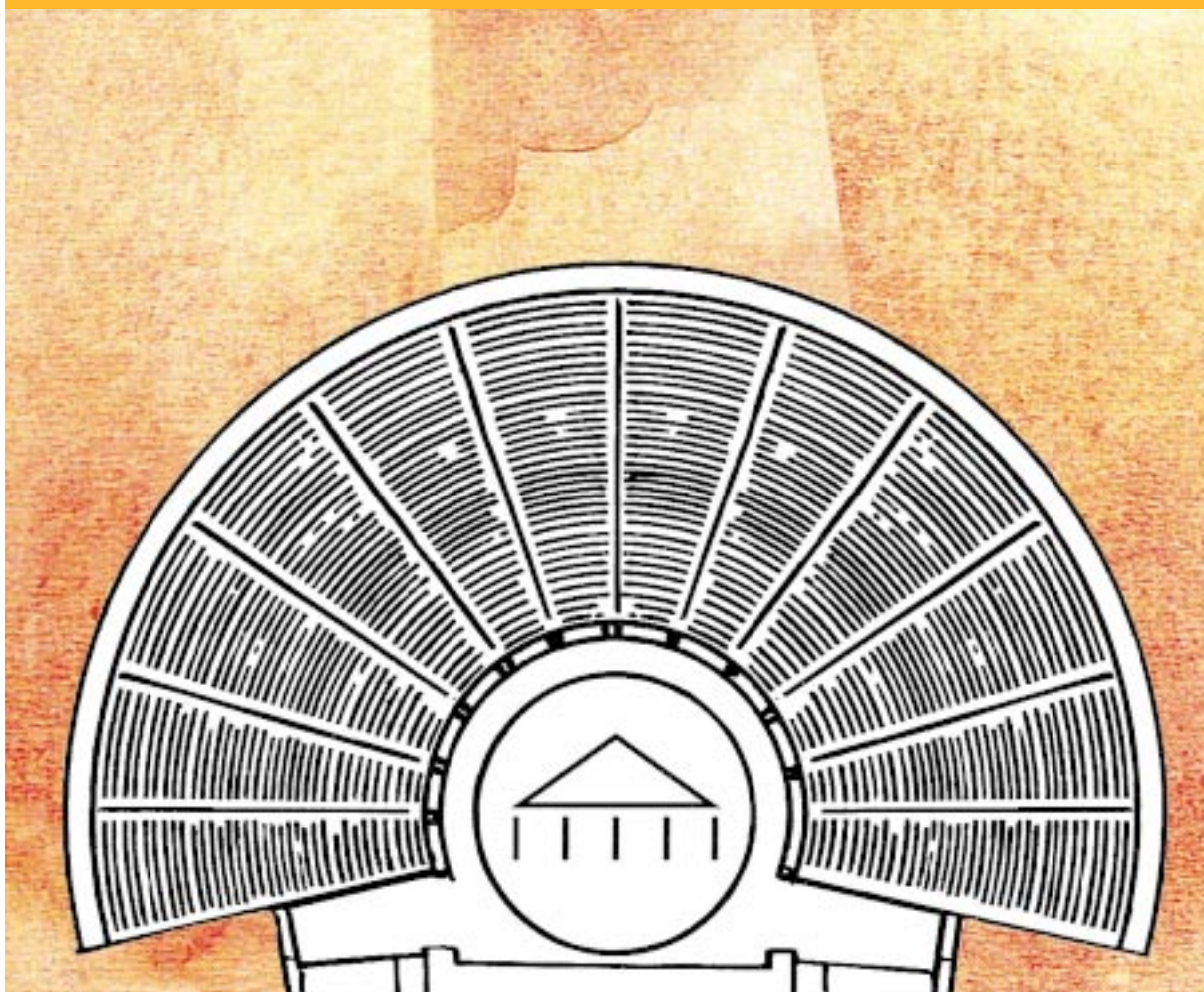


Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne



FONDATION EUROPÉENNE
pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail est un organe autonome de l'Union européenne, créé pour aider à l'élaboration de politiques liées aux problèmes de société et du travail. Pour tout renseignement supplémentaire, veuillez consulter le site web de la Fondation : <http://www.eurofound.ie/>

Haut fonctionnaire de l'État, Georges CAVALLIER est ingénieur général des Ponts et Chaussées, président de la section du conseil général des Ponts et Chaussées chargée de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement (cette instance conseille les ministres en charge de ces différents domaines, effectue des audits et veille au bon fonctionnement de leurs services territoriaux). Il est président de l'Observatoire national des marchés de l'immobilier.

Après des études à l'École polytechnique et à l'École nationale des Ponts et Chaussées, il effectue toute sa carrière au service de l'État. Il a été notamment chef du service régional et urbain du commissariat général au plan en charge de la préparation du VIIème plan en matière de villes, d'aménagement du territoire et d'environnement après avoir exercé les responsabilités de chef de la mission régionale auprès du préfet de la région Lorraine. Il a été ensuite directeur adjoint de l'urbanisme et des paysages (ministère de l'Équipement) pendant la période de préparation et de mise en oeuvre de la décentralisation de l'urbanisme. Dès 1988, en tant qu'adjoint au délégué interministériel à la ville, nouvellement mise en place, il contribue à donner une assise gouvernementale à la politique de la ville, qui jusqu'alors restait, principalement, l'oeuvre de militants. En 1992 et 1993, il dirige le cabinet de deux ministres en charge de la politique de la ville et du développement social urbain. Il vient d'être chargé par le nouveau ministre de la ville d'une mission de préfiguration en vue de la création d'une tête de réseau d'animation, de capitalisation, de valorisation des savoirs et savoir-faire sur la ville.

Depuis les années 1980, il contribue activement à la présence de la France sur la scène internationale dans le domaine de la politique de la ville, de l'aménagement et de l'habitat. A ce titre, il coordonne les contributions françaises au groupe des affaires urbaines de l'OCDE, dont il est vice-président, et au comité des établissements humains de la CEE/ONU et du CNUEH. Il a participé à des séminaires de travail européens sur ces différents champs. Il a également été, d'avril 94 à juin 96, le Coordonnateur du dispositif français de préparation du Sommet mondial des Villes «Habitat II». Il en assure désormais le suivi.

Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne

Georges Cavallier



FONDATION EUROPÉENNE
pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998

ISBN 92-828-4274-6

© Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1998

Pour les droits de traduction ou de reproduction, s'adresser au directeur de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Wyattville Road, Loughlinstown, Co. Dublin, Irlande.

Printed in Ireland

Le papier utilisé pour cette publication ne contient pas de chlore et provient de forêts d'Europe du Nord faisant l'objet d'un plan de gestion. Pour chaque arbre abattu, au moins un autre est planté.





Préface

La Fondation a entrepris, en 1997, un projet de recherche sur les institutions et les infrastructures urbaines de l'avenir. Ce projet pourrait être considéré comme une continuation du projet "Innovations pour l'amélioration de l'environnement urbain", qui a identifié et analysé des interventions novatrices, aussi bien sur le bâti que sur l'intelligence et les compétences investies dans les villes de l'Union européenne.

Les infrastructures et les institutions constituent des pierres angulaires pour la productivité et la qualité de vie urbaine. La gouvernance a été définie comme une préoccupation majeure, lors du Sommet des Villes HABITAT II organisé par l'ONU à Istanbul en 1996. Un atelier, organisé à Dublin les 19-20 juin 1997 par la Fondation, a mis l'accent sur les défis que les infrastructures et les institutions urbaines doivent relever à l'aube du 21^{ème} siècle.

M. Georges Cavallier, qui a présidé les travaux français au Sommet des Villes, a été chargé de l'étude sur les défis pour la gouvernance urbaine. Le présent rapport est le résultat de son travail et doit être considéré comme une publication complémentaire à celle sur les défis pour les infrastructures urbaines élaborée par le Professeur Frank Convery. Les deux rapports ont été évalués à Bruxelles le 12 décembre 1997 par un comité composé de représentants de la Commission européenne et du Conseil d'administration de la Fondation.



Voilà Mega, chargée de recherche, a préparé une introduction qui souligne les liens à la fois avec le projet sur les innovations urbaines, mais aussi entre les deux études précitées.



Table des matières

Préface	v
Avant-propos	ix
Introduction par Voula Mega : La ville européenne	1
1. Les leçons du Sommet d'Istanbul (Habitat II)	11
1.1 Un mouvement d'urbanisation sans précédent	12
1.2 Les villes, moteurs du développement économique	13
1.3 La globalisation de l'économie nourrit la dynamique urbaine	13
1.4 L'avenir de la société se joue dans nos villes	14
1.5 C'est aussi dans les villes que se joue l'avenir écologique de la planète	16
1.6 La nécessité d'une meilleure maîtrise collective du développement urbain	16
2. Les défis auxquels sont affrontées les villes européennes	19
2.1 L'adaptation aux mutations du système productif	19
2.2 La maîtrise de l'étalement périphérique	22
2.3 La reconquête de l'urbanité	22
2.4 La prise en compte des exigences du développement durable	23
3. Un contexte particulièrement difficile	27
3.1 L'impact de la mondialisation des échanges	27
3.2 Une société urbaine toujours plus complexe	28
3.3 La crise du politique	28
3.4 L'avenir incertain	29
3.5 L'emboîtement des temporalités	30

4. Gouvernement des villes et gouvernance urbaine	31
4.1 Le gouvernement urbain autonome : paradis perdu ou utopie ?	31
4.2 La fin du mythe du «territoire pertinent»	33
4.3 Les formes instituées du pouvoir local : de la commune à l'agglomération	34
4.4 Une évolution inéluctable : du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine	37
 5. Dix clefs pour la bonne gouvernance urbaine	 41
5.1 Conforter les attributions et les moyens des collectivités locales	41
5.2 Faire évoluer le rôle de l'État central	43
5.3 Mettre en pratique de nouvelles formes d'action publique	44
5.4 Mieux conjuguer les efforts des différents niveaux de pouvoirs publics	47
5.5 Améliorer la coopération entre les pouvoirs publics et le secteur privé	47
5.6 Construire des projets concertés de développement territorial	48
5.7 Développer la planification stratégique des grandes aires urbaines	49
5.8 Créer les conditions d'une démocratie participative ancrée dans le local	51
5.9 Promouvoir le rôle de la femme dans la cité	52
5.10 Mieux intégrer les jeunes générations dans la vie urbaine	53
 6. Conclusion : Pour un observatoire européen des pratiques innovantes en matière de gouvernance urbaine	 55
 Annexe	 57
 Bibliographie	 71

Avant-propos

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail poursuit depuis plusieurs années l'analyse des facteurs qui conditionnent la qualité de la vie et des performances économiques des villes européennes, sans oublier les villes petites et moyennes. Elle aborde aujourd'hui la question du devenir des institutions et des équipements dans la perspective d'une «gouvernance urbaine» plus efficace.

Il y a bien longtemps que l'on parle de gouvernance. Le mot «gouvernance» semble avoir été employé pour la première fois, dans un sens proche du sens moderne et actuel, par un juriste anglais nommé Fortescue, dans son livre «The governance of England» publié il y a plus de ... 500 ans, en 1471 (et réédité d'ailleurs en 1884).

Mais c'est tout récemment, avec la décennie 1990, que le concept a fait fortune, prenant la dimension qu'on lui connaît aujourd'hui. Le cycle des grandes conférences mondiales des Nations Unies, ouvert en 1992 à Rio et clos en 1996 à Istanbul, n'a pas manqué de souligner la nécessité de mieux maîtriser le développement, à tous les niveaux, et de mettre l'accent sur l'importance d'une bonne gouvernance urbaine, reconnue comme une condition essentielle d'un développement équilibré et durable de toute ville.

Mais ces manifestations, par leur nature même, ne pouvaient permettre d'en approfondir suffisamment les conditions, les voies et les moyens. Il est donc heureux que d'autres prennent le relais et se préoccupent, dès maintenant, d'aller plus loin comme le fait la Fondation.

L'OCDE a parallèlement ouvert, au sein de son groupe des affaires urbaines, un chantier sur la bonne gouvernance urbaine qui s'organise autour de trois ateliers. Le premier s'est tenu à Stockholm au printemps 1996. Le second s'est déroulé à Toronto en octobre 1997. Un troisième et dernier atelier est prévu à Athènes en septembre 1998. L'ONU a fait de la gouvernance urbaine la question centrale d'importantes rencontres (Nairobi - mai 1997, New-York - juillet 1997) en **ix**


direction des décideurs, et notamment des maires eux-mêmes, qui sont de plus en plus sensibles à cette problématique. Organisé dans le cadre de la présidence britannique de l'Union européenne, un colloque sur la gouvernance «Better government : more effective regulation» s'est tenu à Manchester en mars 1998.

De nombreux chercheurs se penchent aussi sur ce sujet. En France, le centre national de la recherche scientifique (CNRS) en avait fait, dès 1992, un thème prioritaire de la recherche sur la ville. Le réseau «global urban research initiative», animé par le canadien Richard Stren, a orienté ses travaux sur la gouvernance urbaine dans les pays en développement et publié, à l'occasion de Habitat II, un ouvrage sur ce sujet. L'«European urban research association» a consacré au thème de la gouvernance urbaine un séminaire, tenu à Bruxelles, en septembre 1997. On pourrait, bien sûr, multiplier les exemples.

Le présent rapport s'efforce de caractériser les «défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne». Il ne prétend ni faire l'histoire du concept, ni, à plus forte raison, en présenter un nouveau paradigme. Son seul objet est d'exposer, de façon aussi claire et aussi synthétique que possible, l'état de la question.

Il est précédé d'un texte introductif qui, sous la plume de Voula Mega, à la lumière des travaux les plus récents et notamment des études réalisées par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, replace l'évolution de la ville européenne dans le cadre de la modernité et la situe dans le contexte de cette fin de siècle en tant que «théâtre et école de citoyenneté».

Georges CAVALLIER



Introduction
par Voula Mega

La ville européenne

A. Défis et enjeux pour les villes européennes au crépuscule du 20ème siècle

La ville est avant tout un haut confluent de sociabilité, de confrontation, de dialectique et d'émotion. Elle est un théâtre de la civilisation, une école de compétences et de valeurs, et un temple de l'apprentissage de la vie en société, du droit, de la négociation. On aime la définir comme le lieu où s'exprime le génie humain, une palette des possibles, un creuset de potentialités non encore exploitées (EC 1997a). D'après Aristote, la ville est de la politique construite. Vitruvius voulait que la ville soit solide, belle et utile. J. Jacobs la définit comme une localité qui génère, de façon constante, sa croissance économique à partir de ses propres ressources et de «l'ordre désordonné» des interactions humaines (Jacobs 1969). Alcée (VII^{ème} siècle av. J.-C.) suggère que «Ce ne sont pas les toits, les pierres des murs, les ponts et les canaux qui constituent une ville, ce sont des hommes capables de saisir et de mettre en valeur des opportunités». Cette dernière définition nous rappelle celle donnée par Geddes : «La ville est un acte dramatique» (EF 1997c).

L'Europe, en tant que marché et agora, est irriguée par les vitalités urbaines. Son avenir est intimement lié à la capacité continue des villes à innover et à communiquer, à émouvoir et à rassembler (EC 1997a,b ; EF 1997b). A l'aube du 21^{ème} siècle, les villes émergent comme plus fortes sur la scène européenne, elles sont davantage en concurrence, mais elles collaborent également davantage. Elles constituent des patrimoines qui offrent un gisement d'enseignements, sur leur économie, leur environnement et leur capacité d'innovation. Elles désirent offrir une meilleure qualité de vie et attirer davantage les individus et les investissements. Mais les villes deviennent également plus ambivalentes ; il y a des villes qui incluent et qui excluent, qui rassemblent et qui divisent, qui intègrent et désintègrent, qui enrichissent mais appauvrissent aussi. L'urbain semble grevé de tous les problèmes et porteur de toutes les solutions (EF 1997a-e ; EC 1997a,b ; Hall 1995 ; MOPTMA 1995 ; OECD 1994, 1996a ; UNESCO 1995).

«Construire l'Eutopie» (Doxiadis 1975a) devient un objectif durable pour que les villes redeviennent des lieux vitaux et des aimants puissants. Il faut prévoir, choisir, donc gouverner.

La constellation des villes européennes, indissolublement liées par l'histoire, la géographie et la culture, semble aujourd'hui mieux équilibrée en termes de croissance démographique. Il s'agit plutôt d'une constellation de systèmes urbains nationaux, puisqu'il n'existe pas de hiérarchie urbaine unique. Cependant, de nouvelles vagues migratoires pointent à l'horizon, qui font des villes le point ultime d'un parcours. Les continuums urbains, comme la Randstad, se développent. Le progrès en matière d'infrastructures transforme la géographie européenne. La détérioration de l'environnement et l'exclusion sociale sont des freins pour le développement urbain. C'est la régénération urbaine, plutôt que l'expansion tentaculaire, qui semble être la priorité de la plupart des villes. Les villes intermédiaires, ces «petites grandes» villes qui offrent aux citoyens des environnements plus harmonieux, paraissent prometteuses (EC 1992c,d, 1994a,b ; EF 1994b, 1996a, 1997d). Enfin, l'Europe unie n'est pas l'Europe unique. Les divisions nord-sud et est-ouest enrichissent la dialectique culturelle (EC 1997b).

Le «développement durable», succédant aux concepts de développement holistique, intégral ou endogène, est devenu le terme le plus emblématique et sacro-saint de ces dernières années, car «nous n'avons pas hérité la terre de nos parents, nous l'avons empruntée à nos enfants». Le développement durable se veut un processus et non plus une fin en soi, un voyage plutôt qu'une destination. C'est une trajectoire qui se fonde sur un consensus bien défini et le sens d'une mission. Le développement durable c'est de «l'équité prolongée dans l'avenir», une lutte entre «la Scylla de la pauvreté et la Charybde de la surconsommation» (EC 1997b). Le principe de la durabilité urbaine relie les villes à leur conscience universelle. La charte des villes durables européennes, version européenne de l'Agenda 21, décrit la durabilité comme un processus créatif, dynamique, co-évolutif, en quête d'équilibre, qui doit imprégner tous les domaines de la prise de décision locale.

Il semble qu'il y ait un consensus sur le fait qu'un environnement sain, la cohésion sociale, l'efficacité économique et la participation citoyenne soient les quatre piliers du temple de la ville durable, par essence plurielle et démocratique (Alberti et al. 1994 ; EF 1996a, 1997e ; Nijkamp & Perrels 1994 ; UNESCO 1988 ; World Bank 1994 ; OECD 1996a).

Le développement durable, la mondialisation et la cohésion constituent un triptyque d'enjeux pour les villes européennes prêtes à entrer dans le nouveau millénaire. Le défi n'est pas le changement ; le changement est inévitable. Le défi est : comment mettre en valeur le changement pour atteindre le meilleur résultat possible, comment faire du changement un projet de civilisation ? La mondialisation offre à un grand nombre de villes l'opportunité d'appartenir à une ville mondiale, mais cette conglomération virtuelle peut avoir des quartiers forts et des périphéries faibles, à la merci de décisions qu'elles ne peuvent pas influencer. Le renforcement de la ville et de la société locale est considéré comme un choix fondamental pour relever le défi de la mondialisation (EF 1997a). La reconstruction des multiples solidarités locales, nourries de proximité et de liens vitaux, est une précondition pour que les villes européennes, fortes de leur diversification économique, de leur hétérogénéité sociale et de leur culture emblématique, progressent.



B. Le front des innovations en infrastructures et gouvernance

Le forum économique mondial de Davos, en 1996, souligna l'importance des villes pour l'économie mondiale. Les villes sont les hauts lieux où les flux économiques sont décodés, condensés, convertis, métabolisés et intensifiés. L'amélioration de la gestion macro-économique est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour renforcer la productivité urbaine. La performance économique dépend en grande partie des institutions et des infrastructures urbaines. Le cadre réglementaire des marchés fonciers et immobiliers y contribue de façon décisive. Les carences au niveau des infrastructures, les frais lourds encourus par des politiques réglementaires inappropriées et les faiblesses financières et techniques des institutions municipales sont des contraintes essentielles, dont les effets cumulatifs épuisent le potentiel de développement urbain. Consolider la gestion des infrastructures urbaines, renforcer la capacité institutionnelle, améliorer la capacité financière et technique des collectivités locales, sont les recommandations principales (ACDHRD 1995).

Plusieurs politiques urbaines ont échoué, mais l'on devrait considérer ces échecs comme la naissance d'un monde nouveau. Les villes doivent innover pour faire de leur avenir beaucoup plus que la projection linéaire de leur présent. Schumpeter définit l'innovation comme de la «destruction créative» (Schumpeter 1975). Il s'agit beaucoup plus d'un processus que d'un événement, qui englobe l'invention d'un nouveau concept, les coalitions qui se créent pour sa mise en place et la transmutation qu'il apporte. Toute innovation porte en elle son dépassement. Elargir les limites du possible est une obligation pour les villes qui refusent que la tendance devienne leur destinée. Les villes fertiles progressent, les villes stériles stagnent. Le projet de la Fondation sur les innovations urbaines a établi un tour d'horizon des chantiers du monde à venir, des espaces inséminés de futur. Ils témoignent des visions créatrices des villes afin de relever les défis sociaux, économiques et environnementaux dans leur co-évolution croissante. Aucune ville n'est hermétique à l'innovation. Il n'existe pratiquement pas d'interventions novatrices qui ne soient les produits de partenariats ou d'approches intégrées, agissant aussi bien sur le bâti que sur les conditions de sa mise en valeur. La grande majorité des projets mettent l'accent sur l'importance de la gouvernance pour la formulation et la réalisation d'une vision collective, d'un destin urbain partagé.

Les performances d'une ville, en tant qu'écosystème ouvert, humain, dépendant et vulnérable, sont décisives pour le développement durable. Elles dépendent étroitement de la gestion écologique et de la participation de la population locale pour modifier les styles de vie et arrêter la consommation effrénée, pour résister à la «dictature du présent». Plus l'«empreinte» écologique des villes (qui consiste à évaluer la capacité biophysique des terrains pour produire les ressources nécessaires et absorber les déchets) devient profonde, plus «la ville écologique idéale» est difficile à atteindre. La prise de conscience de la qualité de l'environnement prend les dimensions d'une nouvelle éthique, en quête de politiques proactives qui conduiront à la conception de nouveaux systèmes de production et de consommation. La «ville verte» ne signifie pas simplement des espaces verts, des toits en gazon, des panneaux solaires, des constructions en bois, la mise en valeur des déchets autant que des ressources, de meilleurs systèmes énergétiques et hydrologiques (Elkin & McLaren 1991). Dans toute l'Europe, des villes deviennent des laboratoires d'innovation écologique (Schmidt-Eichstaedt 1993).

Les infrastructures de transport ont toujours joué un rôle cardinal pour l'Europe, ses États, ses régions et ses villes : elles ont le pouvoir d'en changer la géographie. Les villes liées par des infrastructures rapides se rapprochent les unes des autres, l'Europe se rapetisse comme une peau de chagrin (Delors 1994). Au niveau urbain, on accuse les systèmes de transport de ne plus pouvoir fournir le niveau de services attendus. Les niveaux de vitesse baissent, ceux de la pollution atmosphérique et du bruit montent. Les encombrements représentent une perte de 2 à 3% du PNB des pays de l'UE et les infrastructures de transport couvrent de 10 à 15% de l'espace urbain (EC 1994a). Ces infrastructures sont comme des artères ; elles devraient irriguer et non dominer le corps de la ville. Malgré les efforts pour limiter la mobilité superflue et favoriser la marche, la bicyclette et les transports en commun, ainsi que l'introduction timide des péages urbains (EEA 1995a), les bilans sont mitigés et les perspectives ne sont pas très encourageantes (OCDE-ECMT 1994). Il s'agit d'un domaine demandeur de fortes innovations, tant en infrastructure qu'en gouvernance. L'accent est progressivement déplacé de la mobilité vers l'accessibilité (ALFOZ 1995).

La bonne gouvernance urbaine est cardinale pour limiter l'usage de la voiture particulière (appelée par Pirandello «invention du diable»), considérée aujourd'hui comme représentant, à elle seule, l'élément le plus destructif des villes. «Une ville sans voiture» pourrait, selon la Commission européenne, se composer de plusieurs unités parfaitement accessibles à pied, séparées par des espaces verts et reliées par des transports en commun ultra rapides. Il semblerait que la ville sans voiture soit, non seulement, efficace sur le plan écologique, mais qu'elle soit même de deux à cinq fois moins chère, selon la densité (EC 1992a). Amsterdam, qui suivant l'exemple de villes comme Bologne, avait récemment organisé un référendum en la matière, organisa la conférence «Des villes sans voiture?» (Municipality of Amsterdam 1994). Le point d'interrogation a son importance, car il sous-entend réactions et inhibitions. Des systèmes de «car-sharing», «car-pool lanes» ou de coordination électronique des moyens de transport se développent. Les villes historiques ont été pionnières en interdisant l'accès des voitures privées aux centres historiques (Pérouse) et en introduisant des systèmes de parkings et de navettes (Evora, Orvieto, Spoleto). Le passage d'espaces occupés par des voitures à des espaces nobles, occupés par les citoyens, demande des changements de valeur et de styles de vie (EF 1995c).

Aucune ville n'est univoque : elles sont toutes des lieux de défi social. La ville solidaire, ne peut être perçue sans justice sociale ; il s'agirait alors d'une ville polysegmentée (M. Moss) ou d'une ville de solidarité forcée (E. Durkheim). Les inégalités engendrent de la tension sociale. Même dans les villes européennes les plus prospères, il existe des îlots urbains où la dégradation de l'environnement et l'exclusion sociale vont de pair. Il s'agit de zones plus ou moins vastes, dans des centres villes délabrés ou des zones périphériques chaotiques, où se concentrent les déshérités. Ce sont les bas-fonds de la ville, où la ville secrète une autre ville, ou des banlieues tentaculaires, des lieux d'appauvrissement fonctionnel et émotionnel, des espaces de violence (Jacquier 1991).

Les périphéries tentaculaires, qui n'ont rien à voir avec les «villes tentaculaires» d'E. Verhaeren, remettent en question la notion même de la ville. Cette croissance urbaine, informelle et hétérogène, est liée aux conditions dans lesquelles la production industrielle s'est développée au cours du siècle dernier. J. P. Sartre disait que le tiers monde commence aux périphéries des villes européennes, dans les banlieues qui, justement, bannissent le lieu. La périphérie est une zone de grande incertitude et de fortes tensions où les gens ne savent pas s'ils sont «in» ou «out» (Delarue 4 1991 ; Touraine 1997). Ce sont dans ces périphéries qu'il est le plus urgent de mettre en valeur



des espaces urbains vivants et multifonctionnels où les gens peuvent vivre, travailler et rêver. Rapprocher la ville de la périphérie, en faire un lieu pluriel, multiculturel et diversifié deviennent alors des objectifs nobles.

Des expressions telles que «la ville martyre», qui symbolise l'urbanité en détresse, ou même «le génocide urbain» sont significatives, mais la ville est le seul organisme vivant qui ait la capacité de se renouveler. Elle ne saura pas renaître sous la menace du chômage, base de tous ses déséquilibres. La renaissance urbaine est censée ramener l'harmonie dans des villes qui souffrent de schizophrénie, d'un écart énorme entre le centre historique de la ville traditionnelle, dense et diversifiée, et les banlieues satellites aux résidences et emplois dispersés, fortement dépendantes de l'automobile (EF 1995d ; Hall 1995). Telle que la Renaissance, phénomène d'ailleurs urbain, elle aspire apporter, à travers l'essor des villes, un nouveau souffle sur l'Europe.

La quête de l'harmonie entre espaces et fonctions, tradition et modernité dépend énormément de la création et de la distribution de la richesse urbaine (entre les classes et entre les générations). La répartition inégale de la richesse draine la vitalité des villes et engendre à la fois des styles de vie néfastes et des obstacles au changement culturel (EC 1994a). Les villes européennes, qui sont des vitrines du pouvoir financier, ne pourront jamais devenir durables, si elles cachent des micro-jungles sociales. Ces dernières ne sont pas uniquement la rançon du succès, elles constituent également un terrain miné pour ce succès. La renaissance urbaine doit régénérer toutes ces micro-jungles, leurs tissus spatiaux et leur fibre sociale. Elle doit assurer l'accès à une trajectoire d'éducation, à un parcours de qualifications. La justice sociale doit être considérée comme une condition sine qua non fondamentale de la richesse durable (Harvey 1983).

A l'ère de la mondialisation et de l'accélération de l'histoire, de nombreuses métropoles européennes deviennent des centres de contrôle et de commande. Le rôle des entreprises, pour passer de la gestion des marchandises à celle des informations, est essentiel. Les villes doivent devenir plus intelligentes, plus ouvertes, plus novatrices, plus flexibles, plus inventives et innovantes (EF 1993b, c). La ville a un temps beaucoup plus long et un espace bien plus restreint que l'entreprise (Delors 1994). La dichotomie entre objectifs stratégiques à long terme et bénéfiques économiques à court terme, imprègne plusieurs options politiques et chaque ville propose ses propres solutions. Les grandes entreprises pourront conduire à la «ville de pointe» (Garreau 1991, IFHP 1993) ; les PME ont la possibilité de revitaliser les villes qui n'acceptent pas que leur vie soit organisée autour de mégacentres commerciaux (EF 1995b). Les partenariats reflètent le passage de l'ingérence directe aux politiques indirectes ou conditionnelles (incubation et innovation) (INTA 1995 ; World Bank 1995b). La collaboration avec le secteur privé contribue à l'optimisation du profit social. Les partenariats entre le public et le privé devraient fonctionner comme un orchestre (privé) avec son chef d'orchestre (public), afin d'améliorer globalement les fonctions et la vie urbaines (OECD 1994).

La nécessité d'une mixité urbaine fait désormais l'unanimité (EF 1995b, d). Il faut «un peu de la ville partout dans la ville», pour que les habitants puissent se mêler sans se froter, ni se perdre dans la ville de tous les possibles. La recherche de la mixité est liée à la quête d'une fonction économique diversifiée et d'environnements multiculturels et multifonctionnels. Le concept de villages urbains fournit un modèle important. Il plaide pour que la ville s'accroisse par multiplication de ses cellules vitales (quartiers) et non pas par surexpansion. Les fonctions et services urbains nécessaires à la vie quotidienne et garantissant l'art de vivre dans les villes

devraient exister dans chaque quartier urbain où chaque habitant devrait pouvoir trouver du travail (EF 1994a). Réunir le bassin de l'emploi et le bassin de l'habitat serait donc une condition sine qua non de mixité efficace.

Le logement est un droit et un bien durable; il constitue les cellules vivantes qui forment la trame du tissu social. La détérioration de l'habitat conduit à un affaiblissement du tissu urbain. Les logements de masse (sociaux et subventionnés) ont souvent créé des tensions sociales à la périphérie urbaine. Ils ont souvent été paternalistes, gigantesques, éloignés, uniformes, collectifs, réactifs, anonymes, désorganisés et se sont soldés par un échec. Dans de nombreuses villes européennes, il a été jugé impératif de rechercher un nouveau visage humain à la plupart de ces logements construits rapidement et à bon marché après la guerre, comme s'ils devaient héberger des individus interchangeables. L'habitat qui ne permet pas d'habiter doit prouver la vitalité du travail et permettre une identification personnelle. Il commence à devenir autoréglementé, intelligent, personnalisé, individualisé, proactif, avec un espace de voisinage collectif et une gestion locale réceptive. Des communautés locales dynamiques commencent à remplacer des quartiers vides. On devrait y repenser radicalement l'espace et sa portée sociale (Delft Institute of Technology Delft 1992 ; OECD 1996, EF 1993a, 1996c).

La sécurité urbaine est un droit fondamental. L'incivisme et les accidents routiers créent un climat d'insécurité qui menace la qualité de vie (DIV 1990). Dans certains cas, la criminalité est en relation linéaire avec le chômage, ou étroitement liée à la drogue et à la marginalisation. Des programmes novateurs de prévention se mettent en place. Les villes danoises sont en train d'expérimenter une série de mesures de sécurité urbaine renforçant le sentiment d'appartenance à un quartier et mobilisant les habitants vers la création d'un meilleur environnement. Dans les quartiers de Barcelone, des chaînes de sécurité sont mises en place par des citoyens qui cherchent à améliorer la qualité de leur vie quotidienne. Des médiateurs de rue, des anges gardiens ou des agents d'ambiance renforcent le climat de sécurité (EFUS 1997). Les graffitis, indépendamment de toute forme d'expression artistique, semblent être la façon postmoderne d'attaquer les espaces publics. Les entreprises de transport sont les plus touchées, les lieux de transport et moyens de transport étant les cibles principales. L'introduction d'un bus anti-graffiti à Maastricht constitue une initiative exemplaire qui mise sur l'imagination et la créativité et parvient à prévenir les attaques, tout en favorisant l'insertion artistique et l'emploi (EF 1993a).

La ville est avant tout un chronotope. Toute intervention sur le temps est essentielle, car le temps est la vie même. Tout comme l'espace, le temps est une denrée rare. La gestion du temps est un instrument essentiel pour réussir la ville durable et une «écologie du temps». Les «bureaux temps» des municipalités italiennes et la réorganisation des horaires des services publics, ainsi que les programmes britanniques sur «la ville des 24 heures» en témoignent. Le temps des personnes n'est pas le temps des administrations. Le temps du travail joue toujours un rôle structurant et son éclatement apporte de nouveaux défis pour la synchronisation des budgets-temps. Le temps libéré doit être un temps de plénitude.

Après toutes les théories des années 1970 sur la «ville évanouie» ou la «ville virtuelle», dominée par la technologie, l'utilisation intelligente des nouvelles technologies semble être maintenant une source de potentialités. L'immotique et la domotique offrent de nouvelles opportunités pour les villes. L'espace n'est plus une contrainte de temps. Le télétravail peut entraîner une dissociation

6 entre la concentration dans le temps et la concentration dans l'espace. Les infostructures et les



infrastructures doivent établir entre elles des liens harmonieux pour générer une meilleure qualité de vie. Les téléactivités peuvent conduire à l'ubiquité et à l'interaction, mais elles ne sont que des instruments qui conduiront soit à l'intégration, soit à l'exclusion, en fonction de l'articulation politique. Des scénarios sur leur impact sur la vie urbaine et la ville flexible continueront à être formulés (EF 1993b, c).

C. De la gestion des systèmes urbains à la gouvernance des villes citoyennes

«Polis» et politique sont intimement liées. Elles constituent une éthique exigeante. La politique est l'art de faire la ville, de créer la ville urbaine par essence. C'est un art gyroscopique, qui met l'équilibre au service du mouvement, qui opère avec un télescopage de points de vue et un croisement de connaissances. La ville est davantage qu'un condensé historique ou le simple ajout de ses individus et espaces. Elle constitue une unité structurelle et un fait social qui génère une nouvelle identité. Elle a également son subconscient, elle est constituée de relations et de conflits, de convergences et de divergences, de mythes et de légendes, dont les résultats ne s'ajoutent pas les uns aux autres mais entretiennent des rapports de synergie (Calvet 1994). La politique urbaine a comme objectif d'améliorer la qualité de la vie, en maximisant et en optimisant le potentiel des synergies et des rencontres. Elle vise par essence à l'intégration et à l'interrelation, aux possibilités illimitées des interactions humaines (Jacobs 1969 ; ENA Recherche 1996 ; EF 1995d).

On crédite souvent les villes européennes d'une tradition démocratique. La démocratie urbaine, représentative et directe, est un élément fondamental de l'existence des villes et de leur capacité à durer en tant que lieux de civilisation et de droit. Depuis l'âge de Périclès, les villes ont encouragé les démocraties ouvertes. Démos signifie toujours, en grec, «municipalité». Le vrai citoyen était membre actif d'une cité, là où l'engagement des uns rejoint la participation des autres. D'après «l'Epitaphios», le célèbre discours de Périclès, les habitants qui ne participaient pas aux affaires de la cité étaient, «non seulement inactifs, mais inutiles» (Thucydide). Les Grecs associaient l'exercice de la citoyenneté à une contrainte éducative. Mais la démocratie peut être fragile. Elle a besoin d'une réaffirmation quotidienne des valeurs et d'un renforcement continu du lien civique. Elle doit précéder toute création de visions et de plans et toucher le cœur même de la ville. Les citoyens devraient, de purs spectateurs, utilisateurs et consommateurs, devenir de véritables acteurs (METROPOLIS 1996), les partenaires d'une régulation politique ou sociale maîtrisable (Jospin 1991). Des décideurs, inspirés plutôt de Prométhée que de Machiavel, doivent proposer des modèles de gouvernance catalyseurs de progrès.

La citoyenneté redevient un enjeu capital. C'est la faculté de se dépasser soi-même pour accéder à la compréhension du général, et s'affirmer dans la cité. Elle constitue un faisceau indissociable de droits et de devoirs (Chevènement 1993), dynamique, interdépendant, tourné vers l'avenir. La maturité politique d'une société se mesure à son aptitude à réfléchir à long terme. C'est une condition sine qua non de la construction de l'identité politique de l'Union européenne. La ville partagée paraît de plus en plus désirée (Abbott 1996), tout comme l'impératif de fonder les relations moins sur l'affrontement que sur un projet collectif. Une approche consensuelle est recherchée pour la plupart de décisions importantes sur l'avenir des villes. A Barcelone, les J.O. de 1992 ont été une école de solidarité et de citoyenneté. A Bruxelles, les procédures de consultation pour la planification introduisirent de nouveaux concepts de participation. A Reggio Emilia, les citoyens participent à la composition du budget municipal (EF 1993).

La participation des citoyens est une pédagogie irremplaçable et un dénominateur commun des projets qui annoncent une nouvelle époque. Elle déplace le centre de gravité dans la prise des décisions. Elle exige du temps et de la transparence. Elle influe profondément sur l'incubation de projets urbains et leur future acceptation. La question des autorités «dûment constituées» de la démocratie représentative est liée à la question «constitutionnelle» qui se rapporte au rôle représentatif des groupes locaux. A l'ère de la globalisation, la démocratie devient câblée, promue par des agoras virtuelles à géométrie variable, et le citoyen électronique entouré de cyber-communautés (EF 1995b,d, 1996b). De nouveaux modèles de gouvernance sont recherchés pour recréer le terreau de la ville, en tant que puissance d'organisation et énergie sociale, et enrichir les institutions. Sans vision ni projets collectifs, il n'y a pas de stratégies ni de structures qui vaillent. La gouvernance urbaine ne se résume pas à la gestion municipale. Elle a besoin de toutes les mains invisibles de la société, c'est une chance forgée par toutes ces mains.

La gouvernance n'est certainement pas une panacée et son avènement ne va pas résoudre tous les problèmes. Mais les citoyens sont de plus en plus souvent invités à participer en tant que partenaires, plutôt qu'en tant que protestataires (Abbott 1996 ; Healey 1997). Grâce à la participation active des habitants, des projets très différents, allant de l'amélioration de l'architecture vernaculaire exceptionnelle à Otrante et Bari, au traçage des nouvelles lignes de métro à Valence (EF 1993), ont été couronnés de succès. Des villes comme Evora, Sienne et Galway ont des centaines d'associations citoyennes socio-culturelles (EF 1994b, 1996a). De Copenhague à Lavrion, des citoyens en conflit se rencontrent, sur des terrains neutres et en termes égaux, pour préparer des plans et chartes de l'environnement (EF 1996a). Même à Naples, des procédures consensuelles ont abouti à l'adoption d'une charte pour l'environnement (Gillo & Solera 1997). Des centaines de villes établissent des conseils municipaux d'enfants, pour stimuler la participation des citoyens de l'avenir. Des projets de logements conçus, financés et réalisés par des femmes, mettent en valeur les visions «de l'autre moitié du ciel» (O. Elytis).

A l'aube du 21^{ème} siècle, la ville n'est plus, telle que la décrivait Platon, un «microcosme autosuffisant». Elle constitue un réseau de réseaux locaux et elle est elle-même un pôle de réseaux mondiaux. La recherche de l'échelle optimale pour sa gouvernance est la préoccupation primordiale de plusieurs métropoles. Toronto, réputée être la ville la plus multiculturelle du monde, offre un laboratoire de changement institutionnel, en passant d'un gouvernement régional métropolitain et ses six collectivités municipales en une seule Ville de Toronto. A l'échelle européenne, le changement inverse a été rejeté par la population d'Amsterdam, lors d'un référendum en 1995, avec 92% des voix. La consultation des habitants est essentielle, pour l'avenir de cette ville, qui a organisé deux référendums en 1997. Le premier concernait la création de nouvelles unités urbaines sur l'île artificielle de Ljburg, et le deuxième portait sur l'extension du métro vers le nord de la ville. Malgré la forte réaction contre les deux projets, le seuil défini par la loi pour leur rejet n'a pas été atteint. Le débat se poursuit désormais sur la réalisation des projets.

Toute ville est un noyau d'irradiation culturelle. Son génie se crée à partir de lieux, de liens et de symboles. Les lieux publics sont les espaces par excellence de la démocratie, tout comme l'était l'Agora au coeur des anciennes cités-État. Ils ont le pouvoir de stimuler la mémoire collective, de provoquer de l'enracinement. Appartenant, par définition, également à tous, ils doivent être accessibles à tous. Ceux, que R. Koolhaas décrit comme des forteresses de liberté, offrent de
8 grandes possibilités en tant qu'îlots d'urbanité dans l'archipel de la ville. L'histoire leur a donné



consistance, les civilisations y ont laissé leur empreinte. On devrait leur accorder une grande importance en tant que centres névralgiques de prise de conscience. Des espaces publics attrayants peuvent forger la trame des échanges sociaux et encourager la démocratie (EF 1995c). Au contraire, des lieux publics défavorisés, victimes de la standardisation rampante, deviennent facilement des lieux de confrontation et d'exclusion. La création d'espaces culturels intelligents et la réinvention de la rue devraient contribuer à la réhabilitation de l'urbanité (EF 1993, EC 1997a).

HABITAT II a montré comment l'avenir de notre planète se joue dans les villes. L'Europe, avec ses constellations et nébuleuses urbaines, offre une pléthore d'exemples et de modèles. Malgré leurs crises et leurs mésaventures, les villes enseignent sur les valeurs à respecter, les priorités à établir, la citoyenneté à instaurer. Comme toutes les villes, elles semblent être des endroits radioactifs par le potentiel de leurs possibilités. Offrir un cadre noble où toutes les classes sociales, dignes et souveraines, se rencontrent et s'épanouissent, ne relève pas uniquement de l'art symbolique du théâtre grec. Si Périclès fit du théâtre une véritable institution et créa le «théorikon», fonds public afin que les citoyens les plus défavorisés puissent y assister, si le «choeur» y exprima l'opinion publique, les villes actuelles ont des multiples «choeurs» et «théorikon» à réinventer. Car elles doivent choisir, entre les multiples voies qui s'ouvrent devant elles, celles qui mènent à un avenir, où l'appellation «ville à visage humain» ne serait qu'un affreux pléonasma.



Chapitre 1

Les leçons du Sommet d'Istanbul (Habitat II)

L'histoire des villes européennes et l'histoire de l'Europe sont indissociables. Elles constituent, dans une large mesure, une seule et même aventure. Nées avec l'Europe, les villes européennes lui ont, dans un certain sens, donné naissance. En dépit de leur évidente diversité, chacun s'accorde à reconnaître en elles une véritable identité. Elles ont été un des facteurs, le principal peut-être, de l'émergence de l'Europe en tant qu'entité historique. Elles n'ont cessé de caractériser la civilisation européenne et elles ont maintes fois servi de modèle bien au delà du continent. Elles ont ainsi marqué de leur empreinte les villes contemporaines dans de nombreuses parties du monde.

Mais le monde est en mutation profonde. L'ouverture des frontières, l'internationalisation des échanges, l'explosion de la mobilité, les progrès incessants des moyens de transport, les prouesses des techniques de communication en font un vaste système de relations croisées, d'interdépendances, irrigué par des flux continus d'informations, de biens, de services et de personnes, où les frontières entre l'économique, le social et le politique ne cessent de se recomposer.

Tout se tient désormais, et de plus en plus. Inéluctable, irréversible, cette globalisation mondiale est à terme pleine de promesses mais, dans l'immédiat, ne va pas sans heurts. Elle offre des opportunités tout en suscitant des déséquilibres et des conflits. Elle nous oblige à la vigilance et doit nous inciter, avant d'aborder les problèmes spécifiques de la gouvernance urbaine dans l'union européenne, à considérer le devenir des villes, à la lumière des enseignements du sommet d'Istanbul et à l'échelle de la planète toute entière. Car la ville n'est intelligible désormais que dans ce contexte.

Le Sommet des Nations Unies sur l'avenir des villes, Habitat II, tenu à Istanbul en juin 1996, a constitué une sorte de synthèse urbaine du cycle des grandes conférences mondiales des Nations Unies ouvert en 1992 par le Sommet de la Terre. Rio, Le Caire, Copenhague, Pékin et Istanbul, ont été les étapes d'une même démarche visant à tracer des perspectives réalistes et à poser des

principes communs pour un monde responsable et plus solidaire.

Habitat II a notamment permis de prendre conscience de l'ampleur du mouvement mondial d'urbanisation, de l'importance des enjeux liés à l'avenir des villes, et de la nécessité d'une meilleure maîtrise collective du développement urbain.

1.1 Un mouvement d'urbanisation sans précédent

Avec la fin de ce siècle, un cap historique pour l'histoire de l'humanité, va être franchi : les citadins seront, tous pays confondus, plus nombreux que les ruraux alors qu'ils représentaient à peine, au début du siècle, un dixième de la population mondiale. En cent ans la population urbaine aura ainsi été multipliée par vingt, pendant que la population mondiale quadruplait¹. Trois milliards de personnes vivent aujourd'hui dans les villes².

En 1800 la taille moyenne des cent plus grandes villes du monde était de 200 000 habitants, en 1900, elle était de 700 000 habitants et en 1950, de plus de deux millions d'habitants. Aujourd'hui la taille moyenne de ces cent plus grandes agglomérations est supérieure à cinq millions d'habitants. Il n'existait au milieu de ce siècle dans le monde que deux métropoles de plus de dix millions d'habitants. Il y en a une vingtaine aujourd'hui, auxquelles il faut ajouter une vingtaine d'agglomérations de cinq à dix millions d'habitants et plus de deux cent cinquante de un à cinq millions d'habitants. Les villes ont maintenant atteint des dimensions qui changent les termes même du rapport entre développement et urbanisation.

La croissance urbaine a été telle qu'en l'espace des trente dernières années, l'homme a construit autant que dans toute son histoire passée. Chaque année, vingt à trente millions de personnes continuent à s'installer dans les villes. C'est près de trois milliards de nouveaux urbains qu'il faudra accueillir dans le siècle qui vient, soit l'équivalent de mille villes de trois millions d'habitants, et ceci, essentiellement, dans les pays du Sud qui connaissent une urbanisation galopante. Des concentrations gigantesques sont en train de se constituer très rapidement en Amérique latine, en Afrique et dans l'Extrême-Orient.

Cependant, dans la plupart des villes du Sud, même les plus grandes, les taux de croissance démographique, s'ils restent élevés, sont plutôt à la baisse. 3 % seulement de la population mondiale vit dans des agglomérations de plus de dix millions d'habitants. Le monde sera moins dominé qu'on le croit par les grandes mégalopoles. Dans la plupart des régions du monde, souvent d'ailleurs dans la mouvance des grandes agglomérations, se développent des réseaux de villes moyennes, fréquemment plus dynamiques que les grandes villes elles-mêmes. Le paysage urbain reste partout marqué par une extraordinaire variété de situations.

L'Europe est aujourd'hui l'un des continents les plus urbanisés. Près de 80 % de la population européenne vit dans les villes (20 % dans des agglomérations comptant plus de 250 000 habitants, 20 % dans des villes moyennes de 50 000 à 250 000 habitants et 40 % dans des petites villes de 10 000 à 50 000 habitants). A l'échelle transnationale, il n'existe aucune partie du monde où la ville n'encadre le territoire avec une telle omniprésence. L'Europe possède le semis de villes le plus dense. 5 717 agglomérations sur 4,8 millions de km². L'espacement

¹ 1,5 milliards d'individus en 1900 ; 6 milliards aujourd'hui.

² Il n'y avait que 150 millions de citadins au début du siècle.



statistique moyen entre deux villes est en Europe très inférieur à ce qu'il est dans les autres continents (16 km, contre 29 en Asie, 53 en Amérique, 55 en Afrique et dans l'ex-URSS, 114 en Océanie). L'urbanisation de la société européenne se poursuit d'ailleurs, même si c'est à un rythme évidemment très inférieur à celui des décennies précédentes et alors même que certaines villes voient leur population diminuer du fait du déclin de leur base économique.

1.2 Les villes, moteurs du développement économique

Les villes sont appelées à jouer dans le nouveau contexte économique, un rôle moteur pour le développement. L'internationalisation des échanges, l'irrésistible montée des services, l'importance croissante des investissements immatériels qui représentent, dès maintenant, près de la moitié de la formation brute de capital fixe des entreprises modifient les perspectives du développement. Dominée par la matière grise, l'activité économique s'épanouit naturellement dans les villes dont la vocation essentielle est de rapprocher et d'articuler les différents éléments (financiers, institutionnels, informationnels ...) qui concourent aux formes modernes de la production. L'économie d'aujourd'hui passe par la ville, seule apte à relier production et marché, décideurs et promoteurs, donneurs d'ordre et sous-traitants, formation et emploi, recherche et fabrication.

Mais les villes n'ont pas seulement à gérer, en l'espèce, les conséquences de dynamiques externes. Il leur appartient de créer, en amont, les conditions de leur compétitivité qui repose de plus en plus sur des facteurs de productivité construits localement. Car le développement passe aujourd'hui, avant tout, par la densité et la qualité du maillage entre les acteurs économiques. Il dépend davantage de la pertinence du cadre collectif d'action et du dynamisme des projets que des infrastructures et des équipements. Le «soft», les capacités d'organisation, l'intelligence des évolutions comptent davantage que le «hard». La valeur des institutions publiques et privées devient plus importante que l'adéquation des structures d'accueil traditionnelles. L'efficacité est désormais relationnelle.

Lieux privilégiés d'articulation du global et du local, de valorisation des effets d'interaction et de proximité, de démultiplication des capacités d'apprentissage, les villes offrent aussi, dans notre époque de transition, marquée par la crise et bon nombre d'incertitudes, d'autres avantages aux entreprises, condamnées à fonctionner sur la base de la flexibilité, du juste à temps, de l'adaptation à une demande fragmentée et mobile. Les villes, notamment les plus grandes, apportent une certaine sécurité. Une base économique variée, un portefeuille large d'activités, une population diversifiée, un marché de l'emploi présentant une large gamme de qualifications constituent en effet de bons atouts pour gérer des situations incertaines. Une sorte «d'assurance tous risques».

Le développement urbain comporte en outre des enjeux économiques spécifiques considérables qui mobilisent le secteur productif dans de nombreux domaines : transports, communications, gestion de réseaux complexes, traitement des déchets, lutte contre la pollution ... Le marché économique de la ville est évalué dans le monde à plus de 150 milliards de dollars par an, dont une petite moitié concerne des pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Il est donc tout à fait essentiel, pour de nombreuses entreprises, en termes d'identité, de position stratégique et de capacité de développement.

1.3 La globalisation de l'économie nourrit la dynamique urbaine

Se fondant sur des tendances lourdes qui leur paraissaient condamner à l'effacement la dimension spatiale des problèmes économiques et sociaux, certains ont pu imaginer que l'internationalisation des marchés, l'évolution des stratégies des firmes, la dématérialisation progressive de la production, les avancées spectaculaires des techniques de communication et de transport gommeraient peu à peu les distances et les spécificités locales, qu'elles laisseraient aux entreprises une plus grande liberté pour leurs implantations, qu'elles rendraient les localisations indifférentes et feraient perdre tout intérêt aux préoccupations d'organisation territoriale.

Les événements ont infirmé ce pronostic. C'est au contraire un fait avéré que la globalisation renforce la métropolisation. L'ouverture de l'économie ne la rend pas indifférente aux ancrages locaux, elle conforte en fin de compte la concentration urbaine. La polarisation de la croissance est un phénomène mondial. Les agglomérations les plus importantes tendent à concentrer de façon cumulative les richesses humaines et matérielles. Le dynamisme de ces aires urbaines tient au fait qu'elles sont, avant tout, de fantastiques machines de commutation - actuelle et potentielle - des énergies, des compétences, des désirs. On a déjà souligné que ce sont désormais les ressources incorporelles qui guident la localisation des activités et que la logique de la proximité tend dès lors à l'emporter sur toute autre considération. La réduction des coûts de la distance ou la croissance des externalités pécuniaires comptent moins que la qualité du tissu humain, que la densité des relations sociales, intellectuelles et culturelles. Pour les entreprises, les métropoles valent par leur potentiel de compétences, d'innovation et d'apprentissage, mais aussi de flexibilité, à tous les sens du terme. Ces ressources, loin d'être des dotations figées, se construisent en permanence au coeur des sociétés locales

Les relations de la ville à l'espace changent, elles aussi, de nature. Parce que les villes ont cessé de servir des systèmes productifs qui leur sont extérieurs, leur fonctionnement ne procède plus d'une logique de gravitation et de capillarité. Leur localisation et leur taille étaient autrefois déterminées par l'importance (et notamment la superficie) de la région qu'elles desservaient. C'est maintenant fini. Le vieux modèle de localisation distribuant les villes sur le territoire en toiles d'araignée hiérarchisées et finement maillées, n'est plus pertinent. On est passé, en douceur mais irrévocablement, à une autre logique, fondée sur l'interaction des unités urbaines. Parce qu'elles deviennent le lieu principal de la production, les villes ont désormais pour hinterland d'autres villes. C'est l'avènement des systèmes urbains en «réseaux d'étoiles», façonnés par les moyens modernes de transport et de communication.

1.4 L'avenir de la société se joue dans nos villes

C'est la combinaison délicate et fragile de la démocratie et de l'efficacité, des échanges marchands et de la cohésion sociale inlassablement recherchée qui doivent conforter la ville dans la vocation de foyer de civilisation qui est essentiellement la sienne.

Politesse, civilité, urbanité, tous ces mots dérivent étymologiquement de vocables grecs ou latins, liés à la ville. La montée des inégalités, des injustices, des angoisses, des solitudes ne doivent pas le faire oublier. Comment permettre à chacun de s'épanouir si la ville ne joue pas son rôle fondamental de lieu de rencontre et d'échange ? Or nous vivons à cet égard des temps difficiles.



agglomérations d'aujourd'hui, au Nord comme au Sud, se fragmentent peu à peu sur elles-mêmes. La balkanisation du tissu urbain tend à consacrer l'existence de groupes plus ou moins antagonistes qui, au mieux, s'ignorent mais souvent se redoutent et se combattent. L'image des métropoles encerclées par des banlieues inquiétantes ou des bidonvilles inacceptables est hélas familière. Même les pays développés s'avèrent malheureusement incapables, dans le contexte actuel, de loger l'ensemble des ménages à faibles revenus. Le nombre croissant des «sans domicile fixe» laisse perplexe.

Des processus cumulatifs frappent certains quartiers et tendent à les paupériser et à les marginaliser. Qu'ils se situent au centre des villes ou à leur périphérie, ces quartiers cumulant les handicaps se transforment peu à peu en lieux d'enfermement et, comme tels, deviennent à leur tour des producteurs, des accélérateurs d'exclusion. Ce risque de découplage définitif, de glissement de l'inégalité vers l'exclusion pose un problème à la fois considérable et sans précédent. Les quartiers pauvres ont certes toujours existé et dans l'organisation de la ville industrielle d'autrefois, les effets d'inégalité étaient intenses parfois brutaux. Mais les centres-villes riches avaient besoin des faubourgs ouvriers. Rien de tel aujourd'hui. Des quartiers entiers décrochent, non seulement appauvris mais mis littéralement hors circuit par rapport aux mécanismes fondamentaux qui régissent notre société, ou condamnés à des circuits parallèles. Il n'y a pas d'ailleurs de déterminisme urbanistique ni de déterminisme ethnique à ces phénomènes, qui peuvent déboucher sur la constitution de véritables ghettos. Le mode d'urbanisation joue cependant un rôle déterminant à cet égard. On n'a pas manqué de mettre l'accent, au delà des questions d'équité et d'éthique, sur les menaces de rupture sociale qui s'attachent à ces phénomènes et aux risques pathogènes qu'ils comportent. Certains vont jusqu'à prédire l'avènement de «sauvages urbains» élevés hors de toute acculturation, obligés de par leur situation de considérer la ville comme une jungle et d'y inventer de nouveaux moyens de survie.

La ségrégation spatiale ne se manifeste pas seulement par la marginalisation des quartiers en difficulté. Un phénomène symétrique se développe. Des quartiers riches se ferment aussi sur eux-mêmes. Dans de nombreuses agglomérations, des quartiers aisés tendent à se transformer en enceintes fortifiées, sous la forme d'îlots enclavés en centre ville ou de banlieues résidentielles, protégés par des barrières, des vigiles, des dispositifs sécuritaires sophistiqués et des règlements intérieurs draconiens. Les habitants de ces quartiers particuliers partagent strictement entre eux des espaces, des équipements et des services entièrement privatisés. Dans ces univers clos, les riches peuvent vaquer à leurs occupations au mépris de toute communication sociale, sans contact avec le monde extérieur, à l'abri de la violence et de la misère qui les entourent. Quatre millions d'Américains vivent déjà dans ces « ghettos de riches », manifestant clairement leur volonté de faire sécession par rapport aux autres couches sociales et d'abandonner progressivement l'espace public aux plus démunis.

Ainsi, sur toute la planète, riches et pauvres se séparent de plus en plus tout en restant très voisins. S'opposer vigoureusement à cette tendance à l'apartheid urbain ne suffit pas pour réduire la fracture sociale et lutter contre les inégalités. Si la solidarité nous impose de lutter de toutes nos forces contre cette menace, le souci de l'efficacité économique va dans le même sens. Parce qu'il est difficile d'imaginer, à long terme, une économie et des entreprises performantes dans une société déchirée, fracturée, sans cohésion sociale, devant supporter des charges excessives de non-activité. Cette ville duale, souvent dite «ville à deux vitesses» pourrait d'ailleurs se transformer très vite, si l'on n'y prend garde, en «ville à trois vitesses». Les conséquences de la globalisation

de l'économie mondiale précarisent en effet la situation de nombreux salariés et multiplient les situations d'incertitude. Entre les exclus et la population nantie, on pourrait voir peu à peu émerger une population instable, fragile, paradoxalement hostile aux politiques actuelles de solidarité urbaine dont elles ne bénéficient pas.

1.5 C'est aussi dans les villes que se joue l'avenir écologique de la planète

Le défi de l'écologie urbaine doit être relevé. La croissance des villes affecte de plus en plus les écosystèmes naturels et constitue une menace pour l'environnement à l'échelle mondiale : effet de serre, couche d'ozone, déforestation, biodiversité. Parce que la part spécifique des transports et de l'habitat dans la consommation d'énergie ne cesse de croître, les villes utilisent une fraction croissante de l'énergie mondiale. La situation est certes contrastée et la surconsommation la plus débridée côtoie, sur la planète, la pénurie la plus criante. Ce sont les villes du Nord qui sont évidemment les plus dépensières. Elles utilisent de 60 à 80 % de l'énergie totale consommée dans les pays développés. Mais, si elles devaient imiter leur exemple, les villes du Sud les rattraperaient vite. Si la situation des vingt dernières années venait à se prolonger sur les vingt prochaines années, la croissance de la consommation des pays du Sud entraînerait, à elle seule, un doublement des consommations énergétiques mondiales d'énergies fossiles et des émissions de gaz carbonique associées. Mais les pollutions et les nuisances dues aux villes ont aussi un important impact sur leur environnement régional et local. Les grandes métropoles notamment consomment de plus en plus d'eau et rejettent aujourd'hui à leur périphérie toutes sortes d'effluents et de déchets. Pour apprécier cet impact, on utilise volontiers désormais la technique de «l'empreinte écologique», en évaluant et en agrégeant les surfaces de terrain dont la capacité biophysique devrait être mise en jeu pour mobiliser les ressources que consomment les villes et absorber les déchets qu'elles produisent. Plus cette «empreinte» est forte et plus la ville s'éloigne de la ville écologique idéale. Il faut traiter à la source toutes les pollutions, recycler les déchets et mener des politiques de transport non polluantes et moins consommatrices en énergie.

1.6 La nécessité d'une meilleure maîtrise collective du développement urbain

Ainsi, le mouvement mondial d'urbanisation apparaît comme une donnée majeure pour l'avenir de l'humanité. Nul ne peut plus désormais ignorer les risques qu'il comporte et les chances qu'il offre. Habitat II a clairement montré que notre avenir va se jouer dans les villes. C'est là que réside, pour l'essentiel, notre capacité de développement économique ; c'est là que nous devons conjurer les menaces de rupture sociale ; c'est là aussi que nous devons préserver l'avenir écologique de la planète.

L'importance et la complexité des défis auxquels les villes doivent faire face ne laissent aucun doute : en matière de politique urbaine, l'intervention publique est plus que jamais nécessaire. Le marché, seul, ne peut, à l'évidence, rendre la ville économiquement efficace, écologiquement prudente et socialement harmonieuse.

Un tel objectif dépend au premier chef de la capacité des pouvoirs publics à tous les échelons de combiner les demandes émanant d'intérêts différents et également légitimes, de dégager et de faire accepter des synthèses et des solutions effectives, de trouver un bon équilibre entre les prélèvements à effectuer et les services offerts.



Le Sommet d'Istanbul a mis l'accent, à ce titre, sur le rôle majeur que doivent désormais jouer, en matière de politique urbaine, les autorités locales. La conférence a souligné en effet qu'une capacité effective de gestion coordonnée et démocratique à l'échelle de l'agglomération passe par l'existence d'une autorité politique responsable, capable non seulement d'optimiser l'exploitation technique, mais aussi d'articuler une pluralité d'acteurs porteurs de responsabilités et de droits tout en suscitant l'adhésion des populations. Elle a considéré en conséquence que chaque pays devait, dans son propre cadre juridique, promouvoir la décentralisation et chercher à renforcer les capacités financières et institutionnelles des autorités locales.

Elle a mis l'accent sur l'évolution nécessaire du rôle de l'État central qui, tout en gardant d'éminentes responsabilités (il veille notamment au nom de la solidarité nationale à la communauté d'intérêts entre les citoyens, entre les territoires, entre les générations) doit réduire la part qu'il prend directement à l'action. C'est une fonction de «facilitateur» qui lui est désormais préférentiellement dévolue. Il doit partager l'effort de connaissance avec les acteurs économiques et sociaux, créer les conditions favorables à leurs initiatives en veillant notamment à la fluidité des marchés. Il doit devenir en quelque sorte un Etat animateur et régulateur, créateur et contrôleur de règles de conduite socio-économiques.

Habitat II a enfin confirmé que la coordination entre les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile est devenu l'une des conditions premières d'un développement urbain efficace, équilibré et viable à long terme. Ce partenariat doit, bien entendu, pouvoir s'adapter, cas par cas, à la variété des situations et à la pluralité des intervenants à travers diverses formes institutionnelles d'agencement.

Chapitre 2

Les défis auxquels sont affrontées les villes européennes

Comme toutes les villes du monde, les villes européennes sont directement concernées par les tendances lourdes qui viennent d'être évoquées et connaissent évidemment, à leur manière, les mêmes enjeux, économiques, sociaux et environnementaux. Mais certains défis prennent pour elles une importance toute particulière : l'adaptation aux mutations du système productif, la maîtrise de l'étalement périphérique, la reconquête de l'urbanité et la prise en compte des exigences du développement durable.

2.1. L'adaptation aux mutations du système productif

Les villes européennes n'ont pas manqué de profiter de l'expansion considérable du secteur des services qui procure désormais 60 à 80 % de leurs emplois et qui a permis, dans la plupart des cas, de compenser les pertes d'emplois de l'industrie.

Ces transformations ont eu directement un double impact sur le tissu urbain : elles ont conduit à la construction d'un important volume d'immeubles de bureaux³ ; elles ont provoqué la création de friches industrielles : bâtiments désaffectés et espaces extérieurs abandonnés⁴.

Mais la mondialisation de l'économie et la substitution progressive du secteur tertiaire à l'industrie ont, aussi, une incidence forte sur l'armature urbaine européenne. Les agglomérations les mieux situées et les mieux équipées prennent une importance croissante par rapport à d'autres, plus périphériques et moins bien pourvues. C'est ainsi que les villes les plus éloignées du centre de gravité du territoire européen comme Athènes, Valence, Palerme, Salonique, Belfast, Lisbonne, Séville, ou des villes industrielles comme Turin, Glasgow ou Bilbao, sont plutôt désavantagées par rapport aux villes occupant une position plus centrale, comme Anvers, Brême et Rotterdam ou à d'autres villes comme Hanovre, Lyon et Vienne auxquelles on peut facilement accéder et qui possèdent une gamme d'activités diversifiées.

³ Ces réalisations ont parfois pris, comme en France et en Grande-Bretagne, dans la décennie 85/95 une tournure spéculative.

⁴ On évalue à 20 000 hectares la surface de ces friches industrielles en France.

Le projet de schéma de développement de l'espace communautaire (Noordwijk, juin 1997) passe succinctement en revue les forces et les faiblesses des structures urbaines européennes et brosse à grands traits un tableau des conséquences possibles des changements susceptibles d'affecter le potentiel économique des villes. (Cf. encadrés pages suivantes).

Les mutations à l'oeuvre impliquent que chaque agglomération évalue son propre potentiel puis mette en oeuvre une stratégie de développement adaptée, tenant le plus grand compte de ses spécificités et proportionnant ses ambitions à ses moyens. En particulier les villes trop dépendantes de certains secteurs d'activité auront tout intérêt à diversifier leur base économique.

Cette évolution des villes et de leurs relations mutuelles ne manquera pas d'affecter significativement l'équilibre du territoire européen, la structure du système polynucléaire des villes européennes, la complémentarité fonctionnelle entre les villes. Rechercher l'organisation urbaine la plus performante du territoire européen implique de trouver des modes de coopération plus efficaces, notamment par la mise en réseaux, d'atténuer les déséquilibres, et de renforcer les liens entre chaque ville et son hinterland.

Analyse : structures urbaines

	Atouts/Ouvertures	Faiblesses/Menaces
A1	<p>Apparition de grappes de villes, dans des régions à haute cohérence territoriale.</p> <p>Apparition de réseaux de villes au niveau continental, transnational ou régional (mais au stade embryonnaire, limités aux échanges d'expérience et sans réelle dimension stratégique).</p> <p>Régions à système de villes relativement équilibré.</p>	<p>Dans des régions faiblement peuplées et/ou à faible cohérence territoriale, difficulté de constituer des grappes/réseaux de villes nécessaires à l'obtention d'une masse critique d'équipements et d'investissements. A certaines frontières, des villes «se tournent le dos».</p> <p>Forte concurrence entre villes, avec risque de suréquipement et de gaspillage de ressources.</p> <p>Déséquilibres de l'armature urbaine dans certaines régions : par polarisation autour d'une métropole très influente, par «littoralisation» au détriment de l'intérieur du pays.</p>
A2	<p>Influence mondiale de villes planétaires compétitives, comme Londres et Paris.</p> <p>Développement de l'investissement mobile dans certaines régions périphériques attractives (mais nécessité d'assurer la diffusion des bénéfices dans les régions avoisinantes).</p> <p>Liens des «villes portes» avec certaines parties du monde, contribuant au rayonnement international de l'Union et à un rééquilibrage de ses fonctions métropolitaines + phénomène analogue: liens privilégiés entre certaines villes de l'Union et pays tiers voisins.</p>	<p>Villes d'anciennes industries, confrontées à des problèmes majeurs de reconversion-diversification économique et de manque de cohésion sociale.</p> <p>Autres villes dépendantes d'une base économique trop étroite (industrie portuaire, touristique, administrations publiques, etc.)</p> <p>Difficulté d'assurer le dynamisme économique de certaines villes rurales.</p>
A3	<p>Attrait du tissu urbain pour certaines catégories de ménages (monoparentaux, personnes âgées, etc.) pouvant favoriser le repeuplement des centres villes.</p> <p>Dans certaines régions, succès des politiques «ville compacte».</p> <p>Programmes pilotes de planification stratégique et multisectorielle de régions urbaines, intégrant les dimensions économique, sociale et environnementale.</p> <p>Nouvelles méthodes de fermeture des cycles (déchets, eau, énergie) des écosystèmes urbains.</p> <p>Nouvelles politiques de localisation et de mobilité dans certaines régions urbaines.</p>	<p>Étalement dispersé des villes dans de nombreuses régions.</p> <p>Ségrégation sociale, quartiers urbains en crise. Friches industrielles et autres friches urbaines. Manque de mixité des fonctions (habitation, activité économique, espaces verts) dans certains quartiers. Problèmes causés par la spéculation foncière et immobilière.</p> <p>Production de déchets urbains, et consommation d'énergie et d'eau souvent excessives.</p> <p>Accroissement des nuisances urbaines (bruit, pollution, embouteillages).</p>



Changements dans le potentiel économique des villes européennes

Le Marché unique, l'ouverture de l'Europe centrale et orientale, les pressions démographiques et politiques des régions extérieures dans les Balkans et au Maghreb, la poursuite de la libéralisation des échanges commerciaux et des déplacements, la mondialisation de l'économie, l'évolution technologique rapide sont autant d'éléments majeurs ouvrant de nouvelles perspectives économiques à beaucoup de villes d'Europe. Un aperçu se fondant sur la classification des villes réalisée dans les scénarios S.D.E.C. de Strasbourg suggère trois grandes catégories (la réalité est évidemment plus nuancée et diverse).

Les entités urbaines de **niveau international** accumulant fonctions internationales et autres, sont bien armées pour affronter la concurrence, mais devront traiter leur engorgement :

- des «villes planétaires» - Londres, Paris, peut-être Berlin, et une ou deux autres - continueront à attirer des fonctions de haut niveau telles que les sièges de multinationales, les établissements financiers internationaux et d'autres services commerciaux ;
- des «régions métropolitaines» - comme la Randstad, le «Losange flamand» et le réseau des villes centrales belges, les régions Rhin-Ruhr, Rhin-Main, Hambourg, les West-Midlands (Royaume-Uni) renforcent leur position internationale en développant des spécialisations complémentaires dans les différents centres de l'agglomération et s'efforcent de surmonter les handicaps hérités de leur passé industriel ;
- des «villes capitales»: la plupart ont un potentiel propre (particulièrement des capitales comme Copenhague, Stockholm, Lisbonne, Helsinki, Madrid, Rome); certaines font face à des défis spécifiques liés à leur fonction de portes de l'Union (Vienne, Helsinki).

Les villes de **niveau national** constituent une catégorie diversifiée. Certaines ont une base relativement saine, d'autres sont en difficulté; tel est le cas pour :

- Les «villes périphériques à fonction urbaine faible», guettées par un risque de réduction de leurs perspectives de développement, vu les longues distances, leur dépendance envers les activités traditionnelles, le déclin démographique, les rigueurs climatiques, etc. Cette tendance n'a cependant rien d'inexorable, et des villes comme Bari, Porto, Valence, Rennes, Séville, Edimbourg ont engagé des stratégies de développement novatrices, montrant que le poids de contraintes structurelles propres peut être réduit ;
- Les «villes d'ancienne industrie», en mesure de déployer de nouvelles économies, mais où beaucoup dépendra de leur nouvelle localisation relative, spécialement par rapport à la zone du coeur économique.

Les performances économiques des villes de **niveau régional** dépendent beaucoup de leur position géographique :

- Les «villes régionales du coeur de l'Europe» présenteront un potentiel de croissance généralement favorable, surtout dans les secteurs de services ;
- Les «villes régionales situées hors du coeur de l'Europe» seront dépendantes de leur position géographique; certaines profiteront de leur insertion dans un couloir de développement ou d'une zone d'influence attrayante (Toulouse, Grenoble, Salzbourg) ;
- Les «villes moyennes dans les régions à dominante rurale», pour lesquelles beaucoup dépendra de leur position géographique, peuvent profiter de leur environnement naturel, vu la prise de conscience croissante des avantages procurés par un milieu rural de haute qualité.

2.2. La maîtrise de l'étalement périphérique

Nombre de villes ne méritent guère ce nom. De nombreuses agglomérations – l'emploi de ce terme est du reste significatif – sont d'immenses conglomérats, en manque et en quête d'une organisation, qui envahissent les périphéries, de plus en plus étendues, des grandes métropoles, les vallées fluviales, les régions littorales et font disparaître d'anciennes zones agricoles. Longtemps liée aux conditions de la production industrielle, cette urbanisation lâche et hétérogène s'appuie sur la croyance que les infrastructures et la sophistication des réseaux techniques, matériels ou immatériels créent le progrès. Elle est aussi le fruit de la logique taylorienne qui n'a cessé, dans l'urbanisme comme dans les entreprises, de cloisonner, de découper, de segmenter. Elle est, plus encore, le résultat de la variation des prix fonciers, inaccessibles aux abords des centres, et qui ne deviennent abordables que dans des lointaines périphéries. La plupart des agglomérations n'offrent, aujourd'hui à cet égard, que des situations contrastées, souvent peu favorables. Des centres en difficulté ou en déshérence ou, au contraire, plébiscités par la spéculation et transformés en sanctuaires, des quartiers périphériques disparates, épars et fragmentés.

La plupart des régions urbaines en Europe sont confrontées à ce problème de l'étalement des villes. Il semble que les Européens aient besoin de plus en plus d'espace. La consommation de sol par habitant augmente. *«Moins il y a d'habitants par logement, plus il y a de foyers ; plus il y a de mobilité, plus il y a d'infrastructures ; plus il y a de richesses, plus il y a de propriété»*⁵. En France, par exemple, la distance domicile-travail a doublé dans les quinze dernières années et la surface urbanisée a triplé entre 1954 et 1990 alors que, dans le même temps, la population urbaine se contentait de doubler. Les périphéries urbaines continuent donc à se développer «en tache d'huile» et fréquemment de manière anarchique. Cet étalement des villes renchérit les coûts de desserte urbaine, exacerbe la mobilité, allonge les temps contraints, menace les équilibres périurbains. Cette dispersion va totalement à l'encontre des préoccupations de développement durable et apparaît contradictoire avec l'idée même de ville.

2.3. La reconquête de l'urbanité

Une ville diffuse, coupée en morceaux, ce n'est plus une ville. Le développement de ces formes d'urbanisation remet en cause le rôle traditionnel, et plus que jamais essentiel, de lieu de rencontre et d'identité que doit jouer la ville. Il tend à faire disparaître ce qui constitue son essence même, l'urbanité, c'est à dire *«la relation qui lie, d'une part, un lieu bâti et sa configuration spatiale, et de l'autre, l'aptitude du groupe qui l'occupe à générer des liens sociaux et conviviaux»*⁶. Or, même si elle procède volontiers d'une alchimie complexe, l'urbanité exige toujours, à la fois, un minimum de mixité, de compacité et de diversité. Pour resserrer les liens de l'urbanité, renforcer leur vigueur et leur continuité, il faudra donc renouer avec les valeurs qui fondent les spécificités de la ville européenne : l'exercice de la démocratie locale, un tissu urbain équilibré combinant densité et mixité, des services publics de proximité, une attention forte portée aux espaces publics et aux espaces verts, le respect et la mise en valeur du patrimoine. Il faudra favoriser les occasions et les opportunités d'interactions (par la densification des lieux d'échanges, l'amélioration des transports en commun, la promotion de véritables espaces publics ...), décloisonner les marchés de l'emploi comme les consommations culturelles, en valorisant les identités locales.

⁵ Projet de schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).



L'amélioration du cadre de vie passe aussi par un effort en faveur de l'environnement, car malgré les efforts considérables déjà déployés, de nombreux problèmes subsistent en la matière. C'est ainsi, par exemple, qu'une étude réalisée en 1995 par l'Agence européenne pour l'environnement, a montré que près de 80 % des villes européennes, comptant plus de 500 000 habitants, ne respectent pas les normes fixées par l'Organisation Mondiale de la Santé pour la qualité de l'air. L'environnement urbain des villes européennes est confronté à d'autres problèmes graves comme celui du traitement des déchets solides et des eaux usées. Il faut, en outre, veiller à la prévention et à la gestion des risques urbains majeurs, qu'ils soient liés à des activités humaines ou à des phénomènes naturels.

Le concept d'environnement doit être élargi aux paysages et au patrimoine architectural et urbain qui est à la fois une mémoire collective, un enjeu social et une réalité économique tangible. La protection de ce patrimoine est essentielle pour les villes européennes qui en sont particulièrement riches. Elle doit être l'un des moyens privilégiés de valorisation de ces villes. Mais il va de soi qu'elle ne doit pas conduire à momifier le patrimoine, à en faire l'objet d'un culte nostalgique ou à le réduire à l'état de gadget culturel. Elle doit au contraire le mettre en mesure d'être réinvesti par la vie. La notion de «conservation intégrée», forgée depuis vingt ans par le Conseil de l'Europe, et incluse dans la Convention de Grenade, a mis justement l'accent sur cette nécessité d'intégrer le patrimoine ancien dans la planification contemporaine et d'en faire une composante majeure des politiques d'aménagement.

Enfin, il ne saurait y avoir d'urbanité sans cohésion sociale. Or, celle-ci est en péril dans nombre de villes européennes qui comptent des quartiers en difficulté, menacés de paupérisation et de marginalisation, qui tendent à cumuler des handicaps et à devenir des lieux d'enfermement, des accélérateurs d'exclusion. Qu'il s'agisse d'une conséquence de la libéralisation économique ou du résultat involontaire de politiques d'immigration et de l'habitat favorisant fâcheusement la ségrégation résidentielle, le phénomène semble s'aggraver. Ces quartiers en difficulté ne constituent pas un microcosme de la société «en plus pauvre». Ils ont un profil très nettement distinct. De plus, la situation de ces quartiers peut, au delà de certains seuils charnières, connaître une évolution dommageable très rapide, tenant autant aux comportements qu'aux faits réels. Il est essentiel d'enrayer cette évolution et de réinsérer dans la ville ces quartiers en crise. Des mesures concertées et spécifiques sont mises en oeuvre dans la plupart des pays européens pour tenter d'y parvenir.

2.4. La prise en compte des exigences du développement durable

L'émergence du concept de développement durable résulte de la prise de conscience des impasses et des contradictions auxquelles peuvent conduire nombre d'évolutions en cours. La manière de percevoir les enjeux et de considérer le monde a changé. La nécessité d'une attitude plus responsable, plus solidaire, ménageant mieux l'avenir est désormais couramment admise. Le concept de développement durable a connu un incroyable succès en dix ans à peine. Le rapport Brundtland ne date que de 1987 et, quelques années seulement après le Sommet de Rio qui en avait fait son plat de résistance, le développement durable a envahi les rapports et les discours, même s'il n'inspire encore que faiblement les politiques publiques. L'adjectif « durable » est désormais omniprésent, mis à toute les sauces, ce qui ne va pas sans ambiguïtés. Les définitions les plus diverses ont été proposées pour le développement durable, mais on s'accorde généralement aujourd'hui à considérer qu'il s'agit, en l'espèce, de concilier la croissance

économique et le progrès social sans dilapider les ressources non renouvelables et sans mettre en péril les équilibres écologiques.

L'ambition est considérable et les choses n'iront pas d'elles-mêmes. Les démarches de développement durable ne peuvent naître d'un processus spontané de conciliation des divergences. Elles impliquent des changements importants de comportement à tous les niveaux et une démarche volontariste dont l'initiative revient au premier chef à la puissance publique. Chaque problème doit être traité à la « bonne échelle » et il faut s'interroger, thème par thème, sur l'aire territoriale pertinente⁷. C'est ainsi, par exemple, que la contrainte écologique stricto sensu n'a de sens qu'à l'échelle planétaire. C'est bien au niveau mondial que doivent être considérées - et que sont effectivement traitées - les questions de l'effet de serre ou de la couche d'ozone. Mais c'est au niveau des agglomérations urbaines que la plupart des questions que pose le développement durable peuvent être le plus efficacement appréhendées.

La combinaison des différents enjeux auxquels elles sont affrontées fait, en effet, que les villes sont le lieu privilégié d'élaboration et de mise en oeuvre de toute politique réaliste de développement durable. Non seulement parce qu'elles rassemblent la majeure partie des hommes et des activités, mais aussi parce que les changements de comportements qu'appelle le développement durable, tant du point de vue des modes de consommation que des processus de production, ne peuvent prendre effet que dans les villes, tant les modes de vie urbains sont devenus dominants, tant les valeurs urbaines ont pénétré l'ensemble des territoires. Car la croissance urbaine n'a pas seulement changé d'échelle, elle a aussi changé de nature. Le processus d'urbanisation des moeurs s'est progressivement étendu et il porte en germe une généralisation planétaire des valeurs urbaines.

Mais il y a une autre raison, bien plus déterminante encore : l'agglomération urbaine apparaît en effet comme le niveau le plus pertinent pour conduire de façon concrète et crédible des démarches de développement véritablement globales et intégrées, mettant en oeuvre une approche réellement systémique des problèmes.

Le social, l'économique, la protection de l'environnement ne doivent pas seulement être traités, dans l'agglomération simultanément, mais ils doivent l'être dans une démarche élargie. Il faut les considérer pour ce qu'ils sont : liés par des liens de causalité, comme les pièces d'un même puzzle.

Si l'on veut que la ville soit efficace pour l'économie, favorable à un développement social équilibré, et performante du point de vue écologique - c'est la bonne définition du développement urbain durable ou de la contribution des villes à la politique de développement durable -, il faut développer à l'échelle de l'agglomération, en conjuguant les efforts des différents partenaires concernés, une planification stratégique ambitieuse et globale, portant à la fois sur les perspectives d'urbanisation, les politiques de déplacement, les infrastructures, la protection des espaces sensibles et des ressources naturelles, la solidarité sociale et le développement économique local.

Une approche de développement durable doit aussi nous obliger à remettre en cause des politiques de mobilité coûteuses en temps et en externalités négatives, à réfléchir à une meilleure

⁷ D'autant plus que le développement durable possède, par rapport au territoire, des propriétés particulières. Il n'est pas additif, car ce qui est bon pour un territoire ne l'est pas nécessairement pour la région qui l'entoure. Il n'est pas non plus homothétique car les raisonnements qui valent à une échelle donnée ne peuvent pas toujours être transposés tels quels à un autre niveau.



organisation de l'espace urbain et aux conditions de tarification des transports individuels et collectifs propres à la favoriser. L'expérience a clairement montré l'impossibilité de résoudre ces problèmes par le seul progrès technique. La remise en cause des habitudes de consommation, des conditions de la production et des modes de vie prend une importance cruciale. La ville elle-même doit être considérée comme un écosystème fragile dans lequel un certain nombre d'équilibres doivent être respectés. C'est ce jeu complexe d'interactions, à la fois territoriales et fonctionnelles, qu'il faut préserver pour assurer le développement durable et harmonieux des villes.

Appliqué à la ville, le concept de développement durable peut donc se décliner en objectifs réalistes dans la perspective d'une gestion urbaine plus économe et plus efficace : réduction des consommations d'eau, d'énergie, d'espace, raccourcissement des circuits de traitement et de recyclage des déchets, des eaux usées, des matériaux de démolition, limitation des déplacements inutiles d'hommes et de marchandises, amélioration de la cohésion sociale et de la solidarité géographique ...

Ce devrait être là l'objet même des agendas 21 locaux dont les conférences de Rio et d'Istanbul ont recommandé l'élaboration systématique mais qui, faute d'un effort suffisant de définition, d'information et de promotion, restent encore, dans plusieurs pays européens, à l'état latent ou expérimental, même si, fort heureusement, l'appétit monte à leur égard.



Chapitre 3

Un contexte particulièrement difficile

Si nécessaire qu'elle soit, l'action publique doit s'exercer dans un contexte de plus en plus délicat, car de multiples facteurs tendent à affecter son efficacité.

3.1. L'impact de la mondialisation des échanges

Même si nos économies occidentales restent encore, à bien des égards, faiblement intégrées, la globalisation financière et l'internationalisation des entreprises sont des réalités qui pèsent de plus en plus lourdement. C'est ainsi, par exemple, que les transactions internationales sur titres pesaient en 1975 moins de 5 % du PIB dans les principaux pays industrialisés. Vingt ans après, elles en représentaient 100 à 200 % en France et en Allemagne et jusqu'à 1000 % au Royaume-Uni. Autre exemple : les pays en développement et les pays en transition qui, en 1990, n'accueillaient que 17 % du flux d'investissements directs mondiaux, en ont reçu 44 % en 1994.

La mondialisation des échanges dope l'économie. La production mondiale de biens augmente plus vite que la population. Dès lors, le niveau de vie moyen augmente mais, simultanément, l'écart entre les plus riches et les plus pauvres s'accroît fortement tant à l'échelle internationale⁸ qu'au sein de chaque pays. Dans les pays du Nord, le chômage a progressé de façon spectaculaire. Des situations de grande pauvreté réapparaissent.

Cette évolution lourde nous confronte à plusieurs grands défis :

- la cohésion sociale des pays développés est mise à mal, car dans un monde où la performance compte plus que la puissance du nombre, les riches ont de moins en moins besoin de leurs pauvres. La remise en question de l'égalité des chances sape les fondements mêmes de la vie démocratique ;

⁸ C'est ainsi qu'au cours des trente dernières années, le PIB mondial a été multiplié par six et le revenu moyen par tête par trois, mais dans le même temps, l'écart de revenus entre les pays industrialisés et les pays en développement a lui aussi été multiplié par trois.

- la citoyenneté est en désarroi parce que la globalisation, qui apparaît comme un processus sans visage et sans garant, bouleverse les cadres d'appartenance reconnue où se sont, de longue date, organisées nos sociétés européennes : l'entreprise et le territoire. La mobilité du cadre des dépendances réelles introduit un décalage de plus en plus troublant. Le syndicaliste de Renault, par exemple, manifeste «européen», mais négocie «français» ou «belge» ;
- la montée des inégalités invite à renforcer l'État-nation qui est l'espace naturel de la solidarité. Mais la redistribution est plus difficile que jamais, tandis que la faille se creuse entre le pouvoir économique de l'Etat et celui des financiers, des banques centrales et des marchés. De plus, l'émergence des processus de décision relevant d'instances internationales, et notamment de la Communauté européenne, limite corrélativement les marges de manoeuvre des États-nations ;
- les coûts sociaux de la globalisation restent à la charge des collectivités publiques telles qu'elles existaient avant l'ouverture des frontières, alors que ces coûts ont maintenant changé carrément d'échelle.

3.2 Une société urbaine toujours plus complexe

La société urbaine devient chaque jours plus complexe, sous l'effet d'un double processus d'autonomisation des individus et de la diversification du corps social. Chaque citoyen jouit désormais d'une autonomie relative croissante par rapport aux groupes dont il est issu et dont dépend sa vie sociale. Cette évolution ne correspond pas à une désocialisation, mais à une ouverture de la combinatoire sociale. Les différenciations se multiplient, la gamme des inégalités s'élargit, la variété des relations s'amplifie. La société urbaine d'aujourd'hui agrège plusieurs catégories de population qui se trouvent dans des situations sans précédent, plus ou moins dépourvues de repères, et dont l'importance va croissant : familles monoparentales, jeunes en instance d'insertion dans la vie professionnelle, chômeurs de longue durée, préretraités ...

Par ailleurs, les partenaires institutionnels sont multiples. il y a de plus en plus de décideurs en jeu et leurs systèmes de valeurs sont différents et parfois même opposés. L'application du principe de subsidiarité demeure incertaine. Tirillée entre ces différents points de vue, la notion d'intérêt général ne cesse de se diluer. Le contexte décisionnel est lui-même incertain et les éléments du choix s'influencent les uns les autres. La prise de conscience de cette complexité conduit à une sophistication progressive des méthodes d'anticipation et de décision. L'action publique est de plus en plus transparente. Le choix des solutions souhaitables est de plus en plus controversé. Il résulte de plus en plus d'un processus laborieux de dialogue, de discussions et de contre-expertises, rendu plus délicat par la nécessité et la difficulté d'arbitrer entre des valeurs complètement hétérogènes.

3.3 La crise du politique

L'absence de discours politique convaincant est cruellement ressentie. Les citoyens ne se résignent guère à vivre dans l'incertain et l' inexplicable. Ils déplorent l'impuissance de leurs responsables politiques. Le sentiment que les gouvernements ne sont plus en mesure de maîtriser l'évolution économique et ses conséquences s'accroît. L'incapacité des politiques publiques à contrecarrer la progression continue du chômage et des exclusions a contribué très fortement à une prise de conscience, aujourd'hui largement partagée, d'une disjonction possible entre «croissance



économique» et «progrès social». Or, ce qui faisait lien dans nos sociétés, c'était le mythe partagé du progrès, la croyance collective dans l'avenir, le rêve devenant progressivement réalité grâce à l'ascension sociale. La remise en question de ce cheminement ouvre une période d'interrogation et de doute collectif qui s'étend très largement, au delà même de ceux qui subissent le chômage, la précarité, l'exclusion, c'est-à-dire, l'insécurité ici et maintenant.

Bien que le niveau des prélèvements obligatoires soit très élevé et que les efforts de régulation des pouvoirs publics n'aient jamais été aussi importants, nombre de citoyens ont le sentiment que personne ne les gouverne vraiment. La confiance dans les hommes et les partis politiques est en crise, d'autant plus que certains d'entre eux ont paru, ces dernières années, plus attentifs à des intérêts particuliers qu'aux devoirs de leur charge.

3.4 L'avenir incertain

La crise du politique se double d'une crise de la citoyenneté. L'inconscient collectif ressent, confusément, un sentiment de déracinement à l'égard d'un passé perdu et d'insécurité à l'endroit d'un futur inconnu. Dans bien des cas, c'est sur l'insécurité de la vie quotidienne que se fixe et se focalise cette menace obscure, alors que l'angoisse a des sources beaucoup plus profondes et beaucoup plus larges.

Nous sommes en effet entrés dans une période marquée par un avenir incertain, voire aléatoire. Toute prévision devient difficile car les mêmes causes ne produisent plus toujours les mêmes effets.

C'est ainsi, par exemple, que les possibilités d'agir sur les formes urbaines ne sont plus ce qu'elles étaient. Les modes de penser et de faire la ville n'ont guère évolué et se révèlent incapables de répondre aux nouveaux enjeux urbains, dans un contexte de pénurie financière, d'évolution des modes de vie diversifiant la demande, de montée de la mobilité et de l'individualisme qui affectent l'usage des produits immobiliers, de dilution des responsabilités et de perte du sens collectif. En matière d'aménagement urbain, un grand tournant est à prendre. Le dessin ne peut plus tenir lieu de dessein. La logique évolutive doit devenir prépondérante. Les décideurs doivent désormais porter plus d'attention aux processus qu'aux buts, à la trajectoire qu'à la cible. La souplesse et la capacité d'adaptation doivent être résolument privilégiées en favorisant la mixité, la réversibilité, la transparence et l'internalisation la plus systématique possible des externalités.

Autre grand point d'interrogation. L'incidence sur l'organisation et la gestion urbaines des techniques de l'information et de la communication reste incertaine, même si on pressent qu'elle peut être considérable. De plus en plus performantes et faciles à utiliser, vont-elles remettre en cause les comportements et les choix d'implantation permettant d'effacer les distances et de rendre inutile la proximité physique, vont-elles libérer les localisations de toutes contraintes et favoriser leur dispersion sur l'ensemble du territoire ? Peuvent-elles contrebalancer, voire mettre à mal les forces qui poussent à la métropolisation ? Certains le pensent ou l'espèrent. Mais rien n'est moins sûr. On peut même avancer l'hypothèse inverse, car si elles économisent certains déplacements, elles en suscitent beaucoup d'autres. D'ailleurs, ceux qui en font principalement usage, ce sont ceux qui se déplacent le plus. Ce sont aussi ceux qui vivent et travaillent dans les villes les plus grandes, mettant ces armes efficaces au service de la division du travail, de la concentration économique, donc de l'expansion urbaine. Le progrès technique n'a-t-il pas d'ailleurs toujours profité, d'abord, à ceux qui étaient les mieux à même de s'en servir ?

3.5 L'emboîtement des temporalités

L'action urbaine doit s'inscrire délibérément dans la durée. On ne transforme les structures des villes que par une action prolongée, continue, déterminée et opiniâtre, à laquelle puissent adhérer ceux à qui elle doit bénéficier.

Ce n'est pas pour autant que l'on peut caler, comme autrefois, l'action à court terme sur des tranches prédécoupées d'un schéma à long terme. Comme un voilier tire des bords pour s'adapter aux caprices des vents, il faut, tout en gardant le cap, savoir adapter l'action quotidienne à un contexte mouvant.

Négliger le poids et les exigences du futur sous le prétexte que les décideurs sont de plus en plus conscients de leur incapacité de prévoir, même à moyen terme, serait tout aussi regrettable. Or, le poids des taux d'intérêt réel limite leurs capacités d'endettement et rétrécit leur horizon. L'introduction dans les calculs économiques de taux d'actualisation élevés contribue fâcheusement à négliger le temps long. L'action des collectivités publiques se limite trop souvent au petit territoire et au temps court.

Il est essentiel, désormais, de savoir combiner, en toutes circonstances, les effets d'actions conduites simultanément mais qui s'inscrivent dans des échelles de temps variables, de maîtriser, à tout instant, la gestion de temporalités différentes.



Chapitre 4

Gouvernement des villes et gouvernance urbaine

Les enjeux qui s'attachent au devenir de nos villes, les défis auxquels elles sont affrontées, les difficultés qui marquent le contexte socio-politique, tout ce qui précède montre l'urgence d'un retour du politique, la nécessité de développer une capacité collective de gestion des interdépendances, de rendre plus performants les instruments de l'action publique et d'améliorer leurs conditions d'emploi. Alors même que la situation limite les marges d'action, au moment où se manifestent cruellement toute une série d'insuffisances, d'inadaptations, de dysfonctionnements, il devient crucial de mieux maîtriser, de mieux piloter le développement de nos villes, tant en termes d'organisation territoriale qu'en matière de gestion urbaine. Les décideurs publics sont instamment invités à faire preuve, dans ce contexte particulièrement difficile, d'une véritable efficacité. Ils doivent faire plus d'Ordnungspolitik comme disent les Allemands, et moins de bricolage comme disent les Français.

Une même exigence s'impose d'ailleurs à l'endroit des décideurs privés. Le débat sur le gouvernement des entreprises fait, depuis quelques années (1992, rapport Cadbury sur la «corporate governance»), couler beaucoup d'encre. Plus une machine est complexe, rapide et se veut efficace, plus se pose la question du gouvernail et de la direction. Qui tient la barre et comment est choisi le cap ? Développé à l'initiative des propriétaires de capitaux, par réaction aux erreurs des managers et aux défaillances des systèmes de contrôle, un vaste débat s'est engagé, portant sur les moyens de faire fonctionner les sociétés par actions au mieux des intérêts de la communauté des actionnaires, par référence à un objectif clair (et par voie de conséquence mesurable) qui est la création de valeur.

Dans le champ de l'action publique, les choses se compliquent naturellement beaucoup, et plus encore. Comment répondre à cet impératif d'efficacité du gouvernement des villes ?

4.1 Le gouvernement urbain autonome : paradis perdu ou utopie ?

Pendant des siècles les villes ont dominé les rapports institutionnels et l'organisation territoriale. Chacune d'elles polarisait une certaine portion de territoire qu'elle drainait, qu'elle irriguait,

qu'elle incarnait et qu'elle mettait en relation avec d'autres territoires. De l'antiquité au Moyen Âge, cette fonction de commandement urbain apparaît dans toute sa clarté en Europe. En témoignent la persistance du modèle aggloméré et d'une centralité sans cesse réinvestie par le pouvoir. Elle s'exprime dans l'étroite imbrication géographique, sur de petits périmètres, des attributs séculiers ou symboliques de l'autorité, qu'elle soit politique, religieuse, économique ou financière.

On peut imaginer, dans un tel système de terroirs emboîtés et hiérarchisés, structuré par des villes dont le fonctionnement procède d'une logique de gravitation et de capillarité, la possibilité d'un gouvernement urbain autonome, clairement établi et incontestable, ayant une identité et une présence sensibles à tous ses citoyens, capable de prendre des décisions et de les faire appliquer, doté des moyens de coercition légitimes, souverain à l'intérieur de son territoire, pouvant exercer son autorité sur les mouvements de biens et de personnes, prélever des ressources, affecter des dépenses, produire des biens publics, réguler les activités privées, résoudre des conflits ...

Le «bon» gouvernement urbain est d'ailleurs, dans la société médiévale européenne⁹, un thème d'idéologie politique fondamental dont atteste un chef-d'oeuvre, la fresque du palais municipal de Sienne¹⁰. Dans la salle où se réunissait le gouvernement indépendant de la république de Sienne, cette fresque monumentale célèbre le «bon gouvernement» sous la forme d'une allégorie où se côtoient des personnages représentant la justice, la paix et d'autres figures symboliques de la démocratie siennoise. Deux protagonistes occupent une place particulière : un vieux sage incarnant le bien public et une femme majestueuse symbolisant la concorde. Sur ses genoux est posé un gros rabot, outil indispensable à la réalisation de l'objectif d'égalité du citoyen devant la loi. Entre ces deux personnages, est tendue une corde que tiennent des représentants du peuple de Sienne participant à la gestion de leur ville : banquiers, commerçants et artisans. Une autre fresque complète cette allégorie en illustrant de manière savoureuse «les effets du bon gouvernement».

Paradis perdu ou utopie? S'il est autrefois apparu désirable et praticable, s'il a pu longtemps faire ses preuves, un tel gouvernement urbain, souverain et autonome n'est évidemment plus concevable aujourd'hui, en aucune manière et pour bien des raisons.

L'équation qui commande ce modèle de gouvernement – un pouvoir capable d'agir seul, en toute indépendance et exerçant son autorité sur un territoire borné, plus ou moins autosuffisant – n'est plus applicable, de longue date, à nos villes européennes, et le sera de moins en moins.

Trois mutations majeures sont, en effet, intervenues. La première est liée à l'extension progressive et spectaculaire des agglomérations urbaines qui fait que chacune d'elles voit aujourd'hui coexister, sur son territoire, plusieurs pouvoirs locaux juxtaposés, d'autant plus nombreux que l'agglomération est plus grande. Détenant une compétence générale, mais limitée à une portion du territoire urbain, ces collectivités locales sont, dès lors, incapables d'embrasser dans sa globalité la problématique de leur propre ville. L'émiettement du pouvoir local en limite singulièrement la portée.

La seconde a trait à l'évolution des structures politiques, à la répartition et à la sédimentation des différents niveaux auxquels s'établit la puissance publique. Plusieurs pouvoirs publics superposés interviennent aujourd'hui, plus ou moins directement, sur la ville, aux côtés des collectivités

⁹ La ville médiévale a été, plus qu'aujourd'hui, un terrain d'expériences sociales et politiques.

¹⁰ Peinte par Lorenzetti au XIV^{ème} siècle.



locales. L'Etat central lui-même, mais aussi les pouvoirs établis aux niveaux intermédiaires (Land, région, département...). Ces autorités supra-locales développent des approches verticales et des programmes sectoriels. Ainsi, à l'émiettement du pouvoir local s'ajoute la parcellisation fonctionnelle des pouvoirs supra-locaux.

La troisième tient à l'émergence, sur la scène des politiques urbaines, d'une pluralité d'acteurs socio-économiques, dont les territoires d'intervention, eux-mêmes variables, ne coïncident plus que partiellement ou momentanément avec l'espace du pouvoir local. Les hommes et les activités, implantés dans une agglomération donnée, sont de plus en plus connectés à de multiples réseaux matériels ou informels et entretiennent parfois, avec des territoires éloignés, des relations plus intenses qu'avec leur environnement proche. Le concept d'hinterland change de nature.

Dès lors, sont mises en cause, tout à la fois et très profondément, l'assise territoriale du pouvoir local, sa forme institutionnelle et les mécanismes mêmes du bon gouvernement des villes.

4.2 La fin du mythe du «territoire pertinent»

Les économistes, comme du reste les géographes, considèrent volontiers le territoire comme un système, c'est-à-dire une «frontière» qui englobe un ensemble d'éléments qui entretiennent entre eux plus de relations qu'ils n'en ont avec les éléments extérieurs. La notion de territoire implique la notion d'autonomie, c'est-à-dire la capacité à se maintenir et à évoluer sous des influences externes. Cette vision débouche inévitablement sur un concept multiforme :

- Certains privilégient l'espace vécu et définissent le territoire à partir des limites que suggère l'analyse des représentations. Dans cette optique, l'autonomie d'un système territorial se ramène à sa dimension identitaire.
- D'autres partent de l'observation des phénomènes socio-économiques et des flux physiques et qualifient ainsi un territoire «qui se veut objectif». Bassins d'emploi, bassins d'habitat, aires d'équipement définissent des surfaces polarisées à l'égard de certaines relations comme les migrations domicile-travail, les zones de chalandise ...
- D'autres encore privilégient le territoire instrumental de l'action administrative et de ses circonscriptions.
- Une quatrième approche débouche sur le territoire politique de la légitimité électorale.

Il est rare qu'en changeant d'objet et en prenant des relations différentes, on aboutisse au même découpage. Pourtant, la vision moderniste et rationalisatrice de l'action publique postulait jusqu'à présent la possibilité de faire converger ces différents découpages et présupposait la faculté de construire un optimum territorial d'organisation des politiques publiques.

L'évolution du contexte socio-économique mondial impose de renoncer désormais à identifier un territoire pertinent, à même de superposer toutes les configurations territoriales. En effet, même si les flux n'ignorent pas les lieux, le territoire est maintenant pris dans un immense maillage de réseaux entrecroisés. Les performances d'un territoire découlent, beaucoup moins qu'autrefois, de ses atouts intrinsèques. Elles sont, de plus en plus, dépendantes de ce qui se passe entre les acteurs locaux et des processus d'organisation, de communication et de coopération qui les rassemblent.

Les périmètres à considérer sont à géométrie variable. Ils dépendent de la nature des problèmes à traiter. Il n'y a pas d'échelle territoriale optimale en soi, ni pour favoriser le développement, ni pour promouvoir l'innovation sociale.

4.3 Les formes instituées du pouvoir local : de la commune à l'agglomération

Des facteurs organisationnels (tels que la complexité toujours croissante des tâches relevant des autorités publiques) ou politiques (comme le désir croissant des citoyens d'être associés à la gestion de la chose publique) poussent, de longue date, à l'émergence des pouvoirs locaux. Cette montée des pouvoirs locaux est l'un des développements institutionnels marquants de l'évolution politique contemporaine, dans une Europe qui se signale, par ailleurs, par l'intensité des réflexions et des recherches sur la nature de l'Etat central et la diversification des structures étatiques autour de la décentralisation, de l'autonomisation et de la régionalisation.

Fondées sur le principe directeur de la subsidiarité, des règles de répartition des pouvoirs ont été imaginées, explicitées puis codifiées dans les différentes législations nationales, ainsi que dans la «Charte européenne de l'autonomie locale»¹¹.

L'articulation verticale des politiques urbaines : des problématiques convergentes

De nombreuses différences subsistent entre les pays européens – et parfois, pour les pays fédéraux, au sein même de ces pays – dans la répartition, entre les différents niveaux de pouvoirs publics, des compétences d'ordre prévisionnel, réglementaire, opérationnel; des pouvoirs de législation et de réglementation, des capacités d'initiative et de décision, et des moyens de financement. Cependant, l'analyse comparative de l'évolution des cadres institutionnels révèle une triple convergence des problématiques entre les différents pays, quant à l'articulation verticale (entre les différents niveaux de pouvoirs publics) des compétences en matière de politiques urbaines.

- D'abord, avec l'affirmation unanime du caractère, par essence, local des politiques urbaines, qui incite à en décentraliser l'initiative et la décision vers les pouvoirs locaux.
- Ensuite, avec la réaffirmation simultanée de certaines prérogatives des pouvoirs nationaux (contrôle, arbitrage, cohérence, solidarité, mise en oeuvre des politiques nationales des transports, de l'énergie, de l'environnement...). De ces deux éléments découle une relative convergence dans l'équilibre des relations institutionnelles entre les pouvoirs nationaux et locaux des différents pays, que cet équilibre évolue plutôt dans le sens d'une décentralisation (Italie, Espagne), ou plutôt dans celui d'une recentralisation (Grande-Bretagne).
- Enfin, avec l'émergence du niveau intermédiaire (parfois dédoublé d'ailleurs : régions et départements français, Lander et RegierungsBezirke allemands ...), qui intervient entre le niveau central ou fédéral et le niveau local, dans la coordination des politiques urbaines et dans la mise en oeuvre de la décentralisation et qui constitue souvent un lieu privilégié de contact et de dialogue entre les services déconcentrés et les pouvoirs décentralisés.

34 ¹¹ La «Charte européenne de l'autonomie locale» est une convention élaborée au sein du Conseil de l'Europe et ratifiée par une quinzaine de pays.



On a déjà signalé que le Sommet mondial des villes – Habitat II – avait lui-même mis l'accent sur l'importance du niveau local, soulignant que des collectivités locales dynamiques, élues démocratiquement et rendant compte à leur population, sont un élément déterminant pour un développement urbain équilibré et durable. D'où la nécessité de promouvoir une effective décentralisation des compétences, une authentique démocratie locale et, pour assurer l'efficacité fonctionnelle des politiques urbaines et l'adhésion des citoyens, une capacité effective de gestion coordonnée et démocratique à l'échelle de chaque agglomération.

Mais les territoires politiques à légitimité électorale sont ce qu'ils sont et correspondent rarement aux exigences fonctionnelles du moment. De plus, les réalités évoluent et les structures se retrouvent toujours en déséquilibre par rapport aux besoins et aux aspirations des citoyens. L'agglomération et le quartier, qui sont deux échelles parmi les plus pertinentes d'interventions publiques, sont souvent aujourd'hui des déserts politiques. Le territoire de la commune est souvent trop vaste pour la gestion des problèmes de quartier, toujours trop restreint pour intégrer les interdépendances sectorielles. Le tracé de ses frontières est de plus en plus obsolète par rapport aux réalités urbaines contemporaines. Dès lors, même si, comme le souligne le paragraphe précédent, la recherche d'un optimum dimensionnel territorial, qu'il soit géographique ou gestionnaire, apparaît vaine et de plus en plus dépourvue de sens, la question de l'espace dans lequel le pouvoir local devrait se déployer, pour exprimer sa pleine capacité, continue à se poser et constitue une interrogation permanente pour les responsables politiques.

Les positions à cet égard sont passablement divergentes. Les tenants du «public choice» se satisfont de l'éclatement des agglomérations en communes concurrentes, donnant à l'espace urbain des aspects fortement contrastés, tant par le type de population et d'activités que par le mode d'exercice du pouvoir local. Ils pensent que la rivalité qui s'instaure inévitablement entre ces communes permet de développer des solutions originales, plus rationnelles et mieux adaptées aux besoins. Ils font observer que les citoyens mécontents ont toujours le recours de voter avec leurs pieds et d'opter pour la partie de l'agglomération qui leur convient le mieux.

D'autres, plus nombreux, prônent au contraire une solidarité d'agglomération et une autonomie accrue des grandes villes, à l'échelle la plus vaste possible. Ils souhaitent que les aires urbaines soient dotées d'une instance politique unique, procédant du suffrage universel et cumulant des compétences générales aussi étendues que possible. La nécessité fonctionnelle et démocratique d'une instance suprême d'agglomération leur apparaît incontournable, même s'ils sont conscients qu'elle peut avoir pour conséquence d'éloigner le citoyen du pouvoir local.

Dans la plupart des pays européens, la réalité se situe à mi-chemin de ces deux conceptions extrêmes. Nécessité faisant loi, des formules de coopération ponctuelles ou durables, à objectif déterminé ou à vocation plus générale, se développent entre collectivités locales de même niveau et jouent un rôle régulateur dans un système d'agglomération qui demeure encore très fragmenté.

En effet, malgré les regroupements communaux intervenus dans les années 1960 et 1970 et du fait de leur inégal aboutissement, le nombre de collectivités locales de base dans les aires urbaines (autorités locales en Allemagne, municipalités en Espagne, districts en Irlande et en Grande-Bretagne, communes ailleurs) est resté plus important qu'on ne l'imagine dans les pays européens. On peut à cet égard distinguer trois groupes de pays :

- Ceux où la réforme communale a été suffisamment aboutie pour toucher également les aires urbaines, sinon les zones métropolitaines (Grande-Bretagne, Danemark, Suède).
- Ceux où une réforme communale réussie a laissé subsister, même dans des aires urbaines de taille moyenne, un nombre important de communes (Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, Portugal).
- Ceux, comme la France, où la réforme communale n'a pas réussi ou n'a pas été tentée.

Le nombre souvent important de ces collectivités locales de base crée entre elles un besoin de coordination horizontale – susceptible d'améliorer l'adéquation entre territoire institutionnel et territoire fonctionnel – dont l'intensité souhaitable dépend de trois dimensions principales, variables d'ailleurs au sein d'un même pays : le nombre total de communes de l'aire urbaine considérée ; leur degré d'autonomie décisionnelle et de pouvoir financier ; le degré de divergence de leurs politiques urbaines, que cette divergence s'appuie sur une ligne de fracture géographique (entre communes-centres et communes périphériques) ou politique.

Les nombreux dispositifs créés ces dernières années pour assurer cette nécessaire coordination horizontale locale sont très variés, notamment – mais pas seulement – dans les pays fédéraux. Leur création a répondu parfois à l'initiative des pouvoirs locaux (comme la Délégation Métropolitaine pour la Coopération d'Helsinki), le plus souvent à la volonté des pouvoirs nationaux (en Grande-Bretagne) ou intermédiaires (en Allemagne, en Italie). Elle a été parfois imposée (comme les Comtés Métropolitains, en Grande-Bretagne, entre 1972 et 1986), le plus souvent encouragée, notamment financièrement.

Les dispositifs mis en oeuvre impliquent généralement – sur un mode contractuel ou statutaire – les seuls pouvoirs publics locaux, mais parfois également les pouvoirs publics nationaux et/ou des niveaux intermédiaires (comme la Commission Spéciale pour Oslo, réunissant des représentants de l'État, de la ville-comté d'Oslo et du comté voisin d'Akershus). Ils sont tantôt de nature exclusivement fonctionnelle, tantôt de nature plus politique, mais ne recourent que très rarement au suffrage universel direct. Ils tirent parfois leurs ressources principales des recettes d'exploitation, plus souvent encore de subventions ou de contributions des communes, assez rarement d'une fiscalité propre.

Les concepts classiques d'intercommunalité (instauration d'une collectivité d'aire urbaine qui n'est que l'émanation des collectivités locales de base, dont elle tire sa légitimité politique – élection au suffrage universel indirect –, ses moyens techniques et humains, et ses ressources financières) et de supracommunalité (instauration d'une collectivité d'aire urbaine indépendante qui détient sa propre légitimité politique - élection au suffrage universel direct – et ses propres ressources fiscales), s'avèrent d'ailleurs trop réducteurs et peu opératoires quand il s'agit de rendre compte de cette grande variété de dispositifs.

Enfin, il faut noter qu'aucun pays, à l'exception de la Grande-Bretagne (avec l'expérience interrompue des Comtés Métropolitains), n'a connu l'installation de véritables gouvernements à l'échelle de l'aire urbaine (c'est-à-dire l'instauration d'une réelle supracommunalité).

Partout, les dispositifs de coordination horizontale mis en oeuvre se heurtent plus ou moins à l'hostilité ou à l'inertie que les collectivités locales de base leur opposent au nom de leur légitimité



Ils butent aussi sur quelques limites. Leur territoire embrasse rarement le territoire fonctionnel de l'aire urbaine. Leur responsabilité devant les électeurs reste faible. La plupart d'entre eux ne disposent que de compétences restreintes, à vocation souvent limitée, comme les consorzi italiens, les joint-boards britanniques, les syndicats intercommunaux français. Les communautés urbaines à la française demeurent l'exception.

4.4 Une évolution inéluctable : du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine

Le gouvernement de la ville c'est, au sens strict, le pouvoir politique qui la dirige, autrement dit les autorités locales qui, procédant de l'élection et produisant des politiques publiques, partagent avec l'Etat central le droit légitime de conduire, de contrôler et de gérer la société urbaine.

Les devoirs et les responsabilités qui lui incombent sont celles de tous les gouvernements. Il lui appartient notamment de montrer, en toutes circonstances, sa double capacité à :

- résoudre des problèmes en faisant la preuve, en quelque sorte, de son «efficacité» (au sens du mot anglais «efficiency»),
- répondre aux demandes, en justifiant sa représentativité démocratique (on peut ici évoquer les mots anglais «effectiveness» et «accountability»).

On trouve précisément dans le plan mondial d'action adopté à Istanbul (chapitre III «Commitments») un paragraphe 45 qui stipule :

We further commit ourselves to the objective of enabling local leadership promoting democratic rule, exercising public authority and using public resources in all public institutions at all levels in a manner that is conducive to ensuring transparent, responsible, accountable, just, effective and efficient governance of towns, cities and metropolitan areas.

Plus loin dans le chapitre IV «Strategies for Implementation», on trouve, réparties dans les différents sous-chapitres, l'explicitation relativement détaillée des lignes d'action à mettre en oeuvre à ce titre.

Il est piquant de constater que la version officielle en langue française de ce document, traduit «governance» par «gestion». On utilise donc ici, d'une manière abusive, les mots «urban governance» pour désigner le «gouvernement des villes».

Parallèlement à la dernière réunion de la commission des Nations-Unies pour les établissements humains (avril 1997 - Nairobi), s'est tenu un colloque consacré au thème «urban governance», au cours duquel il a été souligné que :

There seems to be general acceptance that governance is concerned with the «quality» of government, with the relationship between the people (the governed) and the authorities (the governance) involving question of transparency and accountability.

On le voit, on reste dans le même registre. On retrouve le couple «efficacité managériale» et «légitimité démocratique».

Or, ce qui fait problème aujourd'hui, c'est que l'agrégation des multiples demandes émanant d'une société toujours plus pluraliste, donc d'intérêts de plus en plus diversifiés, s'avère de plus en plus difficile. Les gouvernés surchargent les gouvernants de demandes contradictoires, qu'il est malaisé, voire impossible de concilier.

De plus, après avoir longtemps «demandé plus pour offrir plus», les gouvernants, qui doivent maintenant résoudre des problèmes très difficiles, dans un contexte de ressources rares et de taux d'intérêts réels positifs, n'ont plus d'alternative. Il leur faut tenir la gageure d'«offrir plus tout en demandant moins».

Mais ce n'est pas tout. Les logiques économiques et sociales changent plus vite que les modes d'activité et les manières de vivre. La logique nouvelle qui permet de gagner n'est plus celle de la rationalisation – faire la même chose plus efficacement et plus économiquement – mais celle de l'innovation – découvrir et mettre en oeuvre d'autres activités – qui appelle un profond changement du mode de direction de nos institutions. L'innovation ne peut prospérer, en effet, que si un grand nombre d'individus s'engagent, personnellement, dans l'aventure du développement. Le problème n'est plus de prendre la décision la plus rationnelle, mais de prendre des décisions qui facilitent l'engagement du plus grand nombre de personnes.

Pour relever ce défi de l'innovation, pour permettre au pouvoir local de mieux accomplir sa double tâche d'«agrégation» des demandes et d'élaboration d'une offre pertinente, pour faire en sorte qu'il puisse répondre aux enjeux qui naissent de la transformation contemporaine des rapports entre la société, l'économique et le politique, il faut, à l'évidence, adapter profondément les formes et les méthodes du gouvernement des villes :

- mettre en oeuvre des logiques plus concertées, davantage négociées, mieux localisées, dans lesquelles les politiques sectorielles deviennent plus porteuses, en se combinant dans des stratégies bien territorialisées ;
- se séparer d'un rapport gestionnaire à l'espace pour accéder à une production politique du territoire ;
- privilégier des approches qui soient à la fois globales, c'est-à-dire pluridisciplinaires et partenariales, c'est-à-dire unissant les efforts de toutes les parties prenantes, à chaque niveau, comme entre les différents niveaux.

Pour y parvenir, point n'est besoin de créer de toutes pièces de nouvelles institutions. Il suffit d'instaurer progressivement de nouvelles relations entre les autorités publiques, notamment locales et la société civile.

C'est ici qu'apparaît le concept de gouvernance urbaine¹² qui désigne en fait, comme l'écrit Jan Kooiman, «la trame qui émerge des activités gouvernantes des acteurs locaux, sociaux, politiques et administratifs». C'est dire que la ville étant produite par un ensemble d'actions, de décisions ou d'abstentions (intervenant, certes, à différents niveaux, et relevant de multiples acteurs, mais exerçant leurs effets dans le même cadre urbain), la gouvernance urbaine doit exprimer et englober toutes les formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les

¹² Cette notion n'a pas encore trouvé sa place dans les dictionnaires de langue française. Le mot gouvernance y figure bien, mais ne désigne qu'une circonscription territoriale datée historiquement (les bailliages de l'Artois et de la Flandre) ou connotée géographiquement (Sénégal).



différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens ou d'autre type d'acteurs prennent part à la formulation de la politique.

Le concept de gouvernance urbaine recouvre, ainsi, l'ensemble des institutions de gouvernement et des communautés de toute nature (civile, économique, professionnelle ou autre) qui participent au développement urbain, ainsi que la combinaison des structures et des rôles auxquels elles donnent lieu dans l'espace urbain.

Dès lors qu'une unique autorité locale, présumée omnipotente, ne peut plus assumer, seule, l'ensemble des choix, des conflits et des responsabilités qu'implique la gestion de l'agglomération, la responsabilité des évolutions urbaines relève de l'interaction d'une pluralité d'acteurs «gouvernants» qui ne sont pas tous locaux ni même publics. Les mots «gouvernance urbaine» doivent donc s'employer pour définir une double capacité : celle d'intégrer et de donner forme aux instances locales dans leurs rapports avec les organisations et les groupes sociaux ; la faculté de leur part de développer des stratégies concertées avec l'Etat, les autres villes, les autres niveaux de gouvernement et des acteurs économiques publics ou privés.

Passer de l'action publique classique à la gouvernance, c'est donc adopter de nouvelles modalités d'action et de prise de décision, plus partenariales, plus interactives, plus flexibles. C'est créer la conscience locale d'intérêts collectifs et les moyens concrets de la gérer.

La gouvernance urbaine c'est donc finalement la capacité et la coresponsabilité de projet, la possibilité d'établir un cadre collectif d'action solidaire, de réflexion stratégique reliant les principaux acteurs autour du niveau de décision politique. Les villes qui réussiront, ce sont celles où l'on sera capable de mettre en synergie les responsables venus de tous les horizons. Car aujourd'hui, il faut en être conscient, c'est le projet qui, si l'on peut dire, construit de plus en plus le territoire. A chaque niveau, le partenariat doit pouvoir se concrétiser autour d'une stratégie commune, d'un cadre collectif d'intervention donnant du sens à l'action urbaine, d'un projet suffisamment mobilisateur pour motiver toutes les parties concernées.

L'enjeu est de définir localement une solidarité qui puisse faire cohésion, produire du lien entre des individus participant à une communauté politique qui fait sens. Car, pour être efficace une politique publique doit être lisible. Elle doit ouvrir au citoyen la possibilité d'y adhérer parce qu'il la ressent juste et utile. C'est le projet qui peut restituer au local sa capacité intégratrice, produire de la proximité dans la dépendance, produire un territoire qui ne soit pas le pur espace de la concurrence économique après avoir été le lieu de distribution des facteurs de production.

Habitat II a confirmé, dans cette perspective, l'intérêt qui s'attache à la mise en place des agendas 21 locaux dont la conférence de Rio avait préconisé la mise en oeuvre. Ces outils du développement durable à l'échelle urbaine doivent conjuguer les efforts des collectivités locales, des entreprises, des associations, des habitants dans une démarche partenariale et concertée visant à concilier le développement économique, la préservation du tissu social et le respect des équilibres écologiques.



Chapitre 5

Dix clefs pour la bonne gouvernance urbaine

Comment progresser concrètement dans la voie d'une bonne gouvernance urbaine, adaptée aux exigences de ce temps ? Comment concilier les objectifs multiples et ambitieux qui s'y attachent ? Dix grandes lignes d'action semblent susceptibles d'y concourir utilement, dont la mise en oeuvre doit évidemment s'effectuer selon des modalités variables d'un pays à l'autre, en tenant compte de la diversité des situations locales.

5.1 Conforter les attributions et les moyens des collectivités locales

La gouvernance urbaine ne met pas en cause la primauté de la démocratie représentative et le rôle des collectivités locales. Même si l'ère du tout public est révolue, même s'il leur appartient de conjuguer désormais leurs efforts avec ceux de leurs partenaires, publics, privés et associatifs, les collectivités locales doivent évidemment garder la toute première place dans cette nouvelle pratique du gouvernement des villes. Elles incarnent la légitimité, la capacité d'intégration et de cohésion. Il leur incombe de prendre des initiatives, d'enclencher des dynamiques et d'associer leur population. Plus s'accroît le nombre des partenaires impliqués dans l'action publique, plus s'impose la nécessité d'animer et de coordonner leurs contributions. On le voit bien : des collectivités locales fortes et entreprenantes constituent les acteurs prépondérants de la bonne gouvernance urbaine.

Encore faut-il qu'elles soient en mesure d'exercer leurs responsabilités et qu'elles puissent disposer des moyens de leurs ambitions, en termes de capacité de management et de gestion technique. Nombre de maires perçoivent aujourd'hui les effets des mutations socio-économiques sans pouvoir les analyser et ajuster, en conséquence, leurs décisions, leurs interventions, leurs comportements aux évolutions en cours. C'est que la complexité des enjeux urbains et des politiques à mettre en oeuvre appelle des compétences et une technicité dont quantité de collectivités locales ne peuvent se doter, en raison de l'exiguïté de leur territoire.

Il faut favoriser, en conséquence, la modernisation du découpage territorial et son adaptation aux réalités du mouvement d'urbanisation. Il faut développer la coopération horizontale locale, qui **41**

reste trop souvent encore monofonctionnelle, pour faire face aux nouveaux besoins des agglomérations, mobiliser les responsables et les attributaires des actions collectives, mettre en oeuvre les solidarités économiques, sociales et identitaires, à l'échelle où elle s'impose. Car les instances locales restent, au premier chef, les vecteurs de la citoyenneté et de l'intégration nationale. Sans remettre en cause les relations de proximité entre les citoyens et leurs élus, il faut promouvoir la création de structures démocratiques de pilotage et de gestion qui continuent à faire cruellement défaut aux grandes agglomérations.

Conforter les collectivités locales c'est, de façon plus générale, confirmer leurs prérogatives par la conduite à bonne fin, partout où c'est nécessaire, du processus de décentralisation. C'est aussi faire en sorte qu'elles disposent de ressources nécessaires au bon exercice de leurs prérogatives, alors même qu'au delà des différences tenant à leurs situations respectives, les élus locaux sont nombreux, depuis quelques années, à reprocher à leurs gouvernements de se décharger sur eux de tâches qui relèvent pourtant de leurs compétences, notamment en matière de traitement social de la crise économique. Les collectivités locales doivent pouvoir exercer normalement et sans contraintes intenable leurs responsabilités financières, au même titre que leurs compétences fonctionnelles.

L'extrême diversité des structures des finances locales dans les différents pays européens (cf. tableau ci-après) donne d'ailleurs à penser. Sans nier les réalités locales et le poids de leurs spécificités, on pourrait imaginer que la dynamique européenne puisse contribuer à rapprocher les mécanismes de financement des collectivités locales décentralisées. Il est difficile, aujourd'hui, de juger de l'efficacité économique et sociale de chacun des dispositifs en vigueur. Il est encore plus délicat de caractériser les éléments d'un système susceptible d'être érigé en «modèle européen».

On peut estimer cependant que pour aboutir à un système équilibré, respectueux des pouvoirs de chacun et adapté aux conditions de fonctionnement d'une économie de marché, il faudrait faire évoluer les mécanismes en place en augmentant le poids relatif des dépenses locales dans l'ensemble des dépenses publiques totales, en améliorant le taux d'autonomie financière¹³ des collectivités locales, en diversifiant les impôts locaux¹⁴ et en modernisant les transferts financiers¹⁵ de l'Etat aux collectivités.

Les structures des finances locales

La situation des finances locales reste marquée dans les pays de l'Union européenne par une très grande diversité, qui s'explique par le fait que leurs structures ont été progressivement modelées par l'histoire politique et économique propre à chaque pays. Cette hétérogénéité se traduit, en termes de comptabilité publique, par des nomenclatures et des définitions propres à chaque pays. Mais Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes, harmonise les sources nationales et publie, selon une nomenclature unique, les comptes des administrations publiques locales. Ces données rendues comparables permettent d'apprécier les situations respectives, étant précisé que, si les recettes des collectivités locales sont assez bien connues, leurs dépenses s'avèrent beaucoup plus difficiles à appréhender.

¹³ C'est-à-dire la part des ressources financières (impôts locaux et redevances) que les collectivités locales contrôlent directement dans le total de leurs recettes.

¹⁴ Mieux vaut plusieurs impôts assortis de taux modérés, plutôt qu'un impôt unique comportant un taux élevé.

¹⁵ Il n'est guère concevable de substituer entièrement à ces transferts nationaux des ressources tirées d'autres impôts locaux, car les assiettes fiscales qui font les «bons» impôts nationaux (comme la valeur ajoutée, les bénéfices des entreprises, le revenu des personnes physiques ...) ne peuvent guère être localisées sans engendrer de graves distorsions territoriales.



	Dépenses en % du PIB		Prélèvements obligatoires parts respectives		Part des ressources fiscales dans les ressources des collectivités locales
	Etat	Collectivités locales	Etat	Collectivités locales	
Allemagne	23,6	5,9	87,1	12,9	48,7
Belgique	33,6	6,1	93,0	7,0	35,8
Danemark	39,4	29,8	67,7	32,3	50,6
Espagne	24,8	10,8	82,1	17,9	41,9
France	23,1	7,7	83,2	16,8	52,0
Grande-Bretagne	31,2	10,4	96,1	3,9	10,4
Irlande	35,2	11,1	96,6	3,4	9,3
Italie	39,2	14,1	92,7	7,3	14,3
Luxembourg	31,2	7,8	83,5	16,5	81,9
Pays-Bas	33,9	14,9	96,3	3,7	6,6
Portugal	45,1	3,3	97,8	2,2	20,6

Source : Eurostat 1990

Ces dépenses, exprimées en pourcentage du PIB, s'avèrent extrêmement dispersées (cf. colonne 2 du tableau ci-dessus), en fonction des compétences différentes dévolues aux collectivités locales dans les différents pays. C'est ainsi que les pays dans lesquels les budgets locaux représentent moins de 10 % du PIB, sont ceux où les collectivités locales n'ont aucune compétence en matière de rémunération du personnel enseignant (Allemagne, Belgique, France). A l'inverse, le Danemark est le seul pays où les budgets locaux atteignent aujourd'hui 30 % du PIB et représentent plus de 50 % des dépenses publiques totales : la décentralisation y a été très poussée et la gestion des systèmes de sécurité sociale, notamment, relève des collectivités locales.

Les ressources des collectivités locales (cf. colonnes 4 et 5 du tableau ci-dessus) sont elles-mêmes très hétérogènes. La part des impôts locaux dans le total des impôts est généralement faible. Le poids des impôts locaux dans le total de leurs recettes, qui caractérise l'autonomie financière des collectivités locales, varie énormément d'un pays à l'autre. Enfin, dans tous les pays, la marge de manoeuvre financière des collectivités locales est limitée par les contraintes et les contrôles imposés par le gouvernement central qui fixe des taux, autorise des emprunts et détermine l'importance des transferts opérés, au profit des collectivités locales, à partir du budget de l'Etat.

5.2 Faire évoluer le rôle de l'État central

L'État central reste plus que jamais le garant de la solidarité nationale dans trois dimensions majeures d'arbitrage : solidarité entre les individus, entre les territoires, entre les générations. A ce titre, il lui appartient notamment de s'assurer de l'accueil des plus démunis, de s'attacher à la réinsertion dans la ville des quartiers en difficulté, de prévenir toutes les formes de délinquance urbaine, de veiller à la cohérence du développement des grandes aires urbaines en relation avec leur hinterland. Il doit aussi organiser la gestion des risques urbains majeurs, qu'ils relèvent de phénomènes naturels ou des activités humaines. Il conserve enfin, à côté de ces politiques de solidarité active, l'initiative de politiques patrimoniales à long terme.

Mais l'État central doit renoncer à l'idée de souveraineté fonctionnelle systématique. L'objectif est de passer d'une conception très interventionniste de la puissance publique à un État facilitateur, un État stratège et régulateur, un État animateur de partenariats, établissant des règles de bonne conduite et contrôlant leur application, créant des conditions favorables au bon fonctionnement des marchés et un environnement propice aux initiatives de ses différents partenaires, mettant chacun d'eux en capacité productrice optimale.

Décider moins, décider mieux et permettre à tous les acteurs économiques et sociaux de décider mieux, tel doit être le rôle de cet État facilitateur, s'efforçant de diffuser largement l'information et les savoir-faire, privilégiant la prise en compte du temps long, plus soucieux d'inciter et de mobiliser que de prescrire, attentif à élaborer des objectifs cohérents et concertés, capable de donner du sens à l'action collective.

L'État central doit se considérer désormais comme un maillon – certes essentiel – entre différentes échelles de gouvernance. Sa capacité à structurer l'information et à animer un processus cybernétique d'échanges devient un élément clé de la fonction nationale. Plus importante que le pouvoir hiérarchique, elle devient une des conditions essentielles de l'efficacité collective dans une société ouverte.

De plus, les structures centrales de l'État, comme l'organisation territoriale de ses services, offrent, le plus souvent, une configuration extrêmement éclatée de la prise en compte des enjeux territoriaux de ses propres politiques et de ses capacités de soutien à l'intégration urbaine et au développement des villes. Au niveau national ou à celui des collectivités territoriales intermédiaires, la préoccupation de l'impact territorial des politiques sectorielles ou fonctionnelles et de la mise en cohérence de leurs effets, doit devenir permanente et constituer un véritable impératif. Des configurations adaptées et temporaires des services de l'État ou de ces collectivités intermédiaires – comme la désignation de «chefs de projet»-, peuvent être utilement mises en place pour faciliter la coordination des politiques et le dialogue avec les autorités locales et leurs partenaires.

5.3 Mettre en pratique de nouvelles formes d'action publique

Les modes classiques de l'action publique et du contrôle politique ne sont pas près de disparaître. Ils sont d'ailleurs irremplaçables. Mais de nouveaux modes d'intervention émergent progressivement, dont le développement, à tous les niveaux, est indispensable à l'exercice d'un apprentissage collectif garant d'une bonne gouvernance urbaine. C'est ainsi que l'action publique doit passer de plus en plus par :

- **La réflexion prospective** reste indispensable, même si le futur est plus incertain que jamais. En identifiant les faits porteurs d'avenir, les évolutions lourdes et les dynamiques structurantes, les concepteurs de politiques publiques peuvent, chacun en ce qui le concerne, mieux prendre la mesure des responsabilités qui leur incombent et se tenir prêts à parer à toute éventualité. Ils peuvent, de même, apprécier lucidement les marges de manoeuvre dont ils disposent pour infléchir ces tendances en fonction des objectifs qu'ils poursuivent. La réflexion prospective peut en outre favoriser la constitution d'une culture commune à tous les décideurs, propice à une meilleure coordination des différentes composantes de l'action publique.



- **La concertation** a pour objet de préparer le terrain des futures décisions politiques, d'en reconnaître pragmatiquement les conditions et de faire mûrir les opinions. Elle consiste à organiser, par des échanges systématiques entre toutes les parties prenantes, des processus de confrontation et de décantation préalable des points de vue, la recherche de problématiques communes, la construction progressive de consensus avant de mettre en forme les propositions de décisions. Sans se substituer en aucune manière à la délibération démocratique, la concertation s'efforce de dégager les bases d'un accord sur le possible et de faire prendre conscience des liens entre les objectifs, les conséquences anticipées et les ressources nécessaires.
- **La contractualisation**, qui est l'aboutissement logique de la concertation, concrétise le partenariat et l'incarne dans l'action. Elle permet d'afficher les objectifs d'intérêt commun que les partenaires se proposent conjointement d'atteindre et les programmes pluriannuels à mettre en oeuvre à cet effet. Quel que soit le champ géographique du contrat, les instances publiques signataires, en prenant des engagements sélectifs et de caractère politique, manifestent solennellement la convergence de leurs vues et leur volonté d'établir un cadre d'actions collectif capable de mobiliser, au delà des signataires eux-mêmes, l'ensemble des acteurs concernés.
- **La régulation** est un contrôle spécifique et continu, qui permet d'assurer un fonctionnement correct et équilibré d'un système complexe. Appliquée aux activités d'intérêt collectif, elle implique des interventions permanentes des pouvoirs publics pour remédier aux déficiences du marché, permettre le libre jeu de la concurrence, faire circuler l'information, garantir une meilleure allocation des ressources, favoriser la mise en oeuvre des politiques. Loin d'entraver les initiatives des différents acteurs socio-économiques, la régulation est indispensable à leur déploiement et à leur réussite. Elle doit s'intensifier si le volume de ces initiatives s'accroît. Un arbitre garant de l'application des règles intervient autant qu'un joueur, quoique d'une autre manière.
- **L'expérimentation et la recherche** sont plus nécessaires que jamais. Car face à des systèmes urbains devenus particulièrement complexes, il faut mieux connaître et mieux comprendre pour prétendre bien agir. Les politiques urbaines doivent se fonder sur une meilleure connaissance des faits. L'observation des situations locales et du mouvement d'urbanisation, encore très lacunaire, doit être systématiquement développée. Les recherches sur chacune des grandes dimensions de la ville – économique, sociale, écologique, urbanistique, institutionnelle, organique ... – doivent être intensifiées, puis mises en perspective, et recomposées de façon à forger les outils qui permettent d'assurer le lien entre l'observation et la décision.
- **La capitalisation des savoirs et des savoir-faire** spécifiques est aujourd'hui très insuffisante. Les acquis de la recherche et les connaissances tirées de la pratique restent parcellisés et peu accessibles. Il est indispensable de les mettre en commun et de les faire fructifier au plus grand profit de tous les décideurs. C'est, notamment, le bon moyen pour promouvoir l'innovation sous toutes ses formes. L'échange de données et d'expériences sur la ville doit être favorisé à tous les niveaux par la constitution de centres de ressources partenariaux recueillant, validant et redistribuant très largement l'information, tel le Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU). Ces centres de ressources régionaux doivent être eux-mêmes mis en réseau et interconnectés, en tant que de besoin, à d'autres réseaux, de façon à assurer la meilleure diffusion possible.

Le Difu

Lorsque le Deutscher Stadtetag (Assemblée des municipalités allemandes) a fondé le Deutsches Institut für Urbanistik (Difu - Institut allemand d'urbanisme) en 1973, l'objectif était d'aider les administrations communales à résoudre leurs problèmes en leur apportant des conseils d'experts, et de définir les perspectives du développement urbain à plus long terme.

Le Difu rassemble près de 140 villes et trois associations communales allemandes (mise à jour 1/96). Il oriente ses recherches en fonction des besoins des villes et propose à ces dernières une large gamme de services. Etudes, rapports, consultations, séminaires de formation, services d'information et de documentation, ainsi que diverses publications, permettent de diffuser de façon ciblée les données scientifiques, de favoriser les échanges entre les communes et d'aider les administrations communales à réaliser les objectifs de la planification.

Depuis l'unification allemande, les villes de l'ancienne RDA bénéficient elles aussi des prestations du Difu. Il étudie les questions d'actualité de la politique communale, effectue des recherches interdisciplinaires sur les problèmes fondamentaux rencontrés par les communes, et élabore des fondements méthodologiques destinés à la planification et à l'administration des communes. Seules les villes directement ou indirectement membres de l'Assemblée des municipalités allemandes peuvent s'associer au Difu. Elles bénéficient des services proposés régulièrement par l'institut, et ce gratuitement ou à des tarifs préférentiels. En outre, les problèmes qu'elles rencontrent peuvent faire l'objet de travaux de recherche du Difu. L'Association pour les sciences communales est l'organisme de tutelle du Difu.

Chaque année, le Difu organise une quinzaine de séminaires autour de la politique communale. Ces cycles de formation continue s'adressent aux dirigeants, aux cadres supérieurs de l'administration, ainsi qu'aux membres des organes représentatifs.

Les services d'information et de documentation permettent de développer les échanges entre les communes. Ils comprennent l'élaboration de banques de données, ouvertes aux particuliers, ainsi que la publication de documentations.

Le Difu emploie 90 personnes, dont 40 chercheurs. Son budget global s'élève à environ 12 MDM et son financement est assuré par les villes affiliées (23 %), l'Association pour les sciences communales (13 %), le Land de Berlin (12 %) et le gouvernement fédéral (12 %). Il dispose de moyens propres, à savoir des fonds attribués aux projets et les recettes provenant des séminaires, publications et autres services (40 %).

- **L'évaluation** est considérée, depuis quelques années, comme le meilleur moyen de rendre l'action publique plus efficace et plus responsable. Elle repose sur l'idée que l'observation systématique des effets des actions collectives permettra de les conduire à l'avenir, avec une plus grande efficacité, en sachant mieux maîtriser les rapports entre objectifs, moyens et résultats. L'accroissement des connaissances que l'on en attend doit servir à la fois le décideur et l'utilisateur. Elle ne se limite pas à l'identification des effets des actions publiques et à la recherche des moyens de les mieux gérer. Elle procède d'un mouvement de modernisation substituant au pilotage par les principes un pilotage par les conséquences. Elle répond à une aspiration démocratique qui pousse les autorités publiques à rendre des comptes.



L'expérience a montré que les démarches d'évaluation ne pouvaient relever d'approches purement scientifiques, si sophistiquées soient-elles, conduites de l'extérieur. Pour être efficace, l'évaluation doit favoriser une interaction continue entre les évaluateurs et les praticiens. Elle doit, en effet, permettre aux acteurs les plus impliqués de développer leur expérience collective à partir d'une réflexion critique sur l'ensemble de leurs actions, puis d'en tirer les leçons. Bien conduite, l'évaluation peut permettre de mieux cerner la complexité croissante des politiques urbaines, renforcer la transparence de l'action publique, former le jugement des citoyens et nourrir le débat démocratique. C'est une démarche de clarification progressive du sens et des pratiques de l'action collective. En offrant un espace d'explicitation et une arène de débat public autour des choix collectifs, elle constitue un élément moteur et constructif de nouvelles formes de la gouvernance urbaine.

5.4 Mieux conjuguer les efforts des différents niveaux de pouvoirs publics

En matière de politiques urbaines, l'intervention simultanée des décideurs publics de différents niveaux est dans la nature des choses. La complexité intrinsèque des problèmes est incontournable. Les impératifs de solidarité impliquent l'intervention directe des niveaux supérieurs. Il est donc indispensable de repenser les rapports entre les niveaux institutionnels compétents pour prendre en charge les solidarités financières, sociales, économiques et techniques à l'échelle des agglomérations.

Ces rapports sont essentiellement fondés, aujourd'hui, sur le partage des responsabilités, sur la répartition des compétences entre ces différents niveaux. Or, la réalité des interdépendances montre que le problème majeur est tout autre. Les différents échelons territoriaux étant tenus d'exercer ensemble une responsabilité partagée, la question de l'articulation des politiques et de la conjugaison des efforts s'avère primordiale.

Il faut que les priorités nationales et les initiatives locales puissent se rencontrer et entrer en synergie, que les démarches «bottom up» et «top down» puissent se rejoindre et se féconder l'une l'autre. Il importe donc de prévoir les moyens, les lieux, les procédures propres à créer des occasions tant informelles qu'institutionnelles de confrontation, d'articulation et d'embranchage.

Pour faciliter l'accès à la cohérence, on doit aussi reconsidérer les principes qui régissent les relations entre les différents niveaux de pouvoirs publics. Puisque l'efficacité des politiques urbaines procède de leurs interventions simultanées et coordonnées, il faut faire de la négociation des résultats à atteindre et des conditions à réunir pour y parvenir, le fondement même et le moteur de leurs relations.

Au lieu de reposer, comme c'est le plus souvent le cas jusqu'ici, sur des normes, des ratios de financement ou des engagements de moyens, ces relations devraient être désormais délibérément assises sur l'appropriation d'objectifs communs, la paternité partagée des projets, ainsi que sur l'affirmation solidaire des résultats poursuivis et des obligations réciproques.

5.5 Améliorer la coopération entre les pouvoirs publics et le secteur privé

La ville et l'entreprise ont une longue histoire commune. Elles ont, par nature, partie liée et sont vouées à vivre en symbiose. Le partenariat public-privé a un caractère inéluctable et permanent. 47

Dans le champ du développement et de l'aménagement urbain, les pouvoirs publics et le secteur privé ont régulièrement collaboré sous des formes diverses. Les acteurs privés – entreprises, banques, prestataires de services urbains ... – sont devenus des partenaires incontournables des politiques urbaines locales.

Mais les conditions et les logiques de ce partenariat ont changé. Si la culture de projet conduit à intégrer mieux encore les outils du développement économique dans les politiques publiques locales, la conciliation des logiques respectives des élus et des chefs d'entreprise, qui n'ont ni le même horizon, ni les mêmes mécanismes d'action, est rendue plus difficile par la morosité de la conjoncture, le raccourcissement des cycles économiques, la prudence accrue des investisseurs à l'égard du long terme, la volatilité des éléments de l'aménagement urbain traditionnel.

Il faut donc s'interroger sur les nouveaux équilibres et les nouveaux compromis à trouver entre logique du marché et logique du politique, étant précisé que l'organisation des rapports entre le secteur public et le secteur privé est très variable selon les pays et les pratiques nationales, qu'il s'agisse de logement, d'aménagement urbain, d'opérations immobilières, de transports collectifs ou de services marchands. De nouvelles formes de partenariat doivent être imaginées, expérimentées, mises en oeuvre, tant en matière de montage financier et technique des projets, que de conduite des opérations et de gestion des équipements.

On devra se dégager, de part et d'autre, d'habitudes et d'usages dépassés, de procédures trop rigides ou d'attitudes dominées par l'idéologie, pour monter ensemble, en amont des décisions de chacun, des projets communs propres à déclencher des dynamiques urbaines, à favoriser des logiques patrimoniales et à amorcer des processus cumulatifs de revalorisation des quartiers en déshérence.

Il va de soi que, dans ces domaines, des précautions particulières s'imposent pour maintenir l'indispensable transparence des rapports financiers entre les entreprises et les collectivités publiques, prévenir la confusion des rôles, éviter que les acteurs publics soient entraînés, malgré eux, dans des logiques de marché et affirmer le rôle spécifique de la décision proprement politique.

L'effort des pouvoirs publics doit aussi porter sur les facteurs exogènes qui conditionnent le bon exercice des activités économiques : effacement de certains obstacles juridiques, amélioration des services publics, désenclavement, sans oublier l'assouplissement des formes urbaines, car l'initiative économique se loge volontiers dans la complexité et la porosité de tissus urbains diversifiés.

5.6 Construire des projets concertés de développement territorial

Plus encore qu'autrefois, l'initiative locale est la clef du développement territorial. L'essor économique et social de chaque aire urbaine passe par la construction d'un cadre collectif d'actions solidaires mettant en cohérence et en synergie les initiatives qui y naissent. Les principaux acteurs locaux doivent être mobilisés autour du niveau de décision politique dans une double démarche d'agglomération, visant d'abord à poser un diagnostic, à identifier les enjeux, puis à élaborer un projet de développement volontariste. Une telle démarche est à la fois motrice pour la dynamique locale et structurante pour l'aire urbaine, le projet contribuant à construire le territoire.



Ce diagnostic ne peut se limiter à un simple état des lieux. L'identification des forces et faiblesses, des enjeux essentiels à moyen terme, des pistes possibles pour l'action, puis la définition des orientations stratégiques, nécessitent l'élaboration d'un diagnostic approfondi, dont les conclusions soient portées, sans réserve, par les forces vives du terrain. Ces conclusions doivent apporter des réponses concrètes aux questions que se posent les acteurs locaux et les aider à effectuer les choix, toujours difficiles, qu'implique la définition du projet collectif de développement.

La démarche doit donc partir du questionnement des responsables locaux. Elle consiste essentiellement, à réunir les représentants des pouvoirs publics et des milieux économiques et sociaux pour qu'ils débattent ensemble de la situation locale, des objectifs à poursuivre et des moyens à mettre en oeuvre, afin que les uns et les autres puissent intégrer, dans leurs programmes d'action respectifs, une référence au canevas prospectif qu'ils auront construit d'un commun accord. Cette démarche d'animation participative n'offre pas seulement l'occasion d'une approche globale des problèmes de l'agglomération. Elle incite, aussi, à réfléchir aux conséquences des choix structurants des pouvoirs publics sur les décisions des acteurs privés, entre macro et micro-économie.

C'est évidemment un art tout d'exécution. Il ne peut y avoir, en l'espèce, d'approche normalisée, ni même de modèle recommandé. La prise en compte et la valorisation des spécificités locales sont la règle d'or de toute démarche de ce type. La mise en route de ces réflexions collectives s'avère, d'ailleurs, plus laborieuse qu'on pourrait l'imaginer. Les crédits d'incitation mis, à ce titre, à la disposition des collectivités locales, et dont certains trouvent leur origine dans les fonds communautaires, sont loin d'être toujours consommés.

Pour aider, sans les contraindre, les collectivités territoriales concernées, pour éclairer les étapes souhaitables du cheminement à suivre, pour illustrer le fonctionnement de groupes de travail adaptés aux réalités locales, pour situer l'ordre de grandeur des délais et des moyens nécessaires, des guides méthodologiques ont été établis à partir de cas concrets. Ces outils n'ont qu'une ambition pédagogique et doivent être adaptés, en tant que de besoin, par les responsables locaux en fonction de leur expérience, de leurs pratiques et de leur environnement.

A partir de l'un de ces guides, le tableau synthétique ci-après présente, à titre d'exemple, les différentes étapes d'un processus susceptible d'être mis en oeuvre pour élaborer un tel projet.

5.7 Développer la planification stratégique des grandes aires urbaines

Malgré les incertitudes de l'avenir, la planification stratégique des grandes aires urbaines reste particulièrement nécessaire. Seul l'engagement assumé de processus de décisions sur longue période peut permettre de ménager les possibilités ultérieures. La fermeté des protections et des orientations générales est parfaitement compatible avec la souplesse nécessaire à la gestion à court terme et à l'adaptation à moyen terme.

Développée à la bonne échelle, celle de l'agglomération urbaine étendue, et conduite avec la participation de toutes les parties prenantes, quel que soit leur champ de compétences, la planification stratégique peut seule intégrer, dans un projet global et cohérent, des perspectives à long terme portant à la fois sur la politique de peuplement, les moyens de déplacements, le développement économique, le développement des services aux citoyens, la solidarité avec les plus défavorisés, l'alimentation en eau, le traitement des effluents et des déchets, la valorisation du patrimoine, l'économie de l'espace.

Une méthode d'élaboration d'un projet de territoire¹⁶

Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5	Phase 6
Initier la démarche	Identifier les acteurs à consulter et à impliquer	Consulter les acteurs pour repérer les enjeux et les projets fédérateurs	Hierarchiser les enjeux et les projets fédérateurs	Produire un diagnostic sur les enjeux et les projets	Confronter les acteurs aux conclusions du diagnostic
Equipe diagnostic 1 mois	Equipe diagnostic + expert éventuel 1 séance d'une journée	Equipe diagnostic + expert éventuel 1 mois	Equipe diagnostic 1 séance d'une journée + restitution + comité de pilotage 1 mois	Equipe diagnostic + personnes ressources 3 à 4 mois	Equipe diagnostic + comité de pilotage 2 à 3 mois
<ul style="list-style-type: none"> - Impulsion donnée par un petit groupe d'acteurs - Mise en place d'une "comité de pilotage" du diagnostic - Validation de l'idée, lancement officiel de la démarche diagnostic - Mise en place d'une "équipe diagnostic" 	<ul style="list-style-type: none"> - Identification d'un échantillon d'acteurs à consulter - Conception d'un guide d'entretien (appel éventuel à un expert extérieur) - Répartition des entretiens à mener entre les membres de l'équipe diagnostic 	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation des entretiens (appel éventuel à un expert extérieur) - Synthèse du résultat des entretiens par chaque "auditeur" 	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse du matériau issu des entretiens: identification des "enjeux à maîtriser" et des "projets fédérateurs" sur lesquels va porter le diagnostic - Hiérarchisation des enjeux et projets fédérateurs - Restitution de cette sélection auprès des acteurs - Validation de cette sélection auprès du comité de pilotage : définition d'un cahier des charges pour le diagnostic 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction du canevas du diagnostic (un chapitre par enjeu ou projet retenu) - Choix de questions à traiter pour éclairer chaque enjeu et projet 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation des réunions de confrontation - Enrichissement du volet qualitatif du diagnostic, des analyses et pistes pour l'action - Appropriation par les acteurs et décideurs d'orientations partagées - Choix des grands axes du projet de développement du territoire - Mise en place de "groupes projets" pour traduire ces axes en plans d'action

¹⁶ Établi à partir du guide «Construire un projet de territoire – du diagnostic aux stratégies» préparé par le comité français de liaison des comités de bassin d'emploi avec le concours du ministère de l'Équipement, des transports et du logement, du ministère de l'Emploi et de la solidarité et de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.



Outre leurs résultats intrinsèques, ces démarches planificatrices ont une autre vertu : en dissociant les échelons en charge de la gestion au quotidien de ceux qui ont une vocation stratégique, en associant intimement les responsables institutionnels et les responsables de la société civile, elles constituent une véritable pédagogie de la coopération intercommunale. Elles favorisent la prise de conscience de la solidarité territoriale et l'émergence de l'agglomération en tant qu'acteur effectif de la réalité économique. Dès lors, la démarche de planification est sans doute, en elle-même, plus importante que le résultat auquel elle conduit. Elle constitue donc un instrument privilégié de la bonne gouvernance urbaine.

Les pratiques européennes montrent bien que la planification territoriale constitue un point d'ancrage solide des dispositifs de coordination horizontale au sein des agglomérations et qu'elle fournit, souvent, l'occasion de créer une institution nouvelle à l'échelle de l'aire urbaine. On connaît l'expérience de Barcelone qui confirme le rôle crucial de la planification urbaine, en même temps que celui des niveaux de pouvoir public intermédiaires dans le déblocage de la coopération intercommunale. On peut citer, dans le même sens, les exemples de Milan et de Stuttgart.

A Milan, la création de la «cité métropolitaine», créée en 1961 pour répondre à la loi imposant une planification locale a été transformée en «comprendorio» en 1977. Cent une communes et la province sont aujourd'hui rassemblées autour du projet de transformer un espace hiérarchique dominé par la ville centre en un espace polycentrique fait d'entités autonomes et complémentaires. Il s'agit d'évoluer vers un dispositif intégré chargé de nouvelles compétences novatrices (planification stratégique et grandes fonctions urbaines) tout en conservant aux communes les autres compétences.

A Stuttgart, l'intervention du Land a permis, dans le cadre de la révision du plan régional, de dépasser les blocages de la coopération intercommunale en élargissant la réflexion à une vaste aire urbaine formée de trois cents communes.

5.8 Créer les conditions d'une démocratie participative ancrée dans le local

La ville n'est pas qu'un accumulateur de biens. Elle est aussi, et plus encore, le creuset des valeurs citoyennes, le vivier de la démocratie. C'est dans l'exercice de la citoyenneté que se créent, en effet, les conditions d'une légitimation de l'action politique. Les citoyens doivent être des acteurs à part entière du devenir de leur ville, au moment où les procédures partenariales dessinent de nouveaux rapports, un nouveau jeu local entre les responsables politiques et administratifs d'une part, les habitants et les instances qui les regroupent d'autre part. L'adhésion des habitants aux projets urbains qui les concernent est essentielle, mais elle implique de résoudre le problème toujours très délicat de leur «représentation».

Sans renoncer en quoi que ce soit aux acquis essentiels et chèrement conquis de la démocratie représentative, il faut promouvoir la démocratie participative, trouver des mécanismes plus fins d'implication des citoyens, expérimenter, puis généraliser, des formes d'intervention plus directe de leur part, créer des possibilités de discussion, rapprocher la décision du citoyen. Il ne s'agit pas là seulement de proximité physique, mais aussi de proximité politique. Car le débat public est le fondement même de la légitimité démocratique, le seul moyen de faire se concerter les responsables par délégation avec les acteurs de la société civile, qu'ils appartiennent au milieu associatif ou au monde de l'entreprise.

L'aménagement urbain fait non seulement surgir des critiques ponctuelles auxquelles il faut trouver un exutoire, mais ouvre, de plus en plus, sur des questions de société, d'autant plus cruciales, que l'endroit où l'on puisse en délibérer n'existe que rarement. Il faut constituer des espaces publics d'élaboration de projets qui n'apparaissent pas comme de simples lieux de gestion ou de mise en oeuvre de politiques conçues en dehors des usagers. Leur participation personnelle¹⁷ doit être recherchée d'autant plus que les ONG et les syndicats, par leur vocation même, entrent plus volontiers dans des logiques sectorielles pragmatiques de court ou moyen terme que dans des actions plus stratégiques concernant le développement à long terme des villes. La question de l'articulation de leur action avec celle des élus locaux est plus que jamais posée.

Il ne s'agit même pas d'inventer. De tels dispositifs (commissions locales, comités de quartiers,...) existent déjà dans la plupart des pays. Ils permettent de dépasser la dialectique «contestation-pouvoir», d'augmenter la transparence de la décision publique, de créer les conditions d'une véritable adhésion aux processus. Ils favorisent l'émergence de projets novateurs, mobilisateurs et intégrateurs.

Il est grand temps de mettre le citoyen sur le devant de la scène en multipliant, localement, les moments et les lieux de dialogue, en suscitant, sur le terrain, des pratiques quotidiennes de médiation et de résolution des conflits.

5.9 Promouvoir le rôle de la femme dans la cité

En matière de politique urbaine, les orientations pour l'avenir s'adressent aussi bien aux femmes qu'aux hommes. Les deux genres sont également indispensables au développement d'une vie urbaine équilibrée.

Cependant la situation spécifique de nombre de citadines implique que, dans un souci de parité et d'égalité, on veuille promouvoir le rôle de la femme dans la cité, la faire accéder à la plénitude de ses droits, et rechercher une évolution plus favorable aux femmes dans les domaines de l'habitat, du cadre de vie et des services urbains. Les femmes, en effet, souffrent plus que les hommes des inconvénients qui s'attachent à la conception défectueuse de certains logements et des dysfonctionnements qui résultent d'un mauvais choix d'urbanisme.

Outre les conséquences fonctionnelles directes de ces déficiences et de ces lacunes, les femmes sont aussi, et peut-être surtout, victimes des effets ségrégatifs qui en résultent. Elles ressentent très cruellement, par exemple, l'enclavement, l'enfermement dû à la localisation excentrée de certains types d'habitat.

L'évolution des modes de vie¹⁸ ne peut d'ailleurs que renforcer l'ampleur et l'acuité de ces désagréments. Il y a donc bien lieu d'effacer ces handicaps, d'agir pour les femmes en résorbant ces décalages et en adaptant l'habitat et l'urbanisme à leurs légitimes aspirations.

Mais il est une deuxième raison, moins évidente sans doute mais non moins importante, de s'intéresser au rôle des femmes dans la cité. Parce qu'elles sont particulièrement attentives aux

¹⁷ La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 stipulait que : «La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leur représentation à sa formation».

¹⁸ C'est ainsi par exemple, qu'on compte en France : 42 % de femmes dans la population active, un million de femmes seules sur les dix millions de mères de famille vivant en ville, un million de femmes isolées en charge d'enfants ne disposant que d'un revenu inférieur de moitié au revenu médian, 56 % de citadines vivant seules parmi les femmes de plus de 75 ans.



valeurs humaines et au fonctionnement concret des choses, parce qu'elles préfèrent les solutions alternatives aux rapports de force, les femmes portent en effet, un autre regard sur la ville, sur les conditions de sa planification, de sa gestion. Elles peuvent ainsi les enrichir, leur apporter de nouvelles dimensions et un meilleur équilibre. Or, ce potentiel de contribution des femmes à l'amélioration des logements comme à celle des formes urbaines n'a pas été suffisamment mobilisé. Il est donc grand temps de travailler, non seulement pour les femmes, mais aussi, et même surtout, avec les femmes, pour le plus grand profit de tous les habitants.

Mobiliser plus efficacement ce potentiel, si mal exploité, de créativité sociale et culturelle, de savoir-faire et d'expérience que détiennent les femmes implique d'abord qu'on favorise la participation active et volontariste de femmes directement concernées par un projet collectif concret.

Dans les quartiers en difficulté par exemple, des habitantes qui incarnent par leur itinéraire personnel une démarche réussie d'insertion sociale ou professionnelle ont été utilement chargées de conseiller les familles, de faciliter leurs relations avec les administrations, l'école... L'expérience montre que ces «femmes relais» jouent un rôle déterminant pour renforcer le lien social, restaurer l'autorité parentale, mieux impliquer les habitants dans les décisions qui conditionnent le cadre de leur vie quotidienne.

Mais il paraît non moins essentiel, pour accélérer l'évolution des structures et faire entrer leurs conceptions dans les faits, que les femmes, outre les initiatives dans lesquelles elles s'engagent au plan local, puissent accéder, beaucoup plus nombreuses, à de vraies responsabilités aussi bien dans la vie publique et politique que dans les milieux professionnels du développement urbain.

5.10 Mieux intégrer les jeunes générations dans la vie urbaine

Dans nos sociétés pourtant vieillissantes, les jeunes ont de plus en plus de mal à trouver leur place dans la cité, comme ils sont largement écartés du marché du travail et du système politique.

Les jeunes sont pourtant la force du futur et les vecteurs privilégiés du dynamisme et de la créativité. La nécessité d'intégrer, le plus rapidement possible, aux processus créateurs de richesse et de cohésion sociale, la génération parvenue aux portes de la vie active est aujourd'hui unanimement soulignée, même si les efforts engagés dans ce sens n'ont encore produit que des effets limités. On s'accorde, qui plus est, à penser que la génération qui monte pourrait connaître de plus grandes difficultés que les précédentes. Les pré-adolescents d'aujourd'hui sont de plus en plus nombreux à nier l'autorité parentale, à se heurter à la société des adultes, à plonger dans la délinquance.

Les villes jouent bien mal désormais, à l'égard des jeunes et des plus jeunes, leur rôle traditionnel de lieux d'échange, d'apprentissage et d'intégration. Les espaces de qualité manquent pour jouer, apprendre, s'épanouir et se réaliser, de la petite enfance à l'adolescence. L'organisation urbaine, les logements, le système de transport doivent être conçus et gérés de façon à offrir de meilleures opportunités aux familles, aux enfants et aux jeunes.

Le séminaire de spécialistes organisé à New York en février 1996 par l'UNICEF et le CNUEH, ainsi que la réunion de travail tenue à Istanbul en juin 1996 sur ce même thème, dans le cadre de

Habitat II, ont abouti à des recommandations de nature à rendre les villes «amies des enfants» et plus accueillantes pour les jeunes¹⁹.

Il est essentiel de les faire connaître et de les mettre, au plus vite, en application. Tout doit être tenté pour que les villes concourent à rendre aux jeunes leur sérénité et leur motivation et qu'elles contribuent à les réconcilier avec la société des adultes et des institutions. Il faut, en particulier et au premier chef, rechercher les moyens de libérer la capacité d'initiative des jeunes générations et de faciliter leur insertion dans la vie publique. En France, par exemple, il existe des conseils municipaux de jeunes, qui réunissent, dans 940 communes, des enfants et des adolescents de 8 à 18 ans élus par leur classe d'âge (le premier date de 1979. Ils étaient à peine 40 il y a une dizaine d'années). Une association nationale des conseils d'enfants et de jeunes regroupe et capitalise les expériences. Autre exemple : le dispositif «Défi jeunes» par lequel les pouvoirs publics apportent aux jeunes porteurs de projets, âgés de 15 à 28 ans, une aide financière ainsi qu'un accompagnement pédagogique et technique en liaison avec un réseau de partenaires locaux (collectivités territoriales, associations, entreprises ...). Près d'un millier de projets sont ainsi soutenus chaque année depuis 1987.



Chapitre 6

Conclusion : Pour un observatoire européen des pratiques innovantes en matière de gouvernance urbaine

Les villes européennes, omniprésentes dans l'histoire de l'Europe comme dans sa géographie, constituent désormais, dans un monde en profonde mutation, dans un contexte particulièrement délicat pour l'action publique, l'un des atouts majeurs de ce continent.

Sa capacité de développement, la stabilité de sa cohésion sociale, la maîtrise de ses équilibres écologiques vont, pour l'essentiel, se jouer là et très vite, dans des villes qui doivent être rendues plus accueillantes et plus performantes pour devenir à la fois plus agréables à vivre et encore plus compétitives.

La ville, parce qu'elle est la porte d'entrée incontournable de leur avenir, doit être considérée, par des Européens conscients et décidés, comme un sujet d'espoir, et non plus comme le motif de craintes obscures qu'elle demeure pour certains d'entre eux. Elle doit être traitée, par conséquent, comme un objet prioritaire de l'action collective. La puissance publique doit, à tous les niveaux, prendre conscience du défi urbain et se mettre en mesure de le relever. La ville devient un véritable enjeu de gouvernement, dans chacun de nos pays, et pour l'Union européenne elle-même.

Mais il y a plus. Dans chaque agglomération la qualité de l'organisation et de la gestion urbaines n'implique pas seulement une action résolue des pouvoirs publics. Elle appelle aussi une approche ouverte et partenariale permettant de poser efficacement les problèmes qu'ont à résoudre les différents acteurs socio-économiques, puis d'instaurer avec eux un dialogue exigeant et une dynamique de projet partagé.

Détermination, pragmatisme et innovation. Ce sont les trois ingrédients essentiels de cette nouvelle gouvernance urbaine. Pour en favoriser le développement, rien n'est plus souhaitable que l'échange d'expériences. On ne perd pas son identité en l'acceptant, bien au contraire. Profiter des expériences des autres, tirer parti de leurs réussites, ce n'est pas perdre son âme, c'est féconder sa capacité créatrice. Confronter des pratiques et des points de vue, c'est découvrir ensemble les

conditions du succès, faire naître l'intelligence partagée des problèmes à résoudre. Ce n'est pas chercher à recopier les solutions trouvées ici et maintenant, mais établir un pont entre l'action et la réflexion, en dégagant, de l'examen des situations concrètes, des constantes structurelles et des principes directeurs.

L'échange d'expériences peut donc être un moteur efficace de la bonne gouvernance urbaine. Pour la promouvoir, il faut mettre l'Europe des collectivités en marche, montrer, qu'en la matière, le sens et le savoir se construisent à partir de l'action locale aussi bien qu'à partir des échanges organisés autour de ces actions locales.

Il ne suffit pas d'être convaincu que ces coopérations sont riches et instructives à tout point de vue. Encore faut-il bien connaître les pratiques en exercice et repérer les plus innovantes. Or, les transferts d'expériences d'un pays européen à un autre restent rares et toujours très partiels²⁰. En matière de structuration institutionnelle du territoire, la convergence des problématiques européennes est bien mal perçue et les pratiques de chaque pays plutôt mal connues dans les autres. Elles n'inspirent guère les évolutions qui se dessinent çà et là et qui continuent à se fonder, pour l'essentiel, sur les usages locaux.

La nécessité d'un observatoire européen des pratiques les plus significatives, en matière de bonne gouvernance urbaine, s'impose dès lors avec force. Cet observatoire aurait pour tâche de recenser les démarches les plus intéressantes, d'en identifier les ressorts et les effets, d'en tirer des typologies opérationnelles. Il constituerait un véritable gisement d'idées concrètes, dans lequel les responsables politiques pourraient avantageusement puiser et, autour duquel, les experts et les chercheurs pourraient utilement travailler.

Les instances communautaires devraient donc prendre l'initiative et consacrer à ce centre de ressources des moyens financiers suffisants pour collecter l'information, organiser les suivis, procéder à des analyses spécifiques, réaliser des études comparatives, capitaliser les acquis. Sans un tel dispositif, il ne serait guère possible d'assurer, à cette même échelle européenne, l'animation et la stabilité d'un réseau pérenne d'échange d'expériences centré sur les pratiques de la gouvernance urbaine, dont on vient pourtant de souligner l'impérieux besoin.

²⁰ On peut citer, à ce titre, la loi italienne de 1990 qui s'inspire de la réforme britannique de 1972 pour créer des «cités métropolitaines» destinées, à terme, à se substituer aux provinces. D'autres transferts ponctuels d'expériences sont intervenus à l'occasion des démarches de coopération transfrontalière entre collectivités locales de pays européens limitrophes.



Annexe

Villes, agglomérations et régions urbaines dans l'Union européenne : définitions et concepts

Le fait urbain est défini de manière extrêmement diverse d'un pays à l'autre. Comparer des villes ou des agglomérations suppose l'existence de concepts et d'outils statistiques adaptés. Or, en la matière, les perceptions divergent et les définitions nationales sont encore les seules utilisables. C'est pourquoi il a paru souhaitable de rappeler ici, à titre d'information, les principales interprétations retenues pour caractériser les entités urbaines dans l'Union européenne.

I. Villes et agglomérations

La notion d'urbain s'appuie sur celles de «ville» et d'«agglomération», l'ensemble constituant ce que l'on convient d'appeler les «zones urbaines». La notion de population urbaine en découle généralement. Toutefois, sous un même vocable, les notions de ville et d'agglomération recouvrent des réalités différentes selon les pays et l'histoire de leur peuplement.

Le qualificatif d'urbain s'applique en général à une unité administrative entière qui possède le caractère urbain de par ses fonctions ou son statut administratif (les «*Städte*» en Allemagne), ou en raison de la population qu'elle concentre (communes de plus de 10 000 habitants en Suisse, en Espagne et en Italie). Ce type de définition ne tient pas compte de la structure de l'habitat, et les unités ainsi définies peuvent inclure à la fois des zones d'habitat dispersé d'apparence rurale et des zones d'habitat concentré.

Pour faciliter les comparaisons internationales, le bureau statistique de l'O.N.U. recommande d'utiliser la notion d'«agglomération de population» (ou de «localités»), reposant sur la continuité de l'espace bâti comme critère de base pour définir les zones urbaines dans les recensements.

Cette recommandation se fonde sur le principe que c'est dans la zone bâtie que se localise la plus grande partie des fonctions et des emplois urbains. Dès lors, une unité administrative sera classée comme urbaine si elle possède, sur son territoire, une agglomération de population.

Une telle approche correspond à la définition morphologique de l'agglomération. Ce critère est utilisé comme base dans la plupart des pays d'Europe, seul (comme en France depuis les années cinquante ou au Royaume-Uni depuis 1981) ou associé à d'autres types de critère tels que l'accroissement de la population, la densité, le pourcentage de migrations domicile-travail (Autriche)...

L'adjonction de critères fonctionnels ou socio-économiques de ce type traduit une perception plus large de l'agglomération que le simple espace urbanisé. Peuvent ainsi être rattachées à l'agglomération des unités administratives situées au-delà de la zone bâtie et qui sont fortement dépendantes de celle-ci pour les emplois (communes dortoirs) ou les services qu'elle dispense. L'Autriche définit ses agglomérations comme des «régions urbaines fonctionnelles» et combine les critères de continuité du bâti, de densité de population et de flux de migrations domicile-travail.

Les agglomérations définies comme des espaces bâtis continus : France, Belgique, Royaume-Uni, Danemark, Grèce

La méthode utilisée pour définir les agglomérations morphologiques procède généralement en deux étapes : la première consiste à cerner sur le terrain les zones d'habitat continu, puis à traduire ces zones en termes d'unités administratives ; pour cela, on commence par définir, en référence à des critères de distance entre les habitations, de superficie ou de population minimale, un «noyau d'habitat élémentaire ou agrégat bâti élémentaire», qui sert d'unité de base. L'adjonction d'un seuil minimal de population lui confère son caractère urbain.

Selon la règle internationale, l'agglomération est constituée par un groupe de population vivant dans des constructions voisines les unes des autres. Lorsque les habitations ne forment pas une zone bâtie compacte nettement identifiable, la distance maximale qui les sépare doit être inférieure à 200 mètres. Cette agglomération est urbaine si elle compte au moins 2 000 habitants.

La variété des interprétations

Bien que semblables dans leur principe, les définitions de la zone urbaine retenues en France, en Belgique, au Royaume-Uni, au Danemark et en Grèce varient dans leur interprétation. Les critères de distance ne sont pas toujours les mêmes. Ainsi, l'Angleterre définit l'«*urban land*» comme un espace disposant d'infrastructures urbaines et dont la surface minimale est de 20 hectares. La règle des 200 mètres de distance est ensuite appliquée pour relier entre elles deux aires de ce type.

La France rajoute un seuil de population (50 habitants) pour définir l'agglomération de base. Dans d'autres pays, le caractère aggloméré est simplement constaté sur le terrain (Belgique).

Le seuil de population – qui confère au noyau d'habitat son caractère urbain – varie également d'un pays à l'autre. Il est de 2 000 habitants en France, 1 000 en Angleterre et au Pays de Galles, 500 en Ecosse, 200 au Danemark, mais 10 000 en Grèce. En France, il n'existe pas d'agglomération de moins de 2000 habitants, alors qu'il y en a 1 135 au Danemark et 409 en Grande-Bretagne²¹.

Les unités urbaines

La définition des unités urbaines résulte en général de la traduction en termes d'unités administratives de zones préalablement définies comme des agglomérations morphologiques. La méthode suivie dépend toutefois du maillage administratif de chaque pays.



En France, où la taille des communes est relativement faible (15 km² en moyenne, contre 52 pour la Belgique et 157 pour le Danemark), l'unité urbaine est définie en nombre entier de communes.

La Grèce utilise un maillage communal. Parfois, lorsque le maillage administratif est moins serré, l'utilisation d'une unité plus petite s'impose.

En Grande-Bretagne, c'est l'«*enumeration district*» – 800 habitants en moyenne – qui est utilisé comme élément de base. De ce fait, l'agglomération («*urban areas*») n'épouse pas les contours des comtés et des districts. Pour Londres, cependant, on assimile en général l'agglomération au comté, leurs limites respectives étant très voisines, en raison de la politique de planification qui limite l'extension de l'urbanisation.

En Belgique, c'est le secteur statistique – 500 habitants en moyenne – qui sert à définir les contours de l'agglomération morphologique. Celle-ci est ensuite ajustée aux limites communales pour former l'agglomération opérationnelle.

Au Danemark, les aires urbaines sont définies à partir des paroisses (*sogne*).

Les définitions nationales :

FRANCE

C'est en 1952 que la première délimitation des unités urbaines a été réalisée. Celle-ci a été utilisée dans le cadre du recensement de 1954. Des mises à jour ont ensuite été opérées lors de chaque recensement.

En France, parmi les unités urbaines, on distingue les agglomérations multicommunales et les villes isolées dès lors qu'elles comptent sur leur territoire un «noyau de population» d'au moins 2 000 habitants. Si ce noyau recouvre deux ou plusieurs communes, on parle d'agglomération multicommunale. 892 agglomérations multicommunales s'étendant sur 4 301 communes, ainsi que 999 villes isolées, ont été délimitées au recensement de 1990. A la même date, la France compte un taux de population urbaine de 74 %. Sept agglomérations ont plus de 500 000 habitants. L'unité urbaine de Paris en compte à elle seule 9,32 millions et s'étend sur 379 communes. Lyon et Marseille ont respectivement 1,26 et 1,23 million d'habitants.

Avec 960 000 habitants, Lille est la quatrième agglomération française. Ce chiffre ne concerne cependant que la partie française, car la zone bâtie se prolonge en Belgique. Le cas de Lille n'est pas unique. Au total, 21 agglomérations françaises sont des agglomérations internationales et les régions urbaines (ZPIU)²² dans lesquelles elles s'inscrivent sont également des régions urbaines internationales.

ROYAUME-UNI

Avant la réforme administrative de 1974, les unités administratives qui étaient administrées par un conseil (*county council, town council, borough council*) étaient classées comme urbaines. Chaque entité territoriale urbaine était assimilée à une ville («*town*» ou «*city*» pour les plus importantes).

²² Zone de peuplement industriel et urbain.

La réforme administrative de 1974 modifia complètement ce paysage. 370 nouveaux districts furent créés en Angleterre et au Pays de Galles. De nombreux districts auparavant ruraux fusionnèrent avec des entités administratives urbaines. Seulement 44 districts et «*boroughs*» urbains conservèrent leurs limites.

Les nouvelles limites administratives ne fournissaient plus qu'une distinction urbain/rural, éloignée de la réalité.

En 1981, la notion d'«*urban area*» inspirée du modèle international, fut donc introduite dans les recensements pour définir l'urbain. La nouvelle définition portait le taux de population urbaine du Royaume-Uni de 76,9 % à 89,7 %. 2 231 aires urbaines (*urban areas*) furent ainsi définies au recensement de 1981 en Grande-Bretagne : 1 852 en Angleterre et au pays de Galles, 379 en Ecosse.

Dix d'entre elles, dont l'une située en Ecosse, comptaient plus de 500 000 habitants. Quatre excédaient le million : Londres (7,7 millions d'habitants), le Grand Manchester et l'agglomération des Midlands (Birmingham et sa banlieue), avec chacune 2,35 millions d'habitants, et enfin l'agglomération du West Yorkshire (Leeds, Bradford, etc.), qui comptait 1,5 million d'habitants.

On identifie souvent les agglomérations du Grand Londres, du Grand Manchester, du West Midlands et du West Yorkshire aux comtés du même nom, dont elles sont la principale composante. Ces quatre comtés constituent, avec ceux de Merseyside dans la région Nord-Ouest, de «*Tyne and Wear*» (dans la région du «*Yorkshire and Humberside*»), du South Yorkshire, les comtés métropolitains définis après la réforme administrative d'avril 1974 en remplacement des anciennes conurbations. Leur population est presque entièrement urbaine : elle varie de 96 % pour le West Yorkshire à 100 % pour Londres et les Midlands.

Les comtés métropolitains (*metropolitan counties*) ont été créés par la réforme administrative de 1974 en remplacement des anciennes «conurbations». Celles-ci étaient une agrégation d'unités locales entières, d'avant la réforme administrative. Elles étaient au nombre de six en Angleterre (Grand Londres, Tyneside, West Yorkshire, South East Lancashire, Merseyside et West Midlands), une en Ecosse (Central Clydeside) et apparaissent dans les recensements de 1951, 1961, 1966 et 1971. En 1974, ces «conurbations» furent modifiées dans leurs limites et leur structure et remplacées par sept comtés métropolitains dotés chacun d'un conseil «*Metropolitan Council*» et «*Greater London Council (G.L.C.)*» pour le comté du Grand Londres). En 1985, ces conseils furent abolis et leurs fonctions réparties entre les conseils locaux («*borough*» et «*district councils*»).

Mais les comtés métropolitains ont conservé leur appellation. Toutes les statistiques continuent d'être produites pour chacun d'eux ainsi que pour les districts qui les composent. Malgré l'introduction en 1981, en Grande-Bretagne, de la notion d'«*urban area*» calquée sur le modèle international, les définitions administratives de l'urbain sont encore largement utilisées par les différents ministères pour les besoins de leur politique.

Ainsi, en 1989, le ministère de l'environnement (*Department of Environment*) retenait comme urbains 103 districts couvrant :

– les 33 *boroughs* du Grand Londres,

60 – les districts des six comtés métropolitains: West Yorkshire (5 districts), South Yorkshire (4



districts), Grand Manchester (10 districts), Merseyside (5 districts), West Midlands (7 districts) et Tyne and Wear (5 districts);

- tous les autres districts qui comptaient plus de 15 000 habitants en 1981 ou qui faisaient l'objet d'un programme urbain (56 en 1989).

BELGIQUE

Les agglomérations belges ont été redéfinies sur la base du recensement de 1981. Les 17 agglomérations les plus importantes sont incluses dans des régions urbaines et des complexes résidentiels urbains. Mais en 1988, seulement deux d'entre elles ont plus de 500 000 habitants : Bruxelles (1 330 000 h.) et Anvers (671 000 h.).

Le recensement belge distingue les agglomérations morphologiques (ou noyaux d'habitat urbain), qui marquent les limites strictes du bâti des agglomérations opérationnelles obtenues après ajustement des premières aux limites communales. L'«agglomération morphologique» est organisée autour d'une ville centrale, qui comprend un noyau urbain où sont localisés les fonctions de décision et les quartiers urbains à construction dense. Autour de cette zone centrale s'étend la couronne urbaine, constituée d'un tissu urbain d'un seul tenant mais de moindre densité. Au-delà de cet espace, commence la zone de banlieue.

Les critères de délimitation des différentes composantes n'ont pas été modifiés depuis 1970 : fonctions commerciales et concentration de services pour le noyau urbain, densité de population, caractéristiques des logements pour la ville centrale.

L'agglomération bruxelloise s'étendait en 1981 sur 36 communes et comptait 2 360 habitants au km². Elle est centrée sur Bruxelles-capitale et les 18 autres communes de l'arrondissement de Bruxelles-capitale ainsi que 17 communes périphériques.

Sa partie morphologique (ou noyau urbain bruxellois) couvre 55 % de l'agglomération opérationnelle et regroupe 96 % de sa population.

DANEMARK

La définition de l'aire urbaine (*by*) a été introduite en 1960. Jusqu'en 1981, ses limites étaient revues à chaque recensement; depuis, la révision est annuelle. Au 1er janvier 1986, il existait 1 389 aires urbaines. En raison du faible seuil de population utilisé (200 habitants au minimum), 80 % des aires urbaines ont moins de 2 000 habitants : 208 ont entre 1 000 et 2 000 habitants, 927 ont moins de 1 000. Ces aires urbaines seraient considérées comme des zones rurales en France

La zone urbaine la plus importante, l'aire métropolitaine de Copenhague (*Hovedstadsområdet*) compte un peu plus de 1 350 000 habitants et couvre 28 communes. Elle se compose des municipalités de Copenhague et de Frederiksberg, du comté de Copenhague, entièrement urbain, de 8 autres municipalités situées dans les comtés attenants de Frederiksberg et de Roskilde. La région de Copenhague est formée des municipalités de Copenhague et Frederiksberg, des deux comtés du même nom, ainsi que du comté voisin de Roskilde.

GRÈCE

Les communes constituent le maillage de base des agglomérations. Elles sont classées selon 3 catégories : urbaines, semi-urbaines et rurales. Les communes urbaines sont celles qui possèdent

un noyau d'habitat (ou localité) peuplé de plus de 10 000 habitants sur leur territoire. Les agglomérations sont constituées par la réunion de plusieurs communes de ce type.

13 agglomérations ont été ainsi définies en 1971. Leurs limites ont été revues en 1981. Les plus importantes sont Athènes et Salonique. À côté des communes urbaines, on trouve les communes semi-urbaines. Ce sont celles dont la localité la plus peuplée compte entre 2 000 et 10 000 habitants. Les communes rurales ont moins de 2 000 habitants.

En 1981, 58 % de la population grecque résidait dans des zones urbaines, 12 % dans des zones semiurbaines.

ESPAGNE

Ce type de classification (urbain/semi-urbain/rural) est également utilisé en Espagne. Mais, à la différence de la Grèce, l'Espagne ne définit pas de façon officielle ses agglomérations.

Les agglomérations conçues comme des ensembles fonctionnels : le cas de l'Autriche

L'agglomération repérée par l'espace bâti ne constitue pas un noyau fermé. Elle entretient des flux d'échanges avec les zones qui l'entourent et qui en dépendent pour les activités, les emplois et les services qu'elle offre. Cette idée a conduit certains pays à inclure dans leurs agglomérations des unités territoriales non reliées à la zone bâtie, mais qui envoient une part importante de leur population y travailler.

Ce type de définition rejoint la notion de «région urbaine fonctionnelle», elle-même dérivée de la notion de «région urbaine» utilisée dans trois pays d'Europe (la France, la Belgique et le Luxembourg) pour compléter leur notion d'agglomération.

Dans ce modèle, l'agglomération se décompose en une zone centrale (ou noyau) et une zone périphérique. Le noyau est constitué en général par la zone bâtie compacte centrale (composé d'une ou plusieurs unités administratives). Les critères essentiels utilisés sont la continuité du bâti et l'importance des flux journaliers domicile-travail pour quantifier les liens de dépendance entre les unités périphériques et la zone centrale. L'Autriche calque sa définition sur ce modèle²³.

En Autriche, les agglomérations (*Stadtregion*) sont des zones de fonctions socio-économiques basées sur la répartition spatiale du marché du travail et dont les unités de base sont les communes. Elles se composent d'un noyau (*Kernraum*) et d'une banlieue extérieure (*Aussenzone*).

Le noyau (*Kernraum*) est constitué d'une zone bâtie compacte d'au moins 10 000 habitants ou de plusieurs zones de ce type liées soit administrativement, soit par la continuité du bâti, soit par l'importance des flux journaliers de déplacement.

La «Banlieue» (*Aussenzone*) est constituée de toutes les communes qui envoient au moins 25 % de leurs actifs occupés travailler dans le «noyau».

62 ²³ La Suisse utilise une définition qui s'inspire également de ce principe, mais les critères utilisés sont plus nombreux.



Au recensement de 1981, le noyau des six agglomérations les plus importantes a lui-même été décomposé en deux zones:

- une unité administrative centrale (*Kernstadt*);
- une zone de communes périphériques formant la banlieue proche (*Ergänzungsgebiet*).

La commune de Vienne constituait, au recensement de 1981, le noyau (*Kernstadt*) de l'agglomération viennoise. Sa banlieue comportait au total 145 communes dont 31 constituaient la banlieue proche (*Ergänzungsgebiet*).

Les agglomérations constituent une base importante pour la comparaison des villes. 42 agglomérations ont ainsi été définies en 1986 à partir du recensement de 1981; 39 se décomposent en un noyau et une banlieue, 3 comportent seulement un noyau. Au total, un peu plus de 5 millions de personnes résidaient dans les agglomérations en 1981, soit les deux tiers de la population autrichienne. Les six agglomérations principales regroupaient 3,5 millions de personnes.

Les données issues du recensement de 1981 sur les caractéristiques individuelles de la population et sur les ménages, les logements, les familles, la population active et les migrations alternantes ont été publiées pour chaque commune composant les agglomérations, ainsi que pour le noyau et la banlieue.

II. De l'agglomération à la région urbaine

Il n'existe pas de frontière nette entre les villes et les zones rurales - les difficultés pour définir les limites des zones urbaines en témoignent -. Le développement des transports, la recherche d'un meilleur cadre de vie, ont en effet incité nombre de citoyens à aller s'installer dans les zones rurales ou semi-rurales éloignées, tout en restant dépendants de la ville pour les emplois et les services qu'elle offre.

Pour rendre compte de ces phénomènes et pour l'étude des besoins d'aménagement qui en découlent, plusieurs pays de la Communauté ont défini officiellement des régions urbaines en plus de leurs agglomérations: la France, la Belgique et le Luxembourg et les Pays-Bas.

Le principe

La définition de la région urbaine ressemble dans le principe à celle de la région urbaine fonctionnelle.

Elle est composée d'un noyau (ville-centre ou agglomération) et d'une zone périphérique plus ou moins grande, déterminée par l'importance des flux journaliers domicile-travail. Un seuil minimal de population lui confère sa dénomination. D'autres critères sont également utilisés, tels que la proportion d'actifs vivant de l'agriculture ou l'accroissement démographique.

La notion de région urbaine a vraisemblablement plus d'importance aux Pays-Bas et en Belgique qu'en France. La dichotomie urbain/rural y est moins marquée. Les villes sont en effet de taille plus modeste et le tissu urbain plus dispersé. 21 régions urbaines ont été définies aux Pays-Bas, 17 en Belgique et plus de 800 en France. Ces différences s'expliquent par les divergences dans les critères de définition.

La «région urbaine fonctionnelle»

La «région urbaine fonctionnelle» est une notion dérivée de celle de «région urbaine». Dans l'idéal, la région urbaine fonctionnelle («*functional urban region*» -ou *FUR*- est un système fermé, en ce sens que toutes les personnes qui y vivent y occupent également un emploi. Le noyau y est défini en termes de concentration d'emplois. Les liens de dépendance entre les communes périphériques et le noyau sont quantifiées en termes de taux de migration domicile-travail. Cette approche a été utilisée dans une étude menée en 1988 pour le compte de la Commission des communautés européennes pour la mise en place de politiques d'aide aux régions menacées par le déclin urbain. Y sont réunies les définitions officielles lorsqu'elles existent et les définitions non officielles. Dans cette étude, sont considérées comme régions fonctionnelles tous les ensembles urbains peuplés d'au moins 330 000 habitants et dont le noyau offre au moins 20 000 emplois. Ces régions urbaines sont ensuite classées en 2 groupes :

- celles dont le noyau compte au moins 200 000 habitants ;
- celles dont le noyau compte moins de 200 000 habitants.

229 régions ont ainsi été répertoriées, parmi lesquelles 122 appartenant au premier groupe. Cette approche dépasse le cadre de l'agglomération au sens où nous l'entendons habituellement.

Source : *Urban problems and regional policy in the European Community*. European Commission.

Le seuil minimal de population est de 80 000 habitants en Belgique, 100.000 aux Pays-Bas mais seulement 2 000 en France. Le centre de la région urbaine est une agglomération opérationnelle en Belgique, alors qu'en France, il peut s'agir d'une agglomération, d'une commune urbaine ou d'une commune rurale attractive.

France : les zones de peuplement industriel et urbain

La région urbaine correspond en France à la zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU). Il s'agit d'ensembles d'au moins 2 000 habitants organisés autour d'une agglomération, d'une commune urbaine ou d'une commune rurale attractive.

Pour jouer le rôle de pôle, une commune doit être classée comme industrielle, c'est-à-dire, compter un ou plusieurs établissements industriels, commerciaux ou administratifs d'au moins 20 salariés, l'effectif de l'ensemble de ces établissements devant atteindre au moins 400 salariés.

Ce rattachement des communes périphériques se fait selon une méthode mathématique imposant certaines contraintes sur la part de population active résidente qui travaille hors de la commune, la proportion de ménages vivant de l'agriculture et le taux de croissance de la population depuis le recensement précédent.

Comme l'agglomération, la zone de peuplement industriel et urbain sert de cadre pour la production et les études statistiques mais ne correspond pas à une entité juridique.

Avec plus de 10 930 000 habitants au recensement de 1990, la ZPIU de Paris est de loin la plus importante : elle couvre l'essentiel de la région Ile-de-France, 176 communes du département de



l'Oise, ainsi que 35 communes du département du Loiret et 33 communes du département de l'Eure. Elle a pour centre l'agglomération de Paris. Viennent ensuite Lyon et Marseille.

Quinze des ZPIU sont internationales, dont celles de Lille (1 192 196 hab, 143 communes) et Strasbourg (890 810 hab, 474 communes).

Les ZPIU seront redéfinies lors du prochain recensement.

Belgique : régions urbaines et complexes résidentiels urbains

17 régions urbaines ont été délimitées à partir des données du recensement de 1981 (15 l'avaient été en 1979 à partir des données de 1970).

Les critères retenus ont été peu modifiés entre ces deux déterminations. La région urbaine est composée de l'agglomération et de sa banlieue, et elle-même comprise dans une entité plus large appelée complexe résidentiel urbain.

Les régions urbaines en Belgique sont des ensembles d'au moins 80 000 habitants centré sur les agglomérations opérationnelles (agglomération morphologique ajustée aux limites communales).

Il s'agit d'entités spatiales dépassant les limites de la zone bâtie et à l'intérieur desquelles sont localisées la plupart des activités de base dispensées par la communauté urbaine. Les régions urbaines belges sont composées de l'agglomération opérationnelle et d'une couronne de banlieue d'apparence rurale mais urbaine par ses fonctions.

Au recensement de 1981, les limites des régions urbaines étaient définies par l'application aux communes périphériques d'un ensemble de critères démographiques, économiques et fonctionnels destinés à mesurer l'attractivité exercée par l'agglomération sur ces communes périphériques et leur degré de fonction urbaine, chacun de ces critères étant affecté d'un certain poids.

La région urbaine est elle-même incluse dans le complexe résidentiel urbain; celui-ci englobe les communes extérieures à la région urbaine qui envoient au moins 15 % de leur population active résidente travailler dans l'agglomération

Les cinq régions urbaines les plus importantes (Bruxelles, Anvers, Liège, Charleroi et Gand) ont chacune plus de 350 000 habitants. Elles réunissent ensemble 40 % de la population belge, la région urbaine de Bruxelles comptant à elle seule 1,6 million d'habitants, ce qui représente 30 % de la population et du territoire belges. Elle s'étend sur 59 communes, dont 24 forment la zone de banlieue.

Le complexe résidentiel urbain bruxellois rassemble, quant à lui, plus du quart de la population belge et occupe un quart du territoire national. Sa population est de 2,6 millions d'habitants.

Pays-Bas

Dans l'annuaire de 1992 (*Statistical Yearbook*), l'office statistique désigne sous le terme d'agglomération urbaine les ensembles constitués par une ville centrale attractive et les unités périphériques qui envoient 50 % de leurs migrants journaliers y travailler. Ces migrants doivent également représenter au moins 15 % de la population active travaillant dans le noyau.

21 «agglomérations» de plus de 100 000 habitants, qui constituent les régions urbaines officielles, sont ainsi répertoriées. Elles regroupent 46 % de la population des Pays-Bas. Deux d'entre elles (Amsterdam et Rotterdam) ont plus de 1 million d'habitants. A la différence de la France et de la Belgique, l'agglomération, au sens morphologique défini au recensement de 1971, ne semble plus être en vigueur actuellement. Il existe toutefois une classification des municipalités selon leur degré d'urbanisation.

Le cas de la Randstad

La Randstad, appelée aussi «conurbation de Hollande» constitue un cas unique d'aménagement urbain en Europe

Ce modèle ne correspond pas à la région urbaine au sens où nous l'avons définie ici. Il s'agit plutôt d'un réseau structuré de villes ayant chacune leurs fonctions propres ou d'une région urbaine polycentrique.

La Randstad signifie «ville périphérique». Elle occupe la moitié septentrionale et occidentale des Pays-Bas, mais n'a pas d'existence juridique. 45 % des Néerlandais y résident. L'urbanisation s'y est développée depuis le Moyen Age à partir de plusieurs centres urbains, dont les plus importants sont Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht. Ces agglomérations ont fini par se rejoindre et former une sorte d'anneau urbain autour d'une zone centrale qui a conservé son caractère rural. Les villes de la Randstad ont gardé chacune leur caractère individuel marqué.

III. Un cas particulier : l'Allemagne

L'Allemagne est depuis longtemps un pays très urbanisé : la densité de population en 1989 est de 220 hab/km² (250 hab/km² pour l'ancienne RFA).

Les Allemands se sont donc préoccupés très tôt de la gestion et de la planification de leurs villes: au début du XXe siècle, la moitié des villes allemandes possédaient leur plan d'urbanisme; en France, le premier a été établi pour Paris en 1933.

On peut donc se montrer très surpris que malgré cela, il n'existe pas en Allemagne un concept statistique unique d'agglomération, bien suivi dans le temps. L'organisme qui se préoccupe le plus de ce zonage en Allemagne n'est pas l'institut statistique mais l'institut pour la connaissance et l'aménagement du territoire (*Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung -BFLR-*). De plus, le fait que l'Allemagne n'ait pas effectué de recensement de population entre 1970 et 1987, ainsi que la profonde réforme administrative de la trame communale dans les années 1970, n'ont pas favorisé le travail des statisticiens.

Les régions urbaines (*Stadtregion*)

Le concept de région urbaine (*Stadtregion*) a été suivi au cours des recensements de 1950-1961 1970. Cette démarche a été abandonnée depuis, à cause de la difficulté de définir concrètement ces zones. Il fallait prendre en compte, non seulement la densité de population et le volume relatif des migrations quotidiennes de travail, mais aussi la part d'entre elles destinées à la ville-centre. Plusieurs auréoles de banlieue étaient définies autour de la ville-centre. 72 *Stadtregion* avaient été définies, qui couvraient 21 % du territoire.



Les condensations régionales (*Verdichtungsräume*)

En 1968, pour mieux connaître les grandes régions urbaines, ont été définies 24 «condensations urbaines» à partir de la trame communale. Ce travail a été fait sous l'impulsion de la Conférence des ministres pour l'aménagement du territoire (MKRO). Le critère déterminant utilisé pour délimiter le noyau était: une densité de plus de 1 250 habitants-emplois non agricoles par km². Les zones devaient avoir une dimension minimale de 100 km² et 150 000 habitants, avec une densité de population de plus de 1 000 hab/km². Pour l'appartenance d'une commune à la périphérie de la condensation, 2 cas sont possibles :

- si la densité de population et d'emploi est située entre 750 et 1 250 hab- emploi/km², la densité de population doit être supérieure à 50 hab/km² et le taux de croissance démographique de 10 % entre 1961 et 1967 ;
- si la densité de population et d'emploi est située entre 330 et 750 hab-emploi/km², la densité de population doit être supérieure à 100 hab/km² et le taux de croissance démographique de 20 % entre 1961 et 1967.

Par contre, si la densité de population est inférieure à 50 hab/km², la commune ne peut pas appartenir à la zone périphérique.

Les «condensations régionales» sont incluses dans les «zones ordonnées» (*Ordnungsraum*). L'*Ordnungsraum* comprend la condensation régionale plus une banlieue (*Randgebiet*), mais sa définition reste imprécise.

La critique faite aux condensations régionales est qu'elles sont bâties sur des critères structurels, mais pas fonctionnels. Ces zones sont en cours de redéfinition d'après les données du recensement de 1987.

Une typologie des zones selon la structure urbaine (*Siedlungsstrukturelle Gebietstypen*)

Un système intégré hiérarchisé suffisamment flexible pour représenter les différents problèmes spatiaux a été conçu pour l'observation courante du territoire. Ce système s'appuie sur le découpage du territoire en 75 régions de programme d'aménagement.

Il rappelle la théorie de Walter Christaller sur les lieux centraux énoncée en 1933 et qui est devenu en Allemagne un des fondements pratiques de l'aménagement du territoire; de son observation au sud de l'Allemagne, W. Christaller a conclu qu'il existe une véritable hiérarchie urbaine dans un milieu géographique donné. De petits centres urbains exercent autour d'eux une influence modeste, grâce à un certain nombre de fonctions simples (marché, poste, etc.); des centres plus importants, pourvus de rang moyen (collège, hôpital, etc.) rayonnent sur un espace plus vaste.

Quant aux grandes cités, centres moyens, elles exercent une influence de «commandement», sur de vastes régions, grâce à des fonctions supérieures.

Des cartes de lieux centraux ont été établies par différents chercheurs : Borchardt pour le Bade Wurtemberg, Blotvogel en 1980 au niveau fédéral. Ces cartes distinguent les grand centres qui ont toutes les fonctions de capitales régionales, des centres moyens à qui il manque certaines

fonctions, et des petits centres qui ne regroupent que quelques fonctions de base. Cette classification a permis, dans les années 80, d'établir une typologie des régions selon le degré d'urbanisation, mesuré par des critères de centralisation et de concentration des fonctions. Elle détermine trois types de régions à partir du découpage en arrondissements (Kreis) :

La Ruhr et Francfort au travers des différentes approches

La région de la Ruhr, qui forme un triangle d'environ 100 km de côté et comprend environ 10 millions d'habitants, est très diversement appréhendée dans ces différents découpages. Selon le point de vue où l'on se place, elle correspond à :

- 1 *Stadtregion Rhein-Ruhr*
- 1 *Verdichtungsraum*
- 1 *Stadtische Gebiete*
- 2 *Grossstadtregion* pour l'Association des statisticiens municipaux
- 3 *Agglomerationräume* Nord-Milieu-Sud
- 11 *Raumordnungregion* (Régions de programme).

La région de Francfort semble aussi très diversement délimitée :

- l'«*Agglomerationraum*» Rhin-Main comprend 3 340 000 habitants, dont 1 107 000 dans le noyau urbain ;
- le «*städtische Gebiet*» de Francfort ne comprend que 754 198 habitants répartis sur deux communes seulement : Francfort et Offenbach-sur-Main ;
- la région avec forte concentration urbaine, région de programme n°36 de l'«*Untermain*», située autour de Francfort, comprenait 2 138 454 habitants en 1990.

- régions avec forte concentration urbaine (type 1) (*Regionen mit grossen Verdichtungsräumen*) ;
- régions à début de concentration urbaine (type 2) (*Regionen mit Verdichtungsätzen*) ;
- régions rurales (type 3) (*Landlich geprägte Regionen*).

Ces trois types de régions sont éclatées en 6 types d'arrondissements (*Kreis*) et 25 types de communes.

Les agglomérations (*Agglomerationräume*)

Les agglomérations ont été récemment définies par l'organisme d'aménagement du territoire. Elles sont composées des arrondissements (*Kreis*) des régions à forte concentration urbaine, qui ont une densité de population minimum de 150 hab/km². Elles sont donc incluses dans les zones de type 1 dans la typologie des zones, selon la structure urbaine. Quinze agglomérations ont été ainsi définies (dans l'ancienne RFA). Elles sont donc éclatées en noyau urbain et banlieue.

Les agglomérations sont des unités plus larges que les concentrations urbaines (*Verdichtungsräume*) dont la trame est constituée de communes. Ni l'un, ni l'autre de ces deux



Les zones urbaines (*Städtische Gebiete*)

Le découpage en zones urbaines a été développé par un groupe de recherche de l'université de Reading en Grande-Bretagne, à la demande de la Commission des communautés européennes, pour permettre de comparer des résultats cohérents à l'intérieur de la communauté (cf. encadré sur les régions urbaines fonctionnelles).

74 zones urbaines sont définies globalement. Aucune répartition entre noyau urbain et banlieue n'est envisagée. Les critères significatifs utilisés pour définir ces zones urbaines sont la densité de population (minimum 10 personnes par hectare) et l'utilisation de la surface (minimum 50 % d'utilisation urbaine).

Dans les zones ainsi définies, sont aussi incluses toutes les communes qui sont liées étroitement avec le noyau, indépendamment du fait que le seuil d'utilisation des 50 % soit atteint ou non. En plus, quelques communes non situées dans la proximité de la ville sont incluses quand elles présentent une partie avec une forte construction, sans tenir compte du chiffre d'utilisation urbaine.

Les autres zonages

Il faut signaler aussi la définition de dix condensations régionales (*Grosstadregion*) (plus Berlin) par l'Association des statisticiens des villes. Ces zones se rapprochent des *Agglomerationräume*.

Un autre zonage défini en 1975 a été très utilisé par les urbanistes et les géographes: les zones de très grande concentration urbaine (*Ballungsgebiet ou Ballungsraum*). Elles sont basées sur les arrondissements et plus fondées sur l'usage que sur des critères précis. Ce sont les onze agglomérations allemandes millionnaires (y compris Berlin).

Les données sur les zones urbaines

Deux sources importantes fournissent des chiffres sur certains des zonages exposés ci-dessus :

Le recensement :

Le recensement de 1987 a donné lieu à l'édition de deux volumes sur les découpages non administratifs. Quatre types de répartition sont utilisés :

- les zones d'aménagement du territoire (*Raumordnungsregionen*) ;
- la typologie des zones selon la structure urbaine (*Siedlungsstrukturelle Gebietstypen*) ;
- les zones urbaines (*Städtische Gebiete*) ;
- les classes de taille des communes (en nombre d'habitants).

D'autre part, le découpage urbain-rural dans le recensement s'appuie sur la définition administrative de la ville.

Une commune peut devenir une ville reconnue juridiquement à la demande du gouvernement du «Land». Une ville-arrondissement peut être formée si la commune atteint une certaine taille (en fonction de l'ordre de grandeur des communes et des arrondissements du moment), ou encore par une loi au niveau du «Land».

Treize villes ont plus de 500 000 habitants en 1991

1 Berlin	3 437,9 (<i>Land</i>)
2 Hambourg	1 660,7 (<i>Land</i>)
3 Munich	1 236,5
4 Cologne	955,5
5 Francfort	647,2
6 Essen	626,1
7 Dortmund	599,9
8 Stuttgart	583,7
9 Dusseldorf	576,7
10 Brême	552,3 (<i>Land</i>)
11 Duisbourg	536,7
12 Hanovre	514,4
13 Leipzig	507,3

Source : annuaire de l'Allemagne unifiée 1993

Les données courantes sur le territoire

Chaque année, sont publiés dans le cahier de fin d'année de l'Office d'aménagement du territoire (*BFLR*) des indicateurs choisis²⁴ et suivis dans le temps pour les découpages suivants: fédération - *Länder* - type de région en fonction de la structure urbaine - type d'arrondissement en fonction de la structure urbaine à laquelle il appartient région d'aménagement du territoire - et en 1989 les agglomérations (*Agglomerationräume*) décomposées en noyau et banlieue. En 1991, aucune donnée n'est publiée pour les agglomérations. Le *BFLR* privilégie le zonage selon le degré d'urbanisation pour l'étude du territoire.

La population urbaine d'Allemagne est celle qui habite dans les villes (*Städte*). La définition de la ville est purement administrative en Allemagne. On distingue :

- les «*Stadtländer*» ou «villes-Etat» : Berlin - Brême - Hambourg,
- les «*Kreisfreie Städte*» ou «villes-arrondissement»,
- les «*Städte*» ou «simples communes».

D'après «Sources et concepts statistiques en Europe» - les «Dossiers Ile-de-France»
n° 14 - Mai 1996

Bibliographie

- Abbott, J. 1996. *Sharing the City: Community Participation in Urban Management*. London: Earthscan.
- Alberti, M., Solera, G. & Tsetsi, V. 1994. *La Città sostenibile*. Milano: Franco Angeli.
- ALFOZ. 1995. *La Ciudad accesible*. No. 109. Madrid.
- Ansary, P. & Schoonbrodt, R. 1989. *Penser la ville*. Brussels: AAM.
- Ascher, F. 1995. *Metapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob.
- Australian Commonwealth Department of Housing and Regional Development. 1995. *Urban Futures*. Canberra.
- Autes, M. 1996. De la gestion de l'espace à la production du territoire, le résistant retour du politique. In "Pouvoirs Locaux", n°29.
- Bartone, C. et al. 1996. Towards environmental strategies for cities, policy considerations for urban environmental management in developing cities. In "Urban management programme", discussion paper n°18. Washington DC: World Bank.
- Berque, A. 1994. *La Maîtrise de la ville*. Paris: Ed. de l'EHESS.
- Burtwitz et al. 1991. *Vier Wochen ohne auto*. Bericht über ein freiwilliges städtisches Abentaur. University of Bremen.
- Cadbury, (Sir) A. 1996. Corporate Governance. In "Les Cahiers de l'Institut de l'Entreprise", n°22. Paris.
- Caillosse, J. & Le Gales, P. 1997. *SEML et la gouvernance urbaine*. Paris: PIR-VILLES/CNRS.
- Calame, P. & Talmant, A. 1997. *L'État au coeur, le meccano de la gouvernance*. Desclée de Brouwer.
- Calvet, L.J. 1994. *Voix de la ville*. Paris: Payot.
- Car-Free Cities Club. 1994. *Car-Free Cities Charter*. Brussels.
- Castells, M. & Hall, P. 1994. *Technopoles of the World. The Making of Twenty-first Century Industrial Complexes*. London: Routledge.
- CEMR. 1996. *Local Agenda 21*. In Documents of XXth General Assembly, Thessaloniki.
- Chévenement, J.P. 1993. *Le temps des citoyens*. Paris: Ed. du Rocher.
- CLPN (Conférence des Lauréats du Prix Nobel). 1988. *Promesses et menaces à l'aube du 21^{ème} siècle*. Paris: Odile Jacob.
- Comité de liaison des comités de bassin d'emploi (en collaboration avec le ministère de l'Équipement, des transports et du logement, le ministère de l'Emploi et de la solidarité et

- la délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale). 1997. *Guide méthodologique, "Constuire un projet de territoire: du diagnostic aux stratégies"*. Paris.
- Commissariat Général du Plan (Groupe de Travail présidé par J.P. Delevoye). 1997. *Cohésion sociale et territoires*. Paris: La Documentation française.
- Conseil général du génie rural, des eaux et forêts. 1997. *Identification et structuration des territoires, recueil de recommandations méthodologiques*. Paris.
- Council of Europe. 1992. *The European Urban Charter*. Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe. Strasbourg.
- Davey, Kenneth J. 1993. Elements of urban governance. In "Urban management programme", discussion paper n°11. Washington DC: World Bank.
- Delarue, J.M. 1991. *La Relégation*. Rapport au Ministre de la Ville. Paris.
- Delfau, G. 1994. *Le retour du citoyen, démocratie et territoire*. La Tour d'Aigues, DATAR. Paris: Editions de l'Aube.
- Delft Institute of Technology. 1992. *European Cities: Growth and Decline*. Conference papers, April.
- Delors, J. (introd.). 1994. *En quête d'Europe*. Rennes: Apogée.
- Dillinger, W. 1994. Decentralization and its implications for service delivery. In "Urban management programme", discussion paper n°16. Washington DC: World Bank.
- DIV. 1990. *Les Villes contre la délinquance*. Paris.
- DIV. 1995. *Territoires urbains et exclusion sociale*. Paris.
- Doxiadis, C. 1974. *Anthropopolis*. Athens Publishing Centre.
- Doxiadis, C. 1975a. *Building Eutopia*. Athens Publishing Centre.
- Doxiadis, C. 1975b. *Action for Human Settlements*. Athens Publishing Centre.
- Doxiadis, C. & Papaioannou, J. 1974. *Ecumenopolis, The Inevitable City of the Future*. Athens Publishing Centre.
- Elkin, T. & McLaren, D. 1991. *Reviving the City*. London: Friends of the Earth.
- ENA Recherche. 1996. *La Ville et ses usagers*. Paris: La Documentation française.
- (L')Esprit. 1991. *Citoyenneté et Urbanité*. Paris.
- European Commission, DG XI. 1992a *The Car-Free City*. Rome: Tecnoser.
- European Commission, DG VII. 1992b. *Green Paper on Transport (Sustainable Mobility)*. Brussels.
- European Commission, DG XI. 1992c. *Towards a Sustainable Development*. Brussels.
- European Commission, DG XVI. 1992d. *Europe 2000*. Brussels.
- European Commission, DG XI. 1993a. *Towards a New Development Approach*. Conference papers. Brussels.
- European Commission. 1993b. *White Paper on Growth, Employment and Competitiveness*. Brussels.
- European Commission, DG XI. 1994a. *First Report on the Sustainable City*. Brussels.
- European Commission, DG XI. 1994b. *For a New Development Approach*. Workshop papers. Brussels.
- European Commission, DG XVI. 1995a. *Europe 2000+*. Brussels.
- European Commission. 1995b. *Local Development and Employment Initiatives*. Brussels.
- European Commission, DG XI. 1996. *European Sustainable Cities*. Brussels.
- European Commission. 1997a. *L'Europe des villes*. Brussels.
- European Commission. 1997b. *The Future of North-South Relations*. Cahiers of the Forward Studies Unit 1. Brussels.
- European Commission, DG XVI. 1997c. *Towards an Urban Agenda*. Communication to the Council. Brussels.
- European Commission, DG XVI. 1997d. *European Spatial Development Perspective*, first official draft. Brussels.
- European Environment Agency. 1995a. *Europe's Environment: The Dôbris Assessment*. Copenhagen.
- European Environment Agency. 1995b. *Environment in the European Union 1995*. Copenhagen.
- European Forum of Urban Safety. 1997. *New Urban Safety-Related Jobs*. Conference documents. Châtellerault.

- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1993a. *Innovations for the Improvement of the Urban Environment. A European Overview*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1993b. *L'Impact de la domotique sur les fonctions urbaines*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1993c. *Teletifestyles and the Flexicity*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1994a. *European Conference on Urban Innovations*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1994b. *Visions and Actions for Medium-sized Cities*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1994c. *Urban Innovation and Employment Generation*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1995a. *Urban Eco-auditing and Local Authorities in Europe*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1995b. *Les PME et la revitalisation de la ville européenne*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1995c. *Transport and Public Spaces: the Connective Tissue of the Sustainable City*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1995d. *Esthétique, fonctionnalité et désirabilité de la ville durable*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1996a. *Intermediary Cities in Search of Sustainability*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1996b. *What Future for the Urban Environment in Europe: Contribution to HABITAT II*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1996c. *Innovations for the Improvement of the Urban Environment: Austria – Finland – Sweden*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1997a. *Perceiving, Conceiving, Achieving the Sustainable City*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1997b. *European Cities in Search of Sustainability*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1997c. *Utopias and Realities of Sustainable Urban Development*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1997d. *Medium-Sized Cities in Europe*. Dublin.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1997e. *Redefining Concepts, Challenges and Practices of Urban Sustainability*. Dublin.
- European Sustainable Cities and Towns Campaign. 1994. *Charter of European Cities and Towns: Towards Sustainability*. Brussels.
- Eveno, E. & Weissberg, D. 1997. *Gouvernance urbaine et technostructures informationnelles*. Paris: PIR-VILLES/CNRS.
- Fortier, B. 1995. *L'Amour des villes*. Liège: Ed. Mardaga.
- Friends of the Earth. 1995. *Towards a Sustainable Europe*. Amsterdam.
- Garreau, J. 1991. *Edge City. Life on the New Frontier*. New York: Doubleday.
- Gelford, P., Jaedicke, W., Winkler, B. & Wollmann, H. 1992. *Ökologie in den Städten*. Basle-Boston-Berlin: Birkhäuser Verlag.
- Gillo, B. & Solera, G. (ed). 1997. *Sviluppo sostenibile e città*. Napoli: Clean Edizioni.
- Girardet, H. 1992. *Cities: New Directions for Sustainable Urban Living*. London: Gaia Books.
- Godard, F. 1996. *Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine*. Introduction au débat des troisièmes rencontres, Nantes-Ecopolis.
- Godard, F. (ed). 1997. *Le gouvernement des villes*. Paris: Descartes.
- HABITAT II. 1996. *An Urbanizing World, Global Report on Human Settlements*. Oxford: University Press.
- Hall, P. 1988. *Cities of Tomorrow*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hall, P. 1995. The European City: Past and Future. In "The European City: Sustaining Urban Quality". Conference papers. Copenhagen, 24-28 April.

- Harvey, D. 1983. *Social Justice and the City*. London.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- IFHP. 1993. *Cities for Tomorrow*. Working papers of the 80th International Congress. Helsinki.
- Indovina, F. 1993. *La Città occasionale*. Milano: Franco Angeli.
- INTA. 1995. *Strategies for Cities of the 21st Century*. Working papers. Vienna, September.
- Jacobs, J. 1969. *The Economy of Cities*. London: Penguin.
- Jacobs, J. 1985. *La Ville et la richesse des nations. Réflexions sur la vie économique*. Québec: Boréal.
- Jacobs, J. 1992. *Systems of Survival*. New York : Random House.
- Jacquier, C. 1991. *Voyage dans 10 quartiers européens en crise*. Paris.
- Jospin, L. 1991. *L'invention du possible*. Paris: Flammarion.
- Kazancigil, A. 1997. La gouvernance, de quoi s'agit-il?. Dans "MOST newsletter" n°8. Paris:UNESCO.
- Kooiman, J. 1993. *Modern Government Society Interactions*. London: Sage.
- Koolhaas, R. 1995. *Whatever Happened to Urbanism?* S.M.L.XL. Rotterdam: 010 Publishers.
- Koppes, R.H. 1997. L'évolution du gouvernement d'entreprise. Tendances actuelles et orientations futures. Dans "Les Petites Affiches", n°55. Paris.
- Landry, C. & Bianchini, F. 1995. *The Creative City*. London: Demos/Comedia.
- Leca, J. 1994. L'État creux. In "La France au-delà du siècle". DATAR / Paris: Ed. de l'Aube.
- Leca, J. 1996. L'État entre global et local: les enjeux de la gouvernance. In "La France en perspectives". Paris: Odile Jacob.
- Lefevre, C. 1997. *De nouveaux modèles d'action publique locale*. Paris: PIR-VILLES/CNRS.
- Le Gales, P. 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. Dans "Revue française de sciences politiques", vol. 45, n°1.
- Le Goff, J. 1997. *Pour l'amour des villes*. Paris: Textuel.
- Marcou, G. 1995. *Metropolitan governance: Patterns and Leadership*. New York: United Nations Press.
- Marcou, G. et al. 1997. *Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre les collectivités publiques*. Paris: PIR-VILLES/CNRS.
- Martinotti, G. 1993. *Metropoli: la nuova morfologia sociale*. Bologna: Il Mulino.
- Mastrantonio, C. (ed.) 1991. La Città amica. Rapporto sulle esperienze più avanzate di gestione dei servizi municipali. Suppl., *La Nuova Ecologia* 84, Roma.
- McCarney, P. & Stren, R. 1996. *Cities and governance. New directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto.
- Mega, V. 1994a. Les Fronts de l'Innovation Urbaine en Europe. Interview in "Urbanisme", No. 276-277. Paris.
- Mega, V. 1994b. Le Innovazioni Urbane e le Sfide Europee. In "VIA" (*Valutazione Impatto Ambientale*), No. 28/29. Milano.
- Mega, V. 1995. City and Innovation: The European Challenge. In "Sociedade e território", No. 22. Lisbon.
- Mega, V. 1996. Innovazioni per il Miglioramento dell'Ambiente Urbano: Una panoramica europea. In "La città sostenibile". University of Parma.
- Mega, V. 1997. European Concepts and Actions Towards the Sustainable City. In "Urban Nature", Vol. 3, Autumn 1997.
- METROPOLIS. 1996. *Metropolis for the People*. Conference documents. Tokyo.
- Ministère de l'Équipement, des transports et du logement. 1996. France 2015 : quels enjeux pour le territoire français dans l'Europe de demain? Dans "Techniques, territoires et sociétés, prospective sciences sociales", n° 33. Paris.
- Ministère de l'Équipement, des transports et du logement / centre de documentation de l'urbanisme. 1997. *Coopération intercommunale - dossier bibliographique*. Paris.
- Mitterand, F. 1997. *Les forces de l'esprit: messages pour demain*. Paris: Fayard - Institut François Mitterand.
- MOPTMA. 1995. *City: Place of Problems and Opportunities*. Working papers. Madrid.
- 74 Moscovici, P. 1997. *L'Urgence. Plaidoyer pour une autre politique*. Paris: Plon.

Bibliographie

- Mumford, L. 1961. *La Cité à travers l'histoire*. Ed. Française. Paris: Le Seuil 1964.
- Municipality of Amsterdam. 1994. *Car-Free Cities?* Working papers.
- Municipality of Athens. 1994. *From the Organic City to the City of Citizens*. Athens.
- Nijkamp, P. & Perrels, A. 1994. *Sustainable Cities in Europe*. London: Earthscan Publishers.
- OECD. 1994. *Cities for the 21st Century*. Paris.
- OECD. 1996a. *Innovative Policies for Sustainable Urban Development. The Ecological City*. Paris.
- OECD. 1996b. *Stratégies pour le logement et l'intégration sociale dans les villes*. Paris.
- OECD-ECMT. 1994. *Urban Travel and Sustainable Development*. Paris.
- OECD - Groupe de Travail sur la gouvernance urbaine. 1997-1998. Rapports préparatoires et contributions, séminaires de Stockholm, Toronto et Athènes (documents de travail). Paris.
- OECD-Sweden. 1995. *Urban Policies for an Environmentally Sustainable World*. Stockholm: Swedish Council for Planning and Co-ordination of Research.
- Owens, S.E. 1986. *Energy, Planning and Urban Form*. London: Pion.
- Piveteau, V. 1997. Prospective des territoires, quelles questions pour la recherche? Dans "Bulletin du conseil général du GREF", n°47.
- Prince of Wales Institute of Architecture. 1996. *Action Planning*. London.
- Putnam, R. et al. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New York, London, Tokyo. Princeton University Press.
- Rautsi, J. 1993. *The European City Today*. The Helsinki Round Table on Urban Improvement Strategies. Helsinki: Ministry of Environment.
- Rueda, S. 1995. *Ecologia Urbana*. Barcelona: Beta Editorial.
- Sansot, P. 1973. *La poésie de la ville*. Paris: Klincksieck.
- Sassen, S. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton UP.
- Sassen, S. 1994. *Cities in a World Economy*. London, New Delhi: Pine Forge Press.
- Schmidt-Eichstaedt, G. 1993. *Schwabach, Modell-Stadt-Ökologie*. TU Berlin: Institut für Stadt und Regionalplanung.
- Schoonbrodt, R. 1987. *Essai sur la destruction des villes et des campagnes*. Liège: Pierre Mardaga.
- Schubeler, P. 1996. Participation and partnership in urban infrastructure management. In "Urban management programme", discussion paper n°19. Washington DC: World Bank.
- Schumpeter. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row.
- Short, J. 1989. *The Humane City*. Oxford: Basil Blackwell.
- Spector, Therese. 1997. La prospective et la ville. Dans "Notes du centre de prospective et de ville scientifique", n°7. Paris: Ministère de l'Équipement, des transports et du logement / direction des affaires scientifiques et techniques.
- Tagliaventi, G. & O'Connor, L. 1992. *A Vision of Europe*. Firenze: Alinea.
- Touraine, A. 1997. *Pourrons-nous vivre ensemble (Égaux et différents)?* Paris: Fayard.
- UNESCO. 1988. MAB, *Towards the Sustainable City?* Paris.
- UNESCO. 1995. *Les libertés de la ville*. Passages. Paris.
- United Nations. 1997. *International colloquium of mayors on governance for sustainable growth and equity* (conference material). New York.
- United Nations Centre for Human Settlements. 1997. *The urban management approach to facilitating improved urban governance in city authorities in developing countries*. Nairobi.
- United Nations Centre for Regional Development. 1996. *Local Governance and Local Economic Development: Capacity Building*. Nagoya, Japan.
- Veltz, P. 1996. *Mondialisation, villes et territoires*. Paris: PUF.
- Warin, P. 1997. *Gouvernance, peau de chagrin, point de vue sur la mise en oeuvre de la politique de la ville*. Paris: PIR-VILLES/CNRS.
- WHO-OECD. 1996. *Our Cities, Our Future*. First International Congress on Healthy and Ecological Cities. Copenhagen.
- World Bank. 1994. *Making Development Sustainable; From Concepts to Actions*. Washington DC.
- World Bank. 1995a. *The Human Face of the Urban Environment*. Washington DC.

- World Bank. 1995b. *The Business of the Sustainable Development*. Washington DC.
- World Bank. 1996. *Livable cities for the 21st century*. Washington DC.
- Wulf-Mathies, M. 1996. *Habitat II* (intervention de la commissaire européenne au Sommet des Villes, Istanbul).
- Young, I.M. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton UP.

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne

Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes

1998 – 88 p. – 21 x 29,7 cm

ISBN 92-828-4274-6

Prix au Luxembourg, TVA exclue : ECU 24

Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne

Comme toutes les villes du monde, les villes européennes sont directement affrontées au triple défi de la mondialisation, de la citoyenneté et du développement durable. Elles doivent s'adapter aux écologiques. Le Sommet d'Istanbul (Habitat II - juin 1996) a montré que pour faire preuve de l'efficacité qu'appellent les circonstances, les pouvoirs publics doivent résolument coopérer avec le secteur privé et la société civile, dans un partenariat local de projets. C'est l'esprit de la nouvelle «gouvernance urbaine» que les villes européennes semblent d'autant plus aptes à mettre en oeuvre qu'elles ont toujours su maintenir un bon équilibre entre le contrôle collectif et l'initiative individuelle.

Comment progresser concrètement dans la voie d'une «gouvernance urbaine» adaptée aux exigences de ce temps ? Comment concilier les objectifs multiples et ambitieux qui s'y attachent ? Ce rapport propose, à l'issue d'une analyse approfondie, dix grandes lignes d'action susceptibles d'y concourir ainsi que la création d'un réseau européen d'échange d'expériences centré sur les pratiques innovantes de la gouvernance urbaine.

Prix au Luxembourg, TVA exclue : ECU 24



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L- 2985 Luxembourg

ISBN 92-828-4274-6



9 789282 842744
