



Les villes de demain

Défis, visions et perspectives



***Europe Direct est un service destiné à vous aider
à trouver des réponses aux questions que vous vous posez
sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800
ou peuvent facturer ces appels.

Copyrights: Couverture: © ZAC DE BONNE – AKTIS ARCHITECTURE – Chapitre 1: © iStockphoto
Page 6: © CE – Page 9: © PHOTOGRAPHIEDEPOT Frank-Heinrich Müller – Chapitre 2: © Tova Svanfeldt
Page 15: © Corinne Hermant – Page 17: © iStockphoto – Page 20: © Krisztina Keresztely
Page 23: © Carmen Vossen – Chapitre 3: © Iván Tosics – Page 36: © iStockphoto – Page 38: © iStockphoto
Page 41: © Henrik Johansson – Page 43: © La Citta Vita – Page 47: © iStockphoto – Page 48: © CE
Page 54: © Anja Schlamann – Page 55: © Marie Schmerkova – Page 60: © iStockphoto – Chapitre 4: © Iván Tosics
Page 67: © Iván Tosics – Page 73: © iStockphoto – Page 77: © Bernard_in_va – Page 84: © W. Vainqueur
Conclusions: © Ville de Växjö

© Union européenne, 2011

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

ISBN 978-92-79-23155-1

doi: 10.2776/5237

Commission européenne, Direction générale de la politique régionale

Unité C.2 – Développement urbain, cohésion territoriale

Wladyslaw Piskorz

E-mail: regio-urban-territorial@ec.europa.eu

Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm

Unité B.1 – Communication, information et relations avec les pays tiers

Raphaël Goulet

Avenue de Tervuren 41

B - 1040 Bruxelles

Fax: +32 22966003

E-mail: regio-info@ec.europa.eu

Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement
le point de vue de la Commission européenne.

Les villes de demain

Défis, visions et perspectives



Préface

Plus des deux tiers de la population européenne vivent dans des zones urbaines. Les villes sont à la fois des lieux d'émergence et de résolution des problèmes. Elles sont un creuset de la science et de la technologie, de la culture et de l'innovation, de la créativité individuelle et collective, ainsi qu'un atout essentiel pour réduire l'impact du changement climatique. Cependant, c'est aussi dans les villes que se concentrent les problèmes tels que le chômage, la ségrégation et la pauvreté.

Nous devons mieux comprendre les défis auxquels seront confrontées, dans leur diversité, les villes européennes dans les années à venir. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de réunir des experts urbains et représentants de villes européennes afin que nous réfléchissions à l'avenir. Ce rapport est le résultat de cette réflexion.

Il a pour but de provoquer une prise de conscience des incidences éventuelles de certaines tendances, telles que le déclin démographique et la polarisation sociale, ainsi que la vulnérabilité de différents types de villes. Il souligne également les possibilités ainsi que le rôle essentiel que peuvent jouer les villes pour la réalisation des objectifs de l'Union européenne, en particulier la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Il présente des modèles et des visions prospectives. Enfin, il confirme l'importance d'une approche intégrée du développement urbain.

Le processus de réflexion sur les «villes de demain» constitue une source d'inspiration pour les décideurs et les professionnels impliqués dans le développement urbain, que ce soit au niveau local, régional, national ou européen.

La réflexion sur l'avenir et le développement de visions des villes de demain revêtent une importance croissante à tous les niveaux. Le développement de nos villes déterminera l'avenir de l'Europe.



*Johannes Hahn,
Membre de la Commission européenne en charge de la politique régionale*

Contributeurs

Nous remercions tous les contributeurs au processus de réflexion sur les villes de demain, soit comme participants et animateurs aux trois ateliers organisés en mai, juin, octobre et décembre 2010, soit par leurs contributions écrites sous forme de documents thématiques ou de réponses à nos consultations d'experts.*

| | | |
|-------------------|-------------------|--|
| Isabel | André | Université de Lisbonne |
| Thierry | Baert | Agence d'urbanisme de Lille métropole |
| Alessandro | Balducci | Université de Milan |
| Catalin | Berescu | Université d'architecture et d'urbanisme Ioan Mincu, à Bucarest |
| Fiona | Bult | Bilbao Metropoli-30 |
| Antonio | Calafati | Università Politecnica delle Marche |
| Pierre | Calame | Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme |
| Jennifer | Cassingena | Malta Council for Science and Technology |
| Patrick | Crehan | CKA Bruxelles |
| Philippe | Destatte | Institut Destrée |
| Jean-Loup | Drubigny | Le Secrétariat URBACT |
| Dominique | Dujols | CECODHAS Housing Europe |
| Martin | Eyres | Ville de Liverpool |
| Elie | Faroult | Consultant indépendant |
| Sonia | Fayman | ACT Consultants |
| Birgit | Georgi | Agence européenne pour l'environnement |
| Grzegorz | Gorzela | Université de Varsovie |
| Sir Peter | Hall | University College London |
| Tomasz | Kayser | Ville de Poznań |
| Krisztina | Keresztély | ACT Consultants |
| Clemens | Klikar | Stadt Menschen Berlin |
| Vanda | Knowles | EUROCITIES |
| Moritz | Lennert | Université Libre de Bruxelles |
| Bernhard | Leubolt | Université de Vienne |

* Ce rapport a été préparé par Corinne Hermant-de Callataj et Christian Svanfeldt, sous la supervision de Wladyslaw Piskorz et Santiago García-Patrón Rivas, Commission européenne, Direction générale de la politique régionale, unité «Développement urbain et cohésion territoriale».

| | | |
|-------------------|--------------------------|---|
| Heinrich | Mäding | ex-directeur du Deutsches Institut für Urbanistik |
| Gérard | Magnin | Energy Cities |
| Karel | Maier | Université technique tchèque à Prague |
| Torsten | Malmberg | Ville de Stockholm |
| Simon | Marvin | University of Salford |
| Frank | Moulaert | Katholieke Universiteit Leuven |
| Rémy | Nouveau | Ville de Lyon |
| Andreas | Novy | Université de Vienne |
| Stijn | Oosterlynck | Katholieke Universiteit Leuven |
| Beth | Perry | University of Salford |
| Yaron | Pesztat | Député au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale |
| Angelika | Poth-Mögele | Conseil des communes et régions d'Europe |
| Anne | Querrien | URBAN-NET |
| Francisca | Ramalhosa | Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana |
| John S. | Ratcliffe | The Futures Academy |
| Joe | Ravetz | University of Manchester |
| Stefan | Rettich | KARO, Leipzig |
| Gerda | Roeleveld | Deltares |
| Karl-Peter | Schön | Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, en Allemagne |
| Antonio | Serrano Rodriguez | Universidad Politécnica de Valencia |
| Manfred | Sinz | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung |
| Uno | Svedin | Université de Stockholm |
| Roey | Sweet | University of Leicester |
| Luděk | Sýkora | Université Charles, à Prague |
| Nuria | Tello Clusella | EUROCITIES |
| Jacques | Theys | MEEDDAT (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire) |
| Iván | Tosics | Institut de recherches métropolitain de Budapest |
| Ronan | Uhel | Agence européenne pour l'environnement |
| Michaël | Van Cutsem | Institut Destrée |
| Jan | Vranken | Université d'Anvers |
| Martin | Zaimov | Ville de Sofia |
| Marie | Zezůlková | Ville de Brno |

Résumé

Les villes sont la clé du développement durable de l'Union européenne

- **L'Europe est l'un des continents les plus urbanisés du monde.** Aujourd'hui, plus des deux tiers de la population européenne vivent dans des zones urbaines et ce chiffre ne cesse d'augmenter. Le développement de nos villes déterminera l'évolution économique, sociale et territoriale future de l'Union européenne.
- **Les villes jouent un rôle essentiel en tant que moteurs de l'économie, lieux de connectivité, de créativité et d'innovation, et centres de services** pour leurs quartiers périphériques. En raison de leur densité, les villes ont un énorme potentiel d'économie d'énergie, leur permettant de stimuler le développement d'une économie neutre en carbone. Toutefois, c'est aussi dans les villes que se concentrent les problèmes tels que le chômage, la ségrégation et la pauvreté. Les villes sont donc essentielles pour la réussite de la stratégie Europe 2020.
- **Les frontières administratives des villes ne reflètent plus la réalité physique, sociale, économique, culturelle ou environnementale du développement urbain** et de nouvelles formes flexibles de gouvernance sont nécessaires.
- En termes d'ambitions, d'objectifs et de valeurs, il existe une **vision partagée de la ville européenne de demain** en tant que:
 - a lieu de progrès social avancé caractérisé par une forte cohésion sociale, des logements dans des quartiers équilibrés du point de vue de leur composition sociale ainsi que des services sociaux, de santé et «d'éducation pour tous»;
 - plateforme pour la démocratie, le dialogue et la diversité culturels;
 - lieu de régénération écologique ou environnementale;
 - lieu attrayant et moteur de croissance économique.
- **Les villes jouent un rôle essentiel pour le développement du territoire en Europe.** Il existe un consensus sur les principes fondamentaux du développement urbain et territorial en Europe qui devrait:
 - être basé sur une croissance économique équilibrée et une organisation territoriale des activités, avec une structure urbaine polycentrique;
 - être fondé sur des régions métropolitaines importantes et d'autres zones urbaines capables de fournir un bon accès aux services d'intérêt économique général;
 - être caractérisé par une armature urbaine compacte, capable de limiter l'étalement urbain;
 - jouir d'une bonne qualité de l'environnement et de sa protection dans les villes et les zones périphériques.

Le modèle européen du développement urbain durable est menacé

- **L'évolution démographique** engendre plusieurs défis, différents d'une ville à l'autre, tels que le vieillissement démographique, la décroissance urbaine ou l'intensification des processus d'étalement urbain.
- **L'Europe ne se trouve plus dans une situation de croissance économique continue** et de nombreuses villes, en particulier les villes d'Europe centrale et orientale qui ne sont pas des capitales, mais aussi d'anciennes villes industrielles d'Europe occidentale, sont sérieusement menacées par la stagnation ou le déclin économique.
- Nos économies, sous leur forme actuelle, ne sont pas en mesure de fournir des emplois à tous. Il existe aujourd'hui **un découplage entre, d'une part, la croissance économique et, d'autre part, l'emploi et le progrès social.** Une partie de plus en plus importante de la population est exclue du marché du travail ou est orientée vers des emplois peu qualifiés et peu rémunérés du secteur tertiaire.
- **Les disparités de salaires augmentent et les pauvres deviennent de plus en plus pauvres** – dans certains quartiers, la population locale souffre d'une concentration d'inégalités en termes de logements insalubres, d'éducation de mauvaise qualité, de chômage, et il lui est difficile, voire impossible, d'accéder à certains services (santé, transports, TIC).
- **La polarisation et la ségrégation sociales augmentent** – la récente crise économique a intensifié les effets liés au marché et au démantèlement progressif de l'État providence dans la plupart des pays d'Europe. Même dans nos villes les plus riches, la ségrégation sociale et spatiale pose des problèmes grandissants.
- Les processus de **ségrégation spatiale** – une conséquence de la polarisation sociale – empêchent de plus en plus les groupes à bas revenu ou marginalisés de trouver des logements décentes à des prix abordables.
- **Un nombre croissant de «marginiaux»** peut conduire, dans de nombreuses villes, au développement de sous-cultures fermées, caractérisées par des comportements fondamentalement hostiles à ce qu'ils perçoivent comme étant la «culture dominante».
- **L'étalement urbain** et la progression des zones d'habitation à faible densité sont l'une des principales menaces pour un développement territorial durable; les services publics sont plus coûteux et plus difficiles à fournir, les ressources naturelles sont surexploitées, les réseaux de transports publics sont insuffisants et l'usage de l'automobile ainsi que la congestion urbaine sont excessifs.
- **Les écosystèmes urbains sont sous pression** – l'étalement urbain et l'imperméabilisation des sols menacent la biodiversité et augmentent le risque non seulement d'inondation mais aussi de pénurie d'eau.

Il est possible de transformer les menaces en atouts

- Les villes européennes suivent des trajectoires de développement différentes et cette diversité doit être exploitée. La compétitivité dans l'économie mondiale doit être combinée à des **économies locales rendues durables** par l'ancrage de compétences clés et de ressources dans le tissu économique local et le soutien à la participation sociale et à l'innovation.
- **Création d'une économie résiliente et inclusive** – le modèle actuel de développement économique, selon lequel la croissance économique ne se traduit pas par davantage d'emplois, engendre des défis: garantir une vie décente aux individus exclus du marché du travail et les intégrer dans la société.
- Le **potentiel de la diversité socio-économique, culturelle, générationnelle et ethnique** doit être exploité davantage comme une source d'innovation. Les villes de demain doivent être des milieux propices à l'épanouissement des personnes âgées ainsi qu'à celui des familles, tout en étant des lieux de tolérance et de respect.
- **La lutte contre l'exclusion spatiale et contre les situations de pauvreté énergétique grâce à des logements mieux conçus et mieux situés** est non seulement la clé pour rendre une ville et son agglomération plus attrayante et vivable, mais aussi pour la rendre plus écologique et plus compétitive.
- Rendre les villes «vertes et saines» est un processus qui ne peut être réduit à la simple réduction des émissions de CO₂. **Une approche globale des problèmes environnementaux et énergétiques** doit être adoptée, les différents éléments de l'écosystème naturel étant intrinsèquement liés à ceux du système social, économique, culturel, politique et urbain.
- **Les petites et moyennes villes prospères et dynamiques** peuvent jouer un rôle important pour le bien-être non seulement de leurs propres habitants mais aussi des populations rurales voisines. Elles sont essentielles pour **éviter la désertification des campagnes et l'exode rural** et pour promouvoir un développement territorial équilibré.
- Une ville durable doit posséder des **espaces publics ouverts et attrayants** et promouvoir une mobilité durable, inclusive et saine. La mobilité «douce», sans voiture, doit devenir plus attrayante et les systèmes de transport public multimodal doivent être favorisés.

De nouvelles formes de gouvernance sont essentielles pour relever ces défis urbains

- Les villes de demain doivent **adopter un modèle global de développement urbain durable**, ce qui implique de:
 - relever les défis d'une manière intégrée et globale;
 - faire correspondre les approches axées sur les territoires avec celles axées sur les personnes ou sur des groupes spécifiques;
 - combiner les structures gouvernementales formelles avec des structures plus flexibles et informelles de gouvernance adaptées à l'ampleur des défis existants;
 - développer des systèmes de gouvernance capables de faire émerger des visions partagées qui permettent de concilier des objectifs divergents et des modèles différents de développement;
 - coopérer afin d'assurer un développement spatial cohérent et une utilisation efficace des ressources.
- **Les systèmes de gouvernance doivent être adaptés à l'évolution des situations** et prendre en compte différentes échelles temporelles et territoriales (par ex. supra-urbaines et infra-urbaines).
- **Les villes doivent prendre en compte tous les secteurs** et ne pas laisser les visions «monosectorielles» présider à la définition de ce que la vie urbaine devrait devenir.
- **Une coordination horizontale et verticale** est nécessaire, les villes devant collaborer avec d'autres niveaux de gouvernance et renforcer leur coopération et leurs mises en réseaux avec d'autres villes afin de partager, sur une plus grande échelle territoriale, les investissements et les services nécessaires.
- **De nouveaux modes de gouvernance** fondés sur une plus grande implication des citoyens, la participation de tous les acteurs pertinents et une utilisation novatrice du capital social sont nécessaires.
- Dans un contexte de découplage entre croissance économique et progrès social, **l'innovation sociale** offre la possibilité d'élargir l'espace public dédié à l'engagement des citoyens et à la créativité, l'innovation et la cohésion.
- **La prospective est un outil particulièrement important pour la gestion des transitions**, la maîtrise des conflits et des contradictions entre les priorités, et pour l'établissement d'une meilleure compréhension des réalités, des potentiels et des objectifs à poursuivre.

Table des matières

| | |
|--|-----|
| Préface | III |
| Contributeurs | IV |
| Résumé | VI |
| 1. Vers une vision européenne de la ville de demain | |
| 1.1. Introduction | 1 |
| 1.2. Qu'entend-on par «ville»? | 1 |
| 1.3. L'importance croissante des villes | 2 |
| 1.3.1. Les villes jouent un rôle essentiel dans la croissance économique | 4 |
| 1.3.2. Les villes contribuent à la fois aux problèmes et aux solutions | 4 |
| 1.4. Le contexte politique européen | 7 |
| 1.4.1. L'acquis urbain | 7 |
| 1.4.2. L'agenda territorial | 8 |
| 1.5. Vers une vision européenne partagée du développement urbain | 10 |
| 1.5.1. Peut-on s'accorder sur une vision partagée? | 10 |
| 1.5.2. Une vision européenne des villes de demain | 10 |
| 1.5.3. Une vision européenne du développement territorial des villes | 12 |
| 1.6. Conclusions – des objectifs de développement urbain européens partagés | 12 |
| 2. Un modèle européen de développement urbain menacé | |
| 2.1. Diagnostic – déclin démographique | 15 |
| 2.2. Diagnostic – développement économique et compétitivité menacés | 18 |
| 2.2.1. Les villes européennes suivent des trajectoires de développement très différentes | 18 |
| 2.2.2. Des compétences menacées | 19 |
| 2.2.3. Des villes confrontées à la crise | 21 |
| 2.2.4. La concurrence en tant que jeu à somme nulle | 22 |
| 2.3. Diagnostic – une polarisation sociale croissante | 22 |
| 2.3.1. Ségrégation spatiale et logement | 24 |
| 2.3.2. Une tendance à la marginalisation sociale | 26 |
| 2.4. Diagnostic – épuisement des ressources naturelles | 26 |
| 2.4.1. L'étalement urbain et la consommation de terres | 26 |
| 2.4.2. Des écosystèmes urbains sous pression | 28 |
| 2.5. Un système de gouvernance diversifié | 29 |
| 2.6. Conclusions – un avenir plein de défis pour les villes de demain | 31 |
| 3. Les principaux défis pour les villes de demain | |
| 3.1. Introduction – que dire sur les futurs défis? | 33 |
| 3.2. La ville plurielle, attrayante et lieu de cohésion sociale | 34 |
| 3.2.1. Le potentiel de la diversité | 34 |
| 3.2.2. Faire de la diversité un atout dynamique | 34 |
| 3.2.3. Garantir une ville pour tous – la ville solidaire | 36 |
| 3.2.4. Éradiquer la pauvreté énergétique et l'exclusion spatiale | 37 |
| 3.2.5. Développer l'innovation sociale | 38 |
| 3.2.6. Adapter la vie économique et sociale de la ville à une population vieillissante | 39 |
| 3.2.7. Attirer les jeunes et faire place aux enfants | 40 |

| | |
|--|------------|
| 3.3. Une ville verte et où il fait bon vivre | 42 |
| 3.3.1. Une approche holistique des questions environnementales et de l'efficacité énergétique | 42 |
| 3.3.2. Rendre la mobilité durable, inclusive et saine | 45 |
| 3.3.3. Une ville durable avec des espaces publics ouverts et attrayants | 48 |
| 3.4. Créer une économie résiliente et inclusive | 49 |
| 3.4.1. Gérer les transitions vers une économie locale durable | 50 |
| 3.4.2. Stimuler la création d'emplois, l'esprit d'entreprise et des compétences locales variées | 51 |
| 3.4.3. Développer le capital social | 52 |
| 3.4.4. Utiliser la technologie pour encourager la connaissance collective et l'innovation | 53 |
| 3.4.5. Créer des liens avec l'économie mondiale – les villes en tant que carrefours des réseaux mondiaux | 53 |
| 3.4.6. Le défi de la connectivité | 56 |
| 3.5. Une Europe urbaine polycentrique caractérisée par un développement territorial équilibré | 56 |
| 3.5.1. Un développement de la ville en harmonie avec ses environs | 57 |
| 3.5.2. Promouvoir la diversité et le caractère authentique des villes | 59 |
| 3.6. Vers un modèle plus holistique du développement durable de la ville | 61 |
| 3.6.1. Vers un modèle intégré et holistique du développement urbain durable | 61 |
| 3.6.2. Surmonter les conflits et les contradictions | 61 |
| 3.6.3. Une meilleure compréhension des réalités, des capacités et des objectifs | 62 |
| 4. Gouvernance – comment répondre aux défis | |
| 4.1. Introduction – du gouvernement à la gouvernance | 65 |
| 4.2. Approche intégrée du développement urbain et de la gouvernance | 65 |
| 4.3. Nouveaux modèles de gouvernance territoriale | 68 |
| 4.3.1. Nouvelles réalités urbaines | 68 |
| 4.3.2. L'importance croissante de la ville au niveau régional ou métropolitain | 69 |
| 4.3.3. La nécessité d'une gouvernance multi-niveaux souple | 72 |
| 4.4. Renforcement des capacités d'élaboration de visions et de planification stratégique à long terme | 74 |
| 4.4.1. La nécessité d'une base de connaissance solide | 74 |
| 4.4.2. La prospective en tant qu'outil de gouvernance participative pour gérer la complexité | 78 |
| 4.5. Mobilisation collective autour d'un modèle de développement urbain européen | 82 |
| 4.5.1. Mobilisation des habitants | 82 |
| 4.5.2. Approches de développement local mené par les acteurs locaux | 82 |
| 4.5.3. Nécessité de renforcer les capacités pour garantir l'autonomisation totale | 85 |
| 4.6. La coopération entre les villes est essentielle au développement urbain européen durable | 85 |
| 4.7. Conclusions – un renforcement du modèle européen de développement urbain | 87 |
| 4.7.1. Facteurs de gouvernance pour les villes de demain | 87 |
| 4.7.2. Vers une gouvernance multiniveaux socialement innovante, inclusive et intégrée | 89 |
| Conclusions | 91 |
| Annexes | 94 |
| Chapitre 1 - Annexe 1 | 94 |
| Chapitre 1 - Annexe 2 | 95 |
| Chapitre 2 - Annexe 1 | 96 |
| Chapitre 4 - Annexe 1 | 97 |
| Chapitre 4 - Annexe 2 | 98 |
| Chapitre 4 - Annexe 3 | 99 |
| Liste des figures, cartes et tableaux | 100 |

1. Vers une vision européenne de la ville de demain



1.1. Introduction

«Nos villes ont des qualités culturelles et architecturales uniques. Elles possèdent des forces d'intégration sociale considérables et disposent d'options de développement économique extraordinaires. Elles sont à la fois des centres de connaissance et des sources de croissance et d'innovation. Dans nos villes se manifestent toutefois aussi des signes de déséquilibre social et d'exclusion ainsi que des problèmes d'ordre écologique.»¹

Les villes jouent un rôle essentiel dans la vie de la plupart des Européens. Elles hébergent non seulement une majorité de la population, mais elles contribuent aussi de manière fondamentale au développement social et économique de tous les territoires européens. Il apparaît presque paradoxal qu'il n'existe aucune définition commune du concept «urbain» ou même de la notion de «ville» et que l'Union européenne ne dispose d'aucune compétence politique formelle en développement urbain. Dans ce chapitre, nous démontrons toutefois non seulement l'importance des villes, mais aussi le rôle crucial que l'Europe doit jouer dans leur avenir. En réalité, il existe un modèle européen explicite de développement urbain.

Le «modèle européen de la ville» est une question fascinante. D'une part, il tient compte des caractéristiques essentielles de l'histoire culturelle de l'Europe et est profondément enraciné dans le passé, étant de ce fait associé à la question de l'identité. D'autre part, il regroupe des aspects essentiels de la vision politique de l'Union européenne et, dès lors, de l'avenir tel qu'il est envisagé par la société sous-jacente.²

Avant de parvenir au modèle européen de développement urbain, nous examinons brièvement des définitions administratives et fonctionnelles alternatives des villes et nous attirons l'attention sur l'importance de replacer les questions urbaines dans un contexte territorial. Nous soulignons également l'importance croissante des villes, en particulier pour la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 ainsi que des objectifs de promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale qui sont définis dans le traité.

Nous décrivons enfin le contexte politique européen et nous présentons le modèle européen de développement urbain, une vision européenne partagée des villes de demain et une vision européenne partagée du développement territorial des villes.

1.2. Qu'entend-on par «ville»?

Une ville peut se définir de diverses manières. Le terme «ville» peut faire référence à une unité administrative ou à une certaine densité de population. Une terminologie différente est parfois établie (en anglais notamment) entre les villes selon leur densité, par exemple selon qu'elles ont entre 10 000 et 50 000 habitants, ou plus de 50 000 habitants. Le terme de «ville» peut également faire référence, d'une manière plus générale, à la perception d'un mode de vie urbain et à des caractéristiques culturelles ou sociales spécifiques, ainsi qu'à des lieux fonctionnels d'activités et d'échanges économiques.

La «ville» peut également faire référence à deux réalités différentes: la ville *de jure*, c'est-à-dire la cité administrative, et la ville *de facto*, l'agglomération socio-économique plus large. La cité *de jure* correspond, en grande partie, à la ville historique avec ses lignes de démarcation claires pour le commerce et la défense et un centre-ville bien défini. La ville *de facto* correspond aux réalités physiques ou socioéconomiques qui ont été abordées à travers une définition soit morphologique soit fonctionnelle. À des fins d'analyse, une définition de la ville qui se fonde sur une densité minimale et un nombre d'habitants a été développée conjointement par la Commission européenne et l'OCDE. Elle est présentée en annexe.

Une zone urbaine morphologique (MUA – *Morphological Urban Area*) illustre la continuité de l'espace bâti en attribuant un niveau défini de densité. Une zone urbaine fonctionnelle (FUA – *Functional Urban Area*)³ peut être décrite par son bassin d'emploi et par les modèles de mobilité des navetteurs et inclut le système urbain plus large des agglomérations et villages avoisinants qui dépendent fortement sur le plan social et économique d'un grand centre urbain.⁴ Ainsi,

1 Charte de Leipzig sur la ville européenne durable (adoptée à l'occasion de la réunion informelle des ministres sur le développement urbain et la cohésion territoriale à Leipzig les 24-25 mai 2007).

2 Calafati, Antonio, *Cities of Tomorrow*, contribution thématique, décembre 2010.

3 Un concept alternatif mais similaire est celui des «zones métropolitaines» – Voir Avis du Comité économique et social européen, *Les zones métropolitaines européennes: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe*, rapporteur: Joost van Iersel, avril 2007.

4 Tosics, Iván, *Cities of Tomorrow*, contribution thématique, janvier 2011 – Référence à l'étude ESPON 1.4.3 (ESPON, 2007).

Londres a une ville administrative composée de 7,4 millions d'habitants, une MUA de 8,3 millions d'habitants et une FUA de 13,7 millions d'habitants. Katowice a une population de ville administrative relativement faible, totalisant 320 000 habitants, mais une population de MUA sept fois supérieure, soit 2,3 millions. À Lille, la FUA est onze fois supérieure à la ville administrative, totalisant 2,6 millions contre 230 000.⁵

Les MUA peuvent être monocentriques ou polycentriques (équivalant à des réseaux de villes étroitement liées ou à des agglomérations sans centre dominant). Ni les zones urbaines morphologiques ni les zones urbaines fonctionnelles ne sont des entités stables; les modèles de densification et de mobilité évoluent au même titre que le paysage urbain et les modèles économiques.

Il existe d'autres concepts et approches pour décrire et définir les villes *de facto*. Quel que soit le concept retenu, il est évident que la réalité de la ville *de facto* s'étend maintenant bien au-delà de la ville *de jure* et que c'est à ce niveau que la politique urbaine doit trouver sa perspective à long terme.

Avec l'expansion des villes *de facto*, la limite entre zone urbaine et zone rurale s'est estompée et a même perdu son sens. «La limite entre la ville et la campagne disparaît, tandis que le rural et l'urbain ont fusionné, donnant naissance à un nouvel état *rurbain*»⁶. Ceci est encore renforcé dans les territoires où des FUA toutes proches en chevauchement forment de grands systèmes urbains complexes comme dans le nord de l'Angleterre, dans les pays du Benelux ou dans la région de la Ruhr.

Il existe entre les États membres des différences marquantes dans la façon dont les villes fonctionnent et sont gouvernées. Dans certains pays, il n'existe pas d'unité administrative municipale particulière, alors que dans d'autres, les villes ont des droits et responsabilités administratifs uniques.

Dans le présent rapport, nous allons adopter une approche pragmatique et utiliser le terme «villes» pour définir à la fois

les agglomérations urbaines d'une manière générale et les unités administratives qui les gouvernent. D'un point de vue politique, il est important de comprendre l'échelle territoriale des questions urbaines qui peut aller du niveau du quartier ou de la ville administrative au niveau de la zone urbaine fonctionnelle, voire au-delà. Un problème urbain peut avoir des symptômes très locaux, mais nécessiter une solution territoriale plus large. Le niveau de gouvernance pertinent peut dès lors varier de l'échelle locale à l'échelle européenne ou être une combinaison de plusieurs niveaux. Autrement dit, la politique urbaine doit être comprise et fonctionner dans un contexte multiniveaux.

Lorsque nous parlons de «villes de demain», nous faisons par conséquent référence aux futures agglomérations urbaines, cités et villes dans un contexte territorial.

1.3. L'importance croissante des villes

Au siècle dernier, l'Europe s'est transformée d'un continent largement rural en un continent principalement urbain. Selon les estimations, quelque 70% de la population de l'UE, soit environ 350 millions de personnes, vivent dans des agglomérations urbaines de plus de 5 000 habitants. Bien que la vitesse de transformation se soit ralentie, la part de la population urbaine continue de croître⁷.

L'Europe se caractérise également par sa structure urbaine qui est plus polycentrique que celle des États-Unis ou de la Chine, par exemple. On recense dans l'Union européenne 23 villes de plus d'un million d'habitants et 345 villes de plus de 100 000 habitants, ce qui représente environ 143 millions de personnes. 7% seulement de la population de l'UE vit dans des villes de plus de 5 millions d'habitants contre 25% aux États-Unis. En outre, 56% de la population urbaine européenne, soit 38% de la population européenne totale, vit dans des villes petites et moyennes ou banlieues comptant entre 5 000 et 100 000 habitants.⁸

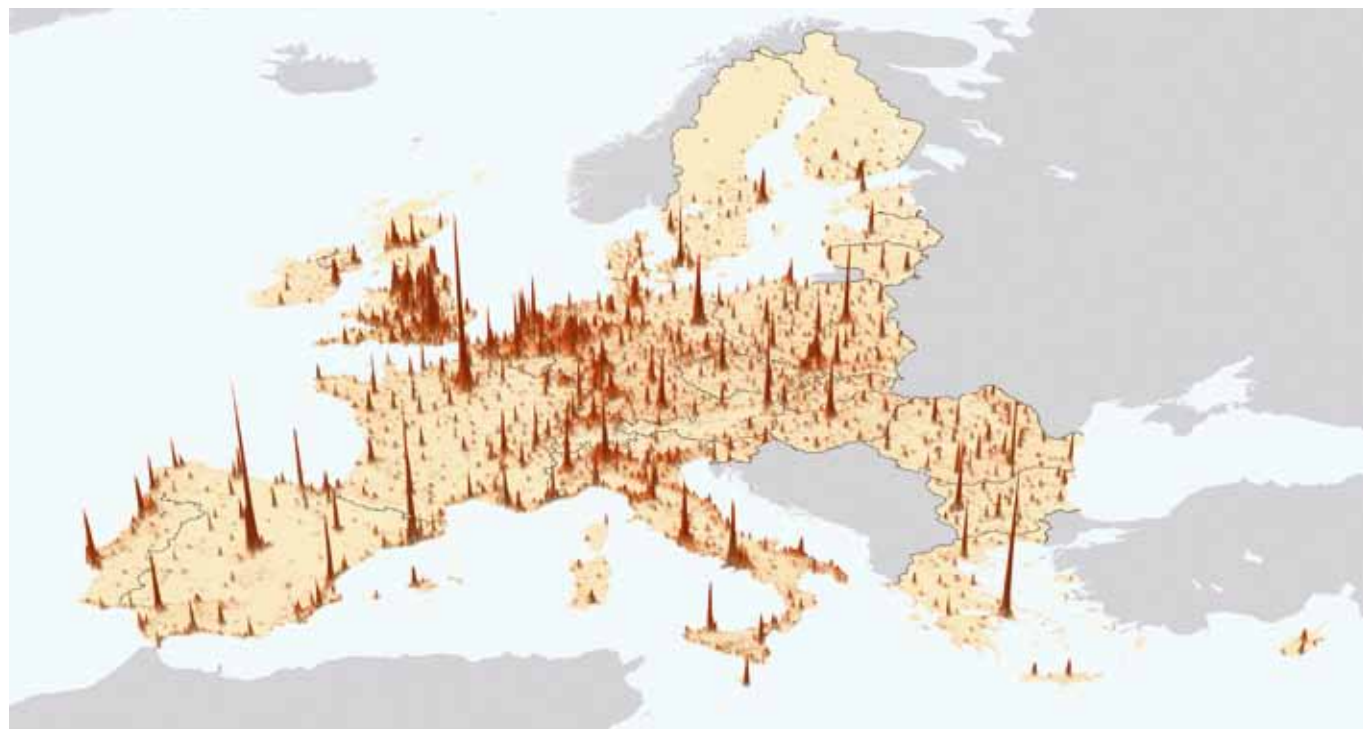
5 Tosics, Iván, *op. cit.*, voir tableau en annexe.

6 Allingham, Peter et Raahauge, Kirsten Marie, *Introduction: Post City Represented dans Knowledge, technology and policy*, volume 21, numéro 6, Springer 2008.

7 10% d'augmentation continue de la population urbaine jusqu'en 2050, dans *Perspectives de l'urbanisation mondiale: Révision 2009*, Nations unies, Département des affaires économiques et sociales, division de la population, 2010.

8 Les chiffres reposent sur une définition des villes et des centres-villes exprimée en termes de densité (voir annexe 2, chapitre 1, et tableau 1 ci-dessous).

Carte 1 Densité de population en Europe, 2001



Remarque: les couleurs et les hauteurs de pic représentent la densité de population par cellule de trame de 1 km². Sources: Eurostat, CCR, EFGS, REGIO-GIS.

Tableau 1 Définition des villes sur la base de la densité de population

| Classe de population | Nombre de villes* | | Population | |
|---|-------------------|-------------|--------------------|--------------|
| | Absolu | En % | Absolue | En % |
| Population rurale | | | 154 125 040 | 32,1 |
| Villes petites et moyennes, et banlieues | | | 156 398 720 | 32,6 |
| 50 000 – 100 000 | 387 | 52,9 | 26 690 068 | 5,6 |
| 100 000 – 250 000 | 224 | 30,6 | 35 708 402 | 7,4 |
| 250 000 – 500 000 | 62 | 8,5 | 21 213 956 | 4,4 |
| 500 000 – 1 000 000 | 36 | 4,9 | 27 041 874 | 5,6 |
| > 1 000 000 | 23 | 3,1 | 59 292 080 | 12,3 |
| Total | 732 | 100 | 480 470 140 | 100,0 |

Remarque: sur base d'une répartition de la population par maille de quadrillage de 1 km²⁹. Les villes de plus de 50 000 habitants définies en tant que qu'agrégats de carreaux géographiques ayant une densité de population d'au moins 1 500 habitants/km². Les zones se situant en dehors des agglomérations urbaines sont définies en tant que banlieues ou villes si elles se trouvent dans des agrégats urbains de carreaux géographiques ayant une densité de population supérieure à 300 habitants/km² et une population totale par cluster d'au moins 5 000 habitants¹⁰.

Les zones rurales sont les zones restantes¹¹. Tous les chiffres sont des estimations de la population de l'UE27 en 2001.

Sources: Commission européenne (CCR, EFGS, DG REGIO).

9 Faute de données disponibles, les territoires français d'outre-mer, les Açores et Madère ne sont pas inclus dans ces chiffres.

10 Définition de la grappe utilisée dans la classification urbaine/rurale des régions NUTS 3: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-10-001-15/FR/KS-HA-10-001-15-FR.PDF

11 Les «centres métropolitains» sont des agrégats de carreaux géographiques et ne représentent souvent qu'une partie du territoire d'une LAU 2 (Local Administrative Unit – unité administrative locale). Toute définition de la ville basée sur des zones administratives locales tend à inclure des populations qui vivent en dehors des villes, mais dans les limites administratives de l'entité. Une même ville définie en se référant aux limites de la LAU 2 aura dès lors souvent un chiffre de population supérieur à son équivalent en cœur de trame (bien que de temps à autre, l'inverse puisse également se produire).

1.3.1. Les villes jouent un rôle essentiel dans la croissance économique

La concentration de consommateurs, de travailleurs et d'entreprises dans une zone ou une région, combinée aux institutions formelles et informelles qui assurent la «densité» et la cohésion d'une agglomération, a le potentiel de produire des externalités et d'accroître les rendements d'échelle. Le PIB de l'Europe est généré à 67% dans les régions métropolitaines¹², alors que leur population ne représente que 59% de la population européenne totale. Une comparaison de la performance économique des villes européennes indique également que les grandes villes obtiennent de meilleurs résultats que les autres¹³. Il existe cependant une différence marquée de performance entre les capitales et les autres villes. Il est difficile d'établir une distinction entre les effets de l'agglomération seule par rapport aux externalités positives découlant du fait d'être une capitale et un centre regroupant à la fois des administrations publiques et des administrations privées. Il existe également entre les villes autres que les capitales une différence plus forte encore selon qu'elles se trouvent dans la partie occidentale ou la partie orientale de l'Europe et cette différence ne peut s'expliquer par la taille seule. Une concentration de l'activité n'est ni nécessaire ni suffisante pour justifier une forte croissance.

Après plusieurs décennies, les économies d'agglomération sont redevenues à la mode dans le discours politique, avec un accent porté sur la large disponibilité et la diversité des ressources dans un territoire avec une forte densité d'activités différentes¹⁴. Les études et recherches actuelles en disent toutefois peu sur les mécanismes par lesquels celles-ci opèrent ou sur les seuils critiques des différents éléments de sorte que le concept est difficile à appliquer.

Il semble toutefois que les effets d'agglomération aient des limites et que les externalités négatives susceptibles de découler de l'agglomération¹⁵ telles que la congestion du trafic, les augmentations de prix et un manque de logements à prix abordable, la pollution, l'étalement urbain, les coûts croissants de l'infrastructure urbaine, les tensions sociales et des taux plus élevés de criminalité, risquent de l'emporter sur les avantages. En dehors des coûts économiques directs d'une diminution dans l'efficacité de l'économie, il y a également lieu de tenir compte du coût additionnel d'un environnement endommagé, des problèmes de santé et d'une qualité de vie réduite. Selon l'OCDE, la relation entre le revenu et la taille de la population est négative pour les régions métropolitaines de plus de six millions d'habitants¹⁶.

1.3.2. Les villes contribuent à la fois aux problèmes et aux solutions

Les villes sont des lieux de concentration de problèmes. Bien qu'elles soient génératrices de croissance, c'est également dans les villes que les taux de chômage les plus élevés sont enregistrés. La mondialisation a entraîné des pertes d'emploi, en particulier dans le secteur manufacturier, et ce phénomène a été amplifié par la crise économique. Plusieurs villes font face à une moindre capacité d'insertion et à une diminution de la cohésion sociale en même temps qu'à une augmentation de l'exclusion, de la ségrégation et de la polarisation. L'immigration croissante, combinée à la perte d'emplois, a entraîné des problèmes d'intégration et l'augmentation d'attitudes racistes et xénophobes, ce qui a amplifié ces problèmes.

12 Les régions métropolitaines sont définies en tant que «zones urbaines étendues», totalisant plus de 250 000 habitants (source: DG REGIO).

13 Commission européenne, Second «State of European Cities Report» (deuxième rapport sur l'état des villes européennes), RWI, DIFU, NEA Transport Research and Training et PRAC, Bruxelles, décembre 2010, p. 75: «Il est frappant de constater que dans la plupart des pays européens, la capitale est un lieu de regroupement exceptionnel des richesses. Ceci confirme la position dominante et unique de la capitale dans un système économique (national). Huit capitales européennes ont un PIB par tête supérieur au double de la moyenne nationale. Il n'est pas étonnant de constater ceci dans des villes telles que Londres et Paris, mais cela s'applique aussi aux capitales des États membres de l'UE12 telles que Varsovie, Bratislava, Sofia, Bucarest, Prague, Budapest, Riga et Tallinn.»

14 «Les économies d'agglomération, c'est-à-dire les bénéfices qu'offre la proximité entre entreprises et travailleurs, multiplient les chances de voir la densité de la production augmenter plus que proportionnellement avec la force de travail ou la densité de population». *Repenser la géographie économique* – Rapport sur le développement dans le monde, édition 2009, p. 85.

15 Barca, Fabrizio, *An agenda for a reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* (un agenda pour une politique de cohésion réformée – Une approche de terrain pour répondre aux défis et aux attentes de l'Union européenne), rapport indépendant, avril 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_fr.htm

16 *Examens territoriaux de l'OCDE: Des villes compétitives dans l'économie mondiale*, Paris, 2006, cité dans: *An agenda for a reformed Cohesion Policy* (voir ci-dessus).

L'importance des petites et moyennes villes¹⁷

Il ne faut pas sous-estimer l'importance des petites et moyennes villes. Une grande partie de la population urbaine vit dans des petites et moyennes villes réparties sur l'ensemble du continent. Ces villes jouent un rôle dans le bien-être et les moyens d'existence non seulement de leurs habitants, mais aussi des populations rurales qui les entourent. Elles constituent des centres de services publics et privés, ainsi que des centres pour la production des connaissances, l'innovation et l'infrastructure à l'échelle locale et régionale.

Les petites et moyennes villes jouent souvent un rôle pivot dans les économies régionales. Elles forment la charpente des régions urbaines et façonnent les paysages régionaux

par leurs caractères distinctifs¹⁸. D'aucuns avancent que leur structure de croissance et de développement dans les pays de l'Europe occidentale constitue le système urbain le plus équilibré au monde¹⁹.

Les caractéristiques génériques des petites et moyennes villes, et en particulier leur échelle humaine, leur habitabilité, la convivialité de leurs quartiers ainsi que leur ancrage géographique et leur caractère historique, constituent, à bien des égards, un idéal d'urbanisme durable²⁰.

Les petites et moyennes villes sont par conséquent essentielles pour éviter l'exode rural et la dérive urbaine et sont indispensables au développement régional équilibré, à la cohésion et à la durabilité du territoire européen.

Il est évident que les villes européennes méritent un intérêt particulier et que l'avenir de nos villes façonnera l'avenir de l'Europe.

Ainsi, les villes sont des acteurs clés de la réduction des émissions de CO₂ et de la lutte contre le changement climatique. La consommation d'énergie dans les zones urbaines, principalement liée aux transports et au logement, est responsable d'une grande partie des émissions de CO₂. Selon les estimations mondiales²¹, environ deux tiers de la demande finale en énergie sont liés aux consommations urbaines et jusqu'à 70 % des émissions de CO₂ sont générées dans les villes²². Le mode de vie urbain fait partie à la fois du problème et de la solution.

En Europe, les émissions de CO₂ par personne sont nettement moins élevées dans les zones urbaines que dans les zones non urbaines²³. La densité des zones urbaines permet d'adopter des formes de logement, de transport et de prestations de service à plus haute efficacité énergétique. Les mesures permettant de traiter le changement climatique peuvent donc être plus efficaces et plus rentables dans les grandes villes et les villes compactes que dans les espaces moins densément peuplés. L'effet des mesures visant à réduire les émissions de CO₂ dans une grande métropole telle que Londres peut être très significatif.

17 Références basées sur Mahsud, A. Z. K., Moulart, F., *Prospective Urbaine – Exploring Urban Futures in European Cities* (document d'information et questionnaire, atelier d'Urban Futures – 9 novembre 2010, Louvain).

18 Knox, Paul L. et Mayer, Heike, *Small Town Sustainability: Economic, Social, and Environmental Innovation*, Birkhauser Verlag, Bâle 2009.

19 *The Role of Small and Medium-Sized Towns* (Le rôle des petites et moyennes villes) (SMESTO), rapport final, ESPON 1.4.1, 2006; référence à Sassen, S., *Cities in a world economy*, deuxième édition, Sociologie pour un nouveau siècle, Londres, New Delhi, 2000.

20 Farr, D., *Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature*, John Wiley & Sons, New Jersey, 2008.

21 Il existe diverses estimations de la consommation urbaine d'énergie et des émissions associées. Selon *World Energy Outlook* (novembre 2008), <http://www.worldenergyoutlook.org/index.asp>, une grande partie de l'énergie consommée dans le monde, soit un volume estimé à 7 908 millions de tonnes d'équivalent pétrole en 2006, l'est dans les villes. Celles-ci abritent aujourd'hui environ la moitié de la population mondiale, mais représentent deux tiers de l'utilisation mondiale d'énergie. Les habitants des villes consomment plus de charbon, de gaz et d'électricité que la moyenne mondiale, mais moins de pétrole. Compte tenu de leur consommation plus élevée de combustibles fossiles, les villes émettent 76 % du CO₂ associé à l'énergie dans le monde. Selon D. Satterthwaite (International Institute of Environment and Development, Royaume-Uni) cependant, les villes contribuent nettement moins aux émissions de gaz à effet de serre (EGS) que prévu, en particulier dans les pays plus pauvres (*Environnement et Urbanisation*, septembre 2008).

22 Il est difficile d'estimer précisément le volume des émissions de CO₂, certains chiffres étant des estimations basées sur la consommation urbaine de l'énergie produite ailleurs.

23 Une personne habitant à la campagne consommerait en moyenne 4,9 tonnes d'équivalent pétrole par an en Europe, tandis qu'une personne vivant en ville en consommerait 3,5 tonnes. Source: IEA, 2008 et *World Energy Outlook*, 2008, Agence internationale de l'énergie, Genève.

Contribution des villes à la stratégie Europe 2020²⁴

Les villes devraient jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et ses sept initiatives phares.

Croissance intelligente: les villes concentrent la plus grande proportion de la population disposant d'un niveau supérieur d'éducation. Elles sont au premier plan dans l'application des stratégies d'innovation. Les indicateurs d'innovation tels que l'intensité de dépôts de brevets démontrent que les villes stimulent plus d'innovation que les pays considérés dans leur ensemble. Les outputs liés à ce processus d'innovation sont particulièrement élevés dans les très grandes agglomérations²⁵. Les trois projets phares, à savoir «Une stratégie numérique pour l'Europe»²⁶, «L'Union de l'innovation»²⁷ et «Jeunesse en mouvement»²⁸ traitent une série de défis urbains tels que l'exploitation du plein potentiel des technologies de l'information et de la communication pour garantir de meilleurs soins de santé, un environnement plus propre et un accès plus aisé aux services publics, le développement de partenariats dans le domaine de l'innovation pour une mobilité urbaine plus intelligente et plus propre, la réduction du nombre d'abandons scolaires et le soutien de la jeunesse à risque, des jeunes entrepreneurs et des travailleurs indépendants.

Croissance verte: les villes sont à la fois une partie du problème et une partie de la solution. La promotion de

villes vertes, compactes et éco-énergétiques est une contribution essentielle à la croissance verte. Les villes ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre du programme des deux projets phares «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources»²⁹ et «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation»³⁰. Ces politiques énergétiques et industrielles reposent sur des approches stratégiques intégrées, se fondant, entre autres, sur le soutien et l'engagement clairs des autorités locales, des parties prenantes et des citoyens.

Croissance inclusive: l'exclusion sociale et la ségrégation sont des phénomènes essentiellement urbains. La ville est un vivier d'emploi, mais elle enregistre aussi des taux élevés de chômage. Les villes peuvent contribuer à la croissance inclusive, notamment en combattant la polarisation sociale et la pauvreté, en évitant la ségrégation des groupes ethniques et en traitant les questions du vieillissement. La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale³¹ s'est fixée pour objectif de sortir au moins 20 millions d'Européens de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici à 2020. Elle contribuera à identifier les meilleures pratiques et encouragera l'apprentissage mutuel entre les municipalités. Une initiative phare additionnelle, intitulée «De nouvelles compétences pour de nouveaux emplois»³² a été lancée de manière à atteindre l'objectif de relever à 75 % le taux d'emploi des femmes et les hommes âgés de 20 à 64 ans d'ici 2020.



1.4. Le contexte politique européen

L'urbanisme en soi n'est pas une compétence politique européenne. Cependant, la cohésion économique, la cohésion sociale et la cohésion territoriale ont toutes une forte dimension urbaine. Attendu que les Européens en grande majorité vivent dans des villes ou en dépendent, il n'est pas possible d'isoler le développement de celles-ci d'un cadre politique européen plus large. L'UE a eu un impact croissant sur le développement des villes ces dernières décennies, notamment par la voie de la politique de cohésion.

1.4.1. L'acquis urbain

Un processus intergouvernemental en cours depuis plus de deux décennies, couplé aux expériences pratiques acquises à travers les projets pilotes URBAN et deux cycles d'initiatives communautaires URBAN³³ ont débouché sur un consensus européen explicite portant sur les principes du développement urbain: *l'acquis urbain*.

Les présidences successives du Conseil de l'UE ont reconnu l'importance des questions urbaines et des politiques de développement urbain à tous les niveaux de gouvernement. Une série de réunions ministérielles informelles consacrées au développement urbain, qui se sont notamment tenues à Lille en 2000, à Rotterdam en 2004, à Bristol en 2005, à Leipzig en 2007, à Marseille en 2008 et à Tolède en 2010, ont en particulier façonné des objectifs et principes européens communs pour le développement urbain. Ces réunions ont aidé à forger une culture de coopération sur les affaires urbaines entre les États membres, la Commission

européenne, le Parlement européen, le Comité des régions et d'autres institutions européennes, ainsi que des acteurs urbains tels que le Conseil des communes et des régions d'Europe (CCRE) et EUROCITIES.

La charte de Leipzig de 2007 sur les villes européennes durables est le principal résultat de ce processus. Elle souligne l'importance d'une approche intégrée du développement urbain et met l'accent sur les quartiers défavorisés afin d'échapper aux cercles vicieux de l'exclusion et de la pauvreté (ou «destitution» pour traduire deprivation en anglais). Elle a été suivie, en 2010, par la déclaration de Tolède qui souligne non seulement la nécessité d'adopter une approche intégrée dans le développement urbain, mais en encourage également une compréhension commune. La déclaration de Tolède établit effectivement un lien entre la charte de Leipzig et les objectifs de la stratégie «Europe 2020»³⁴. Celle-ci compte sept initiatives phares dans lesquelles tant les autorités de l'UE que les autorités nationales coordonneront leurs efforts.

Sur le terrain, le processus politique s'est traduit par l'appui du Fonds européen de développement régional (FEDER) en faveur du développement urbain, notamment par le biais des projets pilotes Urban (1989-1999) et des initiatives communautaires URBAN et URBAN II (1994-2006). Ces initiatives de l'UE se sont concentrées sur quatre principaux objectifs: (i) renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes, (ii) promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines, (iii) protéger et améliorer l'environnement urbain en tendant vers une durabilité locale et globale et (iv) contribuer à une bonne gouvernance urbaine et renforcer la capacité locale à agir. Les initiatives communautaires URBAN ont démontré les vertus

24 http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

25 Deuxième «Rapport sur l'état des villes européennes», op. cit.

26 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une stratégie numérique pour l'Europe*, Bruxelles, COM(2010) 245 final/2.

27 Initiative phare Europe 2020 «Union d'innovation», Commission européenne, COM(2010) 546 final.

28 Communication de la Commission, *Jeunesse en mouvement – Une initiative pour libérer le potentiel des jeunes aux fins d'une croissance intelligente, durable et inclusive dans l'Union européenne*, Bruxelles, COM(2010) 477 final.

29 Communication de la Commission, *Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – Initiative phare de la stratégie Europe 2020*, Bruxelles, COM(2011) 21 final.

30 Communication de la Commission, *Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation – Mettre la compétitivité et le développement durable sur le devant de la scène*, Bruxelles, COM(2010) 614.

31 Communication de la Commission, *Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale*, Bruxelles, COM(2010) 758 final.

32 Communication de la Commission, *Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: une contribution européenne au plein emploi*, Bruxelles, COM(2010) 682 final.

33 URBAN I (1994-1999) et URBAN II (2000-2006) étaient deux initiatives à l'échelle de l'UE financées par le Fonds européen de développement régional (FEDER), axées sur le développement durable intégré dans des zones urbaines défavorisées.

34 Cf. http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_en.pdf

de l'approche intégrée se concentrant sur à la fois sur du bâti et sur des investissements «soft» de nature éducative, sociale, culturelle ou environnementale. Elles ont également montré que l'implication dans les projets et l'appropriation de ceux-ci par les acteurs, et notamment les citoyens, ont constitué un important facteur de réussite. La part relativement élevée d'investissement par tête, à savoir d'investissements ciblés ayant une masse critique suffisante, en a été un autre.

La dimension urbaine a été généralisée dans l'actuelle période de programmation du FEDER qui a offert à l'ensemble des États membres et des régions la possibilité de concevoir, de programmer et de mettre en œuvre dans leurs villes des opérations de développement intégrées et sur mesure. La mise en réseau de villes et l'échange d'expériences dans le domaine du développement urbain intégré sont encouragés par le programme URBACT (2002-2013)³⁵.

1.4.2. L'agenda territorial

Par le traité de Lisbonne, la cohésion territoriale a été reconnue comme un objectif principal de l'Union européenne. Ceci a été le résultat d'un processus politique qui a évolué parallèlement au développement urbain et a été relié à celui-ci. L'adoption du schéma de développement de l'Espace communautaire³⁶ (SDEC) en 1999 ainsi que celle de l'agenda territorial de l'Union européenne³⁷ (ATUE) et de la charte de Leipzig en 2007 ont été

des étapes importantes. L'ATUE a été révisé en 2011 afin de mieux refléter les défis et les priorités politiques européens, notamment et notamment de la stratégie «Europe 2020», ce qui a conduit à l'adoption de l'agenda territorial de l'Union européenne 2020 (AT2020). Celui-ci se fonde sur le principe qu'une approche intégrée et trans-sectorielle est requise pour transformer les principaux défis territoriaux de l'Union européenne en atouts pour garantir un développement du territoire harmonieux, équilibré et durable.

L'AT2020 relie effectivement la cohésion territoriale à la stratégie Europe 2020. Il fournit des orientations stratégiques pour le développement territorial et souligne que la plupart des politiques peuvent être plus efficaces et peuvent agir en synergie avec d'autres politiques si elles tiennent compte de la dimension territoriale et des effets sur les territoires.

L'AT2020 promeut un développement polycentrique et équilibré du territoire et encourage le recours à des approches de développement intégré dans les villes, les zones rurales et les régions spécifiques. Il attire l'attention sur la nécessité de l'intégration territoriale dans les régions fonctionnelles trans-frontalières et transnationales et souligne le rôle d'économies locales fortes pour garantir la compétitivité mondiale. Il souligne également l'importance d'améliorer la connectivité territoriale pour les personnes, les communautés et les entreprises, ainsi que de gérer et de mettre en réseau les richesses écologiques, paysagères et culturelles des régions.

35 Cf. <http://urbact.eu>

36 Cf. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_fr.htm

37 Cf. <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf>

LEIPZIG – Se fondant sur l’initiative communautaire URBAN: renforcer la réhabilitation urbaine avec des subventions en baisse³⁸

Leipzig, la deuxième plus grande ville dans la partie orientale de l’Allemagne est un modèle de redéveloppement.

Au cours des années 1990, Leipzig a assisté à l’exode d’une grande partie de sa population, à la disparition de ses possibilités d’emploi et au déclin de son infrastructure industrielle. Les habitants et la municipalité se sont toutefois opposés à un effondrement total en introduisant des mesures d’encouragement visant à attirer de nouveaux habitants et de nouvelles entreprises. La population s’est rapidement redéveloppée. Les fonds régionaux européens ont offert un soutien vital à la réhabilitation de la ville et la restructuration de son parc de logements, et notamment des bâtiments de style wilhelmien.

Au début des années 2000, malgré les gros efforts déployés par la municipalité et les habitants et les contacts pris avec les investisseurs économiques pour entreprendre une stratégie intégrée de développement urbain, l’état

lamentable des logements et la présence de terrains en friche restaient problématiques. La partie occidentale de la ville avait été transformée grâce à l’initiative URBAN II, mais d’autres programmes subventionnés étaient requis pour d’autres parties de la ville.

Disposant de subsides moins élevés, les autorités de Leipzig ont une nouvelle fois adapté leur stratégie. Bien que le logement et le développement urbain demeurent des priorités, l’accent est mis davantage sur d’autres domaines tels que l’aménagement des écoles, la culture, l’éducation et la qualité de la vie sociale. Il a été suggéré de créer un parcours nautique reliant les cours d’eau de la ville avec les lacs avoisinants.

Mettant à profit son expérience et sa connaissance des villes durables, Leipzig dirige un projet URBACT, LC-FACIL, qui vise à contribuer à l’élaboration d’un cadre de référence pour des villes européennes durables³⁹.



38 En réponse à un appel d’offres qui a été lancé dans le contexte de la réflexion sur «les villes de demain», le centre d’étude «ACT Consultants» a mené à bien dix études de cas dans les villes suivantes: Amsterdam, Barcelone, Brno, Florence, Gliwice, Leipzig, Newcastle, Plaine Commune, Seraing et Växjö. Celles-ci visaient à fournir des exemples positifs de politiques et d’expériences urbaines fructueuses faites en réponse aux défis relevés par les experts.

39 <http://urbact.eu/fr/projects/disadvantaged-neighbourhoods/lc Facil/homepage/>

1.5. Vers une vision européenne partagée du développement urbain

1.5.1. Peut-on s'accorder sur une vision partagée?

Une *vision* peut se définir comme étant une image partagée d'un avenir souhaitable décrit en termes précis. Une vision unique de la ville modèle européenne n'existe pas. En réalité, il pourrait y avoir autant de visions qu'il y a d'Européens. Par le biais de processus plus ou moins participatifs, de nombreuses villes ont développé leur propre vision de ce à quoi pourrait ressembler leur avenir. Ces visions sont variées, étant donné qu'elles se fondent sur des réalités différentes, sur des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces différentes et sur des valeurs différentes.

Il peut sembler futile de vouloir développer une vision standard européenne de la ville du futur; les villes doivent développer leur propre vision, engager leurs habitants, leurs organisations, leurs administrations et leurs autres ressources et parties prenantes locales. Mais l'Europe a un rôle à jouer dans la mise en place du cadre général, pour planter le décor, en fournissant les principes directeurs et en permettant aux villes de penser leur avenir. La description d'une vision pourrait s'articuler autour des quatre éléments principaux:

- ses buts, c'est-à-dire les objectifs généraux qui sont perçus en tant qu'idéal à atteindre;
- ses principaux projets et leurs résultats escomptés, ce qui marquera le tracé du futur parcours choisi par la ville;
- un système de valeurs partagées⁴⁰, tant traditionnelles que courantes, qui doivent être cultivées pour unir et gérer nos différences, ainsi que des «qualités à acquérir» qui aideront à réaliser la vision si elles sont soutenues collectivement;
- un désir collectif de réaliser les objectifs qui doivent avoir le potentiel d'être exprimés de manière symbolique⁴¹.

L'Europe a un rôle à jouer dans chacun de ces éléments. En ce qui concerne tant les buts ou objectifs que les valeurs, un accord explicite existe sur le caractère que doit avoir la ville européenne du futur et sur les principes sur lesquels une ville européenne idéale devrait être fondée. Il en va de même pour les principes du développement urbain sur le territoire européen. Ces principes sont énoncés dans les objectifs du traité, dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans le modèle social européen et dans les objectifs de l'agenda territorial. Ils reflètent les valeurs sur lesquelles l'UE a été fondée.

Les ministres en charge du développement urbain sont, en outre, parvenus à un accord sur des objectifs et des valeurs plus spécifiques de la ville, sur la façon dont ces objectifs pourraient être atteints et sur le rôle instrumental que les villes peuvent jouer dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Ils y sont parvenus dans le cadre d'un processus intergouvernemental continu jalonné par l'accord Bristol, la charte de Leipzig et la déclaration de Tolède.

1.5.2. Une vision européenne des villes de demain

La vision partagée de la ville européenne de demain est celle d'une ville où toutes les dimensions du développement urbain durable sont prises en compte d'une manière intégrée.

Les villes de demain européennes sont des lieux marqués par d'importants progrès sociaux se manifestant par:

- une qualité élevée de vie et de bien-être dans toutes les communautés et tous les quartiers de la ville;
- un haut niveau de cohésion sociale, d'équilibre et d'intégration, de sécurité et de stabilité dans la ville et ses quartiers, reflété par des disparités mineures dans et entre les quartiers et un faible degré de ségrégation spatiale et de marginalisation sociale;

40 On entend par «valeur» un type de croyance représentant des modes de conduite idéaux et conduisant à mettre en œuvre de tels modes.

41 Destatte, Philippe, contribution à l'atelier 1 «Cities of Tomorrow – Urban challenges» (Villes de demain – Défis urbains), Bruxelles, juin 2010.

- de solides prestations dans le domaine de la justice sociale, de la protection, du bien-être et des services sociaux, sans pauvreté ni exclusion sociale ni discrimination, et une existence décente pour tous avec un bon accès aux services généraux et aux soins de santé;
- une offre de logements socialement équilibrée comportant notamment des logements sociaux, décents, salubres, adéquats et abordables adaptés aux nouveaux modèles familiaux et démographiques, et présentant une qualité, une diversité et une identité architecturales élevées;
- un large éventail de possibilités d'enseignement, de formation professionnelle et de formation continue, ouvertes également aux personnes issues de quartiers défavorisés;
- des endroits où les personnes âgées peuvent vivre dignement et de manière indépendante et participer à la vie sociale et culturelle, où les quartiers sont attrayants tant pour les jeunes que pour les personnes âgées, où les personnes handicapées jouissent d'une autonomie, sont intégrées socialement et professionnellement et participent à la vie communautaire, où les hommes et les femmes sont égaux et où les droits des enfants sont protégés.

Les villes de demain européennes sont des plateformes pour la démocratie, le dialogue culturel et la diversité:

- marquées par une riche diversité culturelle et linguistique et un dialogue social et interculturel;
- où les droits à la liberté d'expression, de pensée, d'opinion et de religion et le droit de manifester sa religion ou sa conviction par le culte, l'accomplissement des rites, l'enseignement et les pratiques sont respectés;
- obéissant à une bonne gouvernance basée sur les principes de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité morale, de l'efficacité, de la cohérence et de la subsidiarité où les citoyens ont des possibilités de participation sociale et démocratique et sont associés au développement urbain avec d'autres acteurs qui en sont parties prenantes.

Les villes de demain européennes sont des lieux de réhabilitation verte, écologique ou environnementale:

- où la qualité de l'environnement est protégée, où l'efficacité est grande et l'empreinte écologique faible, où les ressources et les flux matériels sont gérés de manière durable et où le progrès économique est dissocié de la consommation des ressources;
- qui se caractérisent par un haut degré d'efficacité énergétique et d'utilisation des énergies renouvelables, un faible niveau d'émission de carbone et une résistance aux effets du changement climatique;
- où l'étalement urbain est limité et la consommation de terres réduite, où les terrains verts et les zones naturelles restent inexploités grâce au recyclage des sols et à l'urbanisation compacte;
- où le transport de tous les citoyens dans la ville, dans la métropole et entre les villes est assuré par des moyens durables, non polluants, accessibles, efficaces et abordables en interconnexion qui favorisent la mobilité non motorisée grâce à une bonne infrastructure cyclable et piétonne et où les besoins de transport ont été réduits par la promotion des systèmes de proximité et d'occupation mixte et la planification intégrée du transport, du logement, des lieux de travail, de l'environnement et des espaces publics.

Les villes de demain européennes sont des lieux d'attraction et des moteurs de croissance économique:

- où la créativité et l'innovation ont cours et où la connaissance est créée, partagée et diffusée, où l'excellence est stimulée par des politiques d'innovation et d'éducation proactives et par la formation permanente des travailleurs et où des technologies d'information et de communication à la pointe du progrès sont utilisées pour l'enseignement, l'emploi, les services sociaux, la santé, la sûreté, la sécurité et la gouvernance urbaine;
- qui se distinguent par une qualité de vie élevée, une architecture de qualité et des espaces, des infrastructures

- et des services urbains fonctionnels de haute qualité adaptés aux besoins des usagers; où les aspects culturels, économiques, technologiques, sociaux et écologiques sont pris en compte dans la planification et la construction; où il y a une hybridation des fonctions liées au logement, au travail, à l'éducation, aux services et aux loisirs, qui constitue un attrait pour des entreprises de l'industrie de la connaissance, pour une main-d'œuvre qualifiée et créative et pour le tourisme;
- où se déploient des économies locales urbaines revitalisées, des systèmes diversifiés de production locale, des politiques locales du marché de l'emploi et le développement et l'exploitation de forces économiques endogènes dans les quartiers qui consomment des produits écologiques locaux et ont des circuits de consommation courts;
- où la valeur patrimoniale et architecturale des bâtiments historiques et des espaces publics est exploitée de pair avec le développement et l'amélioration de la scène, du paysage et du lieu urbains et où les habitants locaux s'identifient à l'environnement urbain.

1.5.3. Une vision européenne du développement territorial des villes

L'Union européenne vise à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale. Le rôle principal des villes dans tous les aspects de la cohésion est indéniable en ce qui concerne tant leur développement interne que leur développement territorial. À nouveau, bien que l'UE ne dispose pas d'une compétence officielle en aménagement du territoire, un consensus a été atteint sur les grands principes qui peuvent constituer la base d'une vision européenne partagée.

Le futur modèle de développement du territoire urbain

- reflète un développement durable de l'Europe fondé sur la croissance économique équilibrée et l'organisation équilibrée du territoire avec une structure urbaine polycentrique;

- englobe des régions métropolitaines prospères et d'autres zones urbaines fortes telles que des centres régionaux, en particulier en dehors des régions centrales de l'Europe, qui offrent une bonne accessibilité aux services d'intérêt économique général;
- est caractérisé par une implantation compacte de l'habitat avec un étalement urbain limité par un contrôle strict de l'offre de terrains et du développement spéculatif;
- jouit d'un niveau élevé de protection et de qualité de l'environnement autour des villes, exprimé en termes d'espaces verts, de paysage, de forêts, de ressources hydrauliques, de zones agricoles, etc., et des liens et une articulation solides entre les villes et leurs environnements.

1.6. Conclusions – des objectifs de développement urbain européens partagés

Nul ne peut nier l'importance des villes pour notre Europe d'aujourd'hui et de demain. Une grande majorité de la population européenne est urbaine. Les villes jouent un rôle crucial en tant que moteurs de l'économie, lieux de connectivité, de créativité et d'innovation et centres de service pour leurs alentours. Les villes sont également des lieux de concentration de problèmes tels que le chômage, la ségrégation et la pauvreté. Le développement de nos villes déterminera le futur développement économique, social et territorial de l'Union européenne.

L'Union européenne n'a pas de compétence politique directe dans le développement urbain et territorial, mais ces deux dernières décennies ont été marquées par une influence croissante du niveau européen dans le développement tant urbain que territorial. Nous avons démontré dans ce chapitre qu'il existe un modèle européen explicite de développement urbain qui couvre à la fois le développement interne des villes et leur développement territorial. La vision partagée du modèle européen de développement urbain est une approche intégrée qui prend en compte toutes les dimensions du développement durable.

Les villes de demain européennes sont le creuset d'importantes avancées sociales; ce sont des plateformes pour la démocratie, le dialogue culturel et la diversité; ce sont des lieux de réhabilitation écologique ou environnementale et ce sont des lieux d'attraction et des moteurs de croissance économique.

Le développement futur des territoires urbains européens doit être le reflet d'un développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique et une organisation territoriale plus équilibrées, avec une structure urbaine polycentrique; il doit se fonder sur des centres régionaux prospères qui offrent une bonne accessibilité aux services d'intérêt économique général; il doit être caractérisé par une implantation compacte de l'habitat avec un étalement urbain limité; et il doit jouir d'un haut niveau de protection et de qualité de l'environnement qui entoure les villes.

De nombreux signes indiquent toutefois que le modèle européen de développement urbain est menacé. Plus la population urbaine croît, plus la pression exercée sur les terres augmente. Nos économies actuelles ne peuvent fournir un emploi pour tous, et les problèmes sociaux liés au chômage s'accumulent dans les villes. Même les plus prospères de nos villes sont de plus en plus confrontées à la ségrégation sociale. Les villes sont positionnées idéalement pour promouvoir la réduction de la consommation d'énergie et la diminution des émissions de CO₂, mais l'étalement urbain et la congestion liée aux déplacements des travailleurs augmentent dans nombre de nos villes. Il existe une série de défis que nous devons relever tous ensemble si nous voulons réaliser notre ambition de parvenir à un développement harmonieux et réellement durable de nos villes. Dans les trois chapitres qui suivent, nous examinerons de plus près les menaces, les visions et les défis, notamment en termes de gouvernance, qui se présentent aux villes de demain.

2. Un modèle européen de développement urbain menacé



Le chapitre précédent a souligné l'importance des villes pour le développement futur de l'Europe. Il a également démontré l'existence d'un modèle européen explicite de développement urbain. Le présent chapitre se concentre sur les points faibles des villes européennes et les menaces qui pèsent sur leur développement prospère et harmonieux. Un diagnostic des villes européennes est établi sous l'angle de la démographie, de l'économie, des aspects sociaux, de l'environnement et de la gouvernance. L'objectif n'est pas de poser un diagnostic pour chaque défi auquel les villes doivent faire face, mais bien de se concentrer sur les grandes menaces et les points faibles qui ont une incidence importante sur le potentiel de développement des villes.

2.1. Diagnostic – déclin démographique

Les tendances démographiques en Europe font naître une série de défis qui diffèrent d'un pays à l'autre et d'une ville à l'autre. La tendance générale de la population de l'UE est au vieillissement. Les grandes cohortes de *baby boomers*, nés juste après la Seconde Guerre mondiale, entrent aujourd'hui dans la soixantaine et partent à leur retraite. Le nombre de personnes de soixante ans et plus dans l'UE augmente chaque année de plus de 2 millions, ce qui représente environ le double du taux que l'on observait il y a trois ans encore. D'ici 2014, la tranche des personnes en âge de travailler, c'est-à-dire des personnes âgées de 20 à 64 ans, devrait commencer à se réduire. Malgré un taux de fécondité considérablement inférieur au taux de renouvellement des générations dans la plupart des États membres de l'UE, il est tout de même possible d'observer une croissance, relativement faible, de la population de l'UE, principalement due aux flux d'immigrés⁴². Une analyse détaillée par région fait toutefois apparaître une image plus diversifiée des modèles démographiques.



La démographie ne se limite pas aux taux de fécondité et aux espérances de vie. Les tendances démographiques sont déterminées non seulement par les taux de fécondité et les espérances de vie, mais aussi par la mobilité et la migration. Plus l'unité d'analyse est petite, plus la mobilité et la migration deviennent importantes. Une tendance démographique relativement stable dans un État membre peut dissimuler d'importantes variations entre ses villes ou entre les villes et les zones rurales. En Allemagne, par exemple, l'évolution de la population entre 1991 et 2004 dans différentes villes a oscillé entre 10 % de croissance et 23 % de décroissance⁴³.

Au cours des premières années de l'après-guerre, le dynamisme démographique dans toute l'Europe a été accompagné d'afflux massifs de jeunes dans les villes. Selon les Nations Unies, la population urbaine européenne a crû de 90 % entre 1950 et 2009, alors que la population totale n'a augmenté que 34 %. Les flux de la population ont non seulement compensé le vieillissement de la population d'origine, mais dans plusieurs villes, ils ont aussi contribué au rajeunissement de la zone urbaine élargie. Ces flux nationaux ou intra-UE sont en passe de diminuer progressivement pour des raisons principalement démographiques et économiques. Quoi qu'il en soit, les Nations Unies prévoient toujours en Europe une augmentation de la population urbaine qui sera légèrement inférieure à 10 % au cours de la période de 2009 à 2050, tandis que la population européenne dans son ensemble devrait diminuer à partir 2025.⁴⁴

42 Projections 2008 préparées par Eurostat.

43 Mäding, Heinrich, présentation sur la démographie faite lors de l'atelier 1 «Cities of Tomorrow – Urban challenges» (Villes de demain – Défis urbains), Bruxelles, juin 2010.

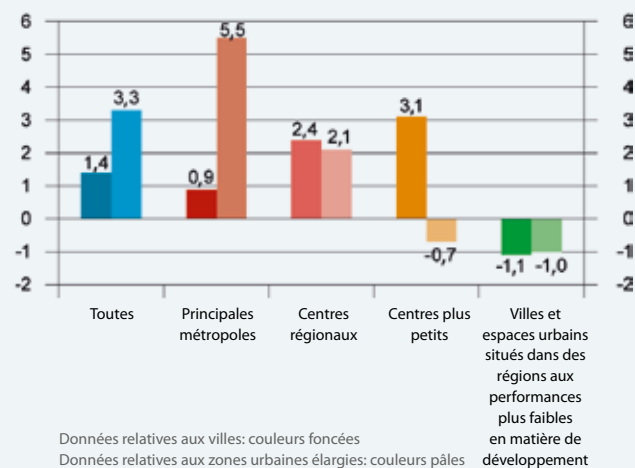
44 Nations unies, département des affaires économiques et sociales, division de la population, *Perspectives de l'urbanisation mondiale: Révision 2009, 2010.*

Changements démographiques divers en Europe⁴⁵

Alors que la population dans son ensemble augmente dans les pays de l'Europe du Nord, de l'Ouest et du Sud, les pays de l'Europe centrale connaissent une certaine stagnation, voire un déclin. Certains pays de l'Europe centrale (République tchèque, Slovaquie, Slovénie) ont déclaré une croissance équilibrée de leur population totale entre 2001 et 2004, mais une diminution dans les villes centrales. En Roumanie, les pertes de population dans les villes étaient moindres que dans le pays tout entier. Une image plus différenciée se dégage dans d'autres pays (Bulgarie, Hongrie et Pologne) où certaines villes ont enregistré une perte de population plus forte que dans l'ensemble du pays, tandis que d'autres villes n'ont enregistré qu'un faible déclin de la population, voire même une augmentation. Dans les régions qui accusent un retard, on observe une augmentation de la population dans les périphéries des villes, mais une régression dans les centres-villes, excepté dans certains pays (dont la

Hongrie et la Roumanie), où la situation a été inversée. Ces tendances sont confirmées par les données annuelles plus récentes communiquées par l'audit urbain.

Variation de la population en 2001–2004 par type de ville⁴⁶, (en %)



Source: Commission européenne, deuxième «Rapport sur l'état des villes européennes».

Il existe une croissance démographique continue dans les grandes villes et un processus ininterrompu de migration vers les grandes villes de l'UE telles que Paris, Londres, Madrid, Barcelone, Athènes, Vienne et Berlin. L'excédent de population rurale ayant décliné dans la plupart des États membres, à l'exception de la Pologne et de la Roumanie, la proportion d'immigrés dans les migrations vers les villes a augmenté. Dans plusieurs villes de l'UE, le nombre d'habitants d'origine étrangère excède à présent 20%⁴⁷ parmi la population des personnes de moins de 25 ans. Les projections au niveau urbain indiquent que la proportion de personnes d'origine étrangère continuera d'augmenter, étant donné que de nombreux États membres, notamment le Royaume-Uni, l'Irlande et les pays méditerranéens, ont accueilli ces quinze dernières années d'importantes vagues de jeunes immigrés.

Les dimensions économiques et sociales du changement démographique sont aussi importantes que les tendances démographiques elles-mêmes. Les villes vont faire face à différents défis en fonction de la composition et de l'évolution de leur structure de population sur le plan de l'âge, de la composition du ménage, de la part des migrants dans leur population, de l'éducation et de la situation socio-économique, etc., en particulier en liaison avec l'évolution des circonstances économiques.

Les villes devront gérer la diversité culturelle croissante. La part des personnes d'origine étrangère dans les groupes de jeunes (< 25 ans) est déjà supérieure à 20% dans de nombreuses villes de l'UE. Les projections au niveau de la ville indiquent que la part des personnes d'origine étrangère va augmenter, étant donné que de nombreux États membres

45 Commission européenne, *Deuxième rapport sur l'état des villes européennes*, cité plus haut.

46 (1) Les «grandes métropoles» se composent de 52 très grandes villes, dont des capitales d'une densité moyenne supérieure à 1 000 000 d'habitants. Ce sont les villes les plus dynamiques d'Europe sur le plan de l'innovation et de l'esprit d'entreprise. (2) Les «centres régionaux» se composent de 151 villes issues de toute l'Europe occidentale, ayant une population moyenne d'environ 290 000 habitants. Ces villes ne sont pas aussi dynamiques que les grandes métropoles, mais elles sont supérieures aux moyennes nationales. (3) Les «plus petits centres» comprennent 44 villes, principalement d'Europe occidentale qui sont généralement situées en dehors de ces zones économiques centrales, ont des économies moins dynamiques, mais abritent une part élevée d'habitants hautement qualifiés en âge de travailler. (4) Les «centres-villes et villes des régions en retard» se composent de 82 villes plus petites situées dans des régions économiquement moins développées d'Europe centrale et d'Europe du Sud qui enregistrent un taux de chômage plus élevé et un moindre PIB par tête, mais un plus grand secteur de fabrication.

47 Analyse des collectes de données des audits urbains 2001 et 2004; données émanant du réseau de villes CLIP.

Trois types de villes européennes analysés sous l'angle du changement socio-économique et démographique⁴⁸:

Les villes économiquement dynamiques qui enregistrent de fortes augmentations de la population suite à l'afflux de migrants tant hautement qualifiés que moins qualifiés, attirés par la puissance et la richesse économiques soutenues des villes économiques. Il s'agit principalement des grandes villes de l'Europe occidentale, étroitement reliées à l'économie mondiale, qui offrent un environnement propice à l'innovation et à l'activité économique de même que des conditions de vie attrayantes. Le plus grand défi pour ces villes consiste à exploiter des stratégies d'intégration adéquates pour les migrants moins qualifiés.

Les villes avec des atouts économiques mais aux populations stagnantes ou en décroissance progressive. La plupart des petites et moyennes villes d'Europe se retrouveront dans cette catégorie. La décroissance progressive d'une ville n'engendre pas forcément de sérieuses difficultés et peut même constituer un avantage, étant donné que la densité de l'environnement urbain diminue. Le défi pour ces villes consiste à créer des stratégies urbaines flexibles qui peuvent faire face à la fois aux changements à la hausse et à la baisse de la population, ainsi qu'à des changements dans sa composition socio-économique.

Les villes implantées dans des zones urbaines affectées par un processus complexe de déclin, où s'observent un déclin à la fois démographique et économique. Ces zones urbaines sont généralement situées dans les parties centrale et orientale de l'UE (dans la partie Est de l'Allemagne et les



régions orientales de Pologne, de Hongrie, de Slovaquie, de Roumanie et de Bulgarie), bien que certaines régions périphériques d'Europe occidentale soient également touchées (par exemple, le sud de l'Italie, le nord de l'Angleterre, le nord de la Scandinavie, etc.). Ces villes doivent se concentrer sur des stratégies permettant de redéfinir et de renouveler leur base économique, étant donné que la décroissance peut induire une spirale négative de recettes fiscales locales, de demande moindre en biens et en services, de pertes d'emploi, de baisse de la main d'œuvre disponible et d'investissements moindres, engendrant une perte globale d'attraction. Le déclin de la population s'assortit d'un abandon de logements, de magasins et d'espaces de bureau, ce qui réduit à son tour la valeur en capitaux des bâtiments. Un moins grand nombre d'utilisateurs de l'infrastructure publique peut entraîner une augmentation des coûts par tête, voire engendrer la fermeture des écoles, des bibliothèques, etc.⁴⁹

tels que le Royaume-Uni, l'Irlande et tous les pays méditerranéens ont accueilli d'importantes vagues de jeunes immigrés au cours des quinze dernières années. L'Europe va en outre devoir compter davantage sur les migrants pour équilibrer sa population active en régression que ce qu'elle a fait par le passé. Un scénario d'immigration zéro entraînerait

une diminution de la population active d'environ 15 millions de travailleurs en 2020 par rapport à 2010.⁵⁰

Une augmentation très importante du nombre de personnes très âgées est un autre aspect de la tendance au vieillissement de la population. Le nombre de personnes de 80 ans et

48 *Impact of the European demographic trends on regional and urban development (Les conséquences des tendances démographiques européennes sur le développement régional et urbain), rapport de synthèse établi dans le cadre de la présidence hongroise de l'Union européenne, Budapest 2011.*

49 Mading, Heinrich, présentation sur la démographie lors de l'atelier 1 «Cities of tomorrow: urban challenges» (Villes de demain – Défis urbains), Bruxelles, juin 2010.

50 Eurostat: projections de la population Europop 2008.

Le coût du vieillissement en Allemagne⁵¹

Parmi les quelque 11 millions de ménages comptant au moins une personne de plus de 65 ans, 2,5 millions sont confrontés à un handicap de mobilité et ce nombre passera à 2,7 millions en 2013. La moitié de ces ménages sont isolés en comparaison à la moyenne générale de 43%. Mais seuls 7% des ménages vivent dans des appartements accessibles, sans obstacle. Plus de deux tiers des personnes

nécessitant des soins (1,54 millions) sont pris en charge à domicile. Depuis 2005, le nombre de personnes ayant besoin de soins a augmenté de quasiment 6%, soit 118 000 personnes. Au cours des prochaines années, à peu près 40 milliards d'euros devront être investis dans des mesures d'adaptation structurelle (suppression des obstacles dans un appartement, amélioration de l'accessibilité), représentant des dépenses additionnelles de 18 milliards d'euros pour garantir des niveaux de vie adaptés à l'âge.

plus va augmenter fortement, doublant tous les vingt-cinq ans. Au cours des trente prochaines années, ce groupe d'âge représentera plus de 10% de la population dans de nombreuses villes de l'UE.

Il est tout aussi important d'analyser et de comprendre *les dynamiques intra-urbaines*, c'est-à-dire du déclin ou de la croissance en termes relatifs des grandes villes ou des centres-villes par comparaison avec leurs zones fonctionnelles élargies. La plupart des villes d'Europe, en particulier d'Europe centrale, d'Europe de l'Est et d'Europe du Sud, ont assisté à un processus de «suburbanisation» avec une croissance plus rapide en dehors des centres-villes, tandis que la situation est précisément l'inverse dans les villes d'Europe du Nord, en particulier au Royaume-Uni, mais aussi en Allemagne, en Autriche et en Italie du Nord où les centres-villes se sont développés plus rapidement que leurs banlieues. Par opposition, en Europe de l'Est, à quelques exceptions près (par exemple, Varsovie et Prague), les villes se caractérisent par un déclin de leur population couplé à un processus intense de «suburbanisation».⁵²

2.2. Diagnostic – développement économique et compétitivité menacés

L'Europe ne se trouve plus dans une situation de croissance économique et démographique continue. Le déclin ou la

disparition des industries manufacturières traditionnelles a conduit à la perte d'emplois qualifiés dans le secteur manufacturier et à un mauvais alignement de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Avec une immigration et une mobilité croissantes, une pression croissante sur les systèmes sociaux nationaux et des marchés du travail plus vulnérables, les villes européennes font face à une polarisation sociale et économique croissante tant en leur sein qu'entre elles. La récente crise financière et économique, dont les effets négatifs ne se sont pas encore pleinement manifestés, a affaibli de nombreuses villes européennes, accélérant le processus de polarisation et mettant à l'épreuve le modèle européen de développement urbain.

2.2.1. Les villes européennes suivent des trajectoires de développement très différentes

Le développement économique d'une ville dépend considérablement de son processus de développement passé et est fortement influencé par ses antécédents de spécialisation économique et de développement institutionnel. Chaque ville européenne suit sa propre trajectoire de développement individuel. Ces trajectoires peuvent être plus ou moins sensibles aux influences et aux chocs externes, en fonction de la résilience et de la résistance des villes aux événements extérieurs, et sont également altérées par des interventions de politique publique.

51 Selon une commission spécialisée instituée en décembre 2008 par l'association allemande du logement, de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire, avec l'appui du ministère fédéral des transports, de l'urbanisation et du développement urbain.

52 Rapport scientifique final ESPON-FOCI, chapitre 2, *op. cit.*

La diversité des villes européennes sur le plan de la taille, de la composition démographique et du patrimoine social et culturel leur confère des possibilités très différentes pour modifier leur trajectoire de développement. Cependant, sous l'effet de la concurrence croissante, les villes tentent d'améliorer leur position respective en développant et en attirant des activités économiques par l'établissement de visions stratégiques, en s'efforçant d'impliquer des acteurs économiques clés, en améliorant la qualité de vie des professionnels et en développant des centres de créativité, etc.

De nombreuses études ont néanmoins montré que la croissance économique des villes est fréquemment intégrée dans des systèmes économiques nationaux et est souvent fortement liée au développement de ceux-ci. Les différences entre les taux de croissance de différents pays sont responsables de 74 % des différences de croissance (du PIB) entre différentes villes d'Europe et les différences entre les taux de croissance des villes à l'intérieur du même pays, à peine 26 %⁵³. Il existe cependant une différence marquée entre la croissance des grandes villes dans les pays de l'UE12 et ceux de l'UE15. Les plus grandes villes des États membres de l'UE15 ont crû marginalement plus vite que les villes de leur pays d'une manière générale au cours de la période de 1995-2001 et ont augmenté environ au même rythme au cours de la période de 2001-2006. Les plus grandes villes dans les États membres de l'UE12 se sont toutefois développées plus rapidement au cours des deux périodes.⁵⁴

2.2.2. Des compétences menacées

L'évolution de la grande majorité des compétences présentes dans les villes européennes dépend de l'évolution de l'organisation de la production industrielle et de la part croissante des services contenue tant dans de nombreuses activités, qui vont des activités de recherche et développement aux prestations de maintenance, dont une grande partie reposent sur une main-d'œuvre qualifiée. La perte d'emplois

dans la fabrication a non seulement réduit la demande en main-d'œuvre peu qualifiée, mais a aussi influencé la demande en emplois hautement qualifiés.

Une très grande part des services de haut niveau que les villes ont tenté de développer ces dernières décennies a été associée au secteur financier, et notamment aux prestations juridiques et comptables qui contribuent à ce secteur. Le secteur financier est considéré comme une composante essentielle de l'économie de la connaissance, mais son utilité pour les économies d'une manière générale est de plus en plus remise en cause par la crise économique et financière actuelle.

La perte d'emplois dans le secteur manufacturier est difficile à compenser par la création de nouveaux emplois plus compétitifs, nécessitant une main-d'œuvre hautement qualifiée. La transition vers une main-d'œuvre plus qualifiée est difficile, étant donné que les personnes sans-emploi peu qualifiées, en particulier les chômeurs de longue durée, sont confrontées à de sérieuses difficultés pour améliorer leurs connaissances et réintégrer le marché du travail. De plus, le modèle de croissance actuel, où la croissance économique est découplée de l'emploi, a eu pour conséquence qu'une plus grande part de la population est évincée du marché du travail ou doit accepter des emplois peu rémunérés dans les secteurs des services non qualifiés. Ainsi, en Belgique, l'évolution des emplois entre 1991 et 2001 montre une augmentation nette des emplois qualifiés de quelque 60 000 postes, mais ces nouveaux emplois sont neutralisés par la perte massive de 230 000 postes manuels. Des villes telles que Liège et Charleroi ont enregistré des pertes nettes dans les deux catégories d'emploi bien que la part des emplois qualifiés ait augmenté.⁵⁵

Le secteur public dans de nombreux pays européens réduit les budgets en procédant à des licenciements directs et en augmentant sa dépendance auprès du secteur privé. Dans certaines villes où la part des emplois dans le secteur public est élevée, de sérieux problèmes peuvent se poser en l'absence de demandes du secteur privé.

53 ESPON-FOCI, rapport final, p. 44; le PIB se mesure en standard de pouvoir d'achat.

54 ESPON-FOCI rapport final, pp. 44-45.

55 Van Hamme, Gilles, Wertz, Isaline et Biot, Valérie, *La croissance économique sans le progrès social: état des lieux à Bruxelles dans Brussels Studies* (www.brusselsstudies.be), numéro 48, 28 mars 2011, fondé sur le recensement de la population de 1991 et l'enquête socio-économique de 2001; INS (Institut national de la statistique).

GLIWICE – Utilisation des Fonds régionaux pour soutenir les PME locales et la revitalisation économique de la ville

Forte de ses 192 000 habitants, Gliwice est la deuxième plus grande ville de la région industrielle de Haute-Silésie, l'une des principales zones industrielles de Pologne. Après de premières années initiales difficiles suite à la restructuration politique et institutionnelle qui ont fait suite à la chute du régime communiste, Gliwice est parvenue à changer le cours des choses et se trouve aujourd'hui dans une position de force.

Elle est parvenue à attirer dans la région de grandes entreprises telles qu'Opel, NGK Ceramics, Mecalux et Roca. Mais les PME, qui représentent 99% des entreprises de Gliwice, et les activités fondées sur la connaissance, notamment l'université technique et les centres de recherche, ont également besoin d'aide. La municipalité, ses agences (agence locale pour le développement, centre ONG), l'association silésienne d'aide aux entreprises et d'autres organismes (parc technologique, chambre

de commerce, etc.) travaillent ensemble pour garantir cette aide continue. Leurs activités se concentrent sur des programmes de formation et de consultation destinés à des groupes cibles (chômeurs, ONG, jeunes, etc.) et également sur des projets d'investissement physique (reconstruction des mines abandonnées, construction du parc technologique, etc.).

Exemple de ville s'appuyant fortement sur les Fonds de l'UE, Gliwice illustre les côtés positifs et négatifs de ce financement. L'objectif général de la ville, à savoir traiter les priorités et demandes établies par l'UE, tend à favoriser des projets standardisés plutôt que des projets taillés sur mesure en se basant sur des évaluations locales. Une coordination étroite dans des domaines tels que le suivi du programme et l'analyse d'impact s'impose au niveau de la ville.



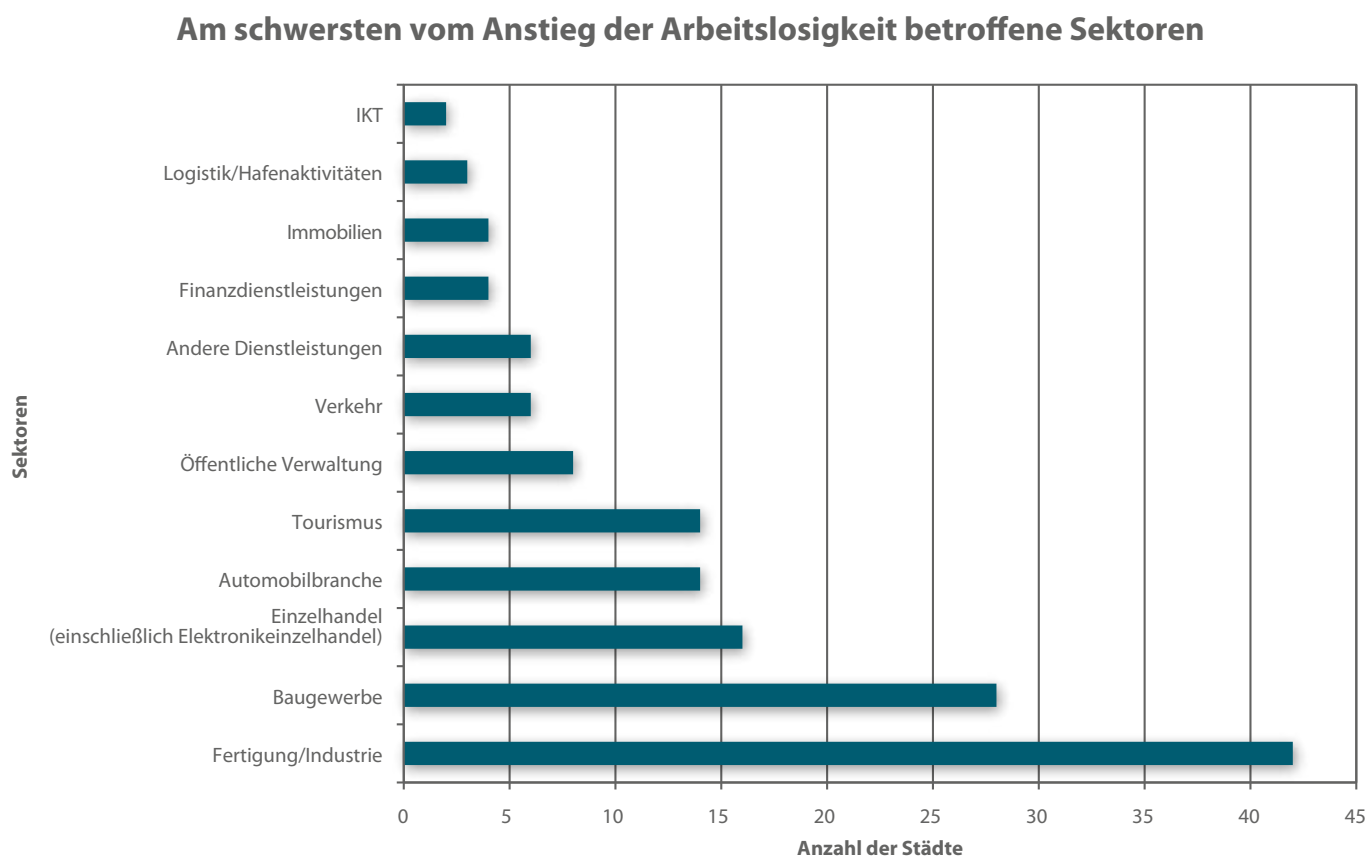
2.2.3. Des villes confrontées à la crise

La volatilité du contexte économique à l'échelle internationale, telle qu'elle est durement vécue par de nombreuses villes en temps de la crise, augmente la vulnérabilité des villes qui dépendent fortement des investissements directs étrangers aux changements intervenant dans la concurrence internationale. Il en est de même pour les villes qui dépendent d'un seul secteur, en particulier pour les industries traditionnelles du secteur de la fabrication ou de l'approvisionnement en matières premières. Les villes les plus vulnérables sont, entre autres, celles qui dépendent d'une base manufacturière monosectorielle en déclin. Elles sont confrontées à un besoin de se restructurer et de diversifier leur base économique tout en faisant face à l'exode de la main-d'œuvre et à une perte de capacité financière.

Une spirale négative a été amorcée par la délocalisation de la fabrication qui a entraîné des pertes d'emplois qualifiés et la destruction du capital humain. L'externalisation de la fabrication de composants spécifiques a eu des conséquences négatives similaires concrétisées par une perte de la connaissance tacite de la production et le remplacement du travail de production par une main d'œuvre qualifiée par du travail de montage peu qualifié.⁵⁶

De nombreuses villes, en particulier dans les pays de l'Europe centrale et orientale, et notamment dans l'ancienne Allemagne de l'Est, se sont vues confrontées à des problèmes de délocalisation et de décroissance de la population vers le milieu des années 1990. Une pression croissante exercée sur les villes européennes par la mondialisation et l'intégration européenne au cours des vingt dernières années

Figure 1 Pertes d'emploi dans les villes sous l'effet de la crise économique



Source: Les villes et la crise économique: une étude sur l'impact de la crise économique et les réponses développées par les villes partenaires d'URBACT II, avril 2010.

56 Calafati, Antonio, atelier 1 «Cities of tomorrow: urban challenges» (Villes de demain – Défis urbains), Bruxelles, juin 2010.

a entraîné une polarisation de la performance urbaine qui a été aggravée par le processus de l'élargissement. Des villes d'Europe centrale et orientale ont été confrontées au défi supplémentaire représenté par une concurrence accrue, ce qui est venu s'ajouter au défi de transformer radicalement leurs économies et leurs fondements institutionnels. Ce processus d'ajustement se révèle extrêmement difficile, en particulier pour les villes qui ne bénéficient pas d'investissements directs étrangers. La diminution importante subséquente des finances publiques a conduit à des situations d'urgence dans plusieurs de ces villes caractérisées par une infrastructure vieillissante, un taux de chômage élevé, des centres-villes désertés et une ségrégation croissante.

Les effets négatifs de la récente crise financière et économique, en particulier de la crise budgétaire, marqués par des budgets publics réduits et des politiques d'austérité combinées à un besoin croissant de dépenses sociales, ont amené d'autres villes (en particulier dans le sud de l'Europe du Sud) à se rapprocher d'une telle situation. Il n'est pas impossible que dans plusieurs de ces villes le pire soit encore à venir, car les économies de nombreuses villes reposent fortement sur la production manufacturière, l'un des secteurs les plus touchés par la crise (voir figure 1 page précédente).⁵⁷

2.2.4. La concurrence en tant que jeu à somme nulle

Les liens entre les villes en Europe sont nettement plus développés que sur d'autres continents⁵⁸. Ces dernières décennies, c'est ensemble que les villes d'Europe se sont développées et c'est aussi ensemble qu'elles ont plongé dans la crise. À l'avenir, compte tenu de la concurrence croissante, il est probable, sous l'effet de la relation de cause à effet cumulative impliquée, que les gagnants ne seront pas seuls à tomber dans une crise plus grave, mais qu'ils seront accompagnés d'un grand nombre de perdants.

La concurrence que se livrent les villes pour attirer des entreprises ou une main-d'œuvre hautement qualifiée peut aussi être un jeu à somme nulle ou à somme négative

dans lequel des villes se livrent une concurrence pour des ressources humaines et monétaires limitées dans l'espace européen. Une stratégie à faibles recettes fiscales risque non seulement de réduire les capacités d'amélioration de l'infrastructure, de développement de services publics de grande qualité et d'amélioration des conditions de vie pour la ville elle-même, mais aussi de miner les politiques budgétaires des villes avoisinantes. Les politiques trop expansives visant à attirer des investissements ou des ressources humaines ne peuvent que partiellement porter leurs fruits en raison de la concurrence et ne parviennent pas à générer suffisamment de revenus pour être durables sur une plus longue période.

2.3. Diagnostic – une polarisation sociale croissante

Les villes européennes sont traditionnellement caractérisées par une ségrégation et par une polarisation sociale et spatiale limitées en comparaison, par exemple, avec les villes américaines. Ceci est particulièrement vrai pour les villes situées dans des pays qui disposent d'un solide système social. De nombreux signes amènent toutefois à penser que la polarisation et la ségrégation sont en hausse. La crise économique a continué d'amplifier les effets de la mondialisation et le démantèlement progressif de l'État-providence dans la plupart des pays européens.

Bien que les niveaux de vie moyens aient augmenté au fil du temps, il existe des signes non seulement de disparités croissantes des recettes, mais aussi de paupérisation. À certains endroits, les populations locales sont frappées par une concentration d'inégalités: des logements de piètre qualité, un faible niveau d'éducation, le chômage et des difficultés ou impossibilités d'accès à certains services (santé, transports, TIC). Les finances publiques réduites dans de nombreuses villes ont engendré des politiques cycliques restreintes qui aggravent encore ces questions. Les possibilités sur le marché du travail s'amenuisant, il existe un risque d'intolérance et de polarisation croissantes entre ceux qui cotisent et ceux qui bénéficient des allocations sociales.

57 Calafati, Antonio, contribution thématique, *Cities of Tomorrow*, Bruxelles, décembre 2010.

58 ESPON-FOCI, rapport final.

AMSTERDAM – Repenser la politique de la diversité pour renforcer la cohésion sociale et surmonter le risque de ségrégation

À l’instar de la plupart des grandes villes européennes, Amsterdam est confrontée au défi de la cohésion sociale. Alors que d’autres villes se concentrent sur l’intégration des migrants, Amsterdam se veut plus ouverte, traitant toutes les minorités, y compris les migrants et autres groupes défavorisés ou victimes de discrimination, sur un même pied d’égalité.

Amsterdam a enregistré deux flux migratoires dernièrement: l’un en provenance des anciennes colonies, et principalement du Surinam, des îles antillaises telles qu’Aruba, Curaçao, Saint-Martin et les Moluques, et l’autre en provenance d’autres pays, l’un et l’autre étant motivés par le dénuement économique ou la répression politique.

Les politiques concernant les minorités ethniques dans ce pays, Amsterdam en tête, sont perçues comme étant généralement tolérantes. Mais les autorités de la ville viennent de passer d’une «politique des minorités» à une

«politique de la citoyenneté» centrée sur la personne individuelle. Ceci a notamment pour conséquence que les personnes qui agissent de manière plus autonome par rapport à leur groupe ethnique risquent d’affaiblir la cohésion interne du groupe.

Pour traiter ce défi, ainsi que celui du racisme et de la xénophobie en hausse, les autorités de la ville encouragent la participation de tous les habitants et la coopération avec eux, ainsi que la prise d’action pour délégitimer le racisme et la discrimination et s’y opposer. Plus que toute autre ville néerlandaise, la ville d’Amsterdam a entrepris une action positive pour soutenir les minorités ethniques, y compris les immigrés en provenance de pays non occidentaux et les réfugiés. L’action a inclus des mécanismes visant à recruter des personnes de nationalité autre que néerlandaise ou des personnes de nationalité avec des origines étrangères pour travailler dans les services publics (22 % du personnel aujourd’hui et 27 % à l’avenir).



Dans cette photo-collage, Fatima Elatik, conseillère municipale, prend la parole. On la voit, entourée par les femmes – les «regentesses» – qui appartenaient à l’équipe dirigeante des gouvernements municipaux au XVII^{ème} siècle. C’est une référence à l’esprit de l’âge d’or hollandais, qui est toujours très vivant dans la ville d’Amsterdam. Fatima Elatik est d’origine marocaine et elle joue un rôle très actif dans les politiques de la diversité.

La situation est très diversifiée en Europe et certaines villes sont plus fortement frappées que d'autres, notamment les pays de l'Europe centrale et orientale où la restructuration politique a conduit à de nouveaux modèles de ségrégation sociale et spatiale. Les villes les plus prospères d'Europe occidentale font aussi face au défi de la ségrégation et de la polarisation croissantes. Sur la base de données émanant de l'enquête de l'UE sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC – *European Union – Statistics on Income and Living Conditions*), il a été démontré que la part des personnes matériellement très démunies dans la population urbaine est plus importante que le reste de la population dans les États membres de l'UE15 (voir annexe 1 – Chapitre 2). En Belgique, par exemple, on observe une plus grande inégalité de revenus dans les villes et les «petits revenus» deviennent en réalité plus pauvres.⁵⁹

La polarisation est une question non seulement de riches et de pauvres, mais aussi de diversité culturelle, sociale et ethnique. La mondialisation a entraîné une circulation accélérée des personnes, des biens, des capitaux, des identités et des images, ainsi qu'une mobilité accrue des idéologies, des principes économiques, des politiques et des styles de vie. L'usage répandu d'applications sociales informatiques telles que Facebook a donné de nouveaux sens aux espaces et aux lieux. Il s'est produit un déplacement d'une société moderne basée sur la classe sociale vers une société urbaine post-moderne fragmentée où plusieurs groupes différents cohabitent, parfois sans interagir.

Le concept même de la cohésion sociale est mis à mal par ces développements. Dans un environnement urbain, une cohésion très forte peut régner simultanément avec l'intolérance, voire la violence, au sein de communautés ou de groupes particuliers. Une telle cohésion est restrictive, oppressive et exclusive et empêche la mobilité sociale. La cohésion sociale doit donc s'effectuer à différentes échelles et différents niveaux territoriaux et il convient de comprendre et de combattre les éléments négatifs éventuels. Cette cohésion doit se fonder sur des valeurs universelles telles que le partage des lieux et des services publics plutôt que sur des valeurs historiques liées à des identités nationales, religieuses ou ethniques.

Dans certaines situations, les parties les plus pauvres de la population ont été laissées pour compte ou menacent de l'être suite à des politiques conçues dans le but d'accroître l'attrait de villes qui se concentrent sur la modernisation des centres-villes et la construction de nouveaux écoquartiers, de parcs d'affaires ou de centres commerciaux, augmentant ainsi la ségrégation sociale et spatiale. Un exemple est la pauvreté énergétique. Sous l'effet de l'augmentation des prix de l'énergie, les personnes qui ont le plus besoin d'investissements en vue d'améliorer l'efficacité énergétique sont précisément celles qui ne peuvent se les permettre ou ne peuvent profiter des mesures d'encouragement fiscales. L'accessibilité des services, et notamment des transports publics, ainsi que de la culture tend aussi à être moins développée dans les parties les moins attirantes des zones urbaines, aggravant l'exclusion et l'isolement des plus démunis. La dépendance croissante à des initiatives privées et des organisations caritatives pour atténuer les problèmes liés à la pauvreté soulève des questions en termes de transparence et de démocratie, étant donné que plusieurs de ces organisations sont confessionnelles ou ont leur propre programme politique.

2.3.1. Ségrégation spatiale et logement

De bonnes conditions de logement sont essentielles pour qu'une ville et son agglomération soient attrayantes et vivables. Or, dans de nombreuses villes, il est de plus en plus difficile pour les personnes à bas revenus ou issues de groupes marginalisés de trouver un logement décent à un prix abordable en raison des processus de ségrégation spatiale, qui résultent de la polarisation sociale.

En Roumanie, par exemple, plus de 900 000 personnes disposent d'un espace pour vivre de 3 à 3,5 m², l'équivalent d'un lit et d'une demi-table⁶⁰. Les stratégies d'intégration sociale fondées sur l'éducation et la formation peuvent fonctionner dans des situations de pauvreté relative, mais elles ne fonctionnent pas dans des situations de pauvreté extrême et de ségrégation: «il est impossible d'apprendre les mathématiques dans une belle école, puis de rentrer dans une cabane et partager l'unique lit disponible avec quatre autres frères»⁶¹.

59 Source: IGEAT, projet sur la croissance et l'exclusion sociale financée pour le compte de la Politique scientifique fédérale de Belgique, projet de rapport final; les villes sont approchées en fonction de la classification NUTS 3.

60 Données tirées du recensement 2002, dans Berescu, Catalin et Celac, Mariana, *Housing and Extreme Poverty. The Roma Communities Case*, UAUIM, Bucarest, 2006.

61 Berescu, Catalin, atelier 1 «Cities of tomorrow: urban challenges» (Villes de demain — Défis urbains), Bruxelles, juin 2010.

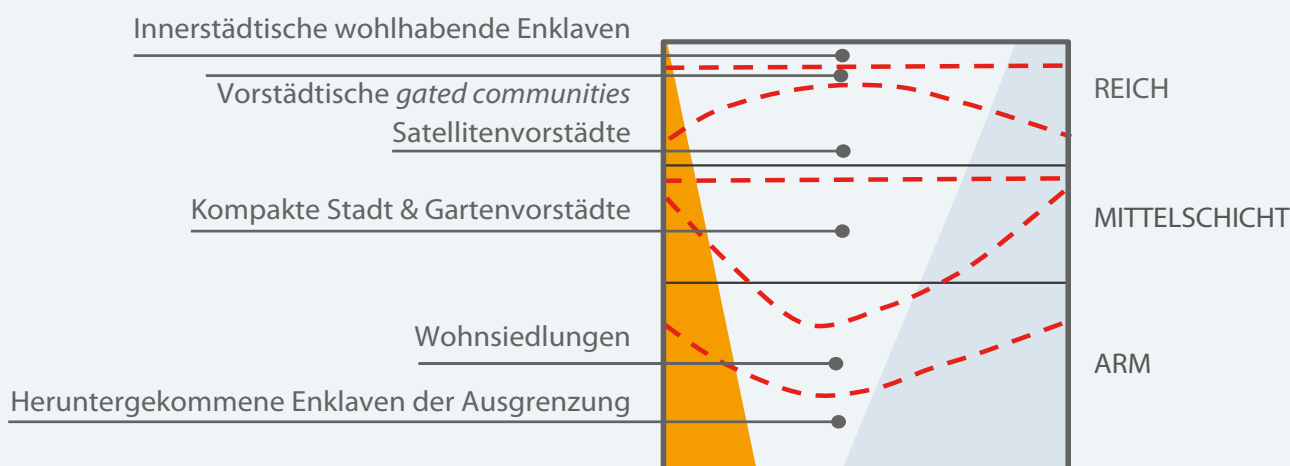
Les tendances socio-économiques et démographiques ont un impact sur l'armature spatiale de l'habitat, ce qui exacerbe la polarisation sociale, renforçant les liens entre des groupes socio-économiques spécifiques et les conditions et situations de logement spécifiques. Il s'agit d'un problème non seulement pour ceux qui vivent dans des conditions précaires, mais aussi pour ceux qui font face à une diminution de leurs revenus ou à une forte augmentation des prix sur le marché du logement. Il peut s'agir, par exemple, de personnes qui ont perdu leur emploi, de parents célibataires, de retraités, ainsi que d'un nombre croissant de jeunes qui subissent l'impact de la crise économique sur le marché de l'emploi.

Sous l'effet de la gentrification des centres-villes et du coût croissant du logement, il est de plus en plus difficile, pour un nombre croissant de personnes, de trouver un logement décent ou à un prix abordable à l'endroit où elles ont grandi. En France, la part représentée par les coûts du logement dans le budget des ménages a augmenté de 10% en 1960 à 30% en 2010 et représente pas moins de 37% pour les nouveaux venus sur le marché du logement⁶². Au cours de la période de 1994-2005, les coûts du logement dans l'UE15 ont augmenté d'un peu moins de 25% des revenus disponibles à un peu plus de 28%, soit une augmentation de quatre points de pourcentage. L'augmentation a toutefois été légèrement plus

Évolutions sociodémographiques en République tchèque entre 1990 et 2010⁶³

L'empreinte spatiale de la polarisation sociale suit en partie le modèle d'aménagement des régions urbaines de l'Europe occidentale, mais avec certaines caractéristiques spécifiques. Les grands ensembles (housing estates) qui hébergent un très grand pourcentage de la population nationale, notamment 30% en République tchèque, ont changé, passant d'une population de jeunes familles généralement issues de la classe moyenne au cours des années 1960 à 1980 à une population de personnes âgées et abritent de plus en plus les migrants et les populations

en transition. Des enclaves urbaines ségréguées ont vu le jour, en particulier dans les anciens quartiers de la classe ouvrière et dans les quartiers d'habitation implantés dans les anciennes régions industrielles en déclin. Parallèlement, la gentrification entraîne une modification de certains centres historiques attrayants, ainsi que certains quartiers spécifiques de centre-ville. Les personnes les plus riches habitent dans des zones haut de gamme au cœur des villes et dans les banlieues, tandis que les pauvres, parmi lesquels se trouvent la plupart des migrants et des personnes âgées, habitent de plus en plus dans des grands ensembles et des enclaves ségréguées et délabrées.



Champ jaune = migrants; champ gris = personnes âgées
Source: Maier, Karel, op.cit.

62 Le coût du logement, Informations sociales no 155, CNAF, Paris, 2009.

63 Maier, Karel, atelier 1 «Cities of tomorrow: urban challenges» (Villes de demain – Défis urbains), Bruxelles, juin 2010.

forte pour ceux qui se trouvent dans le quintile inférieur de la ventilation des revenus, puisqu'elle est passée d'un peu plus de 29% des recettes à quasiment 34%.⁶⁴

2.3.2. Une tendance à la marginalisation sociale

La complexité croissante des décisions politiques et l'augmentation apparente de l'influence des intérêts privés mondiaux ont conduit à une situation où la politique semble passer après les intérêts économiques. En conséquence, «on a de plus en plus l'impression que les élections démocratiques sont moins importantes (peu importe qui sera élu, les politiques seront plus ou moins les mêmes), ce qui incite les citoyens à se montrer de plus en plus passifs»⁶⁵. Les récentes émeutes urbaines et la mobilisation contre les décisions du milieu politique local sont des signes que les citoyens sont de plus en plus mécontents de la situation.

Par ailleurs, un nombre croissant de personnes n'ont pas l'impression d'appartenir à la communauté dans laquelle elles vivent. Les villes vont devoir faire face à un nombre élevé de laissés-pour-compte qui «décrochent» de la société. Un exemple de cette tendance est l'impression d'«absence d'avenir» que partagent de nombreux jeunes sans emploi et qui peut déboucher sur la violence urbaine. Les villes qui sont confrontées au déclin économique auront de grandes difficultés à faciliter l'insertion socioéconomique compte tenu du manque d'emplois et des budgets publics réduits. De nombreux chômeurs courent un risque de marginalisation et le danger est réel que les villes assistent à «un développement de sous-cultures fermées adoptant une attitude fondamentalement hostile à l'égard de la société principale, régie par différentes idéologies et différents codes sociaux allant des idéologies religieuses (ou quasi-religieuses) au gangstérisme (et au chevauchement entre ceux-ci)».⁶⁶

2.4. Diagnostic – épuisement des ressources naturelles

2.4.1. L'étalement urbain et la consommation de terres

L'étalement urbain est une forme spécifique d'occupation du sol qui résulte de la dispersion d'un habitat à faible densité et constitue l'un des principaux défis auxquels sont confrontées les villes⁶⁷. L'étalement urbain influence l'attractivité des villes, leur efficacité en ressources, leurs infrastructures de transport et le lieu d'implantation des services publics et privés. Qui plus est, il est très difficile à contrôler, les terres consommées du fait de l'étalement urbain se trouvant souvent en dehors des zones administratives des villes. Il n'est pas rare, dans de nombreux pays européens, que la réglementation en matière d'aménagement du territoire ou de sa mise en œuvre ne soit pas suffisamment stricte, permettant à des intérêts privés de mener des opérations obéissant à une logique de profit à court terme dans lesquels les biens publics communs ne sont pas évalués. L'Agence européenne pour l'environnement a exprimé de sérieuses préoccupations sur la progression de l'étalement urbain dans l'UE et la problématique de l'occupation du sol a gagné en importance dans les préoccupations européennes⁶⁸.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la progression continue de l'étalement urbain. De nombreuses personnes s'installent dans les zones périurbaines parce qu'elles y trouvent un logement de meilleure qualité avec une plus grande surface habitable par tête. Il existe toujours une grande différence dans la surface habitable moyenne par personne entre les villes de l'UE15 et celles des villes de l'UE12: 15 m² par personne en moyenne dans les villes roumaines contre 36 m² par personne dans les villes italiennes et 40 m² dans les villes allemandes⁶⁹. L'exode du centre-ville vers les zones périurbaines peut également résulter d'une recherche d'un environnement plus vert, plus attrayant et plus accueillant pour les familles.

64 *The Social Situation in the European Union 2009*, Eurostat, 2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-AG-10-001/EN/KE-AG-10-001-EN.PDF

65 Tosics, Iván, contribution thématique, *Cities of Tomorrow*, Bruxelles, janvier 2011.

66 Hall, Sir Peter, contribution à *Cities of Tomorrow*, Bruxelles, avril 2010.

67 Cf. projet URBACT «LUMASEC (Land Use Management for Sustainable European Cities – Gérer l'occupation des sols au niveau métropolitain: la clé pour des villes durables)» <http://urbact.eu/en/projects/metropolitan-governance/lumasec/homepage/>

68 L'environnement en Europe: état et perspectives 2010 – Occupation des terres (SOER 2010), Agence européenne de l'environnement, Copenhague 2010 [<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/land-use>].

69 Données des audits urbains 2001 et 2004.

La progression de l'étalement urbain est étroitement corrélée à la ségrégation spatiale. L'embourgeoisement croissant des centres urbains, par exemple, incite les gens à rechercher un logement plus abordable en dehors des centres-villes, tandis que les personnes issues de la classe moyenne et des classes supérieures peuvent se permettre de rester dans la ville centrale et vice versa, les classes sociales aisées désertant les centres-villes pauvres et délabrés. L'étalement urbain est également associé aux cas plus extrêmes de ségrégation spatiale prenant la forme d'un nombre croissant de zones résidentielles clôturées à l'intérieur et à l'extérieur des villes.

Le processus de privatisation dans les États membres de l'Europe centrale et orientale a incité des lotisseurs privés à construire massivement dans les zones périurbaines en se voyant imposer peu de contraintes sur le plan de la qualité architecturale, de l'occupation du sol ou des éventuels plans directeurs. Ces différents facteurs peuvent expliquer pourquoi l'étalement urbain est en progression tant autour des villes croissantes que des villes en régression⁷⁰. L'étalement urbain est également provoqué par le zonage commercial non coordonné dans les zones périurbaines qui résulte de systèmes fragmentés de gouvernement local et de planification dans lesquels chaque municipalité locale s'efforce de maximiser ses revenus locaux.⁷¹

L'étalement urbain a de nombreuses conséquences négatives.⁷²

L'étalement urbain complique l'organisation des services: les soins de santé pour les personnes âgées, l'enseignement primaire et secondaire pour les plus jeunes, etc. Ceci engendre *un risque accru d'isolement social*. Étant donné que l'étalement a souvent lieu en dehors des zones administratives locales, la base d'impôt qui finance les services publics ne peut concorder avec la répartition territoriale des usagers.

L'étalement urbain entraîne une augmentation de la consommation de l'énergie et des encombrements. La voiture personnelle est davantage utilisée aux endroits où il apparaît trop coûteux, compte tenu de l'étalement et de la faible densité de population, de mettre en place un bon service de transport public. Les améliorations de l'infrastructure routière apparaissent alors comme l'unique moyen de réduire les temps de déplacement et d'améliorer l'accessibilité, ce qui entraîne à son tour une intensification de l'étalement urbain, engendrant un cercle vicieux.

L'étalement urbain conduit à la ségrégation spatiale et à l'exclusion sociale. La distance jusqu'aux services de base tels que l'éducation, la santé et les services sociaux et le manque de transport public satisfaisant jusqu'au lieu d'habitation et aux lieux de travail et d'éducation rendent les personnes de plus en plus dépendantes de la voiture. L'étalement urbain exclut par conséquent les personnes qui ne peuvent se permettre d'utiliser ou de posséder une voiture et qui n'ont pas d'alternative à la marche, ou aux transports publics.

L'étalement urbain concourt à la perte de terres agricoles et au taux croissant d'imperméabilisation des sols, ce qui s'accompagne d'un accroissement des risques d'inondation dans les zones urbaines. Une telle consommation de terres agricoles est à prévoir un peu partout en Europe.⁷³

L'étalement urbain constitue l'une des causes de la perte de biodiversité et à la surexploitation des ressources naturelles. Le développement de l'infrastructure et l'étalement urbain se soldent par une expansion continue des surfaces artificielles dans toute l'Europe au détriment de l'agroécosystème, des pâturages et des zones humides⁷⁴. Notre pourcentage actuel d'exploitation des ressources naturelles réduit constamment la biodiversité et dégrade les écosystèmes et menace donc la durabilité des territoires urbains et ruraux⁷⁵.

70 Bauer, A., Röhl, D., Haase, D., et Schwarz, N., *Leipzig – Between growth and shrinkage* dans: Pauleit, S., Bell, S., et Aalbers, C., (éd.), *Peri-Urban Futures: Land Use and Sustainability*, Springer, Berlin, 2011.

71 Tosics, I. (2011), *Sustainable land use in peri-urban areas: government, planning and financial instruments* (utilisation durable des sols dans les zones périurbaines: gouvernement, planification et instruments financiers), dans: Pauleit, S., Bell, S., et Aalbers, C., (éd.), *Peri-Urban Futures: Land Use and Sustainability*, Berlin: Springer.

72 Sous-groupe thématique du groupe de travail sur la cohésion sociale et les questions urbaines, *Final Report on Urban and Development Sprawl (rapport final sur l'étalement urbain et le développement)*, juillet 2010.

73 Un consortium d'instituts travaillant sur les stratégies et le développement d'outils d'évaluation de la durabilité des liens entre la ville et la campagne, le projet PLUREL (*Peri-urban Land Use Relationships*) www.plurel.net

74 Entre 2000 et 2006, une perte d'agroécosystèmes, de pâturages et de zones humides de respectivement 0,9%, 1,2% et 2,7% a été enregistrée. Au cours de la même période, une augmentation de 8% des surfaces artificielles a été observée en Europe. *Inventory Corine Land Cover*, AEE, 2010.

75 <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/flyer-european-biodiversity-baseline-2014>

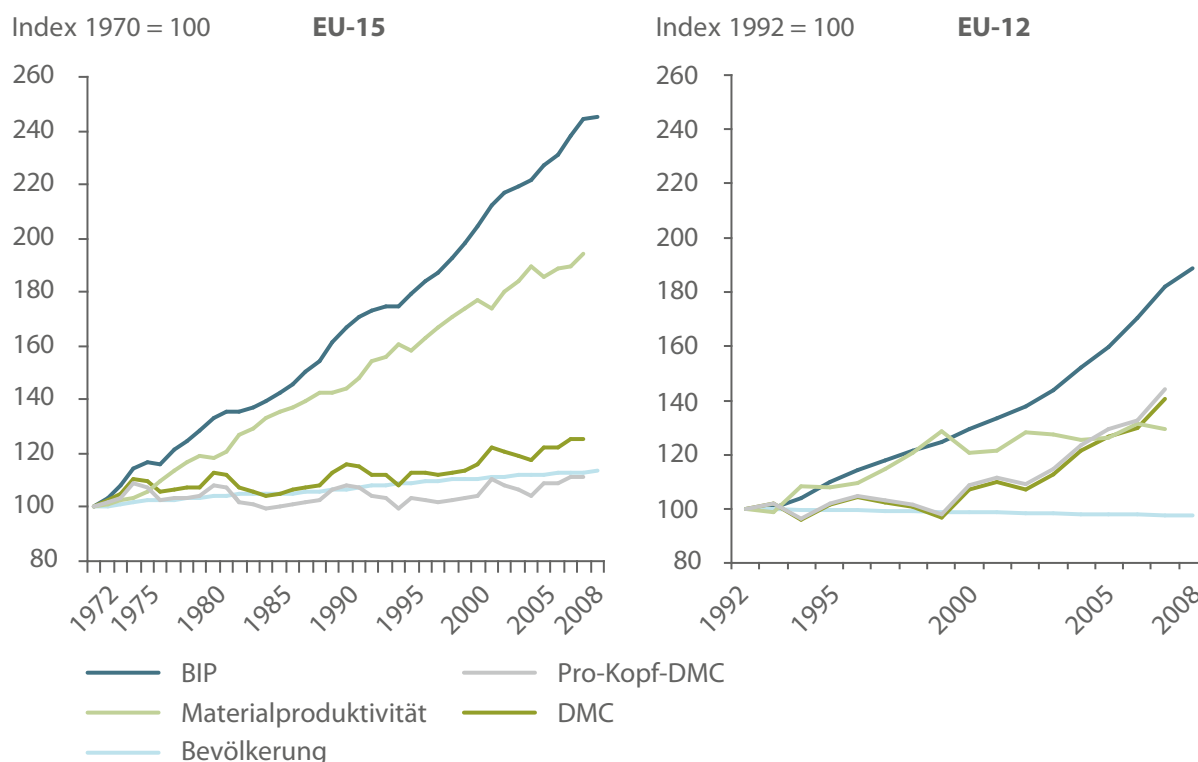
L'étalement urbain contribue au déclin économique du centre-ville traditionnel. La mixité fonctionnelle a toujours été une caractéristique des centres-villes européens. En fragmentant espaces de vie et espaces de travail et en poussant les entreprises ou les centres de recherche à l'extérieur des centres-villes, l'étalement urbain peut avoir une incidence négative sur la dynamique économique des centres-villes.

2.4.2. Des écosystèmes urbains sous pression

Les villes offrent, à de nombreux égards, des solutions pour un mode de vie plus durable, mais en dépit des améliorations de la qualité de l'air et de l'eau et des efforts déployés pour atténuer les effets du changement climatique et s'adapter à celui-ci, les villes européennes restent confrontées à bon nombre de défis environnementaux. En tant que moteurs de la croissance et génératrices de richesses, les villes consomment et utilisent également une quantité croissante de ressources matérielles.

La densité et la compacité des villes réduisent les besoins énergétiques à des fins de chauffage et de mobilité et offrent des possibilités pour une utilisation plus efficace des sols. Mais la densité en soi soulève d'importantes questions concernant la capacité de l'environnement à s'adapter à la concentration en déchets et à la pollution qui sont induites par la densité elle-même. Les écocycles naturels, en particulier celui de l'eau, sont perturbés par un manque de sol naturel et de zones humides. La pénurie de terres à l'intérieur des villes incite à s'étendre de façon non contrôlée en dehors des cœurs de ville pour des raisons davantage pécuniaires qu'environnementales. La production de déchets entraîne l'utilisation des terres pour les décharges. La concentration de particules fines dans l'air a des effets néfastes sur la santé. La pollution par le bruit est amplifiée par des concentrations d'activités, en particulier les transports et l'utilisation de matériaux durs et réflecteurs de son, ce qui provoque des problèmes de santé.⁷⁶

Figure 2 Tendances de l'utilisation des ressources matérielles dans l'UE15 et dans les nouveaux États membres de l'UE12 par comparaison avec le PIB et la population (EEA, 2010a)



CMD: consommation matérielle directe.

76 Agence européenne de l'environnement, *L'environnement européenne – État et perspectives 2010*, environnement urbain, Copenhague, 2010.

Pourquoi l'épuisement des ressources naturelles est-il source de préoccupation pour l'Europe?⁷⁷

D'une manière générale, la perte des écosystèmes naturels et la dégradation du sol endommagent un large éventail de services écosystémiques, notamment le recyclage du carbone et de l'eau, et l'approvisionnement en denrées alimentaires et en fibres. La sécurité alimentaire et la sécurité de l'approvisionnement en eau sont donc une préoccupation majeure. La fragilité des systèmes mondiaux d'approvisionnement alimentaire a été révélée au grand jour ces dernières années. Sous l'effet des crises alimentaires et économiques récurrentes entre les années 2006 à 2009,

le nombre de sous-alimentés dans le monde a augmenté, atteignant plus d'un milliard de personnes en 2009. La part de sous-alimentés dans les pays en développement qui avait commencé à baisser a repris un cours ascendant ces dernières années (FAO, 2009). Enfin, ces tendances risquent d'engendrer des conflits régionaux et de conduire à l'instabilité sociale. Les impacts potentiels sur l'Europe sont, entre autres, des changements dans l'abondance des espèces, le changement climatique, une demande accrue en ressources domestiques et une dégradation de ces ressources (telles que les denrées alimentaires et le bois) et l'immigration en provenance des pays en développement induite par la dégradation de l'environnement.

Un épuisement global des ressources naturelles conduit à une concurrence mondiale accrue pour les ressources. La compétitivité et la vulnérabilité futures des villes européennes sont dictées par la capacité des villes à évoluer vers une production et un mode de vie qui consomment moins de ressources, produisent moins de déchets et recyclent davantage. L'eau est déjà, par période, une ressource rare dans de nombreuses villes européennes et la pénurie d'eau va s'aggraver sous l'effet du réchauffement de la planète. La réduction de la superficie de zones humides, de bassins naturels et de terres non imperméabilisées, combinée à l'expansion des villes le long d'anciens bords de mer ou lits de rivière ou leur implantation le long des littoraux ou rives fluviales, augmente considérablement le risque d'inondation sous l'effet du changement climatique.

2.5. Un système de gouvernance diversifié

La façon dont les villes sont gouvernées varie fortement d'un État membre à l'autre: le nombre de niveaux administratifs ou de niveaux gouvernementaux varie de deux à quatre⁷⁸,

la taille moyenne de la population au niveau inférieur (communes ou municipalités) allant de moins de 2 000 à plus de 150 000 habitants. Bien que les pays qui ont un système de gouvernement à quatre niveaux aient généralement un plus grand nombre de municipalités, par exemple bien supérieur à 36 000 en France, 12 000 en Allemagne et 8 000 en Italie et en Espagne, le Royaume-Uni, qui est également un pays à quatre niveaux de gouvernement, ne compte que 406 municipalités⁷⁹. Dans certains pays, des structures intermédiaires additionnelles telles que des groupements de gouvernements du premier niveau ont été institués afin de faciliter la planification et l'action conjointes sur des questions stratégiques ou concernant les infrastructures communes.

Le nombre de niveaux gouvernementaux ne fournit pas une indication de l'influence du niveau municipal sur le système de gouvernement national. Les administrations locales puissantes sont celles qui disposent d'un niveau élevé d'autonomie politique et de contrôle sur leur budget par le biais de la taxation locale⁸⁰. Une grande autonomie fiscale n'est pas en soi synonyme de grande autonomie politique, celle-ci variant selon que les grands postes de dépenses offrant peu d'espace de manœuvre tels que l'éducation et les

77 Agence européenne de l'environnement, *L'environnement européenne – État et perspectives 2010*, <http://www.eea.europa.eu/soer/europe-and-the-world/megatrends/decreasing-stocks-of-natural-resources>

78 Pays à deux niveaux de gouvernement (un gouvernement central et un gouvernement régional): Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, Lituanie, Luxembourg, Malte et Slovénie; pays à trois niveaux de gouvernement: Autriche, République tchèque, Danemark, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Suède; pays à quatre niveaux de gouvernement: Belgique, France, Allemagne, Italie, Pologne, Espagne et Royaume-Uni.

79 Chiffres communiqués par le Conseil des communes et régions d'Europe sur la base des informations obtenues auprès de leurs associations membres.

80 *Deuxième rapport sur l'état des villes européennes*, op. cit.

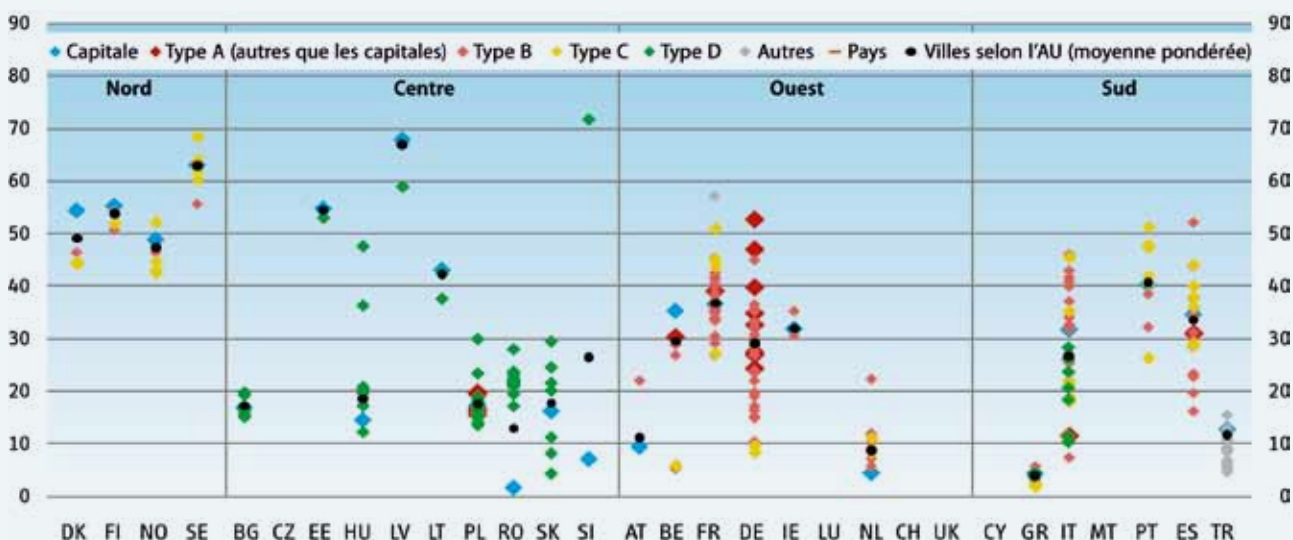
services de santé sont financés localement ou par un niveau supérieur de gouvernement. Dans certains pays, les (grandes) villes jouissent d'un statut spécifique porteur de ressources et responsabilités supplémentaires⁸¹.

Une vague de décentralisation a déferlé sur plusieurs États membres ces trente dernières années, mais dans de nombreux cas, les niveaux supérieurs du gouvernement ont profité de cette décentralisation pour de réduire les budgets et

accroître les responsabilités au niveau local. La décentralisation est associée à un plus haut degré de responsabilité, de flexibilité et d'efficacité, mais un degré de décentralisation trop élevé risque de ne pas convenir pour des tâches et des investissements plus complexes qui requièrent d'importantes ressources financières ou une grande coordination territoriale. Il existe également, un risque supplémentaire de bureaucratie excessive et de corruption⁸².

Figure 3 Part des recettes des rentrées des villes dérivées de la fiscalité locale

Par pays, macro-région et type de ville, 2004 (en %)



Remarque: type A= «métropoles principales»; type B= «centres régionaux»; type C= «plus petits centres»; type D= «villes et cités des régions en retard de développement» (voir point 2.1 pour plus d'informations; ici le type A a été subdivisé en capitales et autres villes).

Les villes dans les pays nordiques (Danemark, Finlande, Suède et Norvège) et les pays baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) dépendent davantage de la fiscalité locale (qui va de 40% à 70%) que les villes des autres parties de l'Europe; les villes suédoises tirent la plus grande part de leurs recettes de la fiscalité locale. La variation entre les pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est est

nettement plus prononcée, les taux des impôts locaux allant de 0% à plus de 70%. Les pays de l'Europe de l'Ouest montrent un modèle relativement hétérogène, allant de 5% à 55%. Parmi les États membres du Sud et les États non membres, les villes grecques et turques ne tirent qu'une petite partie de leurs recettes de la taxation locale (moins de 10% en Grèce et moins de 20% en Turquie), tandis que dans les villes italiennes, espagnoles et portugaises, la part locale est supérieure et il existe une plus grande variation entre les villes.

Source: Commission européenne, rapport «État des villes européennes 2010».

81 Deuxième rapport sur l'état des villes européennes, op. cit.

82 Deuxième rapport sur l'état des villes européennes, op. cit.

Les différences en matière de pouvoirs de réglementation et de financement donnent aux villes des possibilités très différentes pour agir sur les questions cruciales sur lesquelles se fondent leur attractivité et leurs développements économiques et sociaux, même si elles n'ont pas de compétence officielle pour celles-ci. Les ressources propres des villes sur le plan des ressources humaines pour la planification urbaine et stratégique varient fortement dans toute l'Europe. Le logement est l'une des questions les plus importantes pour les villes, mais toutes les villes n'ont pas forcément de compétences dans ce domaine.

2.6. Conclusions – un avenir plein de défis pour les villes de demain

Le modèle européen de développement urbain repose sur la cohésion économique, sociale et territoriale et la durabilité. Pourtant, un diagnostic de l'état et des perspectives des villes européennes permet d'identifier un certain nombre de menaces qui se présentent au modèle européen de ville tel qu'il est présenté au chapitre 1.

Les répercussions négatives de la mondialisation, les tendances à la baisse de la démographie et la crise économique menacent la cohésion économique, sociale et territoriale. Nous assistons à une hausse de la polarisation socio-économique et de la ségrégation spatiale. Il existe un risque marqué que la diversité de la population urbaine européenne entraîne une fragmentation sociale. Les systèmes de gouvernance qui n'ont pas évolué aussi rapidement que les besoins de gouvernance, couplés au rôle croissant des intérêts économiques privés, risquent d'entraîner un plus grand étalement urbain, une utilisation non durable des ressources et de l'énergie et une ségrégation spatiale accrue.

On ne peut ignorer les dimensions territoriales du développement urbain. La réussite d'une ville à s'adapter aux nouvelles conditions économiques ne dépend pas seulement de la ville elle-même, mais concerne aussi toutes les zones rurales qui l'entourent. Si on tient compte de la diversité des situations des villes en Europe, des carrefours mondiaux d'innovation aux sites manufacturiers abandonnés, il est clair que les villes font face à des réalités et des défis très différents. Si nous souhaitons préserver le modèle de développement urbain européen, il est très important que les villes en crise gèrent la transition vers des voies de développement plus durables. Nous avons besoin de politiques pour les villes en crise et de politiques pour les villes qui s'en tirent bien, faute de quoi nous risquons de nous trouver au-devant d'une Europe à deux vitesses avec d'énormes conséquences négatives sur le plan social, économique et environnemental.

Bien que, pour de nombreuses villes, les perspectives puissent apparaître sombres, il existe également des possibilités pour transformer les problèmes majeurs en défis plus positifs. Pour ce faire, les villes vont devoir gérer la transition vers de nouveaux modèles de développement écologiques, mais aussi inclusifs et économiquement durables. La compétitivité dans l'économie mondiale doit être conciliée avec des économies locales durables, ce qui exige que les principales compétences et ressources soient ancrées dans le tissu économique local. Il y a lieu de lutter contre la ségrégation sociale et spatiale. Les systèmes de gouvernance doivent être adaptés aux évolutions des tendances et inclure une approche territoriale. Les services publics et les stratégies municipales doivent s'adapter à des situations diverses en matière de budgets et de tendances démographiques (populations en régression ou migration croissante) ou de croissance économique assortie d'un nombre croissant de laissés pour compte.

3. Les principaux défis pour les villes de demain



3.1. Introduction – que dire sur les futurs défis?

Un *défi* est «une action ou une situation qui met à l'épreuve les capacités d'une personne»⁸³. Le terme «défi» est souvent utilisé comme euphémisme pour désigner un «problème», mais les problèmes ne deviennent des défis que s'ils sont reformulés en une action plus ou moins difficile à résoudre. Le même problème peut donner lieu à différents défis, par exemple si le problème est un incendie, le défi pourrait consister soit à déterminer le moyen de le fuir, soit le moyen de l'éteindre. Un même défi peut aussi traiter plusieurs problèmes; par exemple, si le défi est de garantir la mobilité urbaine durable, les problèmes traités peuvent inclure l'obésité et les problèmes de santé, la ségrégation et l'exclusion, les encombrements sur la route, etc.

L'*avenir* désigne ce qui doit encore venir. En ce sens, il peut s'agir de n'importe quoi survenant entre maintenant et l'éternité. Aux fins de notre examen, l'avenir est associé à la nature et à l'échelle des défis, ainsi qu'aux stratégies permettant de les relever. Le défi de la réduction des émissions de gaz à effet de serre a un horizon temporel unique; l'atténuation des effets négatifs du changement climatique en a un autre.

Les défis que rencontrent les villes de demain sont ceux qui auront, selon nous, le plus d'importance dans une perspective à long terme qui va au-delà de la décennie actuelle. L'avenir qui nous intéresse est celui qui va au-delà de ce qui est immédiat et au-delà de l'horizon de planification normal où de nombreux avenir possibles s'ouvrent.

Si nous sommes incapables tant de prédire l'avenir que de comprendre les situations spécifiques de chaque ville européenne, nous ne pouvons prévoir précisément les principaux défis futurs qui attendent nos villes. Cela nécessiterait la capacité de prévoir les événements perturbateurs et incertains. Les récents soulèvements dans le monde arabe, par exemple, ont totalement surpris la plupart des gouvernements des États membres et illustrent bien la façon dont des événements ou des chaînes d'événements imprévisibles peuvent avoir des conséquences profondes qui changent

considérablement une situation donnée ou modifient une voie de développement.

Cela étant dit, de nombreux facteurs générateurs des principaux défis actuels évoluent d'une manière stable et plus ou moins prévisible. À titre d'exemple, il est possible d'effectuer une projection précise du vieillissement de la population de l'UE sur une longue période, la mondialisation va continuer d'influencer fortement la localisation des entreprises et l'évolution du marché du travail et les simulations et modèles du changement climatique et de ses effets deviennent de plus en plus précis. Il est dès lors possible, à défaut de prédire, du moins d'avoir une bonne connaissance des types de défis auxquels nos villes seront confrontées.

Le présent chapitre se concentre sur ce que les experts considèrent comme étant les principaux défis à traiter par les villes pour parvenir à un avenir souhaitable. Nous n'avons nullement l'ambition d'être exhaustifs en ce qui concerne les défis qui attendent les villes de demain ni de faire des prédictions, et nous nous concentrerons sur les défis qui peuvent se concrétiser dans l'avenir non prévisible; nous voulons simplement sensibiliser aux types de défis que les villes rencontrent et rencontreront et qui influenceront fortement leur avenir.

Les défis ne peuvent être traités individuellement; leurs interconnexions et leurs contradictions doivent être dûment comprises. Il est rare que les défis puissent être isolés les uns des autres et traités indépendamment, étant donné qu'ils sont interconnectés et poursuivent souvent des objectifs en apparence contradictoires. Le défi consistant à transformer les villes pour qu'elles aient un bilan de carbone neutre, par exemple, doit également être compris en partant d'une perspective d'inclusion sociale dans laquelle la technologie verte doit être accessible à tous si nous voulons éviter la pauvreté énergétique et l'exclusion.

Nous aimerions également attirer l'attention sur la façon dont les défis sont formulés et sur le type de cadre de gouvernance mis en place pour les traiter. Un défi n'est jamais neutre. La façon dont il est formulé reflète des valeurs et des priorités.

Les défis doivent être formulés de manière à s'aligner sur notre objectif global de développement territorial durable dans des villes habitables dans toute l'Europe. Notre objectif global – ou notre base de valeur – est le modèle européen du développement urbain qui est présenté au chapitre 1 (voir point 1.5). Celui-ci devrait être reflété dans la façon dont les défis sont formulés.

Les défis pour les villes de demain ne constituent pas des problèmes à résoudre, mais bien des opportunités à exploiter. Le chapitre 2 a fait le bilan des menaces et des faiblesses des villes européennes. Dans le présent chapitre, nous attirons l'attention sur les points forts et les opportunités potentielles existant dans les villes européennes et nous présentons, pour nos villes de demain, des scénarii qui apparaissent à la fois souhaitables et possibles.

3.2. La ville plurielle, attrayante et lieu de cohésion sociale

3.2.1. Le potentiel de la diversité

Des flux d'immigration croissants, une population vieillissante, une multiplication de communautés réelles et virtuelles et une ségrégation économique, sociale et spatiale croissante peuvent conduire à la fragmentation des villes, entraînant la formation de communautés locales isolées, une perte de cohésion sociale et la formation de ghettos de toutes formes, tant riches que pauvres. Le défi pour les villes de demain consiste à rompre la ségrégation et à transformer la diversité en une force créative pour l'innovation, la croissance et le bien-être.

La diversité socio-économique, ethnique et culturelle peut avoir des effets positifs sur la cohésion sociale, la performance économique et la mobilité sociale. Plusieurs éléments dépendent de la perspective adoptée concernant la diversité. Toute la question est de savoir si nous considérons la ville comme un ensemble de problèmes ou comme un lieu de liberté et de créativité. La population urbaine⁸⁴, en particulier celle des migrants, ne doit pas être considérée

comme un fardeau et une source de déficit, mais bien comme une opportunité. Il existe une corrélation positive entre la part d'étrangers et la richesse économique urbaine⁸⁴ qui peut s'expliquer tant par l'attrait des immigrés pour les villes économiquement riches que par les opportunités économiques créées par la diversité.

Bien que l'intégration fructueuse des migrants dépende fortement des politiques et de la réglementation nationales, les villes ont un rôle essentiel à jouer en luttant contre les effets négatifs et en encourageant les externalités positives afin d'exploiter pleinement la créativité et l'innovation potentielles qui peuvent découler de la diversité. Des liens forts à exploiter existent entre la diversité et la cohésion territoriale et sociale d'une ville et sa compétitivité et son attractivité économiques. La coopération au-delà de frontières ethniques, socioprofessionnelles et socioculturelles, ainsi qu'au-delà des limites territoriales intraurbaines doit être encouragée. Des initiatives sociales sont requises pour améliorer les relations sociales et faciliter l'accès aux opportunités potentielles d'une ville hétéroclite.

La diversité concerne la culture, l'identité, l'histoire et le patrimoine. La population forme l'élément central de la ville; une ville doit donc être conçue pour tous ses citoyens et pas simplement pour l'élite, pour les touristes ou pour les investisseurs. Les personnes doivent être considérées comme un atout essentiel pour la ville et non comme un problème démographique ou social⁸⁵.

3.2.2. Faire de la diversité un atout dynamique

L'immigration et la diversité sont des sources de richesses. L'immigration, la présence de populations immigrées ou de minorités ethniques telles que les Roms servent souvent de prétexte pour alimenter des divisions politiques. Par temps de crise, on les accuse d'être à l'origine de la diminution des ressources fiscales locales, de voler les emplois des habitants locaux, de faire baisser le niveau des salaires, d'introduire la criminalité et l'insécurité dans les quartiers, etc. On oublie rapidement le rôle important qu'ils jouent pour stimuler la

84 Deuxième rapport sur l'état des villes européennes, pp. 15 et 16.

85 Boraine, Andrew, *Presentation of Cities of Tomorrow (Présentation de villes de demain)*, mars 2011.

Une vision de la ville plurielle⁸⁶

Les grands principes sur lesquels la ville plurielle se fonde, d'une part, sur le précepte «*Gnothi seauton*» («connais-toi toi-même») de Socrate, qui fut gravé sur le *pronaos* du temple d'Apollon à Delphes, et, d'autre part, sur la connaissance de l'autre. Nous devons travailler sur des stratégies de connaissance mutuelle entre toutes les cultures présentes dans la ville, et en particulier celles des jeunes, qu'elles soient européennes ou non, issues de la classe moyenne ou de la classe ouvrière (voire de la classe prolétaire dont la culture n'est pas forcément «pauvre»).

Dans une ville à facettes, il n'y a ni ghetto ni zone résidentielle clôturée et il n'y a pas non plus de délimitation stricte de territoires en fonction des différentes origines culturelles ou ethniques. Les villes diversifiées ressemblent à Montréal à la fin du XX^e siècle avec ses nombreux «villages ethniques», c'est-à-dire des quartiers porteurs de symboles d'identité culturelle (restaurants, épiceries). Dans d'autres villes, il existe une mixité culturelle et ethnique et des lieux de résidence qui reflètent différentes cultures⁸⁷, tandis que la diversité culturelle s'exprime dans les lieux publics et les magasins qui, lorsqu'ils n'appartiennent pas à l'exploitant, sont tenus par des personnes provenant de tous les continents. Quel que soit le magasin, vous pouvez y trouver un éventail de produits qui reflètent différentes habitudes (culinaires ou vestimentaires) et différents styles de vie.

Dans une ville plurielle, les espaces publics sont devenus des lieux de rencontre au sens le plus large du terme: du simple lieu d'observation mutuelle aux forums où les questions portant sur les dépenses budgétaires de la ville peuvent être

discutées librement puisque tout le monde est concerné par l'exercice du budget public en passant par les rencontres physiques, les interactions et la communication.

Dans une ville plurielle, la solidarité s'organise non seulement du haut vers le bas, par la généralisation d'une culture standardisée ou par la multiplication des caméras de vidéosurveillance, mais aussi, et bien plus encore, du bas vers le haut en facilitant et en encourageant des projets communs menés par et pour les habitants. Cette évolution de l'un vers l'autre mode de solidarité permettrait de réduire la nécessité d'un contrôle social vertical, tandis que les anciennes formes de contrôle social horizontal pourraient être restaurées. Les technologies de l'information et de la communication jouent un rôle important, les personnes les utilisant pour exprimer leur créativité et faire passer des messages sur leur culture; dans certains cas extrêmes, il faut ainsi s'assurer «que nous parlons les uns avec les autres d'une manière qui guérit, et non d'une manière qui blesse» (discours du président Obama à Tucson).

Dans une ville plurielle, les différents points de vue spatiaux et sociaux des habitants sont pris en compte. Aux yeux de ses habitants, il n'y a rien de mieux qu'une ville: c'est un kaléidoscope d'images, de visions, de points de vue. La ville est perçue différemment par différents types de personnes, ce qui influence en retour leurs utilisations du en retour «tissu urbain». Chacun aura son avis concernant les différents lieux tels que les endroits à éviter (parce qu'ils leur apparaissent être malsains ou laids), les lieux à privilégier (cafés, magasins, espace publics, musées) ou les parcours à suivre (pour rejoindre leur destination et/ou en raison de la présence de leurs endroits préférés sur ce parcours).

croissance⁸⁸. Il est essentiel de saisir la valeur potentielle de chaque groupe spécifique et de la façon dont il contribue à la croissance urbaine, notamment en créant une richesse qui se

fonde sur les atouts et les différences culturels des différentes communautés.

86 Sur base de la présentation et des contributions de Jan Vranken (université d'Anvers).

87 Par exemple, les maisons roms avec leur style architectural unique, voir présentation de Berescu, Catalin, atelier 1 «Cities of Tomorrow – Urban challenges» (Villes de demain – Défis urbains), Bruxelles, juin 2010.

88 «En 2008, 36,4% de la population et 42% de la main-d'œuvre de la ville de [New York] étaient des immigrés. Selon le récent rapport édité par le contrôleur de l'État, 215 milliards de dollars de l'activité économique en 2008 et 32% du produit brut de la ville (PBV) étaient attribuables aux immigrés de la ville de New York. La contribution de l'immigration au PBV a augmenté de 61% entre 2000 et 2008, ce qui témoigne d'un taux élevé de participation et de croissance de la main-d'œuvre dans les salaires. Les immigrés créent également plus de nouvelles entreprises que les habitants natifs, revitalisant les districts commerciaux de chaque quartier de la ville». Article rédigé par E.R. Fuchs, université de Colombie, dans: *New York Business* de Crain, 8-14 février 2010.

Certaines villes commencent déjà à utiliser la diversité comme levier pour stimuler la croissance et le progrès social. Le projet URBACT «Villes ouvertes»⁸⁹ vise à développer des stratégies permettant d'attirer et d'intégrer des travailleurs migrants qualifiés. Mais il se peut que les villes frappées par la crise économique éprouvent des difficultés à poursuivre de telles stratégies, en particulier si leur population considère les migrations non pas comme un atout mais bien comme un risque pour l'emploi local. *La ville plurielle est une ville attrayante.* La diversité n'est pas qu'une question d'origine ethnique ou géographique; c'est aussi une question de diversité sociale et d'expressions culturelles différentes.

3.2.3. Garantir une ville pour tous – la ville solidaire

La ville solidaire n'est pas forcément une ville où règne l'égalité totale et où vit une population homogène. La ville solidaire, c'est aussi une ville ouverte à tous et où les choix de chacun sont respectés. La problématique de la pauvreté et de l'accessibilité de certains quartiers doit être pensée dans un contexte plus large de diversité et d'inclusion. Ainsi, des quartiers trop homogènes ne peuvent accueillir des styles de vie alternatifs et peuvent parfois nuire à la créativité. La diversité doit être encouragée dans un contexte d'interaction et de respect. Certaines villes appliquent d'ailleurs des stratégies de mixité sociale, par exemple des interventions dans le secteur du logement.

Une vision de la ville créative

Les arts vivants et la culture sont clairement mis en avant dans la ville créative. L'offre culturelle, riche et diversifiée, est proposée tant par les institutions artistiques établies que par des groupes et mouvements artistiques de la rue.

La culture exprime la façon dont les habitants «vivent» leur ville: leur utilisation des espaces publics, l'art de la rue, la gastronomie, les événements communautaires, les festivals... ne sont que quelques-uns des éléments qui contribuent à une vie culturelle vivante. Celle-ci se manifeste sous diverses formes, de l'utilisation créative des espaces publics à l'éclairage de rue en passant par le mobilier urbain distinct. L'expression culturelle est encouragée.

Dans la ville créative, la culture est intégrée dans la fourniture de services publics. Une conception urbaine originale et des systèmes de signalisation innovants aident à identifier les lieux. La prédominance de messages émanant du secteur privé (publicité) est compensée et remplacée par la visibilité accrue des événements et des services publics et communautaires. Un tel environnement peut également profiter de systèmes d'orientation urbains unifiés. Les légendes et les histoires urbaines, qui sont toutes étroitement liées aux lieux et aident à le «construire»,



peuvent également être visualisées grâce à des statuettes, des messages ou des signes appliqués sur l'asphalte.

Dans la ville créative, l'esprit d'entreprise des nouveaux venus est encouragé, non seulement en tant que ressource économique, mais aussi en tant que défi culturel, concrétisé par des événements sociaux, et dans le cadre d'un effort politique et culturel constant visant à tisser des liens non seulement entre les communautés, mais aussi avec le reste du monde.

89 <http://urbact.eu/en/projects/human-capital-entrepreneurship/open-cities/homepage/>

Évoluer de la tolérance vers le respect, de la cohésion au sein du groupe vers la cohésion à l'intérieur de la ville et de la société au sens large, est l'un des principaux défis auxquels sont confrontées les villes de demain.

«La question peut-être la plus importante pour l'avenir des villes européennes est la suivante: dans quelle mesure la cohésion et l'exclusion, la polarisation et la diversité sont-elles associées à la tolérance et au respect entre les personnes et les groupes qui vivent, travaillent et visitent nos villes? Nous définissons la tolérance comme l'absence de conflit entre les personnes individuelles et les groupes et le respect comme un concept qui se rapporte à une attitude plus active avec une connotation nettement plus positive que la tolérance. Le renforcement des contacts sociaux entre des personnes individuelles de groupes sociaux différents, par exemple, implique également que ces personnes développent une perspective différente sur ces groupes (moins de stéréotypes, plus de tolérance ou peut-être même du respect)?»⁹⁰

La lutte contre la pauvreté ne doit pas remettre en cause la diversité et la mobilité sociale. Les villes doivent atteindre un juste équilibre entre l'éradication de la pauvreté et de la privation et la fourniture de logements dans des quartiers abordables, capables de s'adapter à des styles de vie alternatifs. Il est nécessaire d'éviter de stigmatiser les quartiers défavorisés et également de comprendre leur fonction d'espaces de transition pour les nouveaux arrivants, les jeunes et pour d'autres groupes moins riches qui ne peuvent se permettre de vivre dans des zones plus prospères des villes. Un grand défi pour la politique urbaine est d'assurer que ces quartiers jouent leur rôle d'espace transitoire sans permettre qu'ils ne se transforment en voies sans issue, sans mobilité sociale et sans liens avec le reste de la ville. Cette question est importante pour garantir l'intégration des nouveaux venus, pour offrir aux jeunes qui sont nés dans la ville la possibilité d'acquérir leur premier logement et pour assurer la diversité culturelle et sociale de la ville.

L'importance du logement social et public

Les systèmes d'aide publique pour le logement sont prédominants dans plusieurs villes. «Des stratégies intégrées visant à lutter contre l'exclusion du logement et l'impossibilité de trouver un toit sont essentielles dans les politiques d'après-crise pour construire des sociétés cohésives et écologiquement durables [...]. La problématique des concentrations d'exclus du logement et de sans-abri ne peut être traitée que par des programmes de logement et de réhabilitation urbaine afin de promouvoir des communautés durables et la mixité sociale»⁹¹. Dans la plupart des États membres, les municipalités sont tenues d'appliquer des programmes de logement social afin de garantir à tous l'accès à un logement décent. Dans certains pays, tels que la Suède et l'Autriche, la taille du parc de logements municipaux est importante (21 % et 14 % du parc national de logements respectivement). En France, une loi oblige les municipalités de plus de 3 500 habitants à fournir au minimum 20 % de logements sociaux⁹².



⁹⁰ Jan Vranken, contribution thématique, Bruxelles, 2010.

⁹¹ Commission européenne, *Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale*, 2010, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=fr>

⁹² CECODHAS, contribution à *Cities of Tomorrow*, juin 2010, et CECODHAS, *L'hébergement en Europe – Examen des systèmes d'hébergement dans l'UE 2011*, à venir.

3.2.4. Éradiquer la pauvreté énergétique et l'exclusion spatiale

Le logement social se compose à 90 % de bâtiments qui ont besoin d'être rénovés. Ces bâtiments se démarquent souvent par leur faible efficacité énergétique et le nombre de locataires qui vivent dans la pauvreté énergétique. Il est donc essentiel, pour lutter contre la pauvreté des plus populations les plus vulnérables tout en améliorant la qualité de vie de tous les citoyens, d'assurer une meilleure efficacité énergétique des bâtiments. Les villes se voient confrontées au défi de moderniser leurs parcs de logements existants et de trouver les solutions les plus adéquates tout en tenant compte de l'évolution technologique. Les solutions doivent par conséquent être souples, rentables et durables. L'efficacité énergétique peut jouer un rôle particulier dans les villes des États membres de l'UE12 où il existe toujours de nombreux grands blocs résidentiels très consommateurs d'énergie. Dans certains pays, des appartements ont été privatisés de sorte qu'une gestion collective efficace fait défaut et que les ressources nécessaires pour procéder à la rénovation sont limitées, voire inexistantes.

La modernisation de l'espace bâti est une condition nécessaire, mais insuffisante, pour garantir la qualité de vie et la durabilité, des quartiers et des villes sur le long terme. Par ailleurs, des investissements dans d'autres domaines que l'efficacité énergétique sont importants pour lutter contre l'exclusion. L'accessibilité aux transports et aux services publics et la disponibilité et la qualité des espaces publics et des aires commerciales sont d'autres facteurs très importants pour l'intégration et la qualité de vie.

Afin d'éviter les effets de confinement et l'immobilité sociale, il est essentiel de veiller à ce que tout le monde, et en particulier les très jeunes, ait accès à une éducation de qualité. Les principaux problèmes sociaux dans nos villes sont moins associés au niveau de revenu qu'à l'inégalité des ressources et des capacités. L'éducation maintient les citoyens engagés dans la société et dans la vie publique et fait office de contrepoids pour s'opposer à toute sorte de populisme. Les villes font souvent des efforts importants pour attirer et retenir des personnes hautement qualifiées provenant d'autres parties

du monde, mais il pourrait se révéler plus inclusif et moins coûteux de développer les talents qui existent déjà dans ces villes. De plus, les stratégies visant à attirer des investisseurs en fournissant une main-d'œuvre bon marché ne peuvent offrir un avantage qu'à court terme; à plus long terme, les avantages doivent se fonder sur les qualifications, les compétences et l'innovation.

3.2.5. Développer l'innovation sociale

Le développement de la créativité et de l'innovation fait partie de la stratégie classique d'une ville qui se voudrait à la fois attrayante et compétitive. La notion de «milieu créatif» est cependant parfois limitée à des groupes sociaux spécifiques: travailleurs dans le secteur de la connaissance ou des loisirs, artistes, etc. Mais dans le contexte actuel de crise économique et financière, l'innovation sociale offre une possibilité d'ouvrir l'espace public à la créativité et à l'innovation.

«Le champ d'application de l'innovation sociale est particulièrement important lorsque, dans un contexte comme le notre, de nombreuses institutions sont sous pression et lorsque de nombreuses problématiques sociales tels que la cohésion sociale, la création d'emplois, la dégradation dans le centre-ville et le chômage des jeunes semblent résister à toute solution orthodoxe»⁹³.

L'innovation sociale peut désigner à la fois les procédés sociaux d'innovation et l'innovation à vocation sociale proprement dite. Il s'agit tant d'un outil pour faire émerger et mobiliser la créativité des personnes que du résultat de leur action. L'innovation sociale concerne les demandes sociales qui ne sont généralement pas prises en compte par le marché ou les institutions existantes et qui touchent généralement les groupes les plus vulnérables de la société. L'innovation sociale est un concept large qui peut prendre de nombreuses formes: des projets élaborés par les citoyens eux-mêmes tels que de nouveaux parcours éducatifs pour les enfants et les jeunes issus de groupes défavorisés, des projets visant à améliorer la vie de groupes spécifiques, des projets liés aux changements sociétaux ou l'innovation systémique telle que les microcrédits⁹⁴.

93 Mulgan, Geoff et Landry, Charles, *The other invisible hand: Remaking charity for the 21st century*, 1995, cité par Jan Vranken, contribution thématique, Bruxelles, 2010.

94 Voir Bureau des conseillers de politique européenne, *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, Bruxelles, mai 2010.

Afin de promouvoir l'inclusion sociale, les villes doivent élaborer des systèmes sociaux qui permettent de mobiliser des groupes marginalisés. Avec des systèmes tels que la «Community Self Build Agency»⁹⁵ au Royaume-Uni, par exemple, les villes peuvent offrir aux chômeurs de longue durée des possibilités d'acquérir des compétences par le biais du travail au profit de la collectivité et de l'intégration dans un réseau sur la base de l'activité (par exemple à travers la construction de maisons par ces chômeurs). De telles initiatives peuvent être des tremplins vers d'autres parcours éducatifs ou l'engagement dans les activités économiques.

Il peut être difficile de financer des projets d'innovation sociale, le retour sur investissement étant difficile à évaluer en termes financiers directs, en comparaison avec des projets purement commerciaux ou des investissements matériels. S'ils sont limités en termes budgétaires, les projets nécessitent généralement une forte intensité de main-d'œuvre. Pour exploiter au mieux les atouts de l'innovation sociale, les villes sont confrontées à la nécessité de repenser la gouvernance et de formuler clairement les projets et stratégies d'innovation sociale dans leurs stratégies d'investissement globales. Un moyen d'y parvenir consiste à se concentrer sur la façon dont le public perçoit les aménagements urbains et sur l'ajustement des priorités en fonction des changements recommandés, même s'ils ne sont pas spectaculaires⁹⁶, ou encore de recourir à des processus participatifs plus larges tels que la budgétisation participative, l'établissement de prévisions impliquant les citoyens, etc. Le versement de fonds publics (ou la levée de fonds privés) peut servir de catalyseur pour mobiliser d'autres ressources (volontariat et participation) qui ont des retombées positives dans les activités sociales, politiques et économiques des villes.

3.2.6. Adapter la vie économique et sociale de la ville à une population vieillissante

La plupart des villes vont être confrontées au défi de l'adaptation aux besoins, aux demandes et aux exigences d'une population vieillissante. Les villes caractérisées

par une population relativement jeune verront aussi leur part d'habitants âgés augmenter. Ces derniers vivent plus longtemps et sont souvent habitués à une vie sociale et culturelle de grande qualité. Une grande partie de la population de personnes âgées aura cependant besoin d'une forme de prise en charge quotidienne.

Le vieillissement touchera différemment les villes en fonction du pouvoir d'achat, de la vitalité et du degré d'engagement des personnes âgées dans la société. Comme dans le cas de la diversité ethnique et culturelle, une population vieillissante mais socialement, culturellement et économiquement active ne doit pas être perçue comme un handicap. Si la combinaison du pouvoir d'achat et de la consommation des personnes de 50 à 65 ans constitue l'un des principaux moteurs de l'économie, les personnes de plus de 65 ans ont besoin de plus de ressources publiques. Mais les villes qui offrent un niveau élevé de qualité de vie, notamment en termes de climat, de loisirs et des services culturels et sociaux, ont le potentiel d'attirer un grand nombre de retraités qui contribueront à une économie résidentielle viable.

D'autres villes, moins bien dotées, risquent d'être confrontées à la fois à une baisse de la natalité et au départ de la partie plus active de la population, débouchant sur une augmentation du nombre de personnes âgées aux ressources économiques limitées. Ces villes doivent donc faire face à une demande accrue de services qui n'est pas compensée par les ressources fiscales adéquates, en diminution. Dans le cas d'une diminution de la population, les autorités locales risquent d'être confrontées non seulement à une baisse de leurs rentrées fiscales, mais aussi à la fermeture des magasins et de services privés et à la présence d'un nombre croissant de logements vacants. Les quartiers risquent d'être laissés à l'abandon, générant ainsi un cercle vicieux alimenté par le retrait des intérêts privés.

Les villes devront dans tous les cas répondre à une demande croissante en services sociaux, notamment en services de santé. Elles devront adapter les transports publics et améliorer

95 Assisté par un architecte, un groupe (d'une quinzaine) de personnes construit une maison communautaire. La plupart de ces projets s'adressent à des groupes de chômeurs de longue durée ou d'autres marginalisés tels que des personnes toxicomanes ou alcooliques avec lesquels un quasicontrat social est passé. Il relie les besoins de la communauté (par exemple, les besoins de logement) à un programme de réinsertion (par exemple, l'apprentissage d'un métier). De tels projets confèrent aux participants une certaine autorité, leur (re)donnent confiance en leurs capacités et les relient au monde professionnel.

96 Querrien, Anne, atelier 3 «Cities of Tomorrow – How to make it happen?» (Villes de Demain – Comment concrétiser?), Bruxelles, décembre 2010.

l'accessibilité aux lieux et aux logements publics. Les personnes très âgées auront besoin d'une prise en charge particulière, à cause notamment à la forte croissance du nombre de personnes souffrant de maladies neurologiques liées à l'âge. Pourtant, ces évolutions démographiques ne sont pas tout à fait négatives pour les villes. Le besoin de nouvelles formes de services et de soins de santé améliorés créera des opportunités d'investissements et de création d'emplois et offrira des possibilités à la fois pour le développement de l'innovation sociale et de l'innovation davantage axée sur le marché.

Outre le développement direct de services pour une population vieillissante, il est également nécessaire d'examiner la diversité de la population dans son ensemble. Les villes de demain devront non seulement veiller à ce que les personnes âgées soient bien intégrées dans la société, mais elles devront aussi se montrer attrayantes sur le plan de la qualité de vie et des possibilités offertes aux jeunes, et notamment aux jeunes familles. Il est essentiel de créer des conditions propices à l'intégration et à l'échange intergénérationnel. Les personnes âgées pourraient jouer ainsi un rôle crucial, dans le secteur du bénévolat par exemple, pour faciliter l'intégration de groupes jusqu'ici marginalisés en pourvoyant à leurs besoins supplémentaires de scolarité, en traitant avec les administrations, en aidant les nouveaux venus à découvrir le patrimoine culturel de la ville, etc.

Le rôle des personnes âgées dans l'intégration des migrants et des groupes marginalisés pourrait, dans une certaine mesure, contribuer à équilibrer des ressources publiques de plus en plus réduites et se révéler être un outil efficace dans la construction d'une vie de quartier propice à la cohésion sociale et inclusive. Il permettrait également d'améliorer la tolérance et le respect envers les populations immigrées, favorisant ainsi l'arrivée de nouveaux venus afin de compléter une population européenne vieillissante.

3.2.7. Attirer les jeunes et faire place aux enfants

Une concentration exclusive sur les besoins spécifiques des personnes âgées risque d'avoir des effets négatifs sur la capacité des villes à attirer des populations plus jeunes, à encourager l'envie des jeunes habitants urbains de fonder une famille ou pourrait inciter les familles avec enfants à s'établir dans des

zones périurbaines. Les villes qui ont le potentiel d'attirer des retraités aisés devront tout de même attirer des personnes plus jeunes afin de garantir le bon fonctionnement des services et d'assurer une plus grande prospérité à long terme.

Un modèle commun à de nombreuses villes européennes est celui où des jeunes, souvent célibataires, emménagent en ville, puis déménagent vers les zones périurbaines dès lors qu'ils fondent une famille et ont des enfants. Un défi pour les villes est d'amener les familles avec enfants à vivre dans les centres-villes. Des services de garde d'enfants et des écoles de bonne qualité, facilement accessibles, sont des éléments cruciaux pour une ville qui se veut accueillante pour les enfants. Un logement abordable et attrayant, adapté aux besoins des familles, est un autre élément important, tout comme le sont la présence d'espaces verts, les plaines de jeux et les rues qui ne mettent pas en danger l'enfant. Pour les familles, il devrait être possible de concilier vie professionnelle et vie privée, facile d'amener les enfants à la garderie sur le chemin du travail, facile de faire ses achats alimentaires et de ramener les courses à la maison, facile d'emmener les enfants au parc ou de se balader à vélo dans le quartier, etc. Le fait de mettre l'accent sur l'enfant profiterait aux personnes âgées et à l'attrait général des villes. Il pourrait également stimuler les taux de fécondité d'une manière générale.

3.3. Une ville verte et où il fait bon vivre

3.3.1. Une approche holistique des questions environnementales et de l'efficacité énergétique

Les villes ne sont pas que des moteurs du développement économique; elles n'ont pas d'équivalent concernant la fourniture des principaux ingrédients de la qualité de vie au sens large: environnemental, culturel et social. Les villes doivent gérer une multitude de défis environnementaux tels que la qualité de l'air et de l'eau, l'approvisionnement en énergie, les déchets et la gestion des ressources naturelles. À l'avenir, les villes pourraient également être en charge de l'approvisionnement alimentaire, en particulier dans un contexte de développement des chaînes de production et de consommation plus courtes et plus locales.

VÄXJÖ – Des politiques énergétiques durables, éléments d'un modèle complexe de gestion du changement urbain

La municipalité de Växjö, dans le sud de la Suède, se caractérise par une superficie urbaine dense et cohésive (15 km², 63 000 personnes), une vaste surface rurale (1 900 km², 20 000 personnes), une croissance démographique de 1 à 2 % par an et une population d'immigrés de 18 %.

Les personnes morales chargées de gérer les défis locaux sont la municipalité de Växjö, le comté de Kronoberg, l'université de Växjö, les entreprises (quelque 8 000, généralement des PME) et les ONG. Elles ont notamment répondu aux défis posés par la politique d'énergie durable par l'adoption d'une stratégie environnementale à long terme. Celle-ci comprend des documents stratégiques rédigés en collaboration avec les habitants et des représentants des instances publiques, du secteur privé et du milieu universitaire, qui intègrent des politiques, des objectifs, des mesures et des indicateurs de succès interconnectés les uns aux autres. Le document principal, qui date de 2006,

est un programme environnemental global. Il propose une politique destinée à gérer les défis environnementaux, qu'ils soient locaux ou plus généraux, à travers une structure en trois grandes parties: «Vie vivante» (*Living Life*), «Notre nature» (*Our Nature*) et «Växjö sans combustible fossile» (*Fossil-Free Fuel Växjö*).

À ce jour, les émissions de dioxyde de carbone par habitant ont chuté de 35 % en dix ans, parallèlement à une croissance économique de 69 % (2008). Les mesures prises ont inclus également l'assainissement du lac Trummen, la construction d'un système urbain de chauffage et de refroidissement sans combustible fossile, l'édification de maisons en bois à plusieurs étages, l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et la planification d'une circulation automobile respectueuse de l'environnement. Växjö est convaincue que sa stratégie pourrait être transposée dans des villes de même taille ou plus petites.



Une vision de la métropole plurigénérationnelle⁹⁷

«La nouvelle métropole sera plurigénérationnelle. On y trouvera toujours une certaine forme de regroupement et de différenciation du mode de vie par les différents groupes d'âge, les étudiants vivant dans des quartiers plus abordables, mais accédant facilement aux points stratégiques et les personnes âgées, à l'exception des plus riches, organisant une vie collective dans des quartiers plus périphériques. Des unités de logement plurigénérationnelles existeront dans les centres-villes, dans des bâtiments dotés d'une bonne infrastructure de

services techniques et sociaux où les seniors donneront des cours et assureront la garde des enfants dans le cadre d'activités de bénévolat.

Des centres culturels publics élaborent aujourd'hui, avec les citoyens, des activités permettant de découvrir les richesses locales, voire même mondiales. Ce sont des lieux d'apprentissage, de création ou d'expérimentation des nouvelles technologies. Ce sont des espaces publics tels que des théâtres, des cinémas ou des cafés, mais ils sont exploités comme des institutions culturelles par le biais de partenariats public-privé.»

Une ville est un lieu où les nombreux composants de l'écosystème naturel sont liés de manière unique avec ceux du système social, économique, culturel et politique. Une ville doit donc pouvoir concilier les activités économiques et la croissance avec les aspects culturels, sociaux et environnementaux de la vie urbaine. De même, une ville doit pouvoir combiner styles de vie urbains et exigences écologiques. En tant que nœuds de concentration de la consommation et de l'innovation, les villes peuvent jouer un rôle essentiel pour stimuler l'émergence de comportements et de modes de consommation plus «verts».

L'amélioration de la résilience des systèmes urbains passe également par une réhabilitation progressive du parc de logements existants qui tiendrait compte de contraintes environnementales telles que l'atténuation de l'impact du changement climatique et même l'adaptation à celui-ci. Assurer que les coûts de logement restent abordables, dans le but d'éviter l'exode vers les banlieues, est également un défi majeur.

Préserver l'environnement des villes et en faire des lieux où il fait bon vivre est un processus complexe, qui ne se réduit pas à la réduction des émissions de CO₂. Le changement climatique est un élément important qui pousse les villes à devenir plus efficaces sur le plan des ressources. À l'instar de tous les autres acteurs économiques, c'est aux villes qu'incombera la responsabilité de réduire les émissions de CO₂. Les villes sont également, à de nombreux égards, les mieux placées pour

intervenir dans l'utilisation des ressources naturelles, et en prévenir les abus, et ont ainsi un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. La réalisation collective des objectifs climatiques mondiaux permettra de réduire les risques d'inondations et de sécheresses, préviendra les risques de mouvements migratoires incontrôlés de réfugiés climatiques ainsi que d'autres effets indésirables liés à la multiplication de conditions atmosphériques extrêmes. Mais la réduction des seules émissions de CO₂ engendre peu d'avantages directs pour les villes.

Pour les villes, l'amélioration de la qualité de l'air, la réduction des encombrements sur la route et la préservation de la santé des habitants sont autant d'exemples des effets bénéfiques directement liés au développement de pratiques plus écologiques. La pollution atmosphérique provoquée par les particules fines est associée à plus de 450 000 décès prématurés par an dans les vingt-sept États membres de l'UE⁹⁸. Selon une récente étude sur la qualité de l'air dans vingt-cinq grandes villes de l'UE, si les lignes directrices de l'OMS relatives à la pollution de l'air étaient appliquées, on observerait une augmentation de vingt-deux mois en moyenne de l'espérance de vie des plus de trente ans ainsi qu'une réduction des dépenses de santé permettant une économie de plus de 30 milliards d'euros chaque année⁹⁹. L'occurrence de l'asthme et d'autres problèmes respiratoires pourrait également être diminuée, notamment chez les jeunes.

97 Anne Querrien, contribution au troisième atelier «Cities of Tomorrow – How to make it happen?» (Villes de Demain – Comment concrétiser?), décembre 2010.

98 Étude réalisée par le centre thématique européen sur l'air et le changement climatique (ETC/ACC) de l'Agence européenne de l'environnement (AEE).

99 Projet d'étude Aphekom, financé conjointement par le programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique de la Commission européenne.

Vision d'une ville compacte et écologique

«L'habitat groupé constitue une base importante en vue de l'utilisation efficace et durable des ressources. Ce but peut être atteint en utilisant des méthodes de planification urbaine et régionale qui empêchent l'étalement urbain. Dans ce contexte, il faudra veiller avec grand engagement à gérer l'offre de terrains et à contenir toute tendance à la spéculation. Dans ce contexte, l'aménagement de quartiers urbains mixtes d'habitat, d'activités professionnelles, de formation, d'approvisionnement et de loisirs apparaît comme étant particulièrement durable.» [Charte de Leipzig sur la ville européenne durable]¹⁰⁰

La ville compacte et écologique offre un paysage urbain intéressant, une mixité des fonctions qui assure un bon niveau de santé publique et une bonne qualité architecturale et conceptuelle dans son environnement

bâti (espaces publics, bâtiments et habitat). Elle permet d'accéder facilement aux espaces verts et à des espaces ouverts à tous. Elle prend soin de ses sites et monuments historiques et en fait bon usage.

Les citoyens n'étant plus contraints de se rendre en dehors de la ville pour trouver des espaces verts, ils retournent vivre dans les centres et ne doivent plus prendre leur voiture pour se rendre sur leur lieu de travail ou dans les lieux de loisirs. Ils peuvent en effet facilement bénéficier de moyens de transport public propres et adaptés qui fonctionnent efficacement grâce à la plus forte concentration d'usagers potentiels. Ces économies réalisées dans le transport libèrent plus d'espace public et rendent les villes plus propres et plus sereines. La campagne se voit en outre épargnée par l'étalement urbain et est préservée au profit de l'agriculture, des forêts et de la nature.



L'obésité est un autre problème majeur de santé publique dans le monde occidental, une série de maladies associées à l'obésité entraînant des décès prématurés et des coûts croissants pour les soins de santé. La généralisation de la mobilité non motorisée permettrait de réduire non seulement

la pollution de l'air, mais aussi l'obésité tout en améliorant le niveau général de santé et de bien-être physique de la population. Une réduction des encombrements comporterait également des avantages économiques en permettant une utilisation plus efficace et plus productive du temps.

¹⁰⁰ La charte de Leipzig sur la ville européenne durable est un document stratégique essentiel dans le domaine du développement urbain qui a été proposé par la présidence allemande du Conseil de l'UE et adopté par les ministres en charge du développement urbain [<http://www.eukn.org/content.jsp?objectid=137575>].

Vision de modes de consommation durables¹⁰¹

La ville du futur est menée par le principe de la «subsidiarité énergétique». En 2050, les villes une très grande efficacité énergétique. La faible demande en énergie (chauffage, réfrigération et électricité) sera essentiellement couverte par partir de diverses sources locales et régionales d'énergie renouvelable, ainsi que par la cogénération. Des réseaux électriques intelligents offriront des solutions décentralisées.

Les nouveaux bâtiments ne consomment pas d'énergie à base de combustible fossile; la plupart d'entre eux produisent leur électricité. Ils sont dotés d'installations permettant d'abriter des moyens de transport respectueux de l'environnement tels que les vélos. Un «guide de l'utilisateur» est édité pour chaque bâtiment et remis à chaque locataire. Les bâtiments plus anciens sont rénovés et ont une consommation énergétique qui ne

dépasse pas les 50 kWh/m²/an. La pauvreté énergétique a considérablement diminué.

De nouveaux modèles de consommation ont été adoptés en 2050. Les magasins de proximité ont fait leur réapparition dans toutes les villes et les centres commerciaux ont quitté les banlieues. Les marchés aux fruits et aux légumes hebdomadaires se sont développés. Les magasins spécialisés ont retrouvé leur place dans les centres-villes et une grande partie des achats d'équipements ménagers s'effectuent en ligne. Les services logistiques se sont améliorés: le courrier est délivré exclusivement par voie électronique, mais les services de livraison des biens ont été développés, tandis que l'utilisation de la voiture régresse. La terre agricole est réservée à la production non seulement de denrées alimentaires, mais aussi de matériaux et d'énergie. La production de viande a baissé, tandis que les régimes végétariens et pauvres en viande ont augmenté.

L'efficacité énergétique des bâtiments est par ailleurs directement associée à l'inclusion sociale et à la réduction de la pauvreté énergétique.

La qualité de l'environnement s'inscrit dans une approche intégrée de l'attractivité et du bien-être. Une meilleure efficacité énergétique réduit la vulnérabilité économique et énergétique des villes. Le développement d'innovations, de technologies et de services associés à l'efficacité énergétique constitue un moteur pour une économie locale plus écologique. Une ville aménagée dans l'idée de faciliter les déplacements à pied et à vélo, qui offre une bonne qualité de l'air et de l'eau, un grand nombre d'espaces verts et un espace bâti de grande qualité est aussi une ville attrayante, tant pour ses habitants que pour les entreprises.

La croissance urbaine «verte» nécessite à la fois des stratégies d'innovation technologique et des stratégies d'innovation sociale qui doivent être conçues en pensant à l'aménagement global de l'espace urbain. Il n'est pas possible de dissocier les aspects environnementaux des questions démographiques, économiques, sociales, culturelles et esthétiques. La mobilité écologique et propre doit tenir compte

des besoins à la fois des personnes âgées ou des familles avec de jeunes enfants et des exigences des magasins et des petites entreprises. L'utilisation de technologies fondées sur les énergies renouvelables telles que les panneaux solaires ou les éoliennes doit respecter le patrimoine architectural et culturel ainsi que le potentiel touristique de la ville. Les éco-quartiers doivent être abordables et ouverts à la mixité des fonctions et des groupes socioéconomiques de façon à éviter toute ségrégation spatiale. La nécessaire modification progressive du parc de logements existants afin de réduire la consommation énergétique et de l'adapter aux nouvelles conditions environnementales ne doit pas entraîner une augmentation dramatique des coûts du logement afin d'éviter l'exode vers les régions périphériques.

3.3.2. Rendre la mobilité durable, inclusive et saine

Le développement de la mobilité durable est un défi important pour les villes de demain. La mobilité durable inclut plusieurs dimensions et composants: des systèmes de transport public durables, efficaces sur le plan de

101 Villes énergétiques, atelier 2, «Cities of Tomorrow – Visions and models» (Villes de demain – Visions et modèles), Bruxelles, octobre 2010.

Vision de la ville respectueuse de l'environnement¹⁰²

Alors que la densité reste élevée dans nos villes, un rêve est devenu réalité: la verdure envahit les villes et stimule la vie et l'écologie urbaine. Des zones urbaines complètes sont devenues de vastes réseaux de zones et de corridors bleus et verts; la végétation grimpe sur des millions de mètres carrés de surface de toit et envahit les murs, exploitant toute niche possible.

Les habitants aiment leur «biotope urbain» et profitent de la diversité des espaces verts et des zones aquatiques, allant des vastes parcs et zones naturelles aux petits jardins familiaux en passant par les parcs miniatures ou les plantes en pot sur les terrasses de toit. Cet environnement offre une multitude d'utilisations différentes et contribue au maintien de la santé des personnes, ce qui concerne toutes les générations. Les parents jouent avec leurs enfants sur les nombreuses plaines, les familles, petites ou grandes, se réunissent autour d'un barbecue dans les jardins publics, les personnes âgées observent les oiseaux sur un banc dans un parc tout près de chez eux et rencontrent leurs amis, les plus jeunes se réunissent à la sortie de l'école sur les places vertes ou plongent dans les eaux fraîches du port pour se baigner, tandis que d'autres font de l'exercice ou une balade à vélo sur le circuit vert ou descendent le cours d'eau en bateau. Les espaces verts agréables et sûrs ont encouragé les hommes et les femmes à passer plus de temps à l'extérieur et ont stimulé la vie sociale dans la ville. La plupart de ces lieux sont publics et chacun en profite donc aisément. Une vie en accord avec la nature trans-

forme la ville en un lieu attrayant où il fait bon vivre; les habitants en sont fiers et s'identifient fortement à leur ville.

Mais la ville «verte» a encore bien d'autres choses à offrir. En envahissant nos villes, la nature a fourni de nombreux services complémentaires gratuits. Elle a permis de réduire le recours à des solutions technologiques coûteuses et a permis aux villes de s'organiser de manière plus intelligente. Les murs et les toitures couverts de verdure ne sont pas seulement attrayants, mais ils isolent aussi les bâtiments contre le froid et la chaleur, ce qui aide à réaliser des économies d'énergie et réduit ainsi l'empreinte écologique des villes. Dehors, les arbres sont une source d'ombre et d'air frais, ce qui est important pour faire face à un avenir susceptible d'être marqué par des vagues de chaleur plus nombreuses dans plusieurs régions européennes. Les espaces verts urbains permettent aux habitants de respirer. Les arbres et les buissons filtrent les particules de l'air; la végétation dense atténue le bruit et dissimule les nuisances visuelles. La verdure est abondante dans les villes de demain et l'asphalte et le béton sont en nette régression pour se limiter au minimum. Les racines des végétaux pénètrent dans le sol et l'eau résultant des pluies abondantes peut aisément s'y écouler, ce qui évite les inondations. Des étangs et des zones humides urbaines absorbent également l'eau des pluies et permettent d'éviter une modernisation coûteuse du système d'évacuation des eaux. Certains espaces et murs écologiques recyclent même nos eaux usées tout en ayant un aspect plaisant et en offrant un habitat pour la faune et la flore sauvages.

l'énergie et abordables; un environnement conçu pour les modes de transport doux tels que le vélo et la marche; l'accès aisé à tous les quartiers à pied, à vélo ou en transport public; des réseaux de transport locaux bien reliés aux réseaux régionaux; des réseaux périurbains qui s'inscrivent dans le contexte du développement urbain et de l'aménagement du territoire global; et des pôles de transport qui bien intégrés avec les activités sociales, culturelles et économiques, et notamment les loisirs. L'infrastructure de mobilité doit être développée dans une

perspective de long terme dans laquelle les besoins futurs et les développements urbains, spatiaux et technologiques futurs sont pris en considération.

La mobilité durable doit s'inscrire dans une approche intégrée. La réduction des encombrements liés à l'usage de la voiture est importante du point de vue de la santé, mais la réduction des émissions de CO₂, de la pollution et du bruit ne sont pas les seuls éléments concernés; réduire les encombrements, c'est aussi donner aux citoyens la possibilité de reconquérir la ville.

102 Georgi, Birgit, Agence européenne de l'environnement, contribution à *Villes de demain*, janvier 2011.

Vision de la transformation de l'infrastructure de trafic surannée en espaces publics¹⁰³

«À quoi ressemblera la mobilité après le pic pétrolier dans une société post-pétrolière?

Le trafic automobile individuel hérité du passé aura considérablement baissé. La voiture ne sera plus la forme la plus populaire de mobilité chez les jeunes et, plus important encore peut-être, elle ne sera plus perçue comme un symbole de statut social.

Les espaces monopolisés par le trafic, dans nos villes dépendantes de l'automobile, offrent un énorme poten-

tiel de redensification ou de réaffectation de ces zones en espaces publics. Le réseau de circulation surdimensionné et obsolète du XX^e siècle va-t-il devenir l'ossature d'une structure d'espaces publics et de parcs du XXI^e siècle tout comme les murailles des cités médiévales se sont transformées en lieux de promenade pour la société civile du XIX^e siècle?

La *High Line*, à New York, une ancienne voie ferrée aérienne, a été transformée de manière permanente en parc linéaire et a été reconnue comme modèle à suivre pour de futurs espaces publics. Dans la région de la Ruhr, l'autoroute A40 a été fermée pendant un week-end dans le cadre de la campagne RUHR 2010 – Capitale européenne de la culture».

Les encombrements sont inefficaces sur le plan de l'utilisation des ressources; ils consomment de l'énergie et provoquent une pollution superflue, tout en entraînant un gaspillage de temps et d'espace. Ils diminuent en outre l'attractivité d'un lieu et sa qualité de vie¹⁰⁴. Les routes à forte densité de trafic sont effectivement des barrières qui coupent les villes de part en part, isolant des quartiers et les rendant moins attrayants.

Une technologie plus respectueuse de l'environnement seule n'est pas la solution: avec l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules et l'apparition de voitures électriques plus abordables et mieux adaptées aux besoins des consommateurs, il existe un risque que le trafic automobile augmente, entraînant certes une diminution des émissions de CO₂, de la pollution et du bruit au niveau local, mais aussi une intensification des encombrements. À l'échelle mondiale, des niveaux élevés d'émissions de CO₂ continueront d'être générés tant que la production d'électricité ne sera pas totalement «verte».

La mobilité non automobile doit devenir plus attrayante. Les villes sont donc confrontées au défi du changement de comportements et de valeurs en matière de mobilité, tant

chez les habitants urbains que ceux qui effectuent des allers-retours au quotidien. Cette tâche est loin d'être aisée. L'attrait de la mobilité non automobile doit être augmenté, tandis que celui de l'usage de la voiture individuelle diminué à travers des arguments tant sociaux qu'économiques.

Pour que la mobilité non automobile puisse être rendue plus intéressante, il est nécessaire de rendre le *transport public accessible*, tant dans la ville que dans son bassin d'emploi, et d'étendre cette accessibilité aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux parents avec de jeunes enfants. Ceci repose sur le développement de services aisément accessibles, qu'ils soient publics ou privés, sociaux, économiques ou culturels. ceci nécessite également de *renforcer l'attrait du transport public*, afin de garantir une expérience positive de la mobilité, les pôles du système de transport devenant des lieux propices aux loisirs, au shopping, aux réunions, à la culture et à d'autres formes d'échange social. Ceci requiert l'aménagement de routes et de chemins piétons et de pistes cyclables¹⁰⁵. Des corridors écologiques bleus ou verts peuvent contribuer au renouvellement de l'espace urbain et accroître le plaisir du déplacement à pied, à vélo ou en bateau, tant pour les loisirs que pour l'usage professionnel.

103 Rettich, Stefan, atelier 3, «Cities of Tomorrow – How to make it happen?» (Villes de demain – Comment concrétiser?), Bruxelles, décembre 2010.

104 Études de perception sur la qualité de vie dans les villes européennes, 2004, 2007 et 2010.

105 Au cours de la période de programmation 2007-2013 de la politique de cohésion, un peu moins de 700 millions EUR ont été réservés pour l'aménagement de pistes cyclables. Bien que ce chiffre ne concerne pas que les pistes cyclables en zones urbaines, mais aussi les pistes cyclables en zones rurales, il s'agit d'un bon indicateur de l'importance accordée aux déplacements à vélo dans certaines villes. Les pistes cyclables font partie des plans à la fois de transport intégré et de développement urbain. Dans une ville telle qu'Helsinki, les cyclistes ont à leur disposition 1 120 km de pistes cyclables dont plus de 700 km sont dallées.

BARCELONE – Lier la cohésion territoriale, le transport urbain durable et la lutte contre la ségrégation spatiale

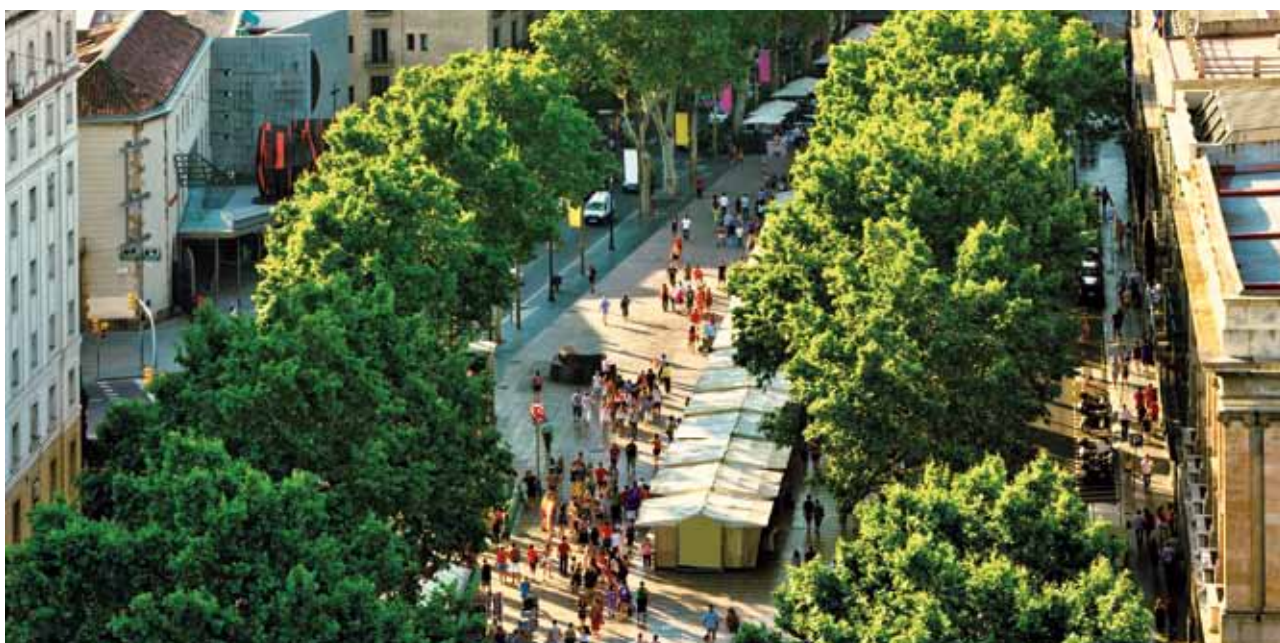
Le conseil municipal de Barcelone et les administrations métropolitaines locales reconnaissent que la mobilité durable est un droit fondamental et social pour tous les citoyens et estiment qu'il est nécessaire pour garantir les interactions sociales et les relations humaines. Au cours des deux dernières décennies, le transport a fait partie de leurs politiques de cohésion sociale.

Les 101 km² de Barcelone abritent 1 638 000 habitants (4 992 000 dans sa périphérie). Avec une densité de 16 217 habitants/km², Barcelone est l'une des villes les plus densément peuplées d'Europe de sorte que la mobilité y est un grand défi¹⁰⁶.

Des efforts ont été faits pour tenter de «démocratiser» les rues et les espaces publics, d'intégrer des projets de mobilité pour un transport urbain propre et durable et de partager les bonnes pratiques en matière de mobilité

durable. Barcelone est l'exemple type de l'aspect que peut avoir une ville européenne durable où des actions sont prises pour améliorer l'accessibilité, le caractère abordable et l'efficacité du réseau de transport public; pour promouvoir les déplacements à vélo, la marche et d'autres formes alternatives de transport; et pour soutenir le développement d'une approche plus participative qui a pour conséquence la formulation de nouvelles exigences sociales et de demande pour une plus grande coopération.

Bicing, le service public de location de vélos de la ville de Barcelone, est un exemple de programme de mobilité fructueux et durable qui a été rapidement adopté par la population ciblée. Son lancement témoigne d'un engagement déterminé à promouvoir l'utilisation du vélo en tant que mode de transport abordable, efficace, durable et plus sain.



106 Certains chiffres illustrent la complexité de ces implications en matière de transport: la ville a une densité de réseau routier de 6 000 voitures par km² (contre 2 300 voitures par km² pour Madrid et 1 600 voitures par km² pour Londres, par exemple). Barcelone est également la ville européenne qui compte le plus de bandes de trafic privé par km².



Afin de rendre la mobilité non motorisée plus attrayante, les villes doivent combiner et intégrer efficacement différents modes de mobilité et faciliter les transitions entre la marche, le vélo, l'utilisation des trams, des bus, des trains, etc. Il convient d'encourager la multimodalité et d'améliorer l'attrait des transports publics; il devrait aussi être possible de passer facilement de la voiture au transport public. Le recours croissant aux acteurs privés pour développer et exploiter des sections ou des modes de transport spécifiques fait de la multimodalité un réel défi pour les villes, en particulier dans un contexte territorial plus large. Des systèmes tarifaires harmonisés appliquant des prix uniques pour tout mode de transport sans distinction doivent être élaborés et les horaires doivent être synchronisés et planifiés afin de permettre une utilisation multimodale optimale. Le transport public peut être ainsi rendu plus attrayant.

3.3.3. Une ville durable avec des espaces publics ouverts et attrayants

La qualité et l'esthétique de l'environnement bâti et des espaces publics sont des facteurs importants pour l'attractivité d'une ville. Des espaces publics attrayants et sûrs ainsi qu'un environnement à l'esthétique généralement soignée peuvent jouer le rôle de symboles représentatifs d'une ville et de son «vivre-ensemble» tout en créant un sentiment d'appartenance à la ville auprès de ceux qui y vivent. En Allemagne, par exemple, l'initiative «Baukultur» a associé toutes les parties prenantes et tous les acteurs économiques, ainsi que la société civile et les aménageurs dans un débat portant sur la possibilité de faire émerger une culture de l'aménagement de l'environnement urbain plus durable et mieux conçue. Ceci témoigne d'une évolution dans la planification, passant d'une culture traditionnellement «top-down» (où les décisions viennent du «haut») de l'aménagement vers un processus «bottom-up» (à partir de la base), fondé sur la participation des acteurs concernés et des habitants¹⁰⁷.

107 Rettich, Stefan, op. cit.

Vision d'une ville à croissance zéro¹⁰⁸

«Un vieil adage dit "Dieu a créé la campagne, l'homme a créé la ville". Nous avons enregistré de nombreux succès dans la conception des villes et la modélisation, la gestion et le contrôle de nos environnements. Le problème est qu'il y a eu des conséquences imprévues. La façon dont nous voyons les choses aujourd'hui repose sur des outils qui ne répondent pas à nos objectifs. Ainsi, lorsque nous pensons à l'avenir, nous sommes fascinés par ces cartes qui sont fournies par satellite et par des systèmes d'information géographique. Mais celles-ci sont, à de nombreux égards, totalement inutiles du point de vue de la création d'une "bonne" ville, d'une "bonne" société. Certains des outils dont nous disposons pour construire des villes peuvent avoir des conséquences potentiellement néfastes. L'idée de vouloir gérer la ville dans les moindres détails peut avoir des effets contre-productifs.

D'une certaine manière; l'Europe a l'avantage formidable que ses villes ne croissent plus. Le plus grand défi consiste donc à parvenir à la simplicité, par la dé-mécanisation, la dé-commercialisation, la dés-hiérarchisation et la dé-

croissance, tout en maintenant l'esprit, l'émotion et l'espoir dans l'avenir.

Aujourd'hui, si vous allez à Athènes ou bien à Sofia ou encore dans d'autres villes bulgares, vous observez quelque chose qui n'est autre que la reproduction d'autres expériences et il est très difficile d'enrayer ce processus. Les habitants veulent développer des modes de vie internationaux. Ils ne se rendent pas compte à quel point ils sont bien là où ils sont. Il n'est pas facile d'inculquer cette notion de "croissance zéro". L'un des défis auxquels nous sommes confrontés, en particulier celui de la durabilité, requiert un changement de style de vie. Cela va au-delà de la seule extinction de l'éclairage ou de la non-utilisation de l'eau. Cela passe aussi par un processus nettement plus sophistiqué et politique qui sera soumis à d'intenses discussions. Le rôle de la gouvernance urbaine est de créer des conditions propices au changement dans les habitudes, dans le style de vie et dans les comportements. Il doit conduire à des choix individuels moins agressifs et moins avides, sans tomber dans le piège des institutions et de la prise de décision collectivistes, centralisées, inefficaces et coûteux. [...]»

Idéalement, les espaces publics devraient pouvoir remplir de multiples fonctions et être accessibles à toutes les générations; ils devraient être accueillants pour les personnes âgées et agréables pour les enfants, véritables lieux de rencontre servant également à des fonctions spécifiques (bibliothèques, plaines de jeux, enseignement, etc.)¹⁰⁹. La mixité fonctionnelle au sein des bâtiments ou des espaces publics peut également faciliter la communication, les échanges économiques et l'innovation. À titre d'exemple, certaines universités offrent ainsi un espace permettant aux étudiants fraîchement diplômés d'établir leurs entreprises dans leurs locaux juste après leur lancement. De tels environnements ouverts aux entreprises facilitent non seulement le passage de la vie estudiantine à la vie active, mais offrent aussi des possibilités de coopération entre jeunes entrepreneurs.

3.4. Créer une économie résiliente et inclusive

Nous ne sommes plus dans une situation de croissance économique et démographique continue. Les effets négatifs de la crise économique et financière, qui se traduit en particulier par des budgets publics réduits et un besoin croissant de dépenses sociales, ont entraîné de nombreuses villes dans une situation similaire où celles-ci se voient confrontées au défi de redévelopper et de diversifier leurs économies, de créer des liens plus forts entre l'économie locale et l'économie mondiale et d'être capable d'attirer une main-d'œuvre hautement qualifiée et active.

Même les villes qui s'en tirent mieux et qui ont des économies plus compétitives et diversifiées sont confrontées au problème du chômage structurel des jeunes et de groupes sont moins qualifiés mais plus marginalisés. Ces villes sont

¹⁰⁸ Zaimov, Martin, atelier 2 «Cities of Tomorrow – Visions and models» (Villes de demain - Visions et modèles), Bruxelles, octobre 2010.

¹⁰⁹ Tel est déjà le cas à Bruxelles où de nombreux projets de réhabilitation ont prévu de tels «espaces partagés».

aussi tenues de tisser des liens plus étroits entre le développement économique et le développement social et de réduire la polarisation socioéconomique.

Le fait que toutes les villes soient fortement tributaires des politiques et des modèles de développement économique nationaux est un défi en soi. Elles doivent donc faire preuve d'imagination dans l'élaboration des politiques publiques et de leurs instruments et doivent s'efforcer de concentrer leurs ressources là où elles peuvent être investies au mieux.

3.4.1. Gérer les transitions vers une économie locale durable

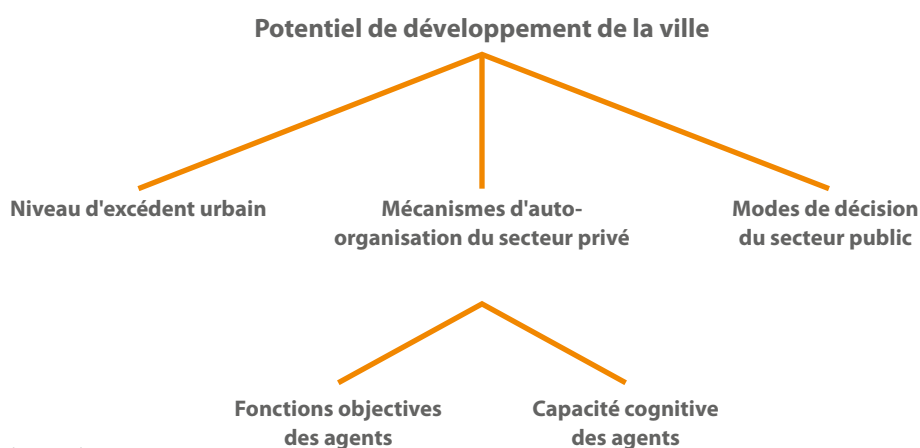
Dans quelle mesure les villes sont-elles capables de modifier la direction de leur trajectoire de développement, voire de s'en écarter? Premièrement, il convient d'identifier les éléments déterminants de ces trajectoires, en se fondant sur une compréhension du potentiel de développement de la ville. Lors de l'examen de ce potentiel, il ne s'agit pas seulement de comprendre uniquement les performances du secteur public et du secteur privé – ils disposent chacun de systèmes comptables et leurs performances sont mesurables à l'aide d'indicateurs traditionnels –, il faut aussi inclure les biens collectifs et les externalités positives, c'est-à-dire les sources complémentaires non monétaires de bien-être. Ils génèrent tous ensemble un excédent urbain.

S'il ne faut surtout pas dissocier le développement économique et social de la polarisation croissante dans les villes, de nouveaux paradigmes de développement économique capables de saisir le fonctionnement de l'économie urbaine nationale sont nécessaires. Cette dernière ne dépendrait a priori pas exclusivement des secteurs orientés vers l'exportation, mais se fonderait dans une large mesure sur le développement des ressources endogènes.

L'une des questions essentielles préalable à la diversification de l'économie locale est de connaître le volume du surplus économique qui provient des activités économiques actuelles, la façon dont ce surplus est reparti et de quelle manière les mécanismes de gouvernance affectent la façon dont il est réinjecté dans le développement futur de la ville. Par ailleurs, les biens collectifs, c'est-à-dire des biens publics ou des biens qui ne sont pas échangés sur le marché, mais sont autoproduits et échangés au sein de petits groupes tels qu'une famille, un club, un réseau social ou une association, sont en outre très importants, mais ne sont jamais considérés à leur juste valeur dans les analyses économiques qui se concentrent exclusivement sur le PIB. Pourtant, ces biens jouent un rôle capital dans la qualité de vie et sont présents de manière significative dans le développement économique.

La façon dont l'excédent urbain est généré et affecté influence considérablement le potentiel de développement des villes. Les secteurs privés et publics ne sont pas les seuls

Figure 4 Comprendre le potentiel de développement d'une ville¹¹⁰



Source: Calafati, Antonio, *op. cit.*

110 Calafati, Antonio, *op. cit.*, «Trois sphères doivent être prises en compte lorsqu'on examine le potentiel de développement des villes européennes: (1) le volume de l'excédent urbain, (2) les mécanismes d'auto-organisation du secteur privé et (3) les modes de décision du secteur public. Un "potentiel de développement" insuffisant peut trouver son origine dans une ou plusieurs de ces sphères et l'évaluation de son origine précise en partant d'une perspective régionale, nationale ou européenne n'est pas une tâche facile.»

Utilisation de la prospective pour gérer des transitions économiques

La transition économique est l'objectif de plusieurs exercices d'élaboration de visions et de planification dans les villes européennes. On distingue deux types de logique de transition économique:

- le type classique qui s'applique aux villes des anciens bassins industriels occidentaux et de l'Europe centrale et orientale, qui doivent s'adapter au déclin plus ou moins récent de leurs capacités industrielles. De nombreuses stratégies existent dans ce domaine: investissements culturels (Metz, Liège, Lens, Bilbao et le parc de l'Emscher), la consolidation industrielle (Valenciennes, Turin, Barcelone), la transition vers des systèmes tertiaires et novateurs

(Linz, Belfast, Leeds), des passerelles technologiques dans le cadre de partenariats interuniversitaires (Manchester, Lausanne) et l'investissement dans une infrastructure de transport performante (Charleroi);

- la réflexion post crise financière, qui commence à évaluer les limites d'une stratégie exclusivement axée sur les services financiers et immatériels ou dépendante de facteurs économiques sur lesquels la région ou le pays a peu de contrôle. Dans ce type de réflexion, la nature de la transition requise est souvent présentée comme intelligente, écologique, durable, raisonnable, etc. Elle va de pair avec des concepts d'économie résidentielle, de qualité du développement, d'innovation ouverte et de facilités technologiques.

Source: Institut Destrée.

à participer à ce processus d'affectation des ressources; les ménages eux-mêmes en font partie. Les villes de demain doivent donc non seulement comprendre leurs potentiels de développement, mais elles doivent aussi trouver des moyens innovants pour exploiter ce potentiel et le diriger vers des objectifs partagés et l'appropriation de stratégies.

Les villes doivent développer des indicateurs plus variés et plus fins afin de mieux comprendre les problèmes et le potentiel inhérents à l'économie locale et à ses ressources. Elles doivent également mobiliser les parties prenantes et les citoyens dans des exercices collectifs et participatifs de planification et d'élaboration de visions partagées. La prospective et d'autres outils de planification stratégique peuvent jouer un rôle capital à ce niveau.

3.4.2. Stimuler la création d'emplois, l'esprit d'entreprise et des compétences locales variées

Les villes sont confrontées à des problèmes importants lorsqu'elles convertissent ou modifient leur trajectoire de

développement. Il peut s'avérer irréaliste d'espérer qu'un secteur de services fondés sur le tourisme soit en mesure de remplacer le secteur manufacturier¹¹¹. Se focaliser uniquement sur la compétitivité risque de ne favoriser que les investissements dans les centres-villes. Il existe également un risque que le développement d'entreprises par le biais d'investissements directs ne se fonde que sur l'importation d'une main-d'œuvre qualifiée externe et ne permette pas de créer des emplois au sein de la population locale¹¹². De même, il existe un risque spécifique que l'économie et la société locales se trouvent coupées de l'économie mondiale de sorte que ces investissements n'auraient aucun effet sur certaines parties de la population et que celles-ci deviennent les laissés-pour-compte de l'économie.

Le secteur manufacturier va rester important pour de nombreuses villes, mais le phénomène des délocalisations subsistera tant la mondialisation et l'érosion de la base manufacturière européenne se poursuivra. Même le secteur des services est aujourd'hui confronté à la délocalisation puisqu'il reste tributaire de la persistance d'une base manufacturière solidement ancrée dans le territoire. Il devient donc essentiel pour les villes de stimuler l'adaptation de leur

111 Même en évitant une vision trop optimiste selon lequel le tourisme ou le développement de services permettrait à toutes les villes de développer un nouveau modèle compétitif [Calafati, op.cit.].

112 Exemple de Plaine-Commune: création massive de nouveaux emplois mais pas au profit de la population locale (inadaptation des compétences et liens faibles avec l'économie locale).

Liverpool – combiner l'opportunité et le besoin¹¹³

En 2009, Liverpool a adopté une stratégie sur quinze ans qui doit lui permettre d'être «une ville internationale prospère» d'ici 2024. Toutes les grandes organisations du secteur public, privé et volontaire de la ville ont été associées au développement de la stratégie et ont pris l'engagement envers la ville (quartiers) et sa population d'être concurrentielle, connectée, distinctive, prospère (dans ses quartiers) et un lieu où il fait bon vivre.

<http://www.liverpoolfirst.org.uk/what-we-do/vision-for-liverpool>

Pour être compétitive, la ville a besoin d'entreprises dynamiques et d'une économie de la connaissance développée, soutenue par une main d'œuvre composée de citoyens ayant des niveaux compétitifs d'aptitudes et de compétences. Il s'agit d'un véritable défi, car Liverpool est confrontée à «des poches de pauvreté avec des taux de chômage très élevés», et dans certains quartiers, «ne pas travailler» est un mode de vie.

Au cours des dix dernières années, des initiatives visant à offrir aux populations les plus vulnérables des possibilités de recevoir une éducation, une formation ou un emploi ont été introduites. Citons parmi les exemples l'utilisation des locaux vides d'anciens magasins pour fournir des conseils en matière d'emploi et de formation; l'organisation de sessions d'orientation pour les parents qui mettent leurs enfants au jardin d'enfants ou à la crèche; l'assistance aux «familles à problèmes» sélectionnées par les bailleurs de logements sociaux; le soutien, le conseil et l'appui financier aux entrepreneurs et aux entreprises qui viennent de débiter leurs activités; et l'utilisation d'un minibus le long d'une rue en frappant aux portes dans le but de venir en aide aux personnes dans le besoin.

Environ dix mille habitants des quartiers défavorisés ont déjà obtenu de l'aide pour entrer dans le circuit du travail, mais il reste encore beaucoup à faire et un appui continu (y compris du FEDER et du FSE) reste indispensable.

main d'œuvre aux nouvelles opportunités d'emplois, tout en innovant le plus possible dans le secteur manufacturier afin d'assurer une base économique plus diversifiée.

Pour diversifier leur économie, les villes devront soutenir l'innovation à tous les niveaux, créant ainsi un environnement propice à l'esprit d'entreprise tout en stimulant parallèlement l'emploi, l'éducation et le débat autour des questions sociales de façon à éviter la marginalisation des groupes vulnérables. Ceci ne peut se faire du jour au lendemain, mais représente un processus à long terme, en particulier si la ville avait pour point de départ une économie monosectorielle.

«Nous devons mettre en valeur la position sociale, le prestige et l'image publique des personnes qui créent des emplois. Les politiques permettant de soutenir l'activité entrepreneuriale relèvent de la compétence des autorités municipales¹¹⁴.»

Le modèle actuel de développement économique dans lequel la croissance économique ne s'accompagne pas d'une augmentation du nombre d'emplois pose la question, non seulement de la garantie d'une vie décente aux personnes qui se trouvent en dehors du marché du travail, mais aussi de comment les engager dans la société. Un nombre croissant de jeunes ont été élevés par des parents sans emploi. Ceux qui ont quitté l'école sans avoir de compétences adéquates ou qui ne trouvent pas un emploi à la fin de leur scolarité ont tendance à être attirés dans un cercle vicieux d'inactivité. À Rotterdam, sous l'effet de la crise économique, la municipalité a mis sur pied un programme spécifique permettant de traiter ce problème. L'idée de base est de «maintenir ces personnes occupées». La formation des jeunes se négocie avec les employeurs dans des secteurs où existent des offres d'emploi. Ceux qui ne peuvent se voir offrir ni du travail ou ni des possibilités de formation sont alors redirigés vers le travail communautaire.¹¹⁵

113 Eyres, Martin, contribution à l'atelier 2 «Cities of Tomorrow – Visions and models» (Villes de demain - Visions et modèles), Bruxelles, octobre 2010.

114 Kayser, Tomasz, adjoint au maire de Poznań, atelier 2 «Cities of Tomorrow – Visions and models» (Villes de demain - Visions et modèles), Bruxelles, octobre 2010.

115 «Les statistiques montrent que si elles restent longtemps en dehors du marché du travail, nombre de personnes éprouveront des difficultés complémentaires à retrouver un emploi. [...] Nous espérons que l'économie s'améliorera d'ici deux ou trois ans et offrira des perspectives d'emploi». Giuseppe Raaphorst, Ville de Rotterdam, Table ronde sur l'impact de la crise sur les villes, conférence URBACT, 1^{er} décembre 2010.

3.4.3. Développer le capital social

«Auparavant, nous étions convaincus que nous avions surtout besoin de capitaux d'investissement, mais plus tard, nous nous sommes rendu compte que le capital humain était plus important et aujourd'hui, nous comprenons que l'élément essentiel est le capital social.»¹¹⁶

Le développement du capital social est crucial pour le développement d'économies locales diversifiées et à forte intensité de savoir et de connaissance. Le capital social concerne non seulement l'éducation et les compétences, mais aussi la capacité des personnes à se faire mutuellement confiance, à se montrer désireuses de coopérer, de s'engager dans des réseaux sociaux et dans le dialogue et à être proactifs face aux défis et au partage d'objectifs communs. Le capital social est vital pour le développement de l'esprit d'entreprise et la création de petites entreprises.

Le capital social est également un ingrédient nécessaire à l'exploitation des capacités locales et au développement d'aspects très locaux et plus informels de l'économie. Il peut aider à améliorer la qualité de la consommation et de la demande locales et à orienter le développement vers une économie de la connaissance. Il peut aussi être un moteur de l'innovation sociale, laquelle peut, à son tour, être un important outil de promotion du capital social. Celui-ci est, par conséquent, un facteur essentiel de l'attractivité d'une ville.

3.4.4. Utiliser la technologie pour encourager la connaissance collective et l'innovation

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) et les technologies spécifiquement dédiées aux questions urbaines peuvent potentiellement être utilisées afin de tenter d'apporter des solutions à de nombreux défis urbains. Ceci va de l'utilisation de solutions purement technologiques dans les domaines de l'efficacité énergétique

urbaine, des énergies renouvelables, des transports ou encore de la sécurité, au recours à des techniques plus immatérielles afin de favoriser les interactions sociales, la participation des citoyens ou la mise en place de systèmes intégrés de gestion pour les administrations des villes.

Les responsables en charge de la gestion de la ville doivent éviter de tomber dans les pièges des visions sectorielles fondées exclusivement sur le recours à la seule technologie. Le caractère systémique des problèmes et le niveau élevé d'incertitude concernant l'avenir requièrent d'établir une compréhension préalable précise des défis et des réponses possibles sur le plan technologique, intégrées dans un contexte sociétal plus large¹¹⁷. Une tendance intéressante est par exemple le recours à des procédures d'achats publics avant commercialisation qui peuvent contribuer à rendre les marchés publics plus innovants et ouverts aux problématiques urbaines intégrées¹¹⁸. Par ailleurs, l'un des principaux défis aujourd'hui consiste à faire participer les citoyens à un processus actif et participatif de co-conception de ces technologies tout en tenant compte du contexte social afin de stimuler l'innovation sociale et technologique.

3.4.5. Créer des liens avec l'économie mondiale – les villes en tant que carrefours des réseaux mondiaux

Une ville n'est pas seulement un «espace physique»; à travers l'intensification de l'interactivité globale, elle se transforme peu à peu en «espace de flux»¹¹⁹. Les villes peuvent être en effet considérées comme des points focaux situés au cœur des réseaux mondiaux des entreprises multinationales. Certaines villes européennes ne peuvent d'ailleurs être considérées comme de simples carrefours. Elles entretiennent non seulement des liens d'affaires plus forts avec d'autres villes européennes et internationales, mais elles sont aussi mieux positionnées dans la hiérarchie de ces réseaux, notamment en ce qui concerne le contrôle des décisions prises et des flux

116 Kayser, Tomasz, adjoint au maire de Poznań, contribution à l'atelier 2 «Cities of Tomorrow – Visions and models» (Villes de demain – Visions et modèles), Bruxelles, octobre 2010.

117 L'utilisation croissante de technologies pour garantir notre sécurité est également un facteur d'anxiété et ne résout pas forcément le problème de la perception négative de la sécurité urbaine. Certaines villes tentent également d'améliorer les liens sociaux entre les personnes afin de renforcer la solidarité. Des événements tels que la «fête des voisins», par exemple, permettent aux personnes de se rencontrer, puis d'étoffer leurs liens, ce qui contribue à la création d'un sentiment de sécurité et de confiance dans un quartier donné.

118 http://ec.europa.eu/information_society/tl/research/priv_invest/pcp/index_fr.htm

119 Castells, Manuel, *The Informational City*, Blackwell Publishers, 1989.

d'investissement. À travers les entreprises situées sur leur sol, ces villes ont l'avantage de bénéficier d'un lien plus solide et plus direct avec les centres financiers et technologiques mondiaux¹²⁰.

Dans la plupart des cas, la taille d'une ville est un indicateur de sa position hiérarchique sur les marchés mondiaux, bien que des villes plus petites puissent également être bien placées lorsqu'elles accueillent le siège de grandes

Vision de plateformes d'innovation sociale interactives au service de l'innovation sociale¹²¹

Des finances publiques insuffisantes ou encore le ralentissement de la croissance démographique exigeront la mise en place d'approches innovantes et radicalement nouvelles pour répondre aux nouveaux problèmes de société. Des plateformes d'innovation sociale interactives nous permettraient de penser simultanément des défis multiples, tels le vieillissement de la population, l'insertion, l'approvisionnement alimentaire ou la préservation de l'environnement dans la ville, et d'impliquer les personnes les plus concernées, les transformant d'objets passifs en sujets actifs ou en les faisant passer non plus pour une partie du problème mais comme étant une partie de la solution.

Les plateformes d'innovation sociale interactives se fondent sur quatre éléments principaux: la création conjointe, l'exploration, l'expérimentation et l'évaluation. Elle permet

de faire évoluer ces éléments, en les inscrivant dans un processus plus large impliquant la mobilisation, le renforcement des capacités, l'élaboration de visions et l'évaluation. Une plateforme d'innovation sociale interactive pourrait ainsi constituer un moyen de développer la démocratie participative, en fournissant une plateforme où l'intérêt général pourrait être discuté et défini plus concrètement. Une telle plateforme pourrait également servir de support à la notion de «ville négociée», en facilitant le dialogue et la négociation entre des valeurs et des visions en apparence opposées.

Pour fonctionner, les plateformes d'innovation sociale interactives reposent sur une mobilisation des citoyens et des parties prenantes et sur la possibilité de définir ses propres objectifs, d'élaborer son contenu et sa méthode et de participer à la mise en œuvre de ces éléments. Cela nécessite également la définition d'une nouvelle vision, plus intégrée de la société de la connaissance et l'encouragement d'alliances dans ce domaine.



120 Sur la base d'une analyse de la localisation des 3 000 plus grandes multinationales et de leurs filiales réalisée par ESPON-FOCI.

121 Vision tirée de la notion d'un «plateforme interactive» qui peut être défini comme un «écosystème d'innovation ouverte, centré sur l'utilisateur, souvent actif dans un contexte territorial (par exemple, ville, agglomération, région), et qui intègre pleinement l'innovation stimulée par l'utilisateur dans le processus de conception conjointe de nouveaux services, produits et infrastructures sociales».
http://ec.europa.eu/information_society/activities/livinglabs/index_en.htm

BRNO – Modernisation du statut international de la ville et de sa région à travers l'attraction de personnes et d'activités hautement qualifiées

La ville même de Brno compte 370 000 habitants et sa métropole, 520 000 habitants. Brno est une ville industrielle traditionnelle, mais depuis 1990, elle a subi une importante transformation qui a conduit à la domination de l'économie locale par le secteur tertiaire, confirmée en 2011. Brno a également le potentiel pour bénéficier d'un statut international compte tenu de sa position en Europe centrale, de ses nombreuses universités et centres de recherche et de sa capacité à accueillir des activités de recherche et développement. Brno est confrontée au défi de développer de manière durable ses atouts dans les secteurs de l'économie innovante et de la recherche et développement internationales.

Pour relever ces défis, la ville commence à attirer des personnes hautement qualifiées par le biais de différents programmes de recherche et d'octroi de bourses. En 2002, la région de Moravie du Sud a formulé sa stratégie d'innovation régionale, exprimant son ambition de deve-

nir l'une des cinquante premières régions innovantes d'Europe d'ici 2013. Le financement du FEDER représente 58% du budget total. Le plan d'action associé souligne l'importance de la coopération entre la ville, la région et les universités. Cette politique a stimulé la création d'un solide réseau d'acteurs qui tendent tous vers les mêmes objectifs.

La durabilité reste le défi majeur, le développement de l'infrastructure de recherche étant limité, tandis que les grandes infrastructures urbaines ne correspondent pas aux besoins (par exemple, infrastructure de transport ferroviaire, routier et aérien). L'attraction de personnes et d'activités s'accompagne également d'importants problèmes pour le développement de toute action future, notamment en matière de développement d'une politique d'intégration pour les nouveaux venus, d'augmentation des avantages offerts aux étudiants locaux et le fait de convaincre les habitants locaux des avantages à long terme de ces programmes.



entreprises. Il existe cependant une nette différence entre le nord et l'ouest de l'Europe, ainsi qu'entre le centre et l'est de l'Europe. Les entreprises implantées en Europe centrale et orientale ont tendance à occuper un échelon moins élevé dans la hiérarchie des entreprises et une position moins centrale dans les réseaux mondiaux, malgré leur localisation dans une capitale. Il s'agit d'une faiblesse structurelle qui expose davantage les villes d'accueil de ces entreprises aux variations de la demande mondiale.

La position d'une ville dans les réseaux économiques mondiaux dépend fortement de son développement passé et s'explique souvent par des circonstances historiques positives, le niveau des investissements privés et publics à long terme, les compétences locales, etc., qui sont des facteurs difficiles à reproduire ou à modifier. Un défi de taille pour les villes est donc de comprendre le rôle que les entreprises situées sur leur sol jouent dans les réseaux internationaux et comment leur position peut être renforcée. Des liens forts sont essentiels à cette fin, qu'il s'agisse de liens avec marchés et ressources technologiques et financières ou des liens avec les grandes tendances culturelles.

3.4.6. Le défi de la connectivité

La connectivité entre les villes d'Europe est un élément important pour faciliter l'émergence d'un développement territorial équilibré. De nombreuses villes européennes tirent profit de connexions aériennes ou ferroviaires développées avec d'autres grandes villes européennes, ce qui permet, sur une seule et même journée, d'effectuer un voyage d'affaires et de participer à une réunion. De telles villes ont un haut degré de «contactability»¹²². C'est le cas de la plupart des villes de l'Europe occidentale et des capitales de l'Europe centrale et orientale. Mais pour les villes qui n'ont pas le statut de capitale dans cette partie de l'Europe, le niveau de «contactability» avec les villes situées dans d'autres pays européens reste faible. Les liaisons ferroviaires sont toujours principalement nationales et les connexions ferroviaires transfrontalières sont rares, y compris sur des distances relativement courtes. Un futur défi de taille pour ces villes consiste donc à améliorer durablement cet aspect, par exemple en se concentrant éventuellement sur les trains à grande vitesse plutôt que sur les connexions aériennes, en particulier compte tenu du volume et de la nature de tels investissements qui échappent au contrôle de villes individuelles.

Vision d'un développement de la ville sans étalement urbain¹²³

Afin de réduire l'étalement urbain, les villes de demain améliorent la densité et l'attractivité des centres-villes en matière de qualité de vie, des coûts du logement et de l'ouverture aux familles, encourageant les ménages avec des enfants en bas âge à s'y établir. Elles offrent des services et des infrastructures de transport public, ce qui renforce la densification des zones déjà denses.

Les villes de demain développent des modèles spatiaux polycentriques dans le but d'alléger la pression qui pèse sur leurs plus grandes agglomérations centrales. Elles planifient des ceintures vertes et des corridors verts à l'intérieur des villes et de leur périphérie en tant

qu'éléments structurants pour favoriser la mobilité verte (zones piétonnes et pistes cyclables).

Les villes de demain appliquent des politiques d'aménagement cohérentes ainsi que des mesures de soutien telles que des mesures d'encouragement fiscal ou une politique de tarification du sol. Elles mettent au point des outils de surveillance dynamique de l'occupation des sols, ainsi que d'évaluation comparative de l'occupation des sols dans d'autres villes et zones urbaines européennes. Ce processus se justifie par la nécessité de disposer d'un plan intégré d'occupation des sols (qui prend en compte l'évaluation environnementale stratégique – *Strategic Environmental Assessment* – conformément à la réglementation européenne) pour bénéficier de fonds européens.

122 Rapport ESPON-FOCI, Bruxelles, 2010. La «contactability» se définit comme étant la possibilité d'effectuer un déplacement professionnel d'une seule journée (en train, en avion ou par une combinaison train/avion) en laissant six heures de disponibilité à destination dans la tranche horaire 6-22 heures et 5-23 heures dans une approche de porte à porte.

123 Sous-groupe thématique du groupe de travail sur la cohésion sociale et les questions urbaines, *Final Report on Urban and Development Sprawl* (rapport final sur l'étalement urbain et le développement), juillet 2010.

3.5. Une Europe urbaine polycentrique caractérisée par un développement territorial équilibré

Le modèle européen de développement territorial repose sur une structure urbaine polycentrique équilibrée propice au développement de l'ensemble du territoire européen. Les villes jouent un rôle essentiel pour leurs périphéries en tant que centres de services, d'affaires et d'activités culturelles. Le développement des villes est par ailleurs indispensable à la viabilité et à l'essor des zones rurales avoisinantes. Mais ce développement s'accompagne de l'émergence de nombreux défis territoriaux identifiables à différentes échelles, allant de la relation entre les villes et leurs zones périurbaines à la relation entre les villes et le développement territorial de l'UE dans son ensemble.

3.5.1. Un développement de la ville en harmonie avec ses environs

Les échanges entre les centres urbains et l'espace rural régional avoisinant constituent un défi majeur, tout comme le sont la résilience et la vulnérabilité des ressources naturelles

au sein de cet espace périurbain. Les grandes villes s'appuient sur un vaste arrière-pays, et des conflits concernant les ressources et leur utilisation peuvent survenir avec d'autres villes ou avec des exploitants agricoles. À long-terme, les écosystèmes peuvent être menacés par la surexploitation et par une régulation trop laxiste en matière d'usage des sols, ou encore par des pressions liées à la démographie ou au marché, par exemple la priorité donnée à la production agroalimentaire intensive destinée à un marché mondial plutôt qu'à un circuit producteur/consommateur plus court avec une production locale diversifiée.

L'étalement urbain est difficilement réversible. Il peut toutefois être contrôlé, dirigé, coordonné et minimisé. «Ceci est particulièrement important dans les pays en transition qui n'ont pas été en mesure de coordonner suffisamment la croissance métropolitaine.»¹²⁴

La ville et sa périphérie doivent être analysées plus spécifiquement dans les domaines de la densité de l'habitat et de celle des lieux de travail. Cette densité doit ensuite être renforcées et bien reliée aux nœuds de transport. Dans certains cas, jusqu'à 80% des personnes travaillant dans une ville vivent en dehors de celle-ci. Dans d'autres cas, les personnes vivant en dehors des villes doivent se rendre en ville pour

Vision d'une croissance durable vers de la centralité urbaine¹²⁵

Forme, durabilité et zones d'intervention

Les villes de demain cesseront de se développer vers l'extérieur et se développeront plutôt vers l'intérieur, suivant divers processus de redensification. Ces zones urbaines seront regroupées et auront plusieurs centres et différentes formes de quartiers. La durabilité passe préalablement par la redensification; la densification se fonde sur des accords sociaux et ceux-ci ont besoin de l'innovation sociale pour émerger. Les classes sociales et les différentes générations doivent être disposées à cohabiter de nouveau sur un territoire encore plus dense. Les vieux quartiers doivent être adaptés pour accueillir

de nouvelles familles, de multiples générations et une société de plus en plus multiculturelle et multiethnique.

Les blocs résidentiels de l'après-guerre et les premiers quartiers de banlieue composés de maisons pavillonnaires sont destinés à la redensification. Les villes satellites, monotones et monofonctionnelles, seront soumises à un processus d'urbanisation qui les rendra plus colorées, socialement mixtes et multifonctionnelles. Les premiers quartiers de banlieue composés de maisons pavillonnaires sont aujourd'hui principalement occupés par des personnes âgées et le passage d'une génération à l'autre constitue l'occasion unique de procéder à de telles interventions. Plus tard, les vastes espaces de banlieue construits dans les années 1990 seront prêts à leur tout à être redensifiés.

124 Gorzelak, Grzegorz, université de Varsovie, «*Cities of Tomorrow – Contributions from experts*» (*Villes de demain – Contributions d'experts*), Bruxelles, 2010.

125 Rettich, Stefan, «*Cities of Tomorrow – How to make it happen?*» (*Villes de demain – Comment concrétiser?*), Bruxelles, décembre 2010.

Un nouvel espace public et de nouvelles institutions sociales: les catalyseurs de l'invention et du renouveau dans le domaine social

Les espaces publics et les nouvelles institutions sociales seront l'un des piliers de ce processus de croissance durable. Ces espaces et institutions doivent tenir compte des besoins tant de la population actuelle que des nouveaux habitants: c'est pourquoi des espaces publics permettant de faire connaissance, ainsi que des plateformes propices à l'échange et au respect mutuel seront aménagés. L'élaboration de formes d'éducation et de formation ainsi que de partage des connaissances adaptées au quartier constitue le deuxième pilier de cette stratégie de cohésion sociale. De nouveaux types de bibliothèque de quartier (à l'image des magasins IDEA de Londres, Royaume-Uni, par exemple) et de nouvelles formes d'établissement scolaire (par exemple, la Westminster Academy, à Londres) contribueront à améliorer l'intégration des personnes peu qualifiées. Dans les zones en déclin, de tels projets et espaces peuvent servir de ciment à la cohésion sociale (par exemple, la bibliothèque en plein air de Magdebourg en Allemagne).

Planification, participation et communication

La planification sera un processus ouvert et flexible où toutes les parties prenantes et tous les citoyens disposent des mêmes droits et pèsent de la même manière. Les utilisateurs présents et les réseaux économiques et sociaux joueront un rôle majeur dans ce débat public concentré sur l'avenir. De nouvelles formes de participation tangibles seront développées et pourront prendre différents formats, certains étant ouverts à toutes les personnes intéressées, y compris celles qui ont atteint un faible niveau d'éducation, tant qu'elles se sentent bien et sont en mesure de participer. La communication, pas uniquement verbale, jouera un rôle majeur dans cette planification contemporaine et novatrice. Les actions temporaires et les domaines d'expérimentation de futures solutions seront un outil important pour communiquer avec un public plus large.

Temporalité

Pouvons-nous nous permettre de laisser des bâtiments vides dans des villes surpeuplées uniquement pour des raisons de spéculation? Et que devrions-nous faire des bâtiments à l'abandon situés dans des zones de moins en moins peuplées? Dans l'un et l'autre cas, l'occupation temporaire est une solution. Dans la première situation, le parc de bâtiments inutilisés peut être utilisé plus efficacement et les chefs d'entreprise et personnes engagées dans le milieu créatif pourraient bénéficier de loyers temporairement réduits, tandis que les propriétaires peuvent profiter de la renommée que leur confère l'utilisation d'un bâtiment dans ce but. Dans le deuxième cas, jouer sur les différences de temporalité peut être utilisé comme une stratégie pour orienter et concentrer les efforts de revitalisation sur certaines zones. Dans les deux cas, l'occupation temporaire de bâtiments est une base pour faciliter l'émergence de nouvelles formes de cohésion sociale et de réseaux économiques locaux.

De nouveaux liens entre la ville et la campagne

Au siècle dernier, la relation entre la ville et la campagne a subi un déséquilibre. La campagne était uniquement considérée comme un lieu potentiel d'étalement urbain et de développement de l'agriculture industrielle. Avec le développement durable, cette relation pourrait changer: les vastes étendues de terre accueillent des éoliennes et des installations de production de biomasse; la campagne, qui était jadis un incontournable fournisseur de denrées alimentaires, pourrait devenir une source d'approvisionnement en énergies renouvelables. La production régionale de denrées alimentaires sera à nouveau au goût du jour sous l'effet du prix croissant du carburant et des transports. Dans un premier temps, des aliments issus de l'agriculture biologique seront produits pour les établissements publics des villes tels que les écoles, les jardins d'enfants, les cantines municipales, etc. Par la suite, les habitants des villes se nourriront en majeure partie avec des aliments d'origine locale.

Source: Rettich, Stefan, op.cit.

amener leurs enfants à l'école ou bénéficier de soins médicaux, de prestations sociales ou de services culturels. Il serait donc inutile de planifier la mobilité dans une ville si on ne tient compte ni des habitudes de mobilité des personnes qui vivent dans la zone urbaine fonctionnelle élargie ni de la circulation des marchandises vers et en provenance de la ville.

La planification et la gestion du transport public au niveau des zones urbaines fonctionnelles impliquent d'établir un partenariat et une collaboration entre toutes les autorités locales concernées et posent des défis spécifiques de coopération, de coordination et de financement. Plusieurs villes d'Europe de l'Est sont dotées de réseaux métropolitains de trams bien développés. Certains experts considèrent la rénovation et la modernisation de ces réseaux comme une priorité majeure, étant donné qu'ils offrent la possibilité unique de développer des modes de déplacement à faibles émissions de carbone sur une vaste étendue territoriale. Mais compte tenu de l'échelle métropolitaine de ces réseaux et du coût de cette modernisation, l'exécution d'une telle rénovation d'un bout à l'autre des structures municipales concernées représente un énorme défi de gouvernance.

3.5.2. Promouvoir la diversité et le caractère authentique des villes

L'attractivité d'une ville dépend autant de sa capacité à offrir une qualité de vie élevée qu'à la compétitivité de son économie. Les villes sont en concurrence les unes avec les autres non seulement pour attirer des entreprises, mais aussi pour attirer des talents. Tandis que des villes dynamiques situées au cœur de l'économie européenne attirent de nouveaux habitants issus tant de l'intérieur que de l'extérieur des frontières du pays, les villes situées en périphérie accueillent peu, voire pas de nouveaux arrivants issus d'autres régions et pays. Une priorité clé pour les villes périphériques est de fournir des conditions favorables au maintien de l'activité économique des habitants de la région¹²⁶.

Pour être compétitives, les villes se qualifient elles-mêmes de «vertes», «créatives» ou «culturelles». L'attractivité se fonde sur la qualité de l'éducation et de la formation, sur les atouts culturels et esthétiques, sur la qualité des infrastructures sportives et récréatives, sur le patrimoine environnemental et la qualité de l'air et de l'eau, ainsi que sur la vie sociale et la sécurité urbaine.

L'attractivité est le produit d'un développement urbain durable et intégré: une planification urbaine cohérente, un système de transport urbain durable, des politiques adaptées à toutes les tranches d'âges de la société, une offre de logement à des prix abordables, une offre de services publics de qualité, un air propre, une eau de bonne qualité, des espaces verts, etc. Une approche fonctionnelle intégrée du développement urbain devra également tenir compte de tous les aspects de la vie. Le transport public urbain, par exemple, doit servir tant aux voyages d'agrément qu'aux trajets domicile-travail. Et l'adaptation des infrastructures de transport aux futures évolutions démographiques peut permettre de générer de nouveaux services pour une classe de personnes âgées actives.

Une ville attrayante propose un secteur créatif qui va au-delà des simples aspects culturels traditionnels pour s'étendre aux processus plus larges de l'action créative, de l'innovation sociale, de l'apprentissage organisationnel et de la construction de l'«intelligence urbaine». Ces processus peuvent s'appliquer à l'activité économique, à la gouvernance publique, aux structures sociales et à l'expression culturelle¹²⁷.

Il n'existe aucune recette standard pour engendrer l'attractivité. La grande diversité des situations urbaines est un atout pour l'Europe et permet aux villes de se façonner une attractivité qui leur est propre. Les villes doivent se fonder sur leur passé pour préparer l'avenir. Certaines villes s'appuient sur leurs traditions spécifiques de production, sur leur patrimoine architectural ou culturel ainsi que sur leur base locale et régionale de connaissances. L'attractivité spécifique d'une ville donnée doit être comprise en tant qu'un élément d'une transition urbaine plus large au sein d'un scénario tourné vers l'avenir.

126 Deuxième «Rapport sur l'état des villes européennes», pp. 15-16.

127 Ravetz, Joe, «Cities of Tomorrow – Contributions from experts» (Villes de demain – Contributions d'experts), Bruxelles, 2010.

FLORENCE – Des acteurs privés comme moteurs de la revitalisation de l'économie locale et des traditions manufacturières fondées sur le patrimoine culturel

La ville de Florence compte 368 901 habitants (données de 2009) et se trouve au centre d'une zone métropolitaine de 618 990 habitants. Florence est connue pour le tourisme et pour ses activités manufacturières, artistiques et artisanales, notamment dans le domaine de la restauration d'art. Des signes de faiblesse viennent toutefois entacher la stabilité économique et urbaine de la ville: diminution du nombre de touristes, réduction du nombre d'entreprises manufacturières, augmentation du nombre de bâtiments inoccupés et concurrence croissante exercée par d'autres villes d'Italie et d'Europe. Le principal défi à relever par la ville consiste donc à se réimposer sur la scène internationale.

Confindustra, la confédération syndicale des entreprises commerciales et industrielles italiennes, soutenue par CNA, l'association des PME, a déjà commencé à prendre des mesures. En novembre 2010, le consortium a organisé, autour du thème «Florence 2010 – Semaine internationale du patrimoine culturel et du paysage», une manifestation de neuf jours prévoyant des événements culturels, des expositions, des salons et une conférence qui a rassemblé plus de 90 000 participants. La stratégie était de promouvoir Florence en tant que nouvelle capitale de la restauration du patrimoine culturel.

Cette stratégie est cohérente avec la stratégie de développement urbain que Florence a adoptée récemment et qui prévoit notamment la création d'un pôle économique innovant, le «Technological District on Cultural Heritage».



Les villes qui obtiennent les meilleurs résultats en termes d'attractivité sont celles qui se trouvent sur une trajectoire de développement ascendante. Elles disposent de plus de ressources financières et de plus d'espaces pour gérer des investissements publics et privés originaux, qui vont au-delà des besoins fondamentaux traditionnels. Il existe cependant aussi des exemples réussis de villes où la transformation d'anciennes friches industrielles en quartiers dynamiques d'un point de vue culturel et créatif ainsi que la rénovation des centres-villes sont venues rééquilibrer des trajectoires de développement plus négatives.

3.6. Vers un modèle plus holistique du développement durable de la ville

3.6.1. Vers un modèle intégré et holistique du développement urbain durable

Nos villes font face à une série de défis qui, considérés séparément, sont exigeants en soi. La diversité doit être perçue comme un élément positif d'impulsion de l'innovation et de l'attractivité, qui renforce la cohésion au lieu de l'affaiblir. Les villes doivent adapter leurs stratégies économiques et leurs services sociaux à une population vieillissante.

Le développement d'une ville qui se veut à la fois respectueuse de l'environnement, avec un haut niveau de santé publique et attrayante, requiert d'adopter une approche holistique des questions environnementales et énergétiques. La pollution et l'utilisation non durable des ressources naturelles doivent être réduites, tandis que la mobilité doit devenir durable, inclusive et non polluante. L'espace public ouvert à tous doit être revalorisé. Les villes doivent gérer des transitions vers des économies locales durables, reliées à l'économie globale et aux carrefours mondiaux d'excellence et d'innovation, créant ainsi des économies résilientes, inclusives et fondées sur la connaissance. Elles doivent stimuler la création d'emplois et soutenir le développement de nombreuses compétences locales.

Les villes doivent également se développer en harmonie avec les régions avoisinantes et jouer leur rôle de moteurs de la croissance régionale, favorisant le développement d'une Europe urbaine polycentrique, caractérisé par un développement territorial équilibré. Elles doivent préserver leur identité et leurs caractéristiques uniques et jouer des rôles différents dans les réseaux de coopération dans le cadre de territoires plus vastes, ainsi qu'au sein de l'économie mondiale.

Les villes doivent évoluer vers un modèle plus holistique du développement urbain durable, dans lequel la ville arrive à combiner des objectifs apparemment conflictuels et contradictoires. La croissance économique doit ainsi être conciliée avec l'utilisation durable des ressources naturelles; la compétitivité au niveau mondial doit être inclusive et jouer en faveur de l'économie locale; et la volonté d'attirer l'élite sociale et économique mondiale ne doit pas se pour autant exclure les groupes moins favorisés.

Ainsi, afin de répondre aux défis de demain, les villes doivent donc adopter une approche intégrée de la planification et du développement urbain, intégrant les dimensions sociales, économiques, environnementales et territoriales du développement urbain.

3.6.2. Surmonter les conflits et les contradictions

Il existe des contradictions manifestes entre des modèles de développement centrés sur la cohésion sociale, le développement économique ou encore sur la préservation de l'environnement. Ainsi, le développement économique n'a pas toujours un impact positif sur le progrès social et, dans un nombre croissant de situations, on peut observer une dissociation croissante entre le développement social et le développement économique. La dynamique économique de certaines entreprises, par exemple, peut contraster avec la détresse sociale de la région où ces entreprises sont établies. Les villes doivent rester des moteurs pour la croissance économique, pleinement intégrées dans la compétition mondiale, tout en réussissant à maintenir la cohésion sociale sur leur territoire¹²⁸.

128 Jacquier, Claude, directeur de recherche, CNRS, allocution d'introduction lors de la «Multilevel Urban Governance Conference» (conférence sur la gouvernance urbaine multiniveaux), présidence belge de l'Union européenne, Liège, 1^{er}-2 décembre.

Des visions sociétales en concurrence?¹²⁹

Deux grandes visions concurrentes façonnent les économies et les sociétés contemporaines:

- 1) d'une part, la vision d'une économie à faibles émissions de carbone, dans le contexte des débats portant sur le changement climatique et le développement durable;
- 2) d'autre part, la vision d'une société de la connaissance post-fordiste dans laquelle la connaissance et les compétences sont perçues à la fois comme les facteurs essentiels de la compétitivité et comme des générateurs de richesses.

Tandis que la première vision concerne la retenue et la réduction de l'impact environnemental, la seconde porte sur la croissance et l'amélioration de la compétitivité économique. Aussi existe-t-il un conflit potentiel entre les aspirations de croissance économique dans une ère marquée par le changement climatique et les contraintes en termes d'utilisation des ressources. La façon dont ces visions de l'avenir sont conçues, discutées et mise en œuvre dans la pratique a des implications importantes pour les transitions sociotechniques actuelles dans des contextes urbains et régionaux.

Le modèle de développement «écologique» d'une société équilibrée et garante d'un bon niveau de santé publique est en contradiction avec un modèle de croissance économique fondé sur la compétitivité et la croissance économique continue.

Les préoccupations environnementales et sociales ne sont pas toujours indissociables. Des tensions peuvent émerger dans une ville lorsque les objectifs environnementaux occupent une place plus importante sur l'agenda politique que les objectifs sociaux. Les écoquartiers et les technologies vertes peuvent, par exemple, être inaccessibles aux personnes qui sont les plus exposées à la pauvreté énergétique. Les politiques de cohésion sociale ne cadrent donc pas forcément avec les politiques environnementales.

Il existe également des contradictions entre les ambitions, les visions et les objectifs formulés à différentes échelles territoriales et entre territoires avoisinants. Si les problèmes d'un quartier ne sont traités qu'au niveau du quartier, le problème en question risque de se propager vers une autre partie de la ville ou au-delà de celle-ci. Si la concurrence entre des villes proches est trop forte, il se peut qu'il n'y ait pas de véritable vainqueur, mais plutôt des perdants partiels. Des modèles de développement à orientation sociale peuvent également concurrencer et contredire des modèles centrés sur la technologie.

Le développement de la capacité des villes à élaborer des visions consensuelles qui intègrent et combinent des visions urbaines et des modèles de développement concurrents devient un véritable défi majeur en lui-même.

3.6.3. Une meilleure compréhension des réalités, des capacités et des objectifs

Le défi d'évoluer vers des visions partagées, vers des modèles de développement durables et holistiques peut, dans une certaine mesure, être assimilé au défi qui consiste à élaborer une compréhension plus complète et partagée des réalités urbaines. Les objectifs globaux doivent être formulés en termes plus vastes sous forme d'objectifs finaux tels que la qualité de vie et des conditions de vie durables, et ne devraient pas seulement être formulés en termes de moyens pour y parvenir (par exemple, croissance économique, taux d'emploi, niveaux de revenus).

Une meilleure compréhension des réalités urbaines requiert le développement d'indicateurs plus appropriés et plus complexes, capables de mesurer des aspects plus qualitatifs de la vie économique et sociale urbaine, tels que l'environnement, le potentiel de développement économique, les atouts culturels, etc. Les indicateurs actuels ne sont pas suffisamment développés pour mesurer correctement les avancées

129 Perry, B., Hodson, M., Marvin, S., et May, T., SURF, The Centre for Sustainable Urban and Regional Futures, University of Salford, Royaume-Uni, contribution à «Villes de demain».

enregistrées par les villes dans le domaine environnemental ou pour relier les problèmes ayant trait à l'environnement à d'autres questions. Les données actuelles ne permettent pas d'évaluer les risques rencontrés par les villes en ce qui concerne l'approvisionnement en ressources naturelles bien qu'il s'agisse d'un facteur essentiel pour mesurer le degré de résilience environnementale d'une ville. Il est également nécessaire de compléter l'analyse quantitative par une analyse qualitative afin d'inclure les ressources immatérielles et non monétaires.

Un accord sur la vision générale doit reposer sur un processus partagé de la conception de vision et de la compréhension des réalités potentielles, tant présentes que futures. Si la vision doit devenir une réalité, il est indispensable que tous les acteurs qui déterminent l'avenir d'une ville, par exemple les administrations municipales, les habitants, les entreprises, d'autres parties prenantes économiques, etc., la comprennent et se l'approprient. Ceci requiert des processus collectifs de planification stratégique.

Tableau 2 Formulations alternatives de perception et d'expression de la réalité

| Caractéristiques | Réponses dominantes | Réponses alternatives |
|---|---|---|
| Objectifs | Econo-centrés | Variés |
| Mesures | Matérielles | Immatérielles |
| Échelles | Excellence mondiale | «Excellente pertinence» mondiale et «excellence pertinente» |
| Procédés | Modèle linéaire, axé sur les produits, orienté sur l'offre et la demande, réversible | Écosystèmes, réseaux et flux |
| Connaissances | Précises, disciplinaires, sectorielles, codifiées | Vastes, interdisciplinaires, plurisectorielles, passives |
| Mécanismes | Solutions technologiques, mécanistiques | Interventions et mécanismes multiples |
| Apprentissage | Modèles transférables | Approches dépendant du contexte |
| Intérêts sociaux | Élites: sociétés, gouvernements, grandes institutions | Large éventail des parties prenantes, de bénéficiaires potentiels et de participants |
| Concepts de la sécurité économique et écologique | Divisibles | Collectifs |

Source: Simon Marvin & Beth Perry.¹³⁰

130 Marvin, Simon et Perry, Beth, atelier 1 «Cities of Tomorrow – Urban challenges» (Villes de demain – Défis urbains), Bruxelles, juin 2010.

4. Gouvernance – comment répondre aux défis



4.1. Introduction – du gouvernement à la gouvernance

Les défis majeurs auxquels les villes européennes font face n'ont pas de solution directe ou simple. Leur prise en compte conjointe est souvent source de contradictions et exige des approches holistiques et intégrées, capables d'équilibrer différents intérêts et objectifs. En outre, les défis ne connaissent pas les frontières administratives, et les stratégies permettant de répondre à ces défis sont susceptibles d'avoir des conséquences territoriales profondes, par-delà la zone d'intervention.

Il est évident que des structures gouvernementales fixes et déjà définies ne suffisent pas pour traiter les futurs défis de manière durable. Il est vain de vouloir adapter les structures gouvernementales de manière à pouvoir mieux répondre aux défis: non seulement la nature dynamique des défis exige une réadaptation constante, mais en outre leur nature multidimensionnelle requiert des réponses à différentes échelles. En revanche, différents niveaux de gouvernement auront différents rôles à jouer dans un système de gouvernance multiniveaux.

Le présent chapitre est consacré à l'examen des principaux éléments d'un système de gouvernance multiniveaux, à savoir: une approche holistique et intégrée des défis, la planification stratégique à long terme, la prospective et l'élaboration de visions, l'implication de la communauté et la mobilisation collective autour d'objectifs à long terme, les partenariats entre villes et la coopération. Nous soulignons également l'importance de la gouvernance au niveau de la «ville-région».

4.2. Approche intégrée du développement urbain et de la gouvernance

Au chapitre 3, nous avons vu que les principaux défis pour les villes de demain sont fortement interconnectés et souvent d'une nature apparemment contradictoire. Les stratégies

visant à renforcer la croissance économique peuvent se fonder sur une utilisation moins durable des ressources naturelles. La compétitivité mondiale et les stratégies d'attractivité risquent d'entraîner l'apparition d'une société duale, à deux vitesses, marquée par un nombre limité d'opportunités d'emploi pour les personnes peu qualifiées ou les groupes défavorisés et une dissociation entre l'économie locale et l'économie mondiale. La croissance écologique et les stratégies de réduction du CO₂ axées sur les nouvelles technologies risquent non seulement d'exclure du marché de l'emploi la main-d'œuvre peu qualifiée, mais aussi d'accroître l'exclusion sociale par le biais de la pauvreté énergétique en raison du manque de connaissances et de ressources de ceux qui ont le plus besoin de profiter des nouvelles technologies vertes; auquel cas on peut parler de fracture écologique. Les villes doivent donc intégrer les dimensions sociale, économique, environnementale et territoriale du développement urbain dans la planification et le développement.

«Compte tenu de la complexité des défis, il existe un besoin d'intégration des différentes dimensions sociale, économique et spatiale. [...] Les interventions (sectorielles) concrètes [...] ne permettront jamais d'obtenir des réponses durables et peuvent avoir des conséquences sociales, environnementales et spatiales négatives, voire dangereuses».¹³¹

Une approche intégrée du développement urbain a plusieurs dimensions. Il est possible d'examiner les défis urbains en se demandant où ils se manifestent et qui ils concernent le plus. On peut aussi les analyser dans le but de savoir à quel niveau de gouvernance ou à quelle échelle territoriale il convient d'agir pour les traiter de la manière la plus efficace possible. Plusieurs défis, essentiellement urbains, même ceux qui apparaissent les plus visibles au niveau d'un quartier, tels que l'intégration et l'autonomisation de groupes marginalisés dépendent des politiques nationales, voire européennes dans certains cas. Même si un problème est local et peut être résolu localement, il se peut que sa solution ne contribue qu'à déplacer le problème vers une autre localité proche de sorte qu'une approche territoriale trop étroite risque d'être contre-productive. Il est donc fondamental de comprendre la dimension territoriale des défis urbains.

131 van den Broeck, 2010, cité par Tosics, Iván, op. cit.

Le débat autour de la durabilité des biocarburants a montré que les défis et les objectifs doivent être compris et formulés en tenant compte d'un contexte plus large et des effets secondaires. Il est possible de répondre aux objectifs au niveau très local, mais pas à une échelle territoriale plus large. Le développement d'écoquartiers, par exemple, aide à réduire la consommation d'énergie et le gaspillage au niveau du logement et du mode de vie, mais peut aussi entraîner une plus grande utilisation de la voiture particulière si l'écoquartier n'est pas bien intégré dans l'espace en ce qui concerne la proximité des services et les transports publics aisément accessibles. Les objectifs poursuivis et les buts fixés doivent être adaptés et efficaces à différentes échelles territoriales.

Il y a également lieu de comprendre la manière dont les défis sont interconnectés. Des investissements sectoriels isolés, en particulier ceux qui portent sur de grandes infrastructures risquent d'être contre-productifs par rapport aux objectifs de développement durable à long terme s'ils ont un fort effet d'enclavement. Les politiques de transport ne peuvent être évaluées seulement en tenant compte de leurs résultats, par exemple, le nombre de kilomètres de route ou de transport public construits. Il faut tenir compte à la fois de leurs résultats et de leur contribution à une série d'objectifs socioéconomiques et environnementaux. Les infrastructures de transport ont un impact sur l'accessibilité du travail, de l'éducation et de la formation, des loisirs ou des services. Dans le contexte de la planification territoriale, elles ont un effet de levier pour renforcer la densité dans des zones données sur la base de réseaux locaux de transport bien reliés à la ville centrale. Il y a de trop nombreux exemples d'infrastructure routière qui ont provoqué une ségrégation spatiale et ont également contribué à la congestion du centre-ville, accru les émissions de CO₂ et la pollution, déclenché l'étalement urbain et engendré une diminution de la qualité de vie. Même si l'utilisation à grande échelle de voitures non polluantes devait devenir une réalité, la congestion, la ségrégation spatiale et l'étalement urbain pourraient rester problématiques.

L'atténuation de la vulnérabilité énergétique et la réduction des émissions de CO₂ par le biais de programmes visant le déploiement de nouvelles technologies peuvent avoir d'importants effets en ce qui concerne la réduction

des émissions de gaz à effet de serre, mais il se peut qu'elles ne traitent pas l'un des plus gros problèmes liés à l'actuelle dépendance du pétrole, à savoir la pauvreté énergétique. La plupart des systèmes visant à introduire des technologies permettant de faire des économies d'énergie reposent sur des mesures d'encouragement fiscales ou des prêts avantageux qui n'ont aucun effet sur les groupes les plus défavorisés ou ne sont pas à leur portée compte tenu de leurs faibles capacités financières. Le fait que ces groupes vivent dans des logements mal isolés, équipés de systèmes de chauffage inefficaces, les rend encore plus vulnérables aux coûts élevés de l'énergie. Une stratégie pour traiter le défi du changement climatique et la vulnérabilité relative à l'énergie en se fondant essentiellement sur des solutions techniques dirigées par le marché risque par conséquent d'avoir des effets préjudiciables sur la cohésion sociale et d'entraîner une fracture écologique.

Il existe de nombreux autres exemples d'interconnexion des problèmes. Le développement de parcs scientifiques et technologiques qui se concentrent sur les entreprises spécialisées dans les activités de recherche et développement en dehors des centres-villes peut certes alléger la pression exercée sur le logement dans les centres-villes et donner naissance à une masse importante d'activités, mais il peut aussi nuire à l'objectif de mixité sociale et fonctionnelle des activités. Un tel investissement dans la recherche doit être aligné sur les efforts visant à encourager l'attractivité et la connectivité des villes. «Nous sommes très satisfaits que des fonds importants nous soient alloués pour l'innovation et les activités de recherche. Mais il faudrait trouver un meilleur équilibre avec l'investissement associé dans les infrastructures de transport. La connectivité internationale est très faible, ce qui nuit à notre capacité à accéder à des lieux d'intérêt pour établir une coopération et constitue un frein à la possibilité d'attirer des travailleurs qualifiés de l'étranger, notamment dans le domaine des industries de la connaissance».¹³²

Dans la plupart des villes, les espaces urbains sont fragmentés et complexes, tant sur le plan économique que sur le plan social. Et les administrations municipales doivent tenir compte de cette réalité. De nouveaux modèles institutionnels capables de combiner, par exemple, des initiatives dans le domaine climatique avec des activités parallèles

132 Zezůlková, Marie, ville de Brno.

Intégration et conditionnalité: des interventions locales antiségrégation en Hongrie¹³³

Afin de mieux équilibrer investissements technico-infrastructurels et développement social au niveau local, l'accès aux fonds de l'UE par les gouvernements locaux au cours de la période de programmation de 2007-2013 est conditionnée par la mise en place de plans antiségrégation.

En 2007, l'établissement d'une stratégie intégrée de développement urbain (SIDU) a été imposé aux villes candidates qui souhaitent accéder aux moyens financiers des Fonds structurels en faveur d'actions de renouvellement urbain (POR 2007-2013). La SIDU est présentée dans un document à moyen terme (7-8 ans), axé sur la mise en œuvre stratégique, avec des objectifs sectoriels et territoriaux. La stratégie doit être discutée et approuvée par une résolution de l'assemblée municipale afin d'en garantir sa légitimité.

La véritable nouveauté de la SIDU était que les villes devaient préparer des plans antiségrégation. Ceux-ci devaient indiquer les limites des zones à forte ségrégation et des zones menacées de détérioration et de ségrégation. Ils contenaient également une évaluation des zones délimitées et des impacts sociaux des développements et politiques envisagés, sur la base d'indicateurs précis. Des programmes antiségrégation devaient aussi être préparés, notamment une vision relative à la réhabilitation

ou à l'élimination de zones dégradées et aux principaux types d'intervention. Une série complexe d'outils devait être utilisée qui mettent l'accent sur les conditions de logement local, l'éducation ainsi qu'aux conditions sociales et en matière de soins de santé.

Des experts indépendants ont évalué les plans et les programmes antiségrégation. Sans leur approbation, la demande de la ville visant l'obtention d'un financement émanant des Fonds structurels pour des actions de renouvellement urbain était vouée à être rejetée puisque la dimension sociale (antiségrégation) était une condition d'accès aux fonds de l'UE.

Cette conditionnalité stricte a rencontré une vive opposition au sein du monde politique local compte tenu, entre autres, du manque de professionnels compétents en matière de développement urbain et de planificateurs lors de la préparation de plans intégrés, du manque de données pertinentes et d'une perception négative d'une obligation imposée «par le haut». Cependant, malgré les problèmes, la SIDU hongroise peut être considérée comme une réussite. Presque 200 villes ont élaboré une stratégie intégrée de développement qui incluait des plans antiségrégation. Ces derniers sont devenus un élément fondamental de la «politique d'égalité des chances», reconnaissant que les villes ne pouvaient être forcées à réfléchir à la façon de réduire la ségrégation que si celle-ci était imposée en tant que condition générale d'accès au financement de l'UE.



de reconstruction urbaine, de réhabilitation de bâtiments, de développement économique et d'emploi, ainsi que de développement socioculturel sont requis. Un dialogue doit être encouragé entre les acteurs chargés des différentes politiques sectorielles telles que l'environnement, le logement, les transports ou l'énergie et ceux qui sont chargés du développement social, culturel et économique.

Une approche permettant de relever les défis est souvent implicitement présente dans la formulation dudit défi, et ce de manière parfois non intentionnelle. Il n'est pas rare que des groupes d'intérêts puissants formulent les défis d'une manière qui sert également leurs intérêts particuliers. Il existe un danger que seuls ceux qui crient le plus fort soient entendus et que des intérêts marchands à court terme l'emportent sur les intérêts publics à plus long terme. Le modèle de développement urbain européen se fonde sur la capacité des villes à formuler des défis et des stratégies correspondant à des visions et objectifs à plus long terme qui sont soutenables et inclusifs. Ceci suppose qu'il y a lieu d'encourager les parties prenantes plus faibles à participer à la formulation des visions futures et au développement des villes que ce soit au niveau du quartier ou à un niveau territorial plus large et de promouvoir la transparence dans les processus de planification stratégique. Des partenariats réels doivent être instaurés entre tous les acteurs pertinents issus du secteur public et du secteur privé, ainsi que de la société civile.

4.3. Nouveaux modèles de gouvernance territoriale

4.3.1. Nouvelles réalités urbaines

La nouvelle réalité urbaine se caractérise par un développement périurbain. De nouvelles relations entre le centre-ville et ses alentours se développent, la mobilité individuelle s'accroît: les habitants des zones rurales ont un mode de vie urbain, et ils utilisent des services urbains; ceux qui vivent en ville sont utilisateurs des services offerts en milieu rural et notamment des biens communs comme la nature. Les établissements scolaires et autres services ne sont pas choisis pour leur proximité, mais en raison de leur qualité; le trafic

pendulaire et d'autres modèles de mobilité journalière se déploient sur des zones de plus en plus étendues.

«Dans les pays industriels plus anciens, la zone périurbaine est une zone de restructuration sociale et économique: dans les zones de croissance de l'UE et dans la plupart des pays en développement, le périurbain est souvent une zone d'étalement urbain rapide et chaotique. Dans les deux situations, il est clair que le périurbain n'est pas simplement une périphérie intermédiaire; il s'agit plutôt d'un type nouveau et distinct de territoire multifonctionnel. C'est souvent dans ces zones que sont établis des éléments perçus comme essentiels au développement urbain/régional (conformément à l'agenda de Lisbonne) tels que des aéroports, des parcs d'affaires et un habitat de qualité. Ces territoires sont également propices à l'émergence de problèmes tels l'étalement urbain, le gaspillage des fonds publics, la congestion des transports, la disparition des terres agricoles, la dégradation des paysages et de la biodiversité, ainsi que la fragmentation des communautés et l'absence de politique d'aménagement du territoire.»¹³⁴

Même si un niveau de gouvernance spécifique est le plus à même de répondre à un défi urbain donné, ceci n'implique pas que des réponses ne peuvent pas être apportées à d'autres niveaux, supérieurs ou inférieurs. En termes de démocratie représentative, chaque niveau joue un rôle particulier et a des atouts spécifiques. Plusieurs arguments plaident incontestablement en faveur du niveau de gouvernement qui se situe le plus près du citoyen. Les problèmes sont vécus au niveau de la ville ou du quartier et il est plus facile de mobiliser les habitants sur des questions qui les concernent directement dans leur vie quotidienne. «Plus nous élargissons le champ d'examen, plus nous nous intéressons au territoire dans sa globalité et plus nous risquons de nous éloigner des préoccupations des citoyens et de passer à côté des questions concrètes.»¹³⁵

Ce qui pose aussi problème, c'est l'écart possible entre les réalités urbaines, en particulier les zones urbaines fonctionnelles, et la ville administrative et sa démocratie représentative. Des politiques intégrées sont difficiles à mettre en place lorsque la base fiscale ne correspond pas aux régions

134 Ravetz, Joe, «Cities of Tomorrow – Contributions from experts» (*Villes de demain – Contributions d'experts*), Bruxelles, 2010.

135 Zaimov, Martin, représentant élu de Sofia.

ou aux populations desservies en termes de services et de biens publics ou lorsqu'il existe un système fragmenté de gouvernement local où chacun a sa propre base fiscale. Les formes actuelles d'institutions et la définition des territoires dans lesquels opèrent les gouvernements locaux dans de nombreux pays européens ne permettent pas de traiter efficacement et de manière intégrée les défis urbains complexes et majeurs qui vont se présenter à l'avenir. Il existe un risque que tant la compétitivité de nombreuses zones urbaines que le modèle européen équilibré de développement urbain soient remis en question.¹³⁶

4.3.2. L'importance croissante de la ville au niveau régional ou métropolitain

Vu l'ampleur des nombreux défis, il existe un consensus relatif sur la nécessité d'établir un niveau de gouvernement qui reflète la ville *de facto* plutôt que la ville *de jure*. La planification stratégique et l'élaboration des politiques

publiques dans le domaine du développement économique, du marché du travail, de la mobilité et des transports, du logement, de l'éducation, de l'eau, de l'énergie, des déchets, de l'immigration, etc. ne peuvent se faire seulement à un niveau trop spécifiquement local. De bonnes structures de gouvernement et de gouvernance à un niveau métropolitain sont une autre condition essentielle de la compétitivité des villes. «Mieux elles seront gérées, plus elles deviendront fortes et plus elles pourront acquérir une position concurrentielle dans le réseau métropolitain mondial, ce qui profitera aux différents États membres et à l'Union européenne dans son ensemble.»¹³⁷

On peut citer plusieurs exemples de systèmes existants de gouvernance supralocale, organisés autour d'une ville centrale (régions urbaines monocentriques telles Berlin et Madrid) ou dans des réseaux plus polycentriques (des zones monocentriques qui se chevauchent, telles que la région de la Ruhr et la périphérie de la Randstad, et des zones polycentriques sans prédominance d'une grande ville).¹³⁸

Régions métropolitaines allemandes: des alliances pour la croissance et la responsabilité conjointe¹³⁹

L'idée des *Metropolregionen* a été développée pour la première fois en 1995 et en 2005, après leur adoption officielle dans le cadre de la stratégie allemande d'aménagement du territoire, leur nombre a été porté à onze régions¹⁴⁰. Les trois fonctions les plus importantes concernent la prise de décision et portent sur: 1) la concentration spatiale des centres économiques, 2) la présence de centres de recherche et d'un milieu créatif et concurrentiel et 3) Un bon niveau d'accessibilité internationale et d'infrastructures de transport. Elles jouent un rôle important de marketing, de résolution des problèmes de transport et d'intensification des liens scientifico-économiques.

L'établissement de régions métropolitaines a été le résultat d'un processus politique lancé par la conférence

permanente des ministres responsables de l'aménagement du territoire. À l'exception d'une forme de soutien financier en faveur d'initiatives émergentes et de projets pilotes sélectionnés, le gouvernement fédéral n'a pas financé ni subventionné les régions métropolitaines. Les initiatives régionales sont volontaires et les objectifs et stratégies sont déterminés conjointement par tous les partenaires. Les six plus grandes agglomérations urbaines (Rhin-Ruhr, Berlin, Hambourg, Francfort, Munich et Stuttgart) furent les premières à recevoir l'appellation de «régions métropolitaines urbaines». En outre, cinq agglomérations urbaines de plus petite taille (Leipzig-Halle, Hanovre, Nuremberg, Brême et du Rhin-Neckar) ont fait pression pour être également intégrées dans la politique. Une concurrence quasiment officielle s'est imposée puisque les régions ont préparé des rapports sur leur potentiel et leur compétitivité, et défini des concepts de gouvernance régionale et d'aménagement du territoire.

136 Tosics, Iván, op.cit.

137 Gorzelak, Grzegorz, «*Cities of Tomorrow – Contributions from experts*» (*Villes de demain – Contributions d'experts*), Bruxelles, avril 2010.

138 Référence à Vandermotten, Christian dans: Tosics, Iván, contribution thématique, *Governance challenges and models for the Cities of Tomorrow (Les défis de la gouvernance et les modèles de villes de demain)*, Bruxelles, janvier 2011.

139 Sinz, Manfred, «*Cities of Tomorrow – Contributions from experts*» (*Villes de demain – Contributions d'experts*), Bruxelles, avril 2010.

140 Tosics, Iván, op.cit.

Auparavant, les implications territoriales de la croissance urbaine étaient souvent considérées comme un fait acquis. La croissance des villes était censée générer une croissance pour les zones avoisinantes. Mais l'absence de politiques territoriales a, dans certains cas, précisément conduit au résultat inverse. Ainsi, en Italie, il y a quinze ans, les régions à la croissance la plus lente ne se trouvaient pas dans le sud du pays, mais bien dans les zones périphériques distantes de Milan et Turin.

Par comparaison avec l'exemple allemand de région métropolitaine, dont la logique est ancrée sur le développement économique et l'innovation, l'exemple italien de la *Città di Città* («ville des villes») se concentre davantage sur «l'habitabilité» et les facettes multiples de la qualité de vie. Il existe un modèle implicite dans lequel une série de noyaux d'activité (*hubs*) peuvent prospérer autour de la ville de Milan sur la base de la dynamique sociale et culturelle existant entre les villes. Même si l'innovation est également évoquée, la logique de ce niveau métropolitain de coopération/gouvernance est la création d'un réseau de villes attractif et axé sur les services.

La gouvernance au niveau de la métropole ou de l'aire urbaine ne se limite pas aux cadres nationaux, mais peut

aussi traverser les frontières nationales comme le montre la région métropolitaine de Lille. La région a développé une série de projets impliquant la coopération dans le domaine du développement économique et de la coordination de l'urbanisation, la planification commune d'une trame verte et bleue, la gestion des eaux, du fret et du transport public, le renouveau urbain, etc. La coopération implique également la création d'une identité pour l'ensemble de la région. La complexité du territoire a conduit au développement de processus innovateurs de coopération et de gouvernance.

Ces trois exemples de gouvernance métropolitaine dépendent de différentes structures gouvernementales et administratives; elles fonctionnent dans différents contextes nationaux de planification et elles ont été organisées selon des finalités distinctes. Elles reposent toutefois toutes sur une reconnaissance implicite de ce que le niveau supranational de gouvernance est essentiel au développement de ces régions urbaines en ce qui concerne à la fois la compétitivité et la cohésion. Elles mettent également en évidence le fait que la combinaison de la densité et la diversité ainsi que l'identité renforcée des zones concernées – sorte de label pour les habitants et les entreprises – sont des facteurs de valeur ajoutée.

Un territoire fonctionnel: l'aire métropolitaine de Lille

Avec ses 3,8 millions d'habitants répartis sur 7 200 km², l'aire métropolitaine de Lille est l'une des plus grandes agglomérations transfrontalières d'Europe. Elle couvre deux zones linguistiques et trois régions composées du Nord-Pas-de-Calais du côté français, avec Lille comme capitale, et de la Flandre néerlandophone et de la Wallonie francophone du côté belge.

Une coopération territoriale efficace dans la définition d'une stratégie commune de développement a débuté en 1991 entre la communauté urbaine de Lille Métropole (qui regroupe 85 communes) et quatre intercommunales belges (autour de Mouscron, Ypres, Courtrai et Tournai). Après des années de coopération informelle, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a finalement vu le jour en 2008. Ce premier groupement européen de coopération territoriale (GECT) réunit quatorze partenaires publics.

Trois ans auparavant, un appel à coopération métropolitaine, lancé par le gouvernement français, a permis de former un autre partenariat, plus large mais plus souple, avec des régions situées au sud de Lille, dans l'ancien bassin charbonnier et autour d'Arras, de Cambrai et de Maubeuge. En mai 2005, un «protocole d'accord de coopération» a été signé dans l'«aire métropolitaine de Lille» par vingt-trois autorités publiques locales et régionales de France et de Belgique. L'objectif est de «constituer une métropole en réseau, combinant le niveau de service d'une ville métropolitaine européenne à une haute qualité de vie» à travers six objectifs stratégiques: le développement durable, la promotion de la créativité, le développement de l'innovation et des activités de recherche, l'amélioration de l'accessibilité interne et externe, le tourisme, et la communication et la promotion. L'organisation sans but lucratif a été créée en décembre 2007 dans le but de représenter et de développer le processus de coopération et de superviser la mise en œuvre du programme de travail.

4.3.3. La nécessité d'une gouvernance multi-niveaux souple

Différents niveaux territoriaux et niveaux de gouvernance ont plus ou moins la même importance en fonction des défis et des objectifs spécifiques qu'ils doivent traiter. Des questions telles que la gestion de l'eau peuvent être traitées au mieux au niveau sous-régional ou régional; les transports et les infrastructures de recherche seront, par contre, peut-être mieux abordés au niveau de la métropole ou de l'agglomération, tandis que les questions d'égalité et d'intégration peuvent requérir une approche plus locale au niveau du quartier. Il se peut qu'un système formel de gouvernance, forgé pour réduire les écarts entre la ville *de facto* et la ville *de jure*, se révèle inadapté lors de sa mise en place compte tenu du temps requis pour mettre de nouveaux systèmes administratifs en pratique.¹⁴³

Des approches coordonnées dans un cadre de gouvernance multiniveaux sont requises pour aborder efficacement les défis de demain. Les problèmes résolus au niveau le plus proche des citoyens, qui sont à même de les traiter efficacement, doivent être complétés par une meilleure coordination à l'échelon supérieur afin d'éviter de transférer les problèmes d'un niveau local vers un autre ou du centre de la ville vers sa périphérie. Ce qui est essentiellement requis est une approche fonctionnelle et souple qui respecte les principes de la subsidiarité et peut simultanément être adaptée à une géographie fonctionnelle et aux spécificités des différentes échelles territoriales.

De nombreux modèles existent pour traiter les divergences croissantes entre l'organisation administrative et l'organisation fonctionnelle des zones urbaines. Certains modèles aspirent à un meilleur ajustement de l'organisation administrative sur la réalité fonctionnelle, par exemple en fusionnant quartiers d'habitation situés en banlieue avec la ville et en créant des structures métropolitaines solides qui reprennent aux municipalités locales une série de fonctions. D'autres modèles, moins ambitieux, se fondent sur différentes formes de coopération entre les municipalités faisant partie de la même zone urbaine fonctionnelle, par exemple, par des agences

monofonctionnelles ou des organismes métropolitains ayant un pouvoir délégué limité. Compte tenu des difficultés politiques posées par la modification des frontières administratives ou la création d'organismes supralocaux forts, il se peut que la préférence soit accordée à ce dernier modèle. Mais la légitimité démocratique de ce modèle simplifié de gouvernance de FUA risque d'être remise en cause parce qu'il suppose moins de transparence et une moindre obligation de démontrer des résultats aux organisations représentatives.¹⁴⁴

Les exemples des régions métropolitaines allemandes, du modèle Città di Città et de l'aire métropolitaine de Lille montrent bien que même si ces régions de gouvernance étendue ont été établies dans le but de répondre à des défis spécifiques, les autres niveaux de gouvernance continuent de jouer un rôle important, tant dans leur mise en œuvre que pour d'autres questions plus locales. L'articulation de structures de gouvernance supralocales avec le niveau local et le niveau du quartier est essentielle, en particulier en ce qui concerne les questions d'accessibilité et de vulnérabilité, mais aussi en rapport avec l'attractivité et la qualité de l'environnement urbain.¹⁴⁵

Bien qu'il faille situer et comprendre les projets et interventions locaux dans un contexte territorial plus large, il est tout aussi important que les acteurs aux niveaux de gouvernance supérieurs comprennent bien ce qui se produit au niveau local ou microlocal. Les politiques à l'échelle nationale, régionale ou municipale ont, dans certains cas, remplacé des politiques locales qui étaient axées sur des quartiers défavorisés et intégraient à la fois le développement social et la réhabilitation urbaine. Cette intégration de projets locaux dans des politiques régionales ou nationales risque de se traduire par une fragmentation et un manque de compréhension commune des objectifs et des questions en jeu, y compris parmi les diverses associations présentes sur le terrain. Des visions communes s'imposent pour relier les divers organismes concernés, tout comme il est nécessaire d'élaborer des exigences conséquentes pour le travail de formation et de médiation. Dans ce contexte, il est essentiel d'assurer une bonne communication entre divers niveaux.¹⁴⁶

143 Baert, Thierry, atelier 3, «Cities of Tomorrow – How to make it happen?» (Villes de demain – Comment concrétiser?), Bruxelles, décembre 2010.

144 Tosics, Iván, op.cit.

145 Balducci, Alessandro, atelier 2 «Cities of Tomorrow – Visions and models» (Villes de demain – Visions et modèles), Bruxelles, octobre 2010.

146 Fayman, Sonia, atelier 3, «Cities of Tomorrow – How to make it happen?» (Villes de demain – Comment concrétiser?), Bruxelles, décembre 2010.

NEWCASTLE-GATESHEAD – Une stratégie à long terme pour répondre ensemble à la crise financière

Capitale administrative de la région dite Nord-est de l'Angleterre, la ville de Newcastle a une population de 2,5 millions d'habitants. La ville de Newcastle en soi abrite 278 000 habitants, tandis que Gateshead, de l'autre côté du fleuve, en compte 200 000.

Au cours des trente dernières années, l'économie de Newcastle et de sa région avoisinante a subi une rapide transformation, évoluant d'une base d'implantation pour l'industrie lourde, et notamment pour les chantiers navals, le charbonnage et la construction lourde, vers une base industrielle plus diversifiée dans laquelle le secteur public représente environ 38% des emplois. La récente crise financière et la récession subséquente n'ont fait qu'ajouter aux défis rencontrés par la région.

Afin d'éviter que les chocs à court terme mettent en cause l'élaboration d'une vision à long terme, une action a été lancée. En juin 2009, le conseil municipal a rédigé un plan d'action en dix points qui vise à soutenir à la fois les personnes et les entreprises. Avec Gateshead, la ville a également constitué un organisme stratégique baptisé «1NG» (1 Newcastle Gateshead) qui a eu pour mission de faire progresser la stratégie économique et spatiale «1PLAN» 2010, qui couvre les deux villes sur un horizon de vingt ans. Les objectifs sous-jacents sont le renforcement de la capacité des villes à lutter contre des chocs externes futurs qui ne pourraient être évités, prendre en compte les besoins des citoyens et des entreprises, coopérer avec les communautés partageant les mêmes préoccupations, se concentrer sur la croissance durable et accorder une attention particulière aux cadres de vie et de travail. Les villes sont convaincues que leur stratégie et leur approche pourraient être étendues et adaptées à d'autres villes similaires.



4.4. Renforcement des capacités d'élaboration de visions et de planification stratégique à long terme

Dans les deux chapitres précédents, nous avons discuté de la nécessité d'adopter une approche intégrée et holistique du développement urbain qui parvienne à concilier des défis en apparence contradictoires tout en tenant compte de leur dimension territoriale. Plusieurs éléments doivent être mis en place pour qu'une approche soit efficace. Il se peut, et c'est l'élément le plus important, qu'une vision à long terme d'une ville soit requise pour orienter les actions. Le modèle de développement urbain européen contient la base d'une telle vision, mais il appartient à chaque ville d'établir la sienne avec précision en fonction de son potentiel et des souhaits de ses habitants et de ses organisations.

4.4.1. La nécessité d'une base de connaissance solide

Les villes ont besoin d'une base de connaissance solide pour bien évaluer leur situation actuelle et leur futur potentiel de développement. Cela implique que les villes doivent mieux comprendre leurs points forts et leurs points faibles, avoir une bonne connaissance de leur diversité, leur créativité, leur base d'entreprises, leurs ressources humaines et leur capital social, etc. Des indicateurs sont requis pour mesurer les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs pour une série d'aspects et évaluer l'efficacité des stratégies. Dans l'idéal, les villes devraient être en mesure non seulement d'évaluer leur situation propre, mais aussi de se comparer à d'autres villes.

Plusieurs choses sont requises à cette fin. Il faut que les administrations municipales aient la capacité de partager et d'analyser les informations, d'établir des liens de cause à effet entre les indicateurs et l'action et notamment formuler et mesurer les objectifs à long terme. Des indicateurs bruts tels que les mesures du PIB et différents types d'indicateurs d'effort (input) et de résultat (output) doivent être complétés par des indicateurs d'impact, ainsi que par des indicateurs qualitatifs tels que des enquêtes de perception. Les données relatives

au PIB doivent en particulier être utilisées de manière très prudente lorsqu'elles sont appliquées au niveau urbain, car un grand nombre de personnes habitant en ville travaillent en dehors de la ville et vice-versa. Des poches de pauvreté risquent aussi de ne pas être visibles dans les données du PIB.

Il est nécessaire de «déplacer l'accent des actions et des moyens financiers vers l'effet exprimé en termes de bien-être de la population et de progrès grâce à des indicateurs adéquats [...]: le temps requis pour se déplacer du point X vers le point Y à une vitesse moyenne (comme un aspect de la mobilité), les résultats de tests portant sur une question spécifique (aspect de compétence), la part des firmes qui se sont vu refuser un crédit à un quelconque taux d'intérêt (aspect du rationnement du crédit par les banques), la part des enfants vivant dans des "ménages sans emploi", soigneusement définie (aspect des ménages sans emploi).»¹⁴⁷

Les villes doivent également être capables d'établir une distinction entre l'effet de facteurs internes et externes sur leur développement. Une politique du travail très complexe peut donner des chiffres négatifs en termes d'emploi en raison de circonstances externes telles que la récente crise financière et économique.

Il est difficile d'obtenir des données spécifiques à une ville qui soient cohérentes et comparables dans toute l'Europe. Il existe un niveau élevé de disparité entre les villes européennes en ce qui concerne la couverture et la qualité des informations disponibles. Ces différences concernent à la fois les différents types de gouvernement et les systèmes de gouvernance en place (il n'existe même pas de définition partagée d'une ville en Europe!), ainsi que les différentes traditions et capacités de collecte de données. Les instituts de statistique dans certains États membres disposent de bases de données très complètes qui comportent des séries de données relatives à la démographie, à l'éducation et à la formation, aux revenus, à l'emploi, à la sécurité sociale, etc. qui peuvent être combinées pour fournir des images socioéconomiques relativement détaillées des habitants des municipalités, alors que dans d'autres pays, les données sont moins systématiques et plus fragmentées.

147 Barca, Fabrizio et McCann, Philip, *Outcome indicators and targets – Towards a performance-oriented EU Cohesion Policy*, février 2011.

Données à l'échelle de l'Europe: l'audit urbain¹⁴⁸ et l'atlas urbain¹⁴⁹

L'audit urbain fournit des données comparables pour 321 villes réparties dans les 27 États membres de l'UE, auxquelles s'ajoutent 10 villes de Norvège et de Suisse et, avec un nombre plus restreint de variables, 25 villes de Turquie. Il s'agit d'une source unique de comparaison des villes. Il contient une longue liste d'indicateurs pour lesquels des données sont collectées tous les trois ans, ainsi qu'une liste courte des principaux indicateurs qui font l'objet d'une collecte de données annuelle. L'audit urbain se fonde sur dix années de coopération étroite entre les instituts nationaux de la statistique, les villes et la Commission européenne (Eurostat et DG politique régionale). Il continuera d'être développé et adapté aux objectifs politiques européens tels que la stratégie Europe 2020.

S'appuyant sur l'analyse des données de l'audit urbain, les rapports intitulés «L'état des villes européennes» fournissent des informations sur l'évolution démographique, la compétitivité urbaine, les conditions de vie et le pouvoir administratif de 321 villes de l'UE.

L'«Atlas urbain européen» fournit des données numériques géoréférencées détaillées sur la couverture terrestre et l'aménagement de l'espace urbain, compilées à partir d'images-satellite et de sources de données auxiliaires. L'atlas urbain a été lancé par la Commission européenne (bureau GMES de la DG entreprise et DG politique régionale) et est établi avec le soutien de l'Agence spatiale européenne. Toutes les principales villes de l'UE et leurs alentours sont couverts. Ceci complète les données déjà collectées par l'audit urbain avec des indicateurs harmonisés d'occupation des sols. L'atlas urbain sera actualisé tous les cinq ans.

Rotterdam



Urban Atlas – Rotterdam

- Durchgängig städtische Prägung (Versiegelung > 80%)
- Nicht durchgängig städtische Prägung hoher Dichte (Versiegelung 50% – 80%)
- Nicht durchgängig städtische Prägung mittlerer Dichte (Versiegelung 30% – 50%)
- Nicht durchgängig städtische Prägung niedriger Dichte (Versiegelung 10% – 30%)
- Nicht durchgängig städtische Prägung sehr niedriger Dichte (Versiegelung < 10%)
- Isolierte Strukturen
- Industrielle, gewerbliche, öffentliche, militärische und private Einheiten
- Schnellstraßen und angrenzende Flächen
- Andere Straßen und angrenzende Flächen
- Eisenbahn und angrenzende Flächen
- Hafengebiete
- Flughäfen
- Abbauflächen und Deponien
- Baustellen
- Derzeit ungenutztes Land
- Städtische Grünflächen
- Sport- und Freizeitanlagen
- Landwirtschaftlich genutzte Flächen
- Wälder und naturnahe Gebiete
- Feuchtgebiete
- Wasser



148 http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_fr.htm et http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/introduction
 149 <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/urban-atlas>

Mais même lorsque l'on dispose de séries de données socio-économiques très complètes, il est difficile de comprendre et d'analyser des questions telles que la polarisation sociale et la cohésion. Les relations sociales entre les personnes et leurs modèles de mobilité journalière et hebdomadaire, ainsi que leur utilisation et consommation des services publics sont tout aussi importantes que les données plus matérielles concernant les revenus, l'emploi et l'éducation. Les villes doivent donc mettre au point de nouveaux outils aptes à traiter des questions d'ordre plus qualitatif.

«Si le changement climatique n'a pas grande incidence sur les chiffres de population, à l'exception de la croissance relative dans les banlieues satellites des principales villes, les changements de la population en termes qualitatifs dans les différentes parties des régions urbaines et à l'échelle nationale apparaissent, par contre, importants. Par manque de preuves (quantitatives) moins empiriques, ces changements sont plutôt des hypothèses fondées sur certains éléments de preuve provenant d'études de cas. Les aspects moins mesurables peuvent apparaître essentiels, mais les politiques scientifiques actuelles et les politiques basées sur la science ont tendance à sous-estimer les observations et avis sans fondement scientifique qui sont considérés comme «sujets à caution». La recherche doit, par conséquent, se concentrer sur les preuves immatérielles, moins tangibles. Tous les changements qui sont survenus jusqu'ici dans l'espace urbain

physique sont fortement sujets à controverse du point de vue de l'évolution des contraintes externes relatives au modèle spatial urbain.»¹⁵⁰

Afin de pouvoir formuler des visions à long terme et afin de suivre et encadrer les progrès réalisés, il est impératif de renforcer la collecte et l'analyse d'informations non seulement au niveau des régions et des pays, mais aussi au niveau local. Dans l'idéal, un ensemble de séries de données différentes doit être inclus dans une telle base de connaissance, par exemple des indices concernant les conditions de logement, l'accessibilité et l'usage réel des services publics et des infrastructures, la pauvreté, la santé environnementale, les aspects culturels, etc., ainsi qu'une série d'actifs auxquels une attention insuffisante est souvent accordée parce qu'ils ne sont pas commercialisables, tels la qualité de l'air, la pollution atmosphérique, l'esthétique et la qualité architecturale, le patrimoine culturel, la cohésion et la paix sociale.

Il ne suffit pas seulement, pour comprendre et évaluer adéquatement la situation actuelle et le potentiel de développement futur des villes, de disposer de nouveaux indicateurs plus précis. Les villes doivent aussi être à même de communiquer ce type d'information en leur sein, entre leurs propres services, afin d'encourager une compréhension partagée et intégrée de la situation actuelle et des progrès réalisés en réponse aux objectifs globaux.

Enquête de perception sur la qualité de vie dans les villes européennes¹⁵¹

Depuis 2004, la Commission européenne mène, tous les trois ans, des enquêtes de perception, afin d'évaluer la qualité de vie dans les principales villes européennes (31 villes en 2004, 75 en 2007 et 2010). Les enquêtes les plus récentes ont accordé plus d'attention aux aspects environnementaux en incluant notamment une série de questions sur:

- la disponibilité et l'utilisation des transports publics et d'autres modes de transport pour se rendre au travail/ se rendre à des formations;
- l'engagement des villes à lutter contre le changement climatique (par exemple, réduction de la consommation d'énergie dans le secteur du logement ou promotion d'alternatives au transport en voiture);
- perception de la ville en tant que «ville saine»;
- perception de la «pauvreté» dans la ville;
- satisfaction des citoyens concernant la disponibilité d'espaces publics et la qualité de l'environnement bâti dans leur quartier.

150 Maier, Karel, contribution à l'atelier 1 «Cities of Tomorrow – Urban challenges» (Villes de demain – Défis urbains), Bruxelles, juin 2010.

151 http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_fr.htm

SERAING – La prospective urbaine participative, intégrée dans un plan directeur de la ville

Seraing, en Belgique, est une ancienne ville industrielle qui abrite 61 000 habitants sur une superficie de 36 km². Le déclin de l'industrie métallurgique locale s'est traduit par un taux de chômage élevé et la régression des activités commerciales dans certaines régions, notamment à Molinay, un quartier multiculturel d'une superficie de 1,5 km² et d'une population de 1 700 personnes, situé en plein cœur de ville. Depuis 1997, l'ONG *Centre d'action laïque* (CAL) joue un rôle essentiel pour traiter les problèmes à ce niveau.

En 2006, la ville de Seraing a adopté un plan directeur (plan urbain physique). Étant donné que le quartier du Molinay n'était pas spécifiquement ciblé, le CAL a organisé neuf ateliers-débats auxquels ont participé des citoyens afin d'établir une vision commune du quartier et a collaboré avec des experts et partenaires externes afin d'identifier les principaux défis. Un partenaire, l'Institut

Destrée, expert en prospective, est parvenu à intégrer le processus «Molinay 2017» dans son projet INTERREG: Futurreg. Aucune action stratégique et aucun programme d'accompagnement n'ont toutefois été définis, étant donné que le CAL était convaincu que ceci était du ressort de la municipalité.

Plus tard, les autorités municipales ont réservé une attention favorable à la liste de défis qui avait été définie et bien que d'autres défis soient encore à relever dans les domaines de l'éducation, de la sécurité et du logement, des travaux locaux d'infrastructure ont été intégrés avec succès dans le plan directeur révisé en 2008. En dépit des difficultés rencontrées pour convertir les stratégies en action, Molinay 2017 reste un excellent exemple d'exercice de prospective participative où le soutien local se combine à l'expertise professionnelle.



Il faut aussi que les diagnostics urbains soient bien compris et partagés par delà l'appartenance à un groupe restreint d'experts. Les politiques d'information et de communication visant à rendre des informations techniques compréhensibles et accessibles à d'autres groupes plus larges doivent être complétées par des approches participatives afin de permettre une compréhension partagée des défis et une appropriation partagée des stratégies. Une solution consiste à promouvoir des processus qui favorisent une intelligence ou une formation collective en se concentrant sur les problèmes de la vie quotidienne, par exemple en développant la possibilité d'apprendre en menant à bien un projet. La capacité de formuler une vision à long terme dépend de la capacité à poser un diagnostic solide des besoins actuels et du potentiel futur. Mais une vision à long terme est également nécessaire pour que la mobilisation de l'intelligence et l'apprentissage soient concentrés sur les bonnes questions.

4.4.2. La prospective en tant qu'outil de gouvernance participative pour gérer la complexité

La gouvernance urbaine doit se concentrer sur la compréhension des trajectoires de développement possibles de la ville et l'aiguillage vers des trajectoires durables en se fondant sur une vision à long terme et partagée de la ville. Une solide base de connaissances n'est pas suffisante pour élaborer une vision à long terme qui doit permettre d'orienter les actions; les villes ont également besoin d'outils et d'instruments appropriés de planification stratégique et d'élaboration de visions collectives. Il est fondamental dans ce contexte que les

villes disposent de la capacité de conduire des exercices de prospective et de formuler leur propre vision de l'avenir.

La prospective est un exercice qui consiste à penser l'avenir, en débattre et y réfléchir. Il s'agit d'un processus systématique et participatif de mobilisation de l'intelligence pour penser l'avenir. Il s'agit d'élaborer des visions à moyen et long terme pour prendre des décisions aujourd'hui et pour stimuler des actions conjointes. Il s'agit d'un ensemble d'activités structurées et participatives d'élaboration des visions et de planification stratégique qui permet aux villes et aux régions de réfléchir à l'avenir à moyen et à long terme de leur territoire, de l'examiner, d'en débattre et de le façonner. Plusieurs éléments principaux du processus de prospective sont utilisés largement dans la planification stratégique, notamment le recours à des panels d'experts, la consultation de données socioéconomiques et environnementales, la tenue de sessions de brainstorming, l'analyse des tendances et l'extrapolation, et la fixation d'objectifs stratégiques. La caractéristique distinctive de la prospective est une orientation future à long terme, qui s'étend au-delà des questions et préoccupations immédiates, et l'utilisation de méthodes telles que le brainstorming, le développement de scénarii et l'analyse de scénarii à l'aide d'une analyse SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities and threats* – analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces) ou de techniques similaires.

À la différence de la plupart des approches de planification stratégique, la prospective traite de perspectives à long terme et se fonde sur les points de vue des multiples acteurs «parties prenantes». La prospective n'est pas seulement un outil puissant pour réagir et s'adapter à des événements externes,

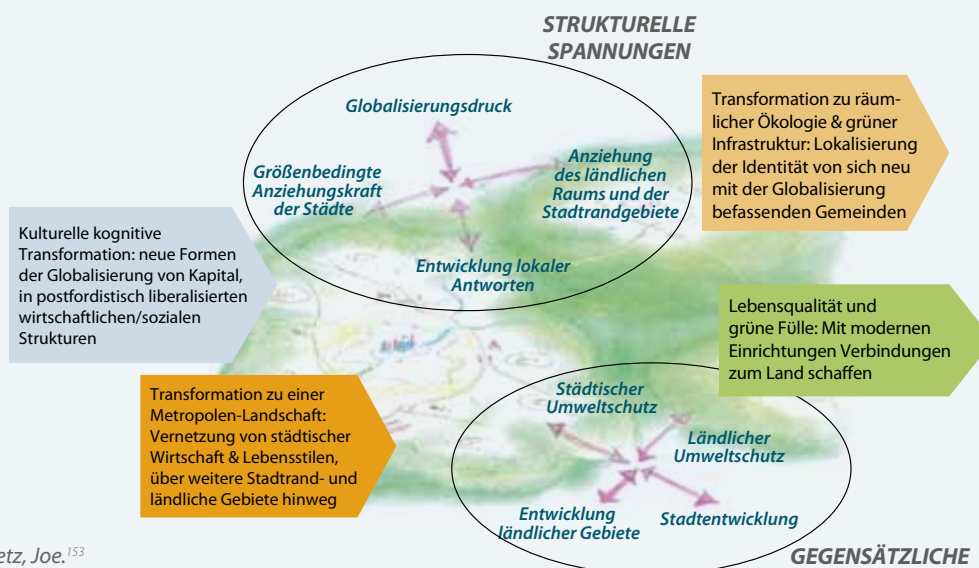
Défis de la transition périurbaine: un problème vicieux qui requiert une approche prospective

«Les décideurs politiques sont confrontés à des problèmes, qui s'apparentent à des cercles vicieux impossibles à résoudre, et à des défis liés à une gouvernance multi-niveaux, à une multiplicité d'objectifs et avec une diversité d'acteurs concernés. La pratique montre qu'une

gouvernance renforcée ou améliorée, mais aussi de nouvelles formes et nouveaux systèmes de gouvernance peuvent être facteurs de succès. Les défis – en termes de gouvernance urbaine – peuvent donc être examinés sous divers aspects, allant du traitement des problèmes du présent au défi consistant à déterminer comment réagir, comment s'adapter et comment évoluer à l'avenir.»¹⁵²

152 Ravetz, Joe, «Défis de la gouvernance urbaine», Bruxelles, juin 2010.

Transformation von Stadtrandgebieten/Herausforderungen



Source: Ravetz, Joe.¹⁵³

Une mobilisation plus large des parties prenantes pour gérer la complexité¹⁵⁴

La complexité croissante du développement urbain et territorial augmente la nécessité d'un engagement plus large des diverses «parties prenantes», ce qui s'observe dans l'évolution de la prospective. Plus nous nous écartons d'une pratique entre les mains des seuls experts et décideurs politiques, plus nous voyons apparaître des approches ouvertes et participatives supposant l'implication très fréquente des principaux acteurs «parties prenantes» à divers ateliers thématiques ou transversaux, et parfois l'une implication plus large des citoyens (par exemple, Charleroi 2020, Côtés d'Armor 2mille20). Dans le dernier cas de figure, d'importants moyens financiers et de communication sont requis pour soutenir le processus.

Cette évolution a eu des impacts sur les méthodes utilisées. Des enquêtes menées avec la méthode Delphi auprès d'experts et l'élaboration de scénarii sont remplacées par des ateliers de prospective plus ouverts afin de débattre de problèmes et de scénarii futurs. Dans le mode participatif d'élaboration de scénarii, nous voyons que

des artistes, des écrivains ou des vidéographes aident à décrire les images de demain. Il est frappant d'observer la «culture du débat» qui caractérise aujourd'hui la plupart des études sur l'avenir, et notamment des méthodes hautement participatives telles que le «World Café», un exercice de conversation plutôt simple, mais structuré¹⁵⁵. Les technologies de l'information sont de plus en plus utilisées, notamment dans des projets tels qu'Urgent Evoke¹⁵⁶, et elles ont encore un beau potentiel à exploiter.

L'association d'un ensemble plus large d'acteurs fait de la prospective un exercice plus démocratique et confère plus de légitimité sociale à ses résultats. Ceux-ci se transforment en jalons dans le développement des villes. Ils peuvent être invoqués par les citoyens ou les organisations lors des discussions avec les décideurs politiques. Une plus grande participation génère également une plus grande appropriation de l'exercice, de ses résultats et du territoire. Dans certains cas, comme dans le cadre du Pays basque français et dans certaines régions espagnoles, la prospective est devenue une pratique de référence plutôt qu'un exercice qui ne serait conduit qu'une seule fois.

153 Ravetz, Joe, op.cit.

154 Van Cutsem, Michaël, Institut Destrée, «Cities of Tomorrow – Challenges, visions, dys-visions as seen by cities» (Villes de demain – Défis, visions et dysvisions tels qu'ils sont perçus par les villes), Bruxelles, décembre 2010.

155 <http://www.theworldcafe.com/what.htm>

156 <http://www.urgentevoke.com/>

mais il s'agit aussi d'une méthode permettant d'engager des individus, des collectivités, des entreprises, des autorités publiques et d'autres organisations de manière proactive dans l'identification d'un avenir souhaité. Il est admis qu'avant de pouvoir prendre des décisions qui ont des implications à long terme, il est nécessaire d'engager un dialogue intense sur les choix et les préférences futurs. L'engagement des acteurs concernés se trouve donc au centre de la plupart des exercices prospectifs conduits actuellement.

Des exercices de prospective peuvent mettre étroitement l'accent sur un secteur comme ils peuvent adopter une perspective plus large et plus systémique. La prospective sectorielle a tendance à être davantage axée sur la technologie et la compétitivité, tandis que la prospective systémique a souvent une perspective plus sociale. Il y a quelques années,

les visions à long terme étaient dominées par l'agenda de Lisbonne, convergeant dans l'idée d'atteindre la compétitivité nationale ou mondiale et des niveaux d'attractivité. Suite à la crise économique et à ses conséquences sociales négatives, à la prise de conscience du changement climatique en tant que principale menace et aussi à une rhétorique politique tendant à s'écarter de l'agenda de Lisbonne, les perspectives ont aujourd'hui tendance à être davantage motivées par les aspects environnementaux ou sociaux. Dans les deux cas, le rôle de la prospective comme instrument de marketing et de mobilisation collective est souvent mis en avant, comme l'illustre l'ambition exprimée par Liverpool de s'élever au rang des «villes prospères d'ici 2040» (voir p. 46) ou la vision de Bilbao qui veut se positionner en tant que «ville innovante, ouverte au monde et exceptionnellement créative» à l'horizon 2030 (voir ci-dessous).

Tableau 3 Exemples de prospective urbaine¹⁵⁷

| | Contexte de petite/moyenne ville | Contexte de ville de grande taille/niveau mondial |
|---|--|---|
| Approche systémique à long terme ≥ 20 ans | Prospective des quartiers¹⁵⁸: Avignon, Rennes, Besançon (FR); Seraing, Ottignies-Louvain-la-Neuve 2050 (BE) | Randstad 2040 (NL); Grand Paris; Lyon; Rennes; Pays Basque; Normandie 2020 (FR); Bruxelles 2040 (BE); Göteborg 2050 (SE); Gipuzkoa +20 (ES) |
| Approche sectorielle à long terme ≥ 15 ans | Digital Thermi (Macédoine centrale, Grèce); Martinique 2025 (FR) | Built Environment Foresight 2030 (UK); BMW 2025 (IE); Cyberterritoires et territoires en 2030; Lille 3000 (FR); TransBaltic Foresight Debate |
| Approche sectorielle à court terme 5-10 ans | Linz 21 (AT) et de nombreuses initiatives au titre de l'agenda 21, menées dans de petits contextes urbains | Programme Istanbul Digital City (TR) Manchester as a Knowledge Region (UK) Agenda 21 de Berlin |
| Approche systémique à court terme 5-15 ans | Hammarby Sjöstad (Stockholm, SE); Chambéry 2020 (FR); Castellon 2020 (ES); de nombreux exercices de planification urbaine | Piano Strategico Turin (IT); Andalusia 2020; Bilbao 2010 (ES) |

Source: Van Cutsem, Michaël, *op. cit.*

La dimension de «labellisation»¹⁵⁹ liée aux visions du futur se traduit souvent par des phrases accrocheuses telles que «la meilleure grande ville du monde», «une ville mondiale dans la concurrence internationale entre territoires»,

«la capitale de la connaissance», «la connaissance, gage de changement», «cosmorégion en 2015», etc., qui sont, pour la plupart, axées sur le leadership économique, la qualité de vie, le développement équilibré et la proactivité technologique.

157 Van Cutsem, Michaël, Institut Destrée, *op.cit.*

158 Littéralement, «prospective de quartier».

159 Émile Hooge attire l'attention sur une tendance à transformer les villes en labels protégés par droit d'auteur («Quand les villes deviennent des marques»), «La cote des villes» dans: *Futuribles*, no 354, juillet-août 2009, p. 49.

De telles visions ne reflètent pas toujours la réalité et risquent de ne pas être efficaces du fait qu'elles n'induisent pas le niveau d'appropriation sociale et les processus de changement requis. Des visions bien conçues et partagées peuvent néanmoins être des outils efficaces pour surmonter les conflits et avoir suffisamment d'impact pour orienter les investissements et constituer une base pour des projets partagés.

Les visions négatives – ou «dysvisions» – peuvent jouer un rôle important pour mettre en lumière les conflits potentiels et de ce fait la nécessité de prendre des actions correctives. Le scénario le plus négatif dans l'exercice de prospective

«Liège 2020» s'est concentré sur la fragmentation de la gouvernance, attirant l'attention sur le risque de conflits individuels et institutionnels amenant chaque acteur à suivre sa propre stratégie. Ce scénario a reçu un accueil si négatif par les acteurs locaux qu'il a été mis fin à l'exercice. La «dysvision» a toutefois été perçue comme un signal d'alarme et a sensibilisé à la nécessité d'intervenir. Des démarches ont été entreprises par la suite afin de traiter certains des problèmes soulignés dans le scénario¹⁶⁰. Les «dysvisions» peuvent aussi jouer un rôle important en faisant prendre conscience des différents risques plus ou moins prévisibles et peuvent se révéler utiles pour renforcer la résilience des villes tant aux risques prévisibles qu'aux risques inattendus.

Vision de Bilbao à l'horizon 2030

En 2030, Bilbao est une ville innovante, capable de prévoir le changement, animée par un fort sentiment d'identité et d'appartenance, habitée par des collectivités qui partagent un projet à long terme, ouverte sur le monde et exceptionnellement créative. Différents types de projet novateur touchant à la culture, au renouvellement urbain et à l'environnement sont en cours de développement, de même qu'une infrastructure adaptée pour la compétition mondiale.

La vision s'articule autour de trois principes:

- l'optimisation des ressources et de l'efficacité et la coopération avec les territoires avoisinants;
- la motivation des citoyens et des idées; l'analyse des choses dans une perspective plus innovante;
- Bilbao Métropole comme locomotive de la région (7 millions d'habitants dans la périphérie de Bilbao) et l'élévation de la région au rang de région polynucléaire par opposition à une région métropolitaine.

Les villes ne se livrent pas concurrence en n'utilisant que des infrastructures, mais aussi en exploitant des atouts immatériels tels que la connaissance, les hommes et les femmes, la qualité de vie et le leadership. La vision de Bilbao est celle d'une ville capable d'attirer de bonnes idées et de les mettre en pratique au profit de la communauté. Elle s'appuie sur ses citoyens et leurs valeurs, sur

les activités de la ville et sur son attrait. Grâce à ses entreprises et à ses initiatives innovantes, Bilbao devrait devenir un maillon de connaissances dans un réseau mondial.

La vision de Bilbao à l'horizon 2030 souligne la nécessité d'un milieu créatif, ouvert, animé par l'esprit d'entreprise, avec un bon niveau d'éducation, multiculturel, etc. Les efforts se concentrent sur la cohorte des 25-35 ans, car les jeunes ont déserté massivement la ville lors de la récente crise. Le changement de génération qui s'est opéré parmi les dirigeants et le rôle joué par les professionnels sont soulignés dans le cadre d'une collaboration en réseau.

La réalisation de cette vision suppose qu'il faut surmonter les principaux défis suivants:

- comprendre un futur incertain et s'adapter aux changements économiques, sociaux et culturels induits par l'économie mondiale;
- développer une collaboration public-privé efficace;
- mobiliser les dirigeants et impliquer les citoyens, ainsi qu'asseoir la crédibilité des projets en soulignant leur intérêt.

Le projet est mis en œuvre par l'association Metropoli 30. Il associe plus de 400 personnes provenant du secteur public, du secteur privé et de la société civile. Il se fonde sur l'expérience du projet de réhabilitation de Bilbao qui fut une réussite sur le plan du développement intégré.

4.5. Mobilisation collective autour d'un modèle de développement urbain européen

Les prospectives et autres formes d'initiatives participatives de planification stratégique ont une portée qui s'étend principalement à la ville ou à la «ville-région» et sont souvent guidées par le marché tout en mettant l'accent sur les acteurs institutionnels. Une mobilisation plus large de la collectivité, qui engage les citoyens dans les questions clés du développement urbain, apparaît de plus en plus importante pour remédier à la polarisation et l'exclusion socioéconomiques, ainsi que pour contrer les effets négatifs de la diversité croissante. De grands événements sportifs ou culturels peuvent avoir un effet mobilisateur et aider à créer une identité partagée et à insuffler la confiance dans l'avenir. Mais des actions moins spectaculaires sont également requises, centrées sur les préoccupations de la vie quotidienne.

4.5.1. Mobilisation des habitants

L'implication des habitants des villes est essentielle pour la réussite de nombreuses politiques, en particulier dans un contexte de crise et de conflits éventuels entre les différentes parties prenantes. Dans les villes où des ressources et du temps ont été consacrés à l'organisation de processus participatifs, la cohésion est plus forte, en particulier au niveau du quartier, et les habitants s'approprient davantage tant des stratégies à court terme que des stratégies et visions à long terme¹⁶¹. Des gouvernements locaux ont mis en place des mécanismes permettant d'associer les habitants directement dans les décisions budgétaires. Même si ces procédés se limitent à des parties spécifiques du budget local, ils sont propices au renforcement de l'autonomisation des citoyens. Les pactes pour l'emploi, le modèle du Québec¹⁶², les entreprises sociales, etc. sont d'autres exemples de gouvernance participative et basée sur la solidarité¹⁶³.

4.5.2. Approches de développement local mené par les acteurs locaux

Les approches territoriales de développement local mené par les acteurs locaux sont centrées sur l'accompagnement de processus de développement endogènes, à savoir stimuler le développement «de l'intérieur» grâce au soutien extérieur en facilitant des solutions locales innovantes. À la différence des initiatives dirigées par les autorités locales, elles s'appuient sur un rôle, une implication et un engagement renforcés des acteurs locaux eux-mêmes et ne restent pas forcément confinées à l'intérieur des frontières administratives. En soi, elles sont capables aussi d'adopter des stratégies de développement économique plus larges et à plus long terme.

Les approches du développement local encouragent l'établissement de partenariats entre les organisations publiques, privées et volontaires, offrant un outil puissant de mobilisation et d'association des organisations et groupes locaux, ainsi que des citoyens. Elles garantissent une approche plus intégrée et inclusive pour relever les défis locaux en mettant l'accent sur la qualité, l'inclusion et la durabilité des stratégies de croissance. Elles sont particulièrement pertinentes pour venir en aide aux zones frappées par des handicaps multiples auxquels les outils de développement régional traditionnels ne peuvent remédier. Elles peuvent également être utilisées pour soutenir l'inclusion active, lutter contre la pauvreté, encourager une innovation sociale ou concevoir des initiatives de régénération des zones défavorisées.

À l'instar d'autres instruments ou approches fondés sur une forte participation et un engagement fort qui partent de la base, le développement local repose sur la disponibilité d'acteurs ayant suffisamment de compétences.

161 Moulart, Frank, référence à la récente histoire de la politique urbaine à Anvers présentée lors de l'atelier 3 «Cities of Tomorrow – How to make it happen?» (Villes de demain – Comment concrétiser?), Bruxelles, décembre 2010.

162 Modèle de gouvernance garantissant la participation de nombreux acteurs différents.

163 Référence à l'action de coordination PC6 KATARSIS dans: Tosics, Iván, contribution thématique, *Villes de demain*, janvier 2011.

Autonomisation et participation des habitants dans les quartiers défavorisés à Berlin¹⁶⁴

Berlin a été confrontée à des vagues massives d'émigration et d'immigration au cours des années qui ont suivi la chute du rideau de fer. 1,7 million de personnes ont quitté la ville et un nombre quasiment équivalent y est entré au point que dans une ville qui comptait environ 3,4 millions de personnes, un habitant sur deux était un nouvel habitant.

Les importants mouvements de population ont entraîné un appauvrissement croissant du centre-ville, étant donné que les riches ont quitté la ville pour s'installer dans les faubourgs. Afin de contrer cette situation, la ville a mis sur pied le programme «Soziale Stadt» qui a pour but de revitaliser les quartiers défavorisés dans des secteurs de la ville qui éprouvaient des besoins de développement particuliers. Trente-quatre zones d'intervention, couvrant une population totale de 390 000 habitants, soit plus d'un dixième des Berlinoises, ont été définies. Le programme est financé par le Land, l'Union européenne et l'État.

Le programme vise à encourager la participation, la motivation des personnes afin de les rendre plus actives (activation) et le renforcement de leur pouvoir (*empowerment*) et est basé sur une série de principes. Il vise notamment à :

- mettre l'accent sur les besoins, les opportunités et les ressources des habitants et de leur cadre de vie;

- favoriser une coopération intensive et interdisciplinaire entre les différents groupes d'intérêt et acteurs locaux;
- introduire un changement de perspective, en passant d'une approche seulement en termes de groupe cible à une approche qui prenne aussi en compte le territoire et la situation sociale à ce niveau;
- soutenir un processus commun d'apprentissage, d'innovation et de développement.

Des structures officielles sous forme de «conseils de quartier» auxquels participent les habitants ont été instaurées. Ces *Quartiersräte*, comme on les appelle, ont notamment pour compétence de décider des budgets locaux, dont 75 % ont été consacrés au développement de projets socioculturels (contre 25 % seulement en moyenne pour le programme «Soziale Stad» dans son ensemble).

Cette plus grande responsabilisation des habitants locaux a eu pour impact positif notamment que les tâches à réaliser par les arrondissements (*Bezirke*), et par le département du Sénat en charge du développement urbain ont été redéfinies. De nouvelles formes de coopération ont été développées entre l'arrondissement et l'administration sénatoriale, de même qu'un dialogue régulier sur les objectifs pour la ville dans son ensemble, les besoins locaux et d'autres priorités territoriales.

Le développement local dans un environnement urbain – URBAN I et II

Les projets pilotes Urban et les programmes subséquents de l'initiative communautaire URBAN (URBAN I 1994-1999 et URBAN II 2000-2006) sont des exemples d'initiatives suivant l'approche du développement local qui bénéficient de l'appui financier de l'Union européenne par l'intermédiaire du Fonds européen de développement régional. Des partenariats locaux ont été encouragés afin d'élaborer une approche intégrée et innovante permettant de relever les défis sociaux, économiques et envi-

ronnementaux des zones urbaines pauvres pâtissant de désavantages multiples.

L'évaluation ex post d'URBAN II a prouvé que les approches du développement local ont des effets positifs dans les zones concernées se manifestant notamment par de meilleures performances du point de vue de la situation économique, la santé, la sécurité urbaine, l'éducation et la formation et d'autres variables. Pour les acteurs concernés, les principaux avantages du programme URBAN résident dans la méthode elle-même, la promotion de l'intégration, la flexibilité, la création de partenariat et la stratégie locale.

164 Klinkar, Clemens, atelier 3, «Cities of Tomorrow – How to make it happen?» (Villes de demain – Comment concrétiser?), Bruxelles, décembre 2010.

PLAINE COMMUNE – Une approche basée sur la zone pour encourager les entreprises à fournir des emplois aux habitants locaux dans les zones défavorisées en transition

Plaine Commune (346 209 habitants, données de 2007) est l'une des nombreuses communautés d'agglomérations mises sur pied depuis 1999 pour faciliter le travail conjoint entre les autorités locales et est l'une des plus importantes dans la région capitale (Paris et la région Île de France). Huit municipalités du département de Seine-Saint-Denis font partie de Plaine Commune: Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, Courneuve, Île-Saint-Denis, Pierrefitte, Saint-Denis, Stains, Villetaneuse. Plaine Commune se situe dans un territoire marqué par une grande pauvreté, le chômage, une main-d'œuvre peu qualifiée et la relocalisation économique.

La stratégie de Plaine Commune a consisté à attirer de grandes firmes issues de l'industrie des services, mais a priori celles-ci ne recrutent pas de travailleurs peu qualifiés. Un autre problème a été un développement urbain déséquilibré entre différentes parties du territoire. Plaine Commune a donc élaboré une nouvelle stratégie visant à améliorer l'accès à l'emploi en liaison avec les nouvelles entreprises qui s'installent dans cette zone.

Une initiative phare a été la création de «maisons pour l'emploi» dans chacune des huit municipalités avec le soutien financier du FEDER. Des chartes ont également été signées par Plaine Commune et une centaine d'entreprises pour mener à bien des actions spécifiques visant la cohésion sociale. En avril 2011, le grand centre commercial *LE MILLÉNAIRE* a ouvert ses portes dans la région. Selon la charte signée en 2006, 75 % des 700 emplois ainsi créés devraient être occupés par des habitants de la localité.

La principale force de la stratégie de Plaine Commune est la volonté de toutes les autorités locales concernées et du niveau supralocal de coopérer au lieu de se livrer concurrence. D'autres points forts sont sa capacité de promouvoir la synergie entre sa propre administration et les entreprises ainsi que le lien fort établi entre Plaine Commune et ses habitants.



4.5.3. Nécessité de renforcer les capacités pour garantir l'autonomisation totale

Parallèlement à la nécessité de mieux mobiliser et faire participer les habitants, il existe une tendance à compléter les modes traditionnels de démocratie représentative par des modes plus participatifs pour garantir l'engagement démocratique et rendre compte des résultats. Dans les nouveaux modes de gouvernance, on vise à ce que citoyens et groupes locaux soient plus responsables de leur propre bien-être et des processus politiques locaux qui façonnent leur vie et les lieux dans lesquels ils vivent¹⁶⁵.

La participation et l'autonomisation du citoyen soulèvent des questions sur la légitimité démocratique et la représentativité de ceux qui sont engagés. Les groupes plus faibles ou marginalisés tels que les chômeurs de longue durée, les mères célibataires, les minorités ethniques ou les personnes moins éduquées, éprouvent plus de difficultés à se faire entendre. Le terme «participation» est parfois utilisé abusivement pour désigner des activités d'information. Des groupes d'intérêt plus forts ou ceux qui sont plus qualifiés pour faire entendre leur voix risquent de monopoliser les opinions et d'agir en tant que gardiens de la communication. Des méthodes de vulgarisation sont par conséquent nécessaires afin de s'assurer que la participation implique non seulement les citoyens actifs et les représentants de la classe moyenne, mais aussi une plus grande diversité d'acteurs relevant du niveau local de gouvernement et de la collectivité concernée, et notamment des personnes de tous les contextes socio-économiques, groupes d'âge et positions dans la société.

La réussite des approches de développement local repose fortement sur la capacité de gestion individuelle et l'engagement des responsables de projets et de leurs réseaux sociaux. La nécessité de formation au niveau local se fait particulièrement ressentir au sein des communautés dont l'engagement civique – tant des citoyens que des organisations – est traditionnellement faible, voire inexistante, ce qui est le cas dans plusieurs États membres de l'UE12.

4.6. La coopération entre les villes est essentielle au développement urbain européen durable

Les villes se sont à la fois livrées concurrence et entraînées tout au cours de leur histoire. L'expansion assez récente des villes au-delà de leur centre et leur connectivité accrue avec un territoire nettement plus large n'a pas seulement multiplié les possibilités d'échanges économiques (et socioculturels), mais a aussi intensifié la concurrence. Aujourd'hui, les villes sont en concurrence pour les investissements étrangers et nationaux, pour le capital humain, pour les échanges commerciaux, pour le tourisme, etc. Cette concurrence s'accompagne souvent de processus d'émulation qui sont productifs, mais elle risque aussi, dans certains cas, d'être préjudiciable au développement économique et à la cohésion territoriale et d'entraîner, par la même occasion, une utilisation sous-optimale des ressources. Il existe, par exemple, des limites à la demande en aéroports, en universités, en parcs d'affaires et grands stades sur un territoire donné.

Lorsque les ressources publiques sont rares, la coopération dans des domaines stratégiques tels que les services publics, les grands projets de développement, l'infrastructure de connaissance et les nœuds de transport devient essentielle pour le développement urbain et territorial durable. Il est donc essentiel que les villes situées sur les territoires voisins s'engagent dans la «coopétition», à savoir la concurrence coopérative plutôt que la concurrence pure et simple.

«Le principal défi pour la coopétition entre les villes de l'UE, c'est l'élaboration d'un processus stratégique pour les amener à réfléchir, discuter, planifier et agir de manière créative et différente, mais ensemble, afin de garantir un avenir responsable et fructueux durable.»¹⁶⁶

La coopération peut se dérouler à différents niveaux territoriaux en fonction du domaine. De nombreuses autorités locales coopèrent déjà de diverses manières, notamment par la mise à disposition des bus scolaires, la gestion des systèmes de transport multimodal, la collecte et le traitement des déchets, l'apport d'eau, etc. Des fonctions partagées sur des territoires plus vastes peuvent inclure des universités, des grands nœuds

165 Vranken, Jan, contribution thématique, *Villes de demain*.

166 Atelier 1 «Cities of Tomorrow – Urban challenges» (Villes de demain – Défis urbains), Bruxelles, juin 2010.

de transport, des parcs d'affaires, des hôpitaux, etc. Une telle coopération intermunicipale est la base de la création de nouvelles entités de gouvernance de zone urbaine fonctionnelle plus flexibles qui ont été présentées au point 4.3.

Ces entités de coopération permettent non seulement d'offrir des services publics avec des ressources limitées, mais elles peuvent aussi assurer le développement territorial conformément au modèle européen de développement durable polycentrique. L'étalement urbain, une décroissance de la population ou une trop forte concentration non souhaitables, une occupation des sols non supportable à long terme, l'épuisement des ressources, etc. peuvent être limités par une coopération efficace dans une zone fonctionnelle plus large.

La compétitivité et la viabilité des secteurs économiques dépendent également de la coopération efficace qui renforce à la fois la compétitivité et l'attractivité de la zone élargie. Cette coopération peut être étendue à des zones géographiques plus vastes qui ont par exemple en partage le bassin hydrographique, le littoral ou la chaîne de montagnes et où la coopération peut s'étendre à des activités telles que des circuits touristiques, la prévention des inondations, etc.

La coopération peut aussi être orientée vers l'exploitation d'éléments communs ou complémentaires particuliers et se dérouler sur des distances géographiques plus grandes, par exemple entre des villes hébergeant des pôles relevant de la même chaîne de valeur ou ayant des points forts dans des

La valeur ajoutée européenne dans la coopération urbaine transnationale

La coopération transfrontalière concerne des villes avoisinantes qui font partie de la même zone urbaine fonctionnelle de part et d'autre de frontières nationales. Dans les régions métropolitaines transfrontalières, les villes coopèrent sur des questions telles que le transport et la planification régionale, le développement économique, le tourisme, la culture, la recherche, l'éducation et l'emploi¹⁶⁷. Des exemples bien connus d'une telle coopération transfrontalière sont l'eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et Copenhague-Malmö. La coopération transfrontalière inclut également des villes qui font partie d'un même bassin géographique plus large qui présente des caractéristiques partagées, par exemple Vienne-Bratislava-Győr-Brno. Le volet transfrontalier de l'objectif «coopération territoriale européenne» soutient une telle coopération.

Les réseaux de villes coopèrent également au niveau des macrorégions comme le font les villes baltes, méditerranéennes ou atlantiques. Ainsi le programme de la région de la mer Baltique 2007-2013 du volet de coopération transfrontalière prévoit-il, à travers sa quatrième priorité «Des villes et des régions attrayantes et concurrentes»,

tant des mesures matérielles, tels des investissements dans les infrastructures, que des mesures plus immatérielles, tels la commercialisation et l'encouragement de la synergie entre des acteurs de façon à créer une «zone d'intégration globale». Le programme de coopération est à présent étroitement lié à la stratégie macrorégionale plus large de l'UE pour la région de la mer Baltique¹⁶⁸.

Les villes sont également mises en réseau à travers l'Europe afin de partager leur expérience et de tirer des enseignements mutuels. Le programme de travail en réseau URBACT¹⁶⁹ de l'UE soutient une telle coopération dans plusieurs domaines d'expertise tels que «innovation et créativité», «inclusion active», «patrimoine culturel» ou «capital humain et entrepreneuriat». Ce travail en réseau stimule l'apprentissage par des homologues et renforce la capacité des dirigeants de ville à confronter des problèmes partagés et exploiter des potentialités similaires.

Le groupement européen de coopération territoriale (GECT)¹⁷⁰ est un instrument juridique européen qui a pour objectif de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale en permettant aux autorités publiques de différents États membres de fournir des services conjoints.

167 Projet METROBORDER, ESPON – Rapport intermédiaire.

168 http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/index_fr.htm

169 <http://urbact.eu>

170 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/gect/index_fr.htm

domaines complémentaires de la recherche et de la technologie. Une troisième forme de coopération a lieu lorsque des administrations municipales partagent leur «intelligence stratégique» et les enseignements tirés de leur politique afin d'engendrer un renforcement de leur compétences pour traiter des défis urbains communs.

4.7. Conclusions – un renforcement du modèle européen de développement urbain

Les contributions, les expériences partagées et les discussions entre les experts et les acteurs intervenant au niveau urbain qui ont eu lieu dans le contexte du processus «Villes de demain» conduisent à formuler une série de grands principes de gouvernance qui présentent un intérêt tout particulier pour le modèle européen de développement urbain.

4.7.1. Facteurs de gouvernance pour les villes de demain

Afin de répondre aux défis de demain, les villes doivent venir à bout d'objectifs en apparence conflictuels et contradictoires et évoluer vers des modèles plus holistiques de développement urbain durable: la croissance économique doit être conciliée avec l'utilisation durable des ressources naturelles; la compétitivité globale doit être inclusive et doit accorder la préférence à une économie locale; la croissance verte ne peut exclure les groupes marginalisés; l'attractivité globale ne peut se construire au détriment des groupes socialement défavorisés.

Les villes de demain doivent relever les défis d'une manière globalisante intégrée.

Les villes doivent adopter dans leur planification et leur développement une approche intégrée et globalisante qui unit les dimensions sociales, économiques, environnementales et territoriales du développement urbain. La formulation même des défis définit implicitement les réponses qui vont y être apportées. La concentration spécifique des efforts sur la seule

réduction du CO₂ par le biais de solutions technologiques, par exemple, peut entraîner une fracture écologique, c'est-à-dire une situation dans laquelle ceux qui ont le plus grand besoin de réduire leur facture énergétique ne peuvent se permettre d'acquiescer la nouvelle technologie.

Une approche intégrée du point de vue de l'échelle géographique et du niveau de gouvernement est également requise. Les problèmes ne s'arrêtent pas aux frontières administratives ou aux stratégies utilisées pour les traiter et aux effets de celles-ci. Des systèmes de gouvernance dynamiques et flexibles, capables de s'adapter aux différentes échelles territoriales des problèmes, seront requis.

Les villes de demain doivent harmoniser les approches territoriales et les approches axées sur la population.

Une approche intégrée ne peut être axée sur des lieux sans considération des habitants et vice versa. Par conséquent, les approches territoriales et les approches axées sur la population doivent être menées conjointement. Ces approches sont complémentaires et leur lien doit être renforcé. L'approche centrée sur le territoire est motivée par la sensibilité au contexte, les spécificités locales et la diversité institutionnelle; une approche centrée sur les personnes est nécessaire pour traiter des composantes politiques et sociales de la citoyenneté, et compte tenu de l'importance primordiale de garantir une égalité des droits à tous les habitants. Ne cibler que les lieux se traduit souvent par un processus de «gentrification»; ne cibler que les personnes risque d'entraîner une aggravation de problèmes locaux sous l'effet de processus de paupérisation inattendus.

Les villes de demain doivent combiner des structures de gouvernement officiel avec des structures de gouvernance informelle en fonction de l'échelle des défis.

Il y a de nombreux modes de gouvernements des villes et des aires urbaines en Europe. Certains sont très proches de leurs citoyens et favorisent une démocratie plus directe. D'autres agissent à un échelon supérieur de l'échelle territoriale, sont plus distants des citoyens, mais disposent de plus de capacités pour traiter des questions territoriales complexes.

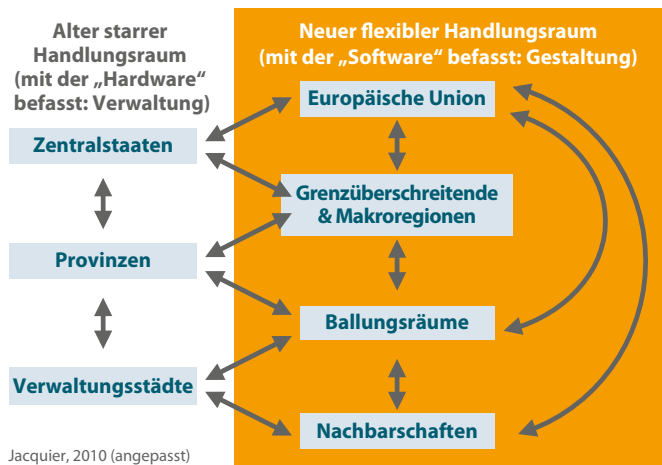
Combiner les approches axées sur les personnes et les approches territoriales pour parvenir à l'intégration spatiale¹⁷¹

L'intégration spatiale peut être réalisée par le biais de trois processus interconnectés qui combinent les approches territoriales et les approches axées sur les personnes: (1) une adaptation des expériences locales fructueuses impliquant par exemple de l'innovation sociale, des méthodes d'apprentissage, un dialogue interculturel, etc., (2) une généralisation en amont d'interventions urbaines

locales, par exemple en identifiant la bonne échelle et le bon moment, et (3) des actions entre échelles en encourageant des liens stables et cohérents de coopération par la négociation entre les agents et les organisations à différents niveaux spatiaux d'intervention; par exemple, au niveau du quartier, de la ville ou de l'aire urbaine. Ceci permettrait de remédier aux perspectives sectorielles de l'espace urbain en adoptant un point de vue plus holistique, stimulant l'intelligence collective et l'apprentissage axé sur les problèmes de la vie quotidienne.

Il n'est pas possible d'affirmer qu'un système ou un niveau de gouvernement local est plus approprié qu'un autre, étant donné que le niveau optimal dépend du problème en jeu. Un élément qui semble gagner en importance est la capacité de passer d'un niveau donné de gouvernement à un mode de gouvernance qui soit adapté à l'échelle des défis. Celui-ci doit être capable d'intégrer des structures de gouvernement officielles tout en étant suffisamment souple pour traiter les défis à différentes échelles.

Von starren zu flexiblen Grenzen, von der Verwaltung zur Gestaltung



Jacquier, 2010 (angepasst)

Afin de concilier différents objectifs à long terme, il est nécessaire d'acquérir une compréhension partagée du présent et des avenir souhaitables éventuels, autrement dit de s'entendre sur une vision partagée vers laquelle il y a lieu de tendre et sur la stratégie pour y parvenir.

Les villes de demain doivent développer des systèmes de gouvernance capables de construire des visions partagées qui concilient des objectifs en concurrence et des modèles de développement opposés.

Des approches intégrées ne peuvent être mises en œuvre que s'il existe des visions et des objectifs clairs et une volonté politique. La nature contradictoire des défis et les objectifs du développement qui sont parfois en opposition requièrent un dialogue soutenu entre les autorités publiques et les nombreux acteurs parties prenantes au niveau urbain tels que les ménages, les entreprises, les ONG, les associations et d'autres représentants de différents groupes sociaux, économiques, culturels et autres groupes d'appartenance. Ce dialogue doit être à même de tenir compte des différentes échelles territoriales des défis et être en mesure d'associer des stratégies relatives à différents niveaux de gouvernance (en amont et en aval). Dans ce contexte, les villes peuvent être perçues comme des plateformes sociales de dialogue entre différentes communautés et différents groupes d'intérêt. Les conflits peuvent ensuite être à la base d'un processus positif, devenir des leviers d'innovation sociale, reliant les opportunités et les besoins.

La capacité des villes pour planifier stratégiquement à long terme, collecter des informations stratégiques et développer un savoir-faire organisationnel devient très importante, tout comme leur capacité à mobiliser les différents acteurs parties prenantes dans une stratégie collective et des processus d'élaboration de visions. La capacité des administrations des villes à gérer la coopération horizontale est vitale pour

171 André, Isabel, contribution à l'atelier 3, «Cities of Tomorrow – How to make it happen?» (Villes de demain – Comment concrétiser?), Bruxelles, décembre 2010.

l'élaboration de visions, la planification stratégique et la mise en œuvre d'approches intégrées. Les indicateurs d'input doivent, en outre, être complétés par des indicateurs de résultats (output) mieux corrélés avec les objectifs globaux de façon à pouvoir mesurer les progrès réels et l'efficacité des stratégies.

Les villes ne sont pas des îles isolées au sein du territoire rural, mais constituent des réseaux plus ou moins denses. Le développement durable de ces réseaux est essentiel à la fois pour les villes elles-mêmes et pour la cohésion territoriale de l'UE.

La coopération de la ville est nécessaire à un développement spatial cohérent.

Le développement des villes a été suivi par des processus intervenant en parallèle d'expansion autour des centres villes et de connectivité accrue avec un territoire beaucoup plus vaste englobant d'autres villes. Ceci a augmenté les possibilités non seulement d'échange économique, mais aussi de compétition renforcée entre les villes, d'une concurrence pour attirer des ressources humaines, des touristes, des investissements d'entreprises, etc. Cette concurrence peut, par moment, être destructive pour le développement économique et la cohésion territoriale, de même qu'elle peut conduire à une utilisation sous-optimale des ressources naturelles. La coopération sur des questions stratégiques telles que les services publics, les grands projets de développement, l'infrastructure du savoir et les nœuds de transports devient un enjeu essentiel pour garantir un développement urbain et territorial durable.

La coopération entre les municipalités doit être facilitée dans la mesure du possible par le biais de structures formelles et informelles et ne peut être gênée par des contraintes législatives qui compliquent la gestion conjointe des services, voire s'y opposent. Des formes plus intellectuelles de coopération doivent être encouragées à un niveau européen.

4.7.2. Vers une gouvernance multiniveaux socialement innovante, inclusive et intégrée

Les villes jouent un rôle crucial dans la vie quotidienne de tous les citoyens de l'UE. La réussite future du modèle

européen de développement urbain est extrêmement importante pour la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne. Il est par conséquent capital que les villes puissent se développer d'une manière équilibrée et socialement inclusive, renforçant leur compétitivité et leur attractivité sans avoir d'effet négatif sur le développement plus large du territoire.

Le rôle des villes dans l'application de la stratégie Europe 2020 a été souligné tant au niveau européen que par les villes elles-mêmes. Ce rôle ne saurait être exagéré. Les villes sont non seulement les mieux placées pour appliquer des solutions durables permettant de réduire les émissions de CO₂ ou pour faire en sorte que la croissance soit inclusive, mais elles sont aussi celles qui assument la responsabilité de régler les contradictions et les tensions entre les objectifs.

Les villes doivent adopter une gouvernance multiniveaux socialement innovante, inclusive et intégrée qui est capable de transformer des tensions en possibilités, qu'il s'agisse de tensions entre des objectifs en concurrence ou contradictoires, de tensions entre des intérêts sectoriels, de tensions entre différents groupes d'intérêts ou collectivités, de tensions entre différents niveaux de gouvernance, de tensions entre différents territoires en compétition ou encore de tensions entre des visions à court, moyen et long termes. Les villes deviennent ainsi des plateformes non seulement d'innovation économique, technologique ou environnementale, mais aussi, pour la plupart d'entre elles, d'innovation sociale.

Mais les villes ne peuvent y parvenir seules. Il est essentiel que les réglementations et les politiques nationales reconnaissent et facilitent le rôle économique, social, environnemental et notamment territorial des villes. Sans cadre de gouvernance multiniveaux et sans une politique urbaine solide en amont et qui conduise à une approche territoriale intégrée, les villes seront dans une position difficile pour relever efficacement les défis qui se présenteront à l'avenir. Le niveau européen peut jouer un rôle de facilitation et veiller à ce que leurs politiques tiennent pleinement compte de la dimension territoriale, mais ce sont les gouvernements nationaux et régionaux qui détiennent la clé de la réussite pour la mise en œuvre de la charte de Leipzig, de la déclaration de Tolède et de l'agenda territorial 2020.

Conclusions



Ce rapport suit un raisonnement structuré en trois étapes: démontrer l'existence d'un modèle européen de développement urbain (chapitre 1), examiner les principaux atouts, points faibles, possibilités et menaces de ce modèle (chapters 2 et 3) et se concentrer sur les défis de la gouvernance de nos villes de demain (chapitre 4).

Les conclusions réaffirment l'importance des principes, des priorités et des objectifs fondamentaux du développement urbain et territorial formulés dans la charte de Leipzig, la déclaration de Tolède et l'agenda territorial 2020, et notamment l'importance **d'une plus grande dimension territoriale** dans la future politique de cohésion. Le rapport soutient les principaux objectifs de la stratégie Europe 2020, mais attire l'attention sur la nécessité de développer des approches intégrées, cohérentes et globales communes aux différents secteurs d'intervention, ainsi qu'aux différents niveaux de gouvernance et de territoires.

Les **défis** sociaux, économiques et environnementaux **doivent être abordés aussi bien au niveau des quartiers que dans les contextes territoriaux plus larges**. Les villes ne peuvent plus être définies uniquement par leurs frontières administratives, et les politiques urbaines ne peuvent plus cibler les unités administratives uniquement au niveau de la ville. Une attention doit être accordée aux complémentarités nécessaires entre les approches fonctionnelles – au niveau des plus grandes agglomérations et métropoles – et les approches sociales et culturelles impliquant la participation et l'auto-nomisation des citoyens – au niveau des quartiers. Tant la réalité territoriale péri-urbaine que la forme intra-urbaine doivent être prises en compte. Les politiques urbaines devront assurer une cohérence entre les initiatives sectorielles (qui ont des impacts spatiaux) et les initiatives territoriales.

Pour réaliser ces objectifs, les **mécanismes de coordination actuels, traditionnellement fixes, doivent être complétés par des mécanismes flexibles** de manière à garantir le dialo-

gue et la coopération entre les différents niveaux territoriaux et gouvernementaux, ainsi qu'entre les différents secteurs concernés par le développement urbain. Les tensions entre différents groupes d'intérêt doivent être maîtrisées. Il sera donc nécessaire de négocier des compromis entre des objectifs qui entrent en concurrence et entre des modèles de développement qui s'opposent. **L'élaboration d'une vision partagée** est importante pour qu'un tel dialogue puisse s'établir.

Un solide socle de connaissances est nécessaire pour étayer une compréhension commune des potentiels de développement. Ceci constitue un élément préalable indispensable et à toute vision prospective. La constitution d'un tel socle de connaissances ne peut pas provenir uniquement d'experts, mais doit être le fruit d'une compréhension commune et parfois même d'une coproduction par toutes les parties concernées. Outre une meilleure disponibilité et une meilleure comparabilité des données territoriales et des connais-

*«[...]Je crois que dans la phase actuelle de turbulence économique, où la crise financière a déjà eu de graves conséquences sur l'emploi et les budgets publics, nous devons mobiliser toutes nos forces pour atténuer les effets négatifs sur les populations les plus vulnérables. L'innovation sociale n'est pas une panacée mais si elle est favorisée et valorisée, elle peut apporter des solutions immédiates aux problèmes sociaux urgents auxquels sont confrontés les citoyens. À long terme, je vois l'innovation sociale comme partie prenante de la nouvelle culture fondée sur le renforcement du pouvoir des personnes (**empowerment**) que nous essayons de promouvoir grâce à plusieurs de nos initiatives, à commencer par l'agenda social renouvelé. [...]»*

José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, 31 mars 2009

sances fondées sur des sources telles que le programme ESPON, l'*Audit urbain* et l'*Atlas urbain*, des données moins tangibles sont nécessaires. La participation des acteurs parties prenantes et des citoyens est fondamentale pour que les bonnes questions soient posées, que les choses pertinentes soient mesurées, mais aussi pour stimuler l'appropriation des stratégies et la mobilisation du potentiel endogène par les intéressés.

Les stratégies territoriales devront **prendre en compte la diversité des villes**: leurs parcours de développement, leurs tailles, leurs contextes démographiques et sociaux, ainsi que leurs atouts culturels et économiques. Ainsi, il apparaît par exemple crucial d'examiner l'importance des stratégies de «spécialisation intelligente» dans les villes ou régions qui rencontrent des difficultés spécifiques dues à la convergence des problèmes démographiques, économiques et sociaux.

L'innovation devra être encouragée dans le but de soutenir la transition vers les villes de demain. Ces dernières devront être conçues comme l'expression de la diversité, de la cohésion et être attrayantes; elles seront vertes et proposeront des lieux de résidence sains. Les villes de demain abriteront une économie résiliente et inclusive. Le potentiel qu'offre la diversité socioéconomique, culturelle, générationnelle et ethnique devrait être exploité pleinement comme une source d'innovation. Les stratégies d'innovation devront prendre en compte les multiples facettes de l'innovation, du point de vue des services et la technologie et aussi de l'innovation institutionnelle et sociale.

Ces stratégies d'innovation devront également aborder les questions organisationnelles et institutionnelles, de nouvelles formes de gouvernance étant nécessaires pour s'attaquer à la complexité des défis à venir. Liée à l'innovation sociale, la question des **valeurs et de l'éthique** a également été soulignée par plusieurs experts pendant le processus de réflexion.

Les stratégies pour renforcer l'inclusion sociale devront s'efforcer de dépasser les conséquences négatives du découplage entre croissance économique et progrès social. Ces stratégies auront aussi à mettre fin au cercle vicieux issu de la combinaison du déclin démographique et économique auquel un nombre croissant de villes européennes seront confrontées dans les années à venir. Une **approche cohérente des différentes stratégies pour une croissance intelligente, inclusive et verte** doit être adoptée afin que les conflits et les contradictions entre ces différents objectifs puissent être surmontés. La réalisation d'un objectif n'empêche pas en effet d'atteindre les autres.

Des ressources financières insuffisantes, un pouvoir fiscal ou réglementaire limité, ou encore un faible potentiel de développement endogène empêchent de nombreuses villes européennes de se développer d'une manière harmonieuse et durable, en s'appuyant sur le schéma harmonieux de l'attractivité et de la croissance. **Les villes en décroissance seront donc peut-être amenées à redéfinir leurs bases économiques** et gérer leur transition vers de nouvelles formes d'organisation économique, sociale et spatiale.

En outre, si les tendances actuelles persistent, **l'exclusion sociale et la ségrégation spatiale croissantes** toucheront un nombre toujours plus important de régions et de villes, y compris les plus riches. Ces dernières ne sont pas exemptes de poches de pauvreté et de privation, un phénomène aujourd'hui aggravé par la «pauvreté énergétique», qui frappe les groupes les plus vulnérables, en particulier dans les villes où les conditions de logement sont mauvaises voire insalubres.

Il y a par ailleurs un vrai fondement politique à l'idée d'accorder une attention particulière aux **quartiers défavorisés**, dans une vision plus globale de la ville et du territoire dans son ensemble, comme le soulignent la **charte de Leipzig** et la **déclaration de Tolède**. L'éducation et la formation jouent ici un rôle fondamental en favorisant la mobilité sociale et spatiale et en stimulant l'emploi et l'entrepreneuriat – ce rapport souligne également l'importance du capital social, qui va au-delà de l'éducation et de la formation et qui inclut les compétences relationnelles. L'inclusion sociale ne devrait toutefois pas être un but uniquement pour les politiques «axées sur la population»; ces politiques doivent en effet être combinées à une approche plus territoriale. Les actions centrées uniquement sur certaines catégories de personnes peuvent aider ces dernières à s'éloigner des problèmes et à ne pas appauvrir davantage les quartiers défavorisés. A l'inverse, les approches uniquement centrées sur le territoire risquent soit de déplacer le problème, soit d'avoir des effets de verrouillage sur les communautés locales.

De plus, comme l'a déjà souligné la déclaration de Tolède, ce rapport attire l'attention sur le rôle stratégique de la **réhabilitation urbaine intégrée**, qui s'inscrit dans le cadre d'un concept plus large de développement urbain intégré.

Ce concept constitue un cadre de réflexion important pour parvenir à la réalisation de plusieurs objectifs, tels que la promotion de la participation des citoyens et des parties prenantes à la réalisation d'un «modèle plus durable et socialement inclusif dans l'ensemble de l'environnement bâti et dans tous les tissus sociaux de la ville existante»¹⁷²; la sensibilisation au changement climatique, à l'évolution démographique et à la mobilité comme d'importants défis urbains; la garantie d'une plus grande cohérence entre les questions territoriales et les questions urbaines; et le développement d'une compréhension commune de l'approche intégrée.

Ce rapport attire l'attention sur les recommandations de l'Agenda territorial 2020 concernant le cadre du développement urbain dans un contexte territorial lié à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Il souligne également la nécessité de promouvoir un développement polycentrique et équilibré du territoire et l'application d'approches intégrées dans les villes, les zones rurales et les régions spécifiques.

L'un des défis liés au développement harmonieux du territoire en Europe, tel que défini par l'Agenda territorial 2020, est la rapide artificialisation des terres due à la progression des zones d'habitation à faible densité, c'est-à-dire **l'étalement urbain**. Des stratégies de **recyclage du territoire** (réhabilitation urbaine, redéveloppement ou réutilisation de zones abandonnées ou inutilisées) ont déjà été élaborées dans le contexte de la Politique de Cohésion et joueront peut-être un rôle clé à l'avenir. C'est par exemple le cas d'autres stratégies dites vertes, telles que le développement de ceintures et/ou corridors verts, **l'écologisation de la ville** ou encore la promotion de villes qui visent à répondre aux besoins des familles et des personnes âgées à travers le développement d'espaces publics et de services pour tous, ainsi qu'à travers une meilleure gestion des ressources énergétiques et matérielles et des flux dans la ville (métabolisme urbain, recyclage, solutions énergétiques locales).

Conformément à l'Agenda territorial 2020, ce rapport insiste également sur la nécessité de renforcer l'intégration territoriale dans les régions fonctionnelles transfrontalières et transnationales et souligne l'importance d'une meilleure connectivité territoriale et d'une meilleure coopération entre les villes européennes.

Par ailleurs, les villes ne peuvent plus être définies uniquement par leurs frontières administratives et les politiques urbaines ne peuvent pas cibler les unités administratives uniquement au niveau de la ville. Le Parlement Européen et le Comité des Régions ont fortement insisté sur l'importance de mettre en œuvre une **gouvernance multiniveaux**. Ceci correspond totalement aux conclusions de ce rapport: les politiques européennes, nationales, régionales et locales doivent être articulées les unes aux autres.

Ce rapport s'appuie d'ailleurs sur le concept de gouvernance multiniveaux. Il montre que les politiques visant les quartiers doivent être articulées aux politiques portant non seulement sur les plus grandes agglomérations ou sur les territoires dans lesquels les villes sont intégrées, mais aussi sur les zones périphériques. Le principe de subsidiarité, qui a été consolidé par le traité de Lisbonne, ne suggère pas seulement qu'une gouvernance de niveau inférieur puisse se substituer si nécessaire à une gouvernance de niveau inférieur, mais aussi que **de nouvelles relations doivent être établies entre les différents niveaux**, par exemple entre les niveaux européen et local. Le nombre des parties prenantes impliquées dans l'élaboration et la définition des politiques doit augmenter afin d'inclure les différentes parties intéressées, notamment les citoyens. Les politiques doivent donc avant tout opérer dans un **cadre de gouvernance multiniveaux**.

Il appartient à tous les niveaux de gouvernance de faire en sorte que le potentiel des villes et des agglomérations puisse être pleinement exploité dans l'intérêt de tous les citoyens européens. **L'avenir de l'Europe dépend de nos villes de demain.**

172 Réunion ministérielle informelle de Tolède portant sur le développement urbain. Déclaration, Tolède, 22 juin 2010.

Annexes

Chapitre 1 - Annexe 1

Zones urbaines administratives (ZUA), morphologiques (ZUM) et fonctionnelles (ZUF) de grandes villes européennes

| | Population AUA | Population MUA | Ratio MUA/AUA | Population FUA | Ratio FUA/AUA |
|--------------|----------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| Londres | 7,43 | 8,27 | 1,1 | 13,71 | 1,8 |
| Paris | 2,18 | 9,59 | 4,4 | 11,18 | 5,1 |
| Madrid | 3,26 | 4,96 | 1,5 | 5,26 | 1,6 |
| Barcelone | 1,58 | 3,66 | 2,3 | 4,25 | 2,7 |
| Milan | 1,30 | 3,70 | 2,8 | 4,09 | 3,1 |
| Berlin | 3,44 | 3,78 | 1,1 | 4,02 | 1,2 |
| Birmingham | 0,99 | 2,36 | 2,4 | 3,68 | 3,7 |
| Rome | 2,55 | 2,53 | 1,0 | 3,19 | 1,3 |
| Katowice | 0,32 | 2,28 | 7,1 | 3,03 | 9,5 |
| Varsovie | 1,69 | 2,00 | 1,2 | 2,79 | 1,7 |
| Francfort | 0,65 | 1,46 | 2,2 | 2,76 | 4,2 |
| Lisbonne | 0,53 | 2,32 | 4,4 | 2,59 | 4,9 |
| Lille | 0,23 | 0,95 | 4,1 | 2,59 | 11,3 |
| Vienne | 1,60 | 1,67 | 1,0 | 2,58 | 1,6 |
| Manchester | 0,44 | 2,21 | 5,0 | 2,56 | 5,8 |
| Budapest | 1,70 | 2,12 | 1,2 | 2,52 | 1,5 |
| Liverpool | 0,44 | 1,17 | 2,7 | 2,24 | 5,1 |
| Stockholm | 0,76 | 1,48 | 1,9 | 2,17 | 2,9 |
| Bucarest | 1,93 | 2,06 | 1,1 | 2,06 | 1,1 |
| Copenhague | 0,50 | 1,36 | 2,7 | 1,88 | 3,8 |
| Prague | 1,17 | 1,18 | 1,0 | 1,67 | 1,4 |
| Dublin | 0,47 | 1,07 | 2,3 | 1,48 | 3,1 |
| Amsterdam | 0,78 | 1,05 | 1,3 | 1,47 | 1,9 |
| Rotterdam | 0,60 | 1,03 | 1,7 | 1,43 | 2,4 |
| Helsinki | 0,56 | 1,07 | 1,9 | 1,29 | 2,3 |
| Oslo | 0,60 | 0,71 | 1,2 | 1,04 | 1,7 |
| Bratislava | 0,43 | 0,44 | 1,0 | 0,71 | 1,7 |
| TOTAL | 38,13 | 66,48 | 1,7 | 88,24 | 2,3 |

Source: Tosics, Iván.

Chapitre 1 - Annexe 2

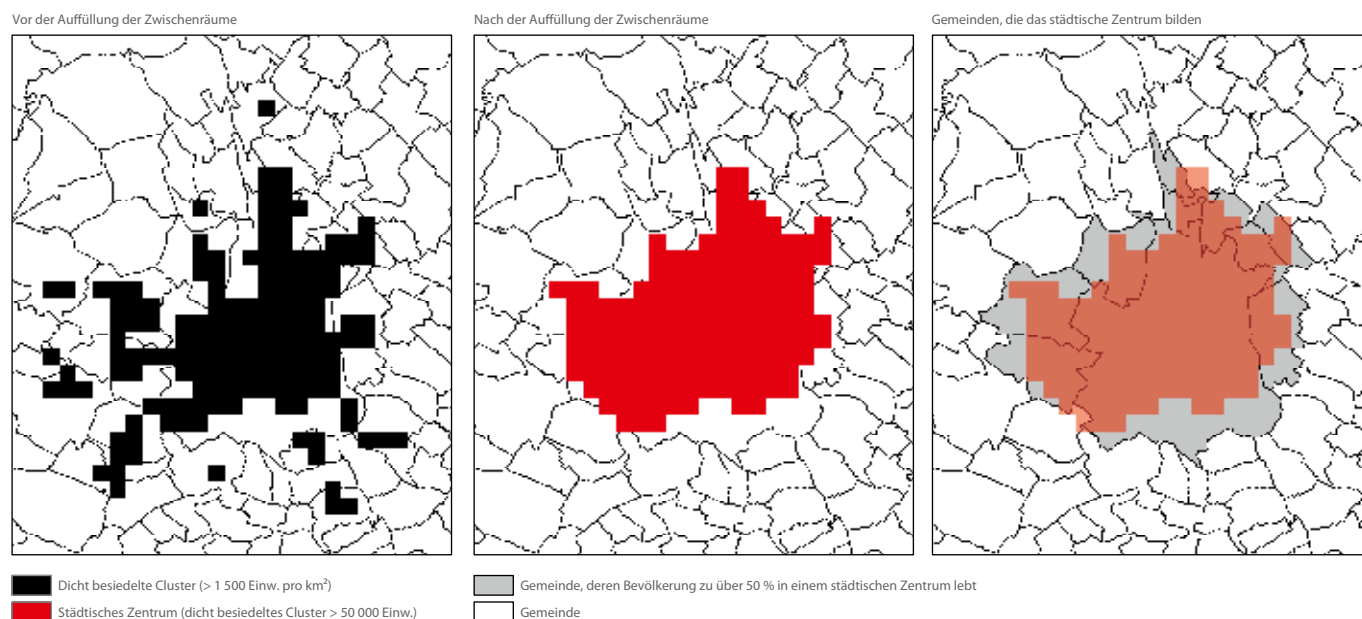
Définition d'une ville

L'absence de définition harmonisée de la ville et de sa zone fonctionnelle a constitué un obstacle à l'analyse des villes en Europe. En coopération avec l'OCDE, la Commission européenne a donc élaboré une définition relativement simple et harmonisée:

- une ville se compose d'une ou de plusieurs municipalités (unité administrative locale de niveau 2 – UAL 2);
- la moitié de ses habitants au moins vivent dans un centre urbain (image 1.3);
- un centre urbain compte au minimum 50 000 habitants. Il se compose d'une grappe très dense de mailles contiguës¹⁷³ de 1 km² d'une densité d'au moins 1 500 habitants par km² (image 1.1), ainsi que d'espaces vides comblés¹⁷⁴ (image 1.2).

Images 1.1, 1.2 et 1.3: Comment définir une ville

Dicht besiedelte Cluster, städtisches Zentrum und Stadt (Toulouse)



Une fois que toutes les villes ont été définies, il est possible de déterminer une zone fonctionnelle sur la base des modèles de prise en compte des déplacements journaliers en appliquant la procédure suivante:

- si 15 % des habitants actifs d'une ville se rendent au travail dans une autre ville, ces deux villes sont combinées pour former une entité unique;
- toutes les municipalités dont 15 % au moins des habitants actifs travaillent dans une ville sont identifiées (image 2.2);
- les municipalités entourées¹⁷⁵ par une zone fonctionnelle unique sont reprises, tandis que les municipalités non contiguës sont ignorées (image 2.3).

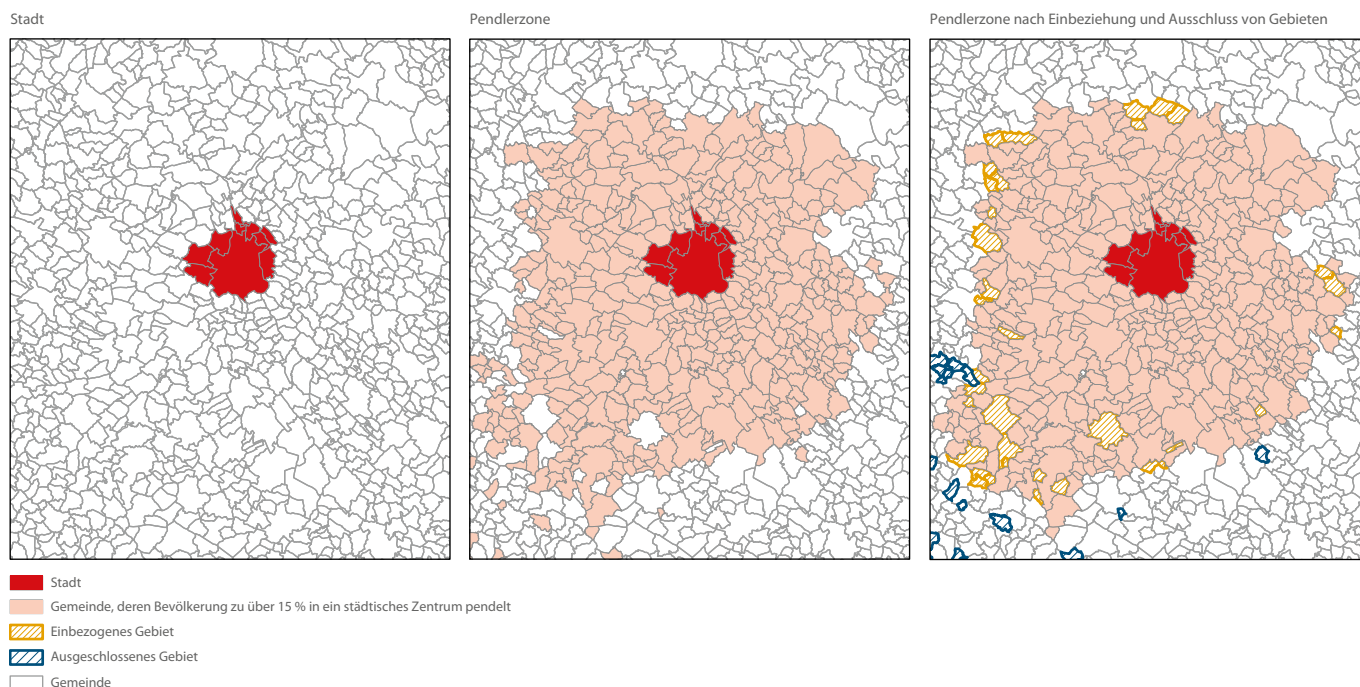
173 La contiguïté entre les grappes à forte densité n'inclut pas la diagonale (c'est-à-dire les mailles qui ne se touchent que par les coins).

174 Les espaces vides dans les grappes à forte densité sont comblés en appliquant à plusieurs reprises la règle de la majorité. Cette règle veut que si cinq mailles au moins sur les huit qui entourent une maille font partie de la même grappe à forte densité, cette maille est ajoutée. Cette opération se répète jusqu'au moment où plus aucune maille ne peut être ajoutée.

175 Le terme «entourées» signifie qu'elles partagent au moins 50% de leur limite avec la zone fonctionnelle. Ceci s'applique de manière répétitive jusqu'au moment où plus aucune LAU 2 ne peut être ajoutée.

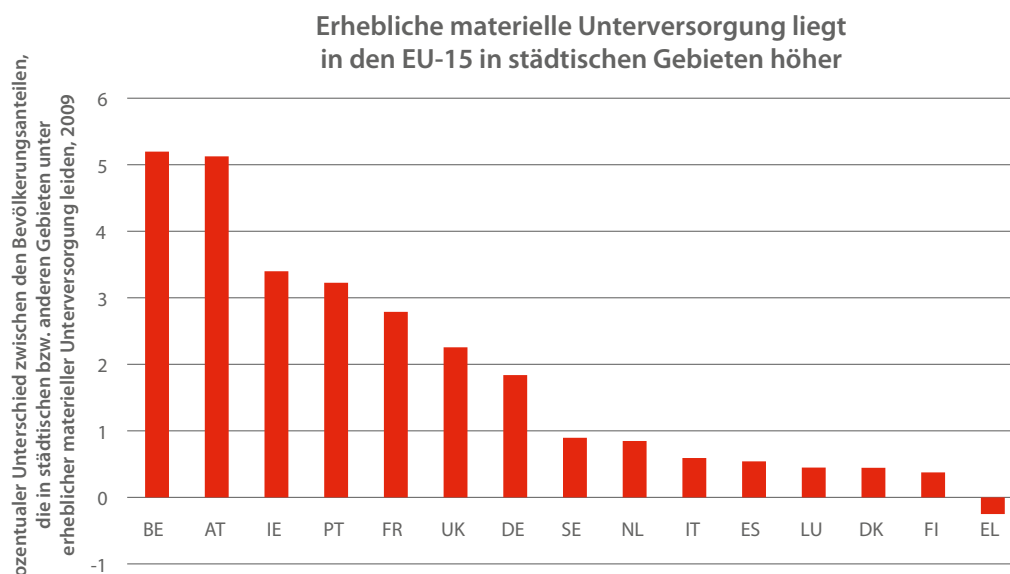
Images 2.1, 2.2 et 2.3: Comment définir une zone de déplacements journaliers

Stadt und ihre Pendlerzone (Toulouse)



Chapitre 2 - Annexe 1

Figure 5 Différence dans la part de personnes très démunies matériellement de la population urbaine par comparaison avec cette même part dans le reste de la population dans les États membres de l'UE15 (en points de pourcentage), 2009



Source: UE-SILC (enquête sur les revenus et les conditions de vie).¹⁷⁶

176 Sur la base des calculs établis par la DG REGIO (Commission européenne), mars 2011.

Chapitre 4 - Annexe 1

La parole est aux experts! Peut-on convenir de valeurs, de visions et d'objectifs centraux européens?

Oui!

- Il s'agit d'une condition préalable, d'une nécessité même! Si l'on ne convient pas d'une série minimale de valeurs communes, aucune politique européenne ne peut être adoptée. Les valeurs sont déjà présentes dans la manière dont on définit les défis.

Et bien...

- Oui pour les valeurs essentielles, mais qu'en est-il des visions et des objectifs?

Non!

- On peut s'interroger sur la possibilité de définir des valeurs et des visions européennes centrales lorsque les orientations idéologiques sont aussi érodées.
- Entre experts, c'est possible, mais à un niveau plus global, c'est impossible. Les «décideurs politiques» informés et les «experts» pourraient éventuellement se mettre d'accord sur des valeurs «clés», tout en étant en désaccord sur leur interprétation politique/économique. En dehors de ce cercle, il sera nettement plus difficile de se mettre d'accord, et ce, pour des raisons politiques, éthiques, théologiques, culturelles, etc. Sur des valeurs peut-être, mais quid des visions et objectifs?

Quelles valeurs partagées?

Liberté, égalité, fraternité...

- L'héritage des Lumières et de la révolution française: Liberté, Égalité et Solidarité.
- Liberté en matière d'initiative économique, d'expression culturelle, de vie quotidienne, d'orientation sexuelle, d'opinion, de religion, combinée à une lutte pour l'égalité dans le respect des différences, tout en évitant la discrimination.
- Équilibre entre la liberté individuelle et la responsabilité sociale (sociétale).
- Principes et droits enracinés dans la Convention Européenne des Droits de l'Homme et aujourd'hui dans la Charte des Droits Fondamentaux.

... et diversité

- Des politiques coordonnées associées à l'égalité doivent permettre aux Européens de pouvoir vivre librement leur diversité.
- La diversité européenne doit être perçue à cet égard comme un atout qui doit constituer un aspect central d'une stratégie européenne.

Quels objectifs partagés?

Europe 2020

- Les piliers communs sur lesquels nous pouvons nous entendre sont: les dimensions économique, sociale et environnementale (durabilité) de la société. La stratégie Europe 2020 constitue le cadre des objectifs communs; une croissance intelligente, durable et inclusive.

Qualité de vie et inclusion

- Une qualité de vie décente pour TOUS les citoyens de l'UE et la lutte contre l'exclusion et la pauvreté dans notre société; garantir l'intégration sociale (solidarité); rechercher un emploi décent pour tous (qualité de vie).

Environnement

- Éviter les dommages irréparables faits au territoire et à l'environnement (durabilité); réduire le niveau maximum de pollution environnementale (santé publique).

Innovation urbaine et créativité

- Encourager l'innovation dans tous les domaines de la vie urbaine (créativité).

Gouvernance

- Formuler et mettre en œuvre une compréhension partagée à l'échelle européenne de l'équilibre entre liberté individuelle et responsabilité collective; reconnaissance mutuelle et répartition des tâches de travail et de gouvernance entre le niveau local (urbain), le niveau régional, le niveau national et le niveau de l'UE, en d'autres termes, mettre en œuvre la gouvernance multiniveaux.

Chapitre 4 - Annexe 2

La parole est aux experts! Quels sont les principaux obstacles à la réalisation ces objectifs (européens partagés)?

Manque de visions (cohérentes) et de volonté politique; hégémonie

- Absence de volonté politique et de perspective à long terme dans l'élaboration des politiques au niveau de l'UE; pas d'appropriation des objectifs au niveau infra-européen; en ce qui concerne l'organisation politique, nous devons encourager des formes innovantes de participation et de démocratie.
- Valeurs parfois en opposition (en matière de diversité urbaine et d'égalité des droits sociaux par exemple).
- Tendance à imposer un intérêt hégémonique en le présentant comme un intérêt public. Certains intérêts prévaudront toujours fortement sur d'autres et certaines idées, certaines visions et certains objectifs seront écartés à la faveur de certains intérêts.

Érosion de l'État-providence et de la solidarité

- Combinaison de politiques post-démocratiques favorisant les inégalités. La libéralisation entraîne la destruction du tissu social. Les considérations économiques (au sens strict de «simplement pour le profit») dominent. L'État-providence disparaît (en conséquence) et le fardeau se déplace vers le niveau local («dévolution») qui n'a pas les ressources correspondantes.
- Tendances démographiques, économiques et sociales générales: déséquilibre entre les groupes d'âge, polarisation du marché du travail (disparition du groupe des travailleurs moyennement qualifiés), affaiblissement des formes organiques de solidarité et remplacement de celles-ci par de nouvelles formes mécaniques (contrôle hiérarchique).
- Comportements: xénophobie, racisme, dé-sécularisation (la religion et les idéologies l'emportent de plus en plus sur l'idéal «républicain»).

Manque d'innovation dans les administrations et la réglementation

- Déséquilibre dans les règlements: des mesures d'encouragement et des sanctions sont conçues pour des situations spécifiques, tandis que la situation dans le domaine est plus complexe, ce qui crée des blocages. Les procédures ne sont pas conçues pour être au service des principes et des objectifs. Les acteurs impliqués finissent par discuter d'une réglementation qui rend leur vie impossible plutôt que des visions et des objectifs européens.
- Peur de l'innovation (sociale) dans les administrations: (mieux vaut se mettre en «pilote automatique» et se baser sur des routines bureaucratiques); réflexion en termes stéréotypes (manque de temps, d'expertise et de volonté pour se saisir de ce que la gouvernance urbaine pourrait signifier réellement); inertie et traitement «business as usual» des Fonds européens par les autorités nationales et régionales.

Moyens matériels et immatériels

- Différences de moyens financiers et d'expériences entre les États membres; inégalité de répartition des possibilités et des richesses entre et dans les régions.
- Les pouvoirs légaux et les ressources ne sont pas suffisants pour garantir les ressources publiques/la qualité des services publics par rapport aux pouvoirs économiques mondiaux, qui n'endossent pas en retour une part adéquate de leur responsabilité.

Communication

- Le projet européen repose non seulement sur un marché commun, mais aussi sur une société dans laquelle des groupes individuels se comprennent mutuellement, ce qui constitue en soi un processus à long terme.
- Manque de compréhension: la communication est lente et reste confinée aux niveaux supérieurs; le langage professionnel a tendance à être trop codé de sorte que les niveaux locaux ne peuvent pas suivre les discussions.
- Absence de message clair, axé sur les aspects urbains, en provenance de l'UE.

Chapitre 4 - Annexe 3

La parole est aux experts! Quelles sont les possibilités envisagées et offertes par les villes en lien avec les défis, les visions et les objectifs européens?

«Nous avons une possibilité étonnante de montrer au monde un exemple par excellence de ce qui sera, selon moi, une profonde, vaste et extraordinaire transformation au cours des 10 à 20 prochaines années.»

Où se produisent les choses

- Géographie (c'est à cet endroit que les défis et opportunités existent), capital humain, leadership, intégrité (responsabilité), innovation, connaissance locale, approches intégrées; les villes ne sont pas seulement des territoires, mais aussi des plateformes et des carrefours dans un système ou un réseau mondial ou régional.
- Moteurs de croissance, lieux de créativité et d'innovation, principaux centres de commande et de contrôle dans les sphères privées et publiques, concentrations de capital humain, lieu central des réseaux sociaux; les villes peuvent montrer la voie à suivre, atteindre une taille critique, offrir des approches flexibles, locales et complètes au développement économique.
- Encourager les alliances dans le domaine de la connaissance en combinant plusieurs types de «savoirs»; aborder ensemble les défis de l'énergie et du renouvellement urbain.

Qualité de vie

- Gestion effective des fonds publics, plus d'emplois locaux, investissements privés mobilisés, environnement et niveau de vie de haute qualité pour les citoyens, participation active des parties prenantes locales et des citoyens à la prise de décision politique et à la mise en œuvre, encouragement d'autres secteurs (par exemple, éducation, culture, etc.).
- Peut influencer la qualité de vie pour leurs citoyens, permettant une implication démocratique du plus grand nombre possible de citoyens dans la définition de une «bonne vie» («good life»), formulant des concepts holistiques appropriés et mettant en œuvre les politiques pertinentes.

Plateformes de participation et de citoyenneté

- Au niveau de la ville, la démocratie participative et la démocratie représentative peuvent être combinées en systèmes efficaces; une plateforme (au sens de lieu/ communauté) où l'intérêt public peut être défini d'une manière concrète sur la base des problèmes de la vie quotidienne et des relations entre les personnes au niveau du quartier.
- Articuler les objectifs à court terme des actions de cohésion sociale (agenda politique) par rapport à la dynamique de long terme de la communauté/du lieu; comprendre les différents degrés de priorité et la signification de l'urgence; faire office de garantie en faveur des engagements sociaux sur la base de la confiance mutuelle.

Plateforme de négociation

- Une «ville négociée» qui permet la négociation entre des valeurs et des visions en apparence en opposition; les villes peuvent être des arènes de conflit social et de contradiction, mobiliser les citoyens et négocier avec le secteur privé, combiner approches hiérarchiques et approches plus participatives et créer une véritable participation.
- Les villes en tant qu'espaces partagés constituent l'espace privilégié dans lequel doit se dérouler le renouvellement souhaitable de la responsabilité partagée telle qu'intégrée dans le concept de gouvernance de façon à disposer d'une base concrète pour le dialogue et la négociation entre différents groupes, organisations et institutions sociales et culturelles de la ville dont les visions et les actions sont développées dans un espace urbain partagé.

Laboratoires

- Processus de comparaison de divers modèles de villes européennes, transferts de solutions non seulement techniques, mais aussi sociales, la diversité étant un atout, par exemple, un grand laboratoire; les villes peuvent être des terrains d'expérimentation pour de nouvelles orientations politiques formulées par les niveaux supérieurs de décision; les villes peuvent être des laboratoires pour l'innovation sociale et culturelle; capacité de développer de nouveaux modèles politiques, et notamment mais pas exclusivement, des mécanismes de participation.

Liste des figures, cartes et tableaux

| | | |
|------------------|--|-----------|
| Carte 1 | Densité de population en Europe, 2001 | 3 |
| Tableau 1 | Définition des villes sur la base de la densité de population..... | 3 |
| Figure 1 | Pertes d'emploi dans les villes sous l'effet de la crise économique..... | 21 |
| Figure 2 | Tendances de l'utilisation des ressources matérielles dans l'UE15 et dans les nouveaux États membres de l'UE12 par comparaison avec le PIB et la population (EEA, 2010a)..... | 28 |
| Figure 3 | Part des recettes des rentrées des villes dérivées de la fiscalité locale... | 30 |
| Figure 4 | Comprendre le potentiel de développement d'une ville | 50 |
| Tableau 2 | Formulations alternatives de perception et d'expression de la réalité... | 63 |
| Tableau 3 | Exemples de prospective urbaine | 80 |
| Figure 5 | Différence dans la part de personnes très démunies matériellement de la population urbaine par comparaison avec cette même part dans le reste de la population dans les États membres de l'UE15 (en points de pourcentage), 2009 | 96 |

Commission européenne — Direction générale de la politique régionale

Les villes de demain – Défis, visions et perspectives

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2011 — 112 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-23155-1

doi: 10.2776/5237

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du Journal officiel de l'Union européenne, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).



Office des publications

ISBN 978-92-79-23155-1

