emploi, Christian Vandermotten a indiqué : « Les grandes régions métropolitaines créent bien sûr de l'emploi, mais moins qu'elles ne le pourraient compte tenu de leur niveau de développement global, et moins dans les centres-villes qu'en périphérie ou dans les espaces intermédiaires où le foncier est à la fois davantage disponible et moins cher. »

- **COMPACTE DEDANS, ÉTALÉE DEHORS ?**

FRANCIS BEAUCIRE s'est appuyé, pour construire la seconde intervention, sur la controverse existant dans le milieu de la recherche urbaine française sur la question de l'étalement urbain, étudiée dans le cadre d'une commande du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA). Il expliqua cette controverse par « la permanence d'un modèle culturel dans lequel la ville est nécessairement compacte à l'intérieur de ses murs et étalée sans limites à l'extérieur ». Quand les murailles de villes médiévales sont tombées, le modèle est resté (par exemple, le boulevard périphérique parisien a remplacé les fortifications). Le problème, pour Francis Beaucire, est que l'on a tendance à considérer que la périurbanisation constitue une maladie (un récent article paru dans la presse évoquait d'ailleurs « la pathologie de la prolifération urbaine »²). « Pour beaucoup de chercheurs et de spécialistes de la ville, celle-ci s'apparente à un modèle central, compact, où des gens différents arrivent à vivre ensemble dans des espaces plus ou moins partagés... Or, l'étalement de la ville, c'est précisément le mode de production de la ville d'aujourd'hui, disent d'autres chercheurs, ce qui contredit sans doute la réflexion sur le développement durable des villes... »

Comme l'a souligné Francis Beaucire, « un chercheur reconnu comme Thomas Sieverts³ a estimé que l'on ne peut que souhaiter une ville compacte, mais que toutes les tentatives pour la développer concrètement ont échoué jusqu'ici ». Esquissant une rapide comparaison entre les aires urbaines de Nantes et de Karlsruhe en Allemagne, il a expliqué que la question de l'étalement urbain est

² *Le Monde* du XX mars 2009, pages Horizons-Débats.

³ *Entre-ville ; une lecture de la Zwischenstadt*, Thomas Sieverts, éd. Parenthèses, 2004.

posée de part et d'autre. Mais l'existence de pôles urbains forts en périphérie, côté allemand, traduit une réponse assez différente : quand une commune secondaire de l'agglomération de Karlsruhe regroupe 30 à 50 000 habitants, celle de l'agglomération nantaise n'en compte que quelques milliers. En outre, en France, l'explosion des autorisations de construire dans le périurbain et plus encore dans les communes rurales a tendance à accentuer le phénomène. D'une manière générale, « une certaine propension à s'affranchir de la ville centre émerge, a estimé Francis Beaucire. Quelles solutions peut-on imaginer pour y faire face ? Faut-il créer des emplois dans les pôles périphériques pour limiter les relations domicile-travail ? Ou au contraire renforcer les pôles centraux avec des transports performants pour desservir la périphérie ? »

« Le terme "faire société" fait également controverse, a poursuivi Francis Beaucire. Les chercheurs s'affrontent sur ce point de manière irréductible, sur la base de modèles culturels puissants. Mais les questions sont pendantes. La dissociation géographique des grandes fonctions urbaines entraîne-t-elle ipso facto la décohésion de la société ? Quels seraient les nouveaux espaces structurants pour la sociabilité en milieu peu dense ? Au fond, la ville présente sur certaines fonctions les mêmes problèmes que la ville périphérique... Et au plan des jugements de valeur, pourra-t-on persister dans l'idée que les quelque 40 % de nos concitoyens qui vivent dans le périurbain sont dans l'erreur ? »

• DÉBAT

Plusieurs participants ont souhaité réagir à cette intervention. **JEAN-FRANÇOIS GUET** (CERTU) s'est demandé « si la question formulée entre termes d'opposition centre/périphérie était encore opérante dans le cadre d'une offre régionale métropolitaine concurrentielle en matière d'emploi ? » La question des tensions sociales existant à l'intérieur même de la ville dense a également été soulevée. Francis Beaucire a répondu en termes de renouvellement urbain : « Le prix de l'énergie et le réchauffement climatique sont assurément la clé du problème. Mais est-on capable d'assurer et de financer un recyclage *in situ* de la ville ancienne, en favorisant la densité urbaine ? C'est n'est pas tout à fait la même chose que d'ériger un écoquartier sur des terres agricoles... »

> SORTIR DE LA CRISE PAR LE HAUT : QUELLES SOLUTIONS ?

TRUMAN PACKARD, économiste à la vice-présidence Europe/Asie centrale de la Banque Mondiale, a présenté le rapport 2009 de cette institution consacré au développement économique dans le monde (*Reshaping Economic Geography*)⁴.

Ce rapport prend pour « modèles » trois zones géographiques « exemplaires » :

- Tokyo, la plus grosse métropole mondiale avec 35 millions d'habitants (sur les 120 millions qui peuplent le Japon). Huit millions de personnes transitent chaque jour en transport en commun dans une mégapole qui génère la majeure partie des richesses du Japon.

⁴ Documents à télécharger sur le site <http://go.worldbank.org/RBDWKOYC90> (en anglais).

- Les États-Unis, dont la population serait « la plus mobile du monde » avec 35 millions de personnes (10 % environ de la population du pays) qui déménagent chaque année, la « mobilité » est une culture : à chaque *Thanksgiving*, 35 millions d'Américains prennent l'avion pour rejoindre leur famille... 8 millions d'Américains changent d'État chaque année.
- Enfin, l'Europe de l'Ouest est le continent le plus « échangeur » puisque 35 % du PIB provient des échanges, dont les deux tiers sont réalisés au sein de la région. En Europe occidentale, les flux concernent moins les gens que les biens : les pièces de l'Airbus, assemblé à Toulouse, sont construites et acheminées depuis toute l'Europe. L'Europe est ainsi une zone d'échanges intenses de biens, d'idées et de main d'œuvre.

Ces trois régions servent de modèles pour les pays nouvellement développés. Ainsi, Mumbai, ville la plus densément peuplée du monde avec 30 000 habts/km², (soit une densité double par rapport à Séoul, Shanghai ou Bogotá), est un exemple frappant. De son côté, la Chine est le pays en développement dont la population est la plus mobile : les travailleurs migrants quittent massivement Pékin ou Shanghai pour rejoindre leur famille pour le Nouvel An. À l'image de l'Europe occidentale, l'Asie du Sud-Est est devenue la région développée enregistrant les échanges commerciaux les plus importants (plus de 25 % de ses échanges sont réalisés au sein même de la région et plus de la moitié si l'on inclut l'Asie du Nord-Est). Ainsi, les ordinateurs sont assemblés en Thaïlande à partir de pièces provenant d'une dizaine de pays est-asiatiques.

Pour progresser, il semble indispensable d'augmenter la densité (aucun pays ayant enregistré une progression de son PIB sans s'urbaniser), de raccourcir les distances (la croissance étant étroitement liée à la nécessité de se rapprocher des « poches de densité »), et enfin de réduire les effets de barrière, la croissance provenant rarement de zones isolées. Partant de ce constat, la Banque mondiale a établi son rapport 2009 sur le développement économique dans le monde autour de trois items forgés dans les pays développés : la densité, la distance et la division. Cela définit les évolutions nécessaires dans les pays du Sud, en particulier en Afrique subsaharienne, où l'urbanisation est la première étape vers la création d'agglomérations, où le développement territorial est un préalable à la migration et où l'intégration régionale est indispensable à la spécialisation.

Le rapport aborde à la fois les aspects locaux, nationaux et internationaux. Au niveau local, « la concentration de population dans les villes devancera la concentration économique ». Au plan national, « les disparités spatiales de niveaux de vie s'accroîtront à mesure que les atouts économiques se concentreront dans les provinces les plus dynamiques ». Enfin, au plan international, « les populations pauvres seront prises au piège dans les pays isolés et sous-développés ». Truman Packard a conclu sur les principaux enseignements du rapport. « Le développement ne peut être homogène, car la production économique se concentre. La mobilité des populations est souhaitable car la disposition à migrer reflète le désir de progresser. Les politiques doivent être hiérarchisées, l'élément premier étant la création d'institutions appropriées et spatialement neutres, notamment pour contrôler pour le

fonctionnement des marchés fonciers. Viennent ensuite les infrastructures pour assurer la mobilité des biens, services et personnes. Enfin la prudence est recommandée vis-à-vis des interventions trop ciblées spatialement : elles ne peuvent être efficaces que si l'on s'est assuré au préalable que les institutions et les infrastructures sont en place. »

- **LE DÉVELOPPEMENT DES ÉCOQUARTIERS, UNE SOLUTION ADAPTÉE ?**

Ouvrant la question du développement économique sur celle du développement durable, **DOMINIQUE SELLIER**, chargé de mission Économie et urbanisme durable et responsable du « pôle prospective » de l'Arene Ile-de-France, a présenté différentes études menées sur des éco-quartiers européens⁵, pour déterminer « comment se forge un modèle de ville durable » : « Dans les éco-quartiers, on privilégie l'économie de ressources, qui est liée directement à la création d'activités et au maintien de certains emplois ». 80 % de la population européenne vit dans des villes et 70 % des émissions de gaz à effet de serre proviennent des régions urbaines. Les villes sont donc à la fois impliquées dans le problème et la solution en proposant de nouveaux modes de fonctionnement. Les exemples présentés mettent en avant « la valeur d'usage et d'échange d'un quartier et sa projection dans un cycle de vie urbain long ». « Ces modèles visent l'autosuffisance et interrogent le mode de fabrication urbaine », a précisé Dominique Sellier.

L'agglomération de Stockholm a enregistré un changement de stratégie de planification urbaine axé dans les années 60 autour de trois pôles (emploi, logement, transport) et reposant désormais sur un modèle de développement polycentrique, multifonctionnel axé autour des points de transports. Le quartier d'Hammarby Sjöstad, situé sur une ancienne friche portuaire, a fait l'objet d'une reconversion urbaine, avec notamment la mise en valeur de l'élément aquatique par la création d'une ceinture verte. Constitué de blocs de logements denses, très structurés en matière de perspective et de hiérarchie de voies urbaines, bien desservi par le tramway, ce quartier concentre une population jeune, aisée, de classes moyennes supérieures.

Le modèle développé dans ce quartier est basé sur l'écosystème urbain avec une limitation maximale des intrants, un recyclage optimal et une gestion des déchets. La compacité de la ville, la proximité des transports en commun, la limitation des gaz à effet de serre, l'utilisation d'énergies renouvelables et le recyclage des déchets, une structure urbaine prévoyant des ceintures vertes et un accompagnement du geste citoyen sont autant de caractéristiques contribuant au succès d'un éco-quartier. Ce modèle qualifié de « *Symbiocity* » est une plate-forme qui concentre un réseau d'expertises et de planifications urbaines avec plus de 700 entreprises d'éco-technologies ayant pour vocation d'exporter à l'international ce savoir-faire en matière de développement urbain durable. En 2010, Stockholm sera d'ailleurs la première « capitale européenne de l'environnement ».

⁵ *Quartiers durables ; guide d'expériences européennes*, avril 2005 – Document à télécharger sur le site www.arenidf.org

Dominique Sellier a également présenté, plus rapidement, les cas de Malmö et de Copenhague, qui renvoient à une analyse commune : « Ces trois exemples décrivent des trajectoires urbaines qui privilégient l'idée du métabolisme urbain et posent la question de la répartition des activités et de l'habitat sur le territoire, en optimisant au maximum les flux ». Des expérimentations y sont réalisées en termes de gouvernance, de montages de partenariats public-privé, liées à la participation des habitants et à la co-construction des projets. À ce niveau peut s'imaginer un développement suivant une trajectoire de durabilité.

- **DÉBAT**

À partir d'une question posée par **MARCEL BELLIOT** sur « la performance de la ville européenne », Truman Packard a observé que « le lien entre densité et performance n'est pas établi, les résultats économiques des villes européennes restant contrastées, avec de nombreuses disparités internes. Mais les priorités ne sont pas non plus les mêmes partout... » Pour sa part, **VIRNA BUSSADORI**, présidente du Conseil européen des urbanistes, a interrogé Truman Packard sur la notion de distance physique et économique en Europe : « Ne faut-il pas penser la distance en termes d'accessibilité plutôt que de proximité ? », a-t-elle questionné, jugeant judicieux de connecter différemment les régions pour les rendre compétitives dans un monde globalisé. Truman Packard a confirmé la différence formelle entre distance géographique et distance économique : « La distance économique répond à la question : combien dois-je dépenser pour me déplacer du lieu où j'habite vers le lieu où se trouve l'activité ? Cette distance économique est plus importante que la distance physique. En Europe, la distance-temps nécessaire pour se rendre sur son lieu de travail est une notion prioritaire par rapport à l'éloignement des services et des infrastructures ».

> **CHOC DEMOGRAPHIQUE ET CRISE SOCIALE**

HERVÉ LE BRAS, démographe, directeur d'études à l'INED et professeur à l'École des hautes études en sciences sociales, a présenté une vision prospective sur le devenir des villes tenant compte du vieillissement de la population d'Europe occidentale et de ses conséquences possibles – la réduction de la population et les politiques d'immigration à mettre en place pour y remédier. Parmi les 475 villes mondiales de plus d'un million d'habitants, celles qui enregistrent le plus fort taux de croissance se situent en Afrique et au Proche-Orient, tandis que les villes européennes enregistrent une croissance quasi nulle. En outre, les villes qui possèdent les plus forts taux de croissance démographique sont des capitales situées dans les régions en développement, mais celles à taux de croissance faibles sont également des capitales, situées quant à elles en Europe. « Pour permettre aux villes européennes d'améliorer leur position en termes de poids au niveau mondial, il faudrait remplacer l'indice démographique par le « P.U.B. » (produit urbain brut) », a observé Hervé Le Bras.

Les personnes âgées représentent une part grandissante de la population des villes et ce phénomène devrait s'accroître au cours des prochaines années, notamment en France. Le vieillissement de la population s'observe aux limites

des départements et des aires urbaines, mais également au centre des grandes villes. D'une façon générale, le cycle de vie se modifie en France et dans les pays développés, les jeunes retraités aisés s'éloignant des agglomérations pour y revenir vers 80 ans, notamment pour des problèmes de revenus et de proximité des services. « A l'avenir, les grandes villes seront peuplées essentiellement de jeunes et de personnes âgées ou très âgées », a souligné Hervé Le Bras. Au niveau européen, la population devrait diminuer au cours des années à venir, mais plutôt faiblement dans un premier temps. « Pour maintenir la population européenne à l'horizon 2050, il faudrait accueillir 44 millions d'immigrants, soit 2 millions par an, c'est-à-dire en gros le niveau actuel, a remarqué Hervé Le Bras. Pour maintenir la population active européenne, pas moins de 93 millions devraient être accueillis ! Et pour assurer les retraites de ces migrants, le nombre d'immigrés devrait s'élever à 3 milliards à l'horizon 2100... », a extrapolé Hervé Le Bras, qui a souligné l'absurdité de telles prévisions et rappelé qu'il existe une main d'œuvre disponible au sein même de l'Europe, composée notamment de femmes, dont le taux d'activité devrait se rapprocher progressivement de celui des hommes.

- **LA CRISE, C'EST AUSSI CELLE DES INSTITUTIONS...**

CLAUDE JACQUIER, directeur de recherches au CNRS, a ensuite analysé les impacts possibles de la crise économique sur le maintien de la cohésion sociale en s'appuyant sur les études réalisées depuis les années 80 sur les quartiers sensibles ou délaissés, également qualifiés de quartiers « de recyclage urbain. « Les territoires de quartiers représentent à la fois des lieux, des gens et des institutions », a-t-il précisé. Les lieux se dégradent, et l'on impute aux quartiers l'essentiel des maux ; les gens sont caractérisés par des mobilités résidentielles ; les grands ensembles, qui étaient des lieux de promotion sociale, ont été désertés par ces populations intégrées, remplacées par des populations chassées d'ailleurs... »

Plus globalement, « les villes sont surtout malades de leurs institutions », a poursuivi Claude Jacquier. Les institutions ne sont pas adaptées aux territoires, car elles tentent soit de maintenir leur population grâce à une « réhabilitation cosmétique », soit d'opérer une « gentrification des centres-villes » entraînant la fuite des populations défavorisées qui y vivaient. « Ce phénomène engagé dans les années 60 en France ne se produit qu'aujourd'hui dans certains pays européens », a cependant souligné Claude Jacquier. Les frontières sociales se sont donc déplacées : elles traversent désormais les villes et les fragmentations urbaines se sont renforcées. « Avec la globalisation, les nouvelles frontières qui traversent les villes ne créent-elles pas les nouveaux territoires de l'ennemi ? », s'est interrogé Claude Jacquier, soulignant la montée de la xénophobie associée à ce phénomène et l'accélération probable (ou tout du moins possible) de cette tendance en cas d'aggravation de la crise.

Si les villes sont riches en termes de PIB, elles le sont moins en termes de revenu disponible par habitant. Ainsi à Londres, où le PIB par habitant est 2,5 fois supérieur à celui du Royaume-Uni, le revenu disponible par habitant n'est que 1,2 fois supérieur au niveau national. Quant au revenu disponible des habitants de Bruxelles, il est équivalent à celui des Italiens. Ceci s'explique par

le fait qu'à Londres (comme à Paris) se produisent des phénomènes de redistribution des revenus du centre vers l'ensemble des territoires. À Bruxelles, en raison de l'éloignement entre le domicile et le travail, les revenus gagnés au centre sont déplacés (et utilisés) vers la périphérie.

Enfin, Claude Jacquier a évoqué le rôle des villes dans le « développement soutenable ». Ce qui pose problème aujourd'hui, c'est l'articulation entre les trois niveaux : économie et environnement, social et économique, social et environnement. « Derrière ces articulations se profilent des tensions et des contraintes. Or le développement impose de gérer ces tensions et ces contradictions ». Au niveau économique et social, les mots d'ordre actuels prônent la compétitivité, la productivité, la production de richesse, ce qui est également source de chômage. Au plan social, il s'agit de mettre en place des politiques de cohésion sociale, ce qui nécessite d'accorder des contributions et des taxes. Les villes ont un rôle primordial à jouer dans l'équilibre entre mise en place de politiques de cohésion sociale ou de compétitivité. Les politiques favorisant, comme jadis la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher, le « ruissellement de la richesse » doivent être accompagnées par des politiques de compétitivité ou de cohésion sociale destinées à faciliter leur régulation. Or, au sein de l'Europe, les villes et les régions urbaines n'ont pas assez été prises en considération, par exemple à l'occasion de l'élaboration de la stratégie de Lisbonne. « Dans le cadre du nouveau "Livre vert" sur la cohésion territoriale, une consultation a bien été organisée, mais le rôle des villes et des régions urbaines dans la construction européenne a été passé sous silence. Or les villes gagnent du poids et elles seraient en capacité de réguler les développements urbains, donc de contribuer davantage à une relance soutenable », a conclu Claude Jacquier.

• DÉBAT

Aux questions de **CHANTAL DUCHENE**, directrice générale du GART, et de **THIERRY BAERT**, directeur d'études à l'Agence d'urbanisme de la métropole lilloise, sur la manière de renforcer l'influence des villes au sein des institutions européennes et dans les stratégies développées en matière de cohésion sociale, Claude Jacquier a mis en avant le rôle des réseaux et des lobbys qui, affirme-t-il, sont incontournables pour peser sur les décisions. Le renouvellement des parlementaires européens en juin prochain offre peut-être l'occasion d'organiser davantage ce lobbying positif...

> QUELLES STRATEGIES POUR LES VILLES EUROPEENNES ?

Pour **JEAN HAËNTJENS**, directeur de l'Agence pour le développement durable de la région nazairienne et auteur d'un récent ouvrage sur le sujet⁶, « la stratégie des villes ne peut se concevoir sans intégrer la notion du développement durable, à propos de laquelle deux approches prévalent : celle d'une « cité idéale et vertueuse » de type « éco-cité » ou « éco-quartier », et une approche plus « historique » sur la durabilité des villes qui a les faveurs de l'intervenant. La ville actuelle se caractérise en effet par un ensemble de mises en tension

⁶ *Le pouvoir des villes*, éditions de l'Aube, 2008.

entre les lieux et les flux, entre le rayonnement, la recherche d'une excellence, la captation de la valeur ajoutée, et une ville « accessible à tous », entre autres. Dans cette ville sous tension, seuls 30 % des ménages disent avoir envie d'y élever leurs enfants. D'ailleurs, a rappelé J. Haëntjens, près d'un tiers des villes européennes sont des *shrinking cities* (villes en décroissance économique et démographique), en particulier en Angleterre et en Europe de l'Est. Les politiques de "réparation" qui sont mises en œuvre à l'échelle de l'Union européenne sont mobilisées à chaque fois que des déséquilibres pèsent sur la compétitivité des villes, mais sont-elles vraiment efficaces ? »

Face à ces défis, différentes démarches stratégiques sont mises en œuvre par les villes européennes. Si les principes sont souvent communs, les stratégies elles-mêmes divergent. On observe ainsi :

- des politiques sectorielles qui permettent d'engager des stratégies plus globales ensuite (l'exemple du tramway à Nantes, la politique des espaces publics à Barcelone, la mise en lumière à Saint-Nazaire ou Lyon)
- des démarches d'ensemble qui ont progressivement pour objet des réalisations spécifiques (politiques universitaires, reconquête des espaces portuaires, diversification de l'habitat...).

Les résultats de ces démarches sont à évaluer. Pour l'heure, il y a 13 villes européennes parmi les 20 villes les mieux développées au plan mondial⁷. Mais dans vingt ou trente ans, ce ne sera peut-être plus le cas. D'où l'importance de ces démarches stratégiques⁸. La question de la gouvernance métropolitaine trouve d'ailleurs ici toute son acuité. Jean Haëntjens a souligné qu'elle peut être de nature diverse : impulsion et adoption d'un plan stratégique à l'initiative d'architectes-élus à Barcelone, forte implication des syndicats à Copenhague, partenariat public-public en amont d'un partenariat stratégique avec le secteur privé à Bilbao, etc. Mais elle reste indispensable pour la mise en cohérence.

• LA STRATÉGIE URBAINE DE BREDA (PAYS-BAS) : UN CAS D'ÉCOLE ?

PETER VAN SCHIE, urbaniste à la ville de Breda, a mis l'accent, au cours de son intervention, sur la notion de *sustainable quality* qui irrigue l'ensemble de la stratégie municipale depuis plusieurs années. Les principales caractéristiques de cette ville moyenne de 170 000 habitants située au nord de Rotterdam, en limite de la Randstat mais reliée aux grandes villes hollandaises par un maillage d'autoroutes et de liaisons ferrées très dense, sont une polarisation urbaine assez faible et une forte relation au paysage environnant. Les grands principes du *Master Plan* adopté par la ville mettent justement en valeur cette relation privilégiée à l'environnement et au paysage, la mise en réseau de la ville comme atout pour le développement économique, la flexibilité et le pragmatisme comme moyen d'action et la mise en œuvre de coopérations et d'alliances stratégiques.⁹

⁷ Classement par l'indice de qualité de vie Mercer en 2008.

⁸ Cf. Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes*, Presses de Sciences Po, 2003.

⁹ Voir le site de la ville de Breda : www.breda.nl - Cf. aussi l'ouvrage publié en juin 2008 sous la direction d'Ariella Masbounji, *Breda ; faire la ville durable* (éditions Le Moniteur).

Trois objectifs qualitatifs sont visés par les projets urbains, a expliqué Peter van Schie : « être neutre en CO² », améliorer l'accessibilité et promouvoir un développement urbain équilibré autour des 3P (*profit/people/planet*) notion qui renvoie explicitement aux trois piliers du développement durable. L'accent est fortement mis sur le développement de liaisons ferrées rapides et la liaison avec le TGV Anvers-Rotterdam, pour faciliter notamment la mise en réseau de l'économie locale et un moindre recours à l'automobile.

Les perspectives actuelles de Breda sont toutefois assez nuancées. Un certain nombre d'interrogations sont d'ores et déjà prises en considération : le vieillissement de la population, les choix à faire pour urbaniser un territoire qui offre beaucoup de possibilités en matière de foncier, le risque d'inondation que le réchauffement climatique fait peser sur la ville, située au-dessous du niveau de la mer, comme nombre de villes hollandaises. Mais surtout le développement de certains quartiers – notamment ceux aménagés sur des espaces ruraux – sera certainement ralenti du fait de la crise économique. Dans un marché immobilier néerlandais où le neuf a traditionnellement moins de succès que l'ancien, la ville de Breda a entrepris de tirer les conséquences de la baisse de la croissance qui devrait se prolonger aux Pays-Bas jusqu'en 2013. Des arbitrages devraient être adoptés prochainement dans ce sens.

• DÉBAT ET CONCLUSIONS

MIREILLE FERRI, vice-présidente de la Région Île-de-France, de l'IAU-IdF et de la FNAU, s'est interrogée sur « la spécialisation excessive des quartiers » qui semble transparaître des projets développés à Breda. Peter van Schie a fait valoir en réponse que les nouveaux aménagements portaient pour un tiers sur des zones d'activités, pour un tiers sur des quartiers de bureaux et pour un tiers sur des sites répartis dans toute la ville.

En conclusion de la journée, **MIREILLE FERRI** a souligné l'intérêt de s'interroger sur la ville européenne et son fonctionnement. Elle a évoqué la nécessité de partager le diagnostic et les solutions proposées, en particulier en matière environnementale, de façon à pouvoir approfondir ces réponses dans les villes. « La ville est le lieu du frottement, de l'échange, c'est le lieu social par excellence », a-t-elle rappelé, regrettant que les projets politiques se pensent en dehors du lieu urbain pourtant au centre de l'action et que l'on néglige trop souvent les réflexions sur le fonctionnement urbain et social, la manière dont sont gérés les échanges dans la ville, la manière d'y vivre ensemble. Abordant la notion de "ville durable", l'élue a remarqué que « poser la question de la ville du XXI^e siècle, de la ville européenne ou du modèle de ville européenne renvoie au projet de société ».

D'ailleurs, a-t-elle ajouté, la place des villes dans les politiques publiques et les projets de société dans le futur doit être réévaluée. La question des moyens de régulation et des outils nécessaires est également posée, selon l'élue, qui a présenté le dispositif des « nouveaux quartiers urbains » en Île-de-France, des quartiers « durables » au plan économique, social et environnemental, construits en lien avec l'existant : un exemple d'initiative qui « pose la question

du lien entre la ville construite et la ville à venir »¹⁰. Mme Ferri a conclu son intervention en soulignant les effets de la crise actuelle sur la réalisation des projets urbains qui, malgré l'ambition des acteurs du territoire, sont fréquemment abandonnés par manque de moyens financiers.

Enfin, **MARCEL BELLIOT** a remercié l'ensemble des participants, ainsi que l'IAU-IdF pour son accueil, et précisé que les propos tenus contribueraient à enrichir la réflexion au cours des prochaines semaines, dans le cadre de la préparation de la rencontre de Nancy et de la rédaction du document introductif (publié en partenariat avec le magazine *Techni.Cités*) qui paraîtra en septembre prochain.

PGC 0409/ synthsem FNAU / doc 2

¹⁰ L'appel à projets lancé par la Région a permis de retenir douze projets parmi les vingt-sept déposés par les communes d'Île-de-France. Site Internet : www.iledefrance.fr - rubrique Appel à projets.