

SEMINAIRE

СЕМИНАР

SEMINAR

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS
HUMAINSDistr.
GÉNÉRALENeuvième Conférence sur
la recherche urbaine et régionaleHBP/SEM.53/2
10 juillet 2002

Leeds (Royaume-Uni), 9-12 juin 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAISRAPPORT DE LA NEUVIÈME CONFÉRENCE SUR LA RECHERCHE URBAINE
ET RÉGIONALE «VILLES VIABLES ET VIVABLES»

Leeds (Royaume-Uni), 9-12 juin 2002

Introduction

1. La neuvième Conférence sur la recherche urbaine et régionale s'est tenue à Leeds (Royaume-Uni) du 10 au 12 juin 2002, sur l'invitation du Gouvernement britannique. Elle a été précédée d'une visite technique dans les villes de Leeds et Bradford le 9 juin.
2. Les pays suivants étaient représentés: Arménie, Autriche, Chypre, Danemark, Espagne, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, France, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Pologne, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Tadjikistan et Yougoslavie.
3. Les organisations non gouvernementales ci-après étaient également représentées: Association internationale des urbanistes (AIU) et World Fire Statistics Centre.
4. La Conférence a été ouverte par M. Peter Bide, du Bureau du Vice-Premier Ministre, au nom du Ministre de la planification, du logement et de la rénovation, Lord Rooker. Dans son allocution de bienvenue, il a souligné que les participants partageaient un même objectif: procéder à un échange de données d'expérience et de connaissance et en tirer des enseignements afin de créer des villes dont tous pourraient être fiers. Il a présenté, d'un point de vue britannique, un tour d'horizon des questions dont la Conférence était appelée à traiter, à savoir: comment rendre les villes plus sûres, plus attrayantes, plus viables et plus prospères. Il a précisé que la problématique était la suivante: une société à prédominance urbaine, devenue polarisée, où l'exclusion sociale était forte et où de nombreuses personnes quittaient les villes. Les mesures prises pour lutter contre ces phénomènes consistaient à empêcher l'étalement des villes et à réinvestir dans les centres urbains, à créer des environnements urbains sûrs et confortables dans lesquels la population veuille vivre, et à réduire l'écart entre les quartiers les plus pauvres et les autres quartiers au moyen de programmes de rénovation.

5. M^{me} C. von Schweinichen, Directrice adjointe de la Division de l'environnement et de l'habitat de la CEE, a souligné que cette conférence avait lieu à un moment particulièrement propice, puisqu'elle se tenait à la veille du Sommet mondial sur le développement durable, 10 ans après la Conférence de Rio.

6. M. John Zetter (Royaume-Uni) et M^{me} Miloslava Paskova (Slovaquie) ont été élus, respectivement, Président et Vice-Présidente. Dans sa déclaration liminaire, le Président a souligné que la Conférence jouait un rôle important en faisant ressortir l'utilité pour la politique à mener des activités récentes de recherche urbaine et régionale. Le développement durable était au cœur de toute action visant à parvenir à des changements véritables sur le plan économique et social et dans le domaine de l'environnement. Au XXI^e siècle, une telle action revêtait nécessairement une dimension internationale, qu'incarnait la CEE-ONU.

7. Les rapporteurs ont été invités à introduire les débats sur les thèmes traités dans leurs documents de travail respectifs:

Thème I: Société et économie urbaines: les politiques et instruments d'urbanisme au service de l'équité sociale (HBP/SEM.53/4)

Rapporteurs: M. David FELL (Royaume-Uni)
M. Vladimir K. STORCHEVUS (Fédération de Russie)

Thème II: Améliorer le bilan des villes: structures et écosystèmes urbains (HBP/SEM.53/5)

Rapporteurs: M^{me} Ileana BUDISTEANU (Roumanie)
M^{me} Anne SKOVBRO (Danemark)

Thème III: Gouvernance et organisation urbaine: pouvoir de décision intégré (HBP/SEM.53/6)

Rapporteurs: M^{me} Anne QUERRIEN (France)
M. Ingemar ELANDER (Suède)

8. La Conférence était saisie des documents de travail élaborés par les rapporteurs et du document de synthèse publié sous la cote HBP/SEM.53/3. Elle était également saisie de communications soumises, en réponse aux questions posées au sujet des trois thèmes de la Conférence et émanant des pays et de l'entité ci-après: Arménie, Chypre, Danemark, Espagne, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Grèce, Hongrie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Yougoslavie et Réseau consultatif.

9. La visite technique organisée à Leeds et Bradford a par ailleurs permis aux participants de se familiariser avec les difficultés rencontrées et les stratégies adoptées en matière de développement urbain dans ces deux villes. Toutes deux offrent de nombreux exemples de ce qui peut être fait pour créer des villes viables et vivables et résoudre les problèmes qui se posent à cet égard. Malgré la croissance économique, le chômage y reste élevé et certains de leurs quartiers comptent parmi les plus défavorisés du Royaume-Uni. La visite avait notamment pour objet de présenter le processus de revitalisation économique du centre de Leeds et le nouveau réseau de transport public écologiquement viable qui assure régulièrement la liaison avec le

centre. Elle avait également pour but d'illustrer la façon dont tant Leeds que Bradford ont su tirer parti des vestiges de leur passé pour aménager des zones à utilisation mixte d'un genre nouveau, vivantes et dynamiques, et de mettre en lumière le contraste entre le modèle de développement industriel et d'urbanisation du XIX^e siècle et ce qui se fait dans ce domaine au XXI^e siècle.

CONCLUSIONS

THÈME I: SOCIÉTÉ ET ÉCONOMIE URBAINES: LES POLITIQUES ET INSTRUMENTS D'URBANISME AU SERVICE DE L'ÉQUITÉ SOCIALE

Introduction et contexte

10. Lorsqu'on étudie les moyens de rendre les villes viables et vivables, il est indispensable de tenir compte du contexte général dans lequel s'inscrit le développement urbain. Les documents examinés et les débats tenus lors de la Conférence ont mis en évidence, par exemple, les incidences de la mondialisation économique, des mouvements de population et des changements climatiques sur les zones urbaines et leur population. Les villes ne sont donc pas entièrement maîtresses de leur destinée. Les stratégies ou plans qui ne tiendraient pas compte de ce facteur – en ne permettant pas une flexibilité suffisante, par exemple – manqueraient d'efficacité.

11. Diverses inégalités – économiques, sociales, écologiques – découlent de l'interaction des forces en jeu à différents niveaux (y compris au niveau du comportement individuel). Il semblerait que des mesures correctives ponctuelles (telles que l'amélioration des logements ou des infrastructures de transport ou encore l'organisation de formations) ne suffisent pas à réduire ces inégalités et que la solution passe par des mesures systémiques plus profondes. Certaines des communications soumises par les participants à la Conférence proposaient donc d'examiner les cadres institutionnels et juridiques en place, dans lesquels se déroulent les activités économiques, sociales et environnementales des acteurs du développement urbain.

12. De façon plus générale, il convient de rappeler que l'approche comportementale ne doit pas *se substituer* aux autres méthodes de surveillance, d'analyse, de recherche et de planification urbaines et régionales. Elle vise plutôt à *compléter* l'action de méthodes d'aménagement du territoire, de gestion fiscale, d'architecture urbaine, etc., déjà reconnues en tant que moyens de promouvoir l'équité sociale.

13. Les travaux de recherche et d'élaboration de politiques tendant à analyser la vie urbaine selon une perspective comportementale devraient donc tenir soigneusement compte de ces questions fondamentales.

Questions sous-jacentes

14. Une définition du développement durable reposant sur la prise en compte des risques a été proposée et débattue. L'adoption de stratégies permettant de définir des niveaux acceptables de risque – environnemental, économique, social – pourrait constituer un moyen fiable et rationnel de promouvoir le développement durable. Il est apparu qu'une meilleure évaluation et une meilleure compréhension des risques et de la manière dont ils sont perçus pourraient contribuer de façon appréciable à l'aménagement de villes viables et vivables.

15. Bien que la huitième Conférence ait notamment débouché sur la conclusion que «des zones urbaines compactes dotées de réseaux efficaces de transport contribuent au développement durable», il apparaît clairement, au vu des documents examinés, que l'on ne dispose pas encore d'une définition plus complète, unanime et fiable du développement urbain durable.

16. Si les définitions ne sont pas encore arrêtées, il est plus difficile encore de fixer les orientations à donner à la recherche et de déterminer ses objectifs. Il demeure donc vrai que, comme observé lors de la huitième Conférence, «l'étude des aspects sociaux et économiques du développement durable est moins avancée que celle de ses aspects physiques et écologiques».

17. Les participants à la Conférence se sont également penchés sur les incidences des facteurs politiques et culturels sur le comportement. Le contexte politique et culturel varie considérablement d'un pays, d'une ville et d'une région à l'autre. Or il constitue une des clefs du comportement des acteurs en milieu urbain et doit être pris en compte pour mettre au point (au niveau local) des instruments et politiques appropriés visant à rendre les villes plus viables et vivables.

18. L'expérience et la recherche dans toute la région de la CEE montrent également que les priorités diffèrent selon les pays et les villes et selon le moment. Les éléments les plus complexes du développement durable occupent inévitablement une place moins importante dans les grandes transformations urbaines lorsqu'il s'agit de faire face à des besoins urgents, comme par exemple après un conflit armé, une catastrophe naturelle ou une période prolongée de sous-investissement.

19. Un objectif essentiel est donc de veiller autant que possible à ce que les stratégies adoptées par les villes en vue de faire face à ces besoins ne portent pas en elles les germes d'autres problèmes, plus complexes. Les politiques du logement qui tiennent compte non seulement de la nécessité d'améliorer la qualité du parc immobilier existant mais aussi des dispositions à prendre pour faire face à la construction illégale de logements par exemple, seront plus propices à un développement urbain durable et socialement équitable que les politiques se limitant à des solutions à court terme.

Information et concepts

20. Il existe diverses manières de recueillir des renseignements sur le comportement des acteurs urbains. Les communications soumises par les participants font apparaître que des mécanismes sont le plus souvent mis en place à cette fin lorsque de nouveaux programmes ou plans sont adoptés. En fournissant des données de suivi, ces mécanismes permettent à ceux qui sont responsables de la mise en œuvre des nouveaux programmes ou plans d'en évaluer les résultats et de les modifier ou les adapter en temps voulu. Une évaluation efficace est essentielle à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques. Pour garantir une telle efficacité, comme l'indiquent un certain nombre des communications présentées, il est préférable de procéder à un suivi continu et à des évaluations périodiques afin de tirer des enseignements à tous les stades du processus, plutôt que d'attendre la fin de celui-ci.

21. Bien sûr, il n'est pas simple de rassembler des données fiables sur le comportement des différents agents et acteurs dans un environnement aussi complexe que celui d'une ville. Des méthodes rigoureuses sont nécessaires pour parvenir à distinguer les causes des effets et à cerner

les nombreux facteurs susceptibles d'avoir des incidences sur les comportements, notamment les déterminants de l'équité sociale. D'après les communications examinées, diverses méthodes de recherche sont actuellement employées en la matière.

22. De telles méthodes de recherche sont particulièrement nécessaires dans les nombreux cas où le comportement n'est pas encore perçu comme un élément d'analyse valable. Des plans très circonscrits évalués selon des critères bien précis peuvent donner des résultats ciblés, mais trompeurs. Pour veiller à ce qu'un nouveau programme de transport, par exemple, permette non seulement d'améliorer la mobilité et l'accès d'un point de vue global, mais aussi de favoriser l'équité sociale et environnementale, il est nécessaire d'étudier soigneusement la méthode à employer.

Importance de l'économie

23. Les participants à la Conférence se sont accordés à reconnaître que les considérations d'ordre économique étaient déterminantes pour la viabilité et la vivabilité des villes, et ce à deux égards. Tout d'abord, sans un système économique sain, dans lequel les gouvernements, les entreprises et les particuliers puissent fonctionner, il n'est pas possible de traiter efficacement des questions d'ordre social et écologique, et plus généralement des questions d'équité. Ni la théorie ni la recherche ne permettent toutefois à ce stade de définir clairement quels sont les mécanismes de réglementation, les mesures d'incitation et les normes civiques qu'une ville doit mettre en place pour pouvoir le plus efficacement possible répondre simultanément à ses multiples objectifs sociaux et écologiques. Les incidences des systèmes fiscaux, notamment dans le domaine foncier, ont été examinées par la Conférence. Il était préoccupant de constater que, d'une part, certains de ces systèmes altèrent l'économie au point d'entraver le développement durable et que, d'autre part, les contradictions et incompatibilités entre les régimes fonciers et fiscaux dans différentes villes peuvent avoir divers effets négatifs.

24. Les conditions économiques sont également déterminantes dans la mesure où les acteurs urbains ne sauraient être en mesure de promouvoir efficacement l'équité sociale et écologique s'ils ne disposent pas de ressources suffisantes. On tend généralement à considérer ce problème en termes de ressources financières mais il peut, tout aussi bien, s'agir de ressources humaines ou naturelles.

25. Dans un cas comme dans l'autre, il est nécessaire de déterminer comment ces ressources peuvent être obtenues et gérées. Les travaux de la Conférence ont mis l'accent sur l'idée que, dans la mesure du possible, ces ressources devraient être générées par les villes elles-mêmes, souvent à partir de diverses sources, et que les villes devraient être responsables de la gestion et du financement des projets.

Planification et intégration

26. Les communications soumises par les participants font clairement apparaître que, dans de nombreux pays anciennement à économie dirigée, la planification de l'utilisation du sol est à nouveau envisagée favorablement, après une période pendant laquelle la «planification» sous toutes ses formes était fortement discréditée. Sa capacité à influencer directement sur le comportement, en particulier, commence à être de nouveau reconnue. En outre, les formes contemporaines de planification de l'utilisation du sol sont beaucoup plus propices à une

participation de la collectivité que les formes traditionnelles. La dimension comportementale est donc plus explicitement intégrée qu'auparavant.

27. Il ressort également des communications et des travaux de la Conférence que le processus d'élaboration des politiques revêt un caractère de plus en plus global, et qu'il convient, par exemple, d'établir des liens plus étroits entre la planification de l'utilisation du sol et celle des transports, ou entre la rénovation et l'intégration sociale. En ce qui concerne les transports, longuement examinés par la Conférence, les méthodes permettant de créer des pôles de développement dans les lieux les mieux desservis par les transports publics ont été approuvées. Les questions de comportement – comment et pourquoi les individus font les choix qui sont les leurs en matière de transport – doivent également être mieux comprises.

28. De façon plus générale, il existe une contradiction entre la nécessité de segmenter les politiques et la recherche au nom d'une gestion efficace et celle de les intégrer pour parvenir à une approche holistique. Cette contradiction est source de difficultés pour les chercheurs, les décideurs et, de toute évidence, pour les acteurs urbains eux-mêmes.

Questions à approfondir

29. On n'a pas prêté suffisamment attention à ce que l'entreprise privée peut faire pour rendre les villes plus viables et vivables ou à l'interaction entre l'entreprise privée et l'État. Bien que l'on s'accorde généralement à reconnaître qu'une assise économique solide est essentielle à la viabilité des villes, il est nécessaire d'étudier plus en détail comment il convient de traduire cette conviction dans la réalité par l'adoption de mesures concrètes vis-à-vis des entreprises.

30. Les problèmes du multiculturalisme et de la diversité continuent d'être négligés, ce qui témoigne peut-être de la prépondérance plus générale accordée aux facettes matérielle et écologique de la viabilité des villes. De la même manière, les questions relatives à l'accès physique (c'est-à-dire aux transports) sont prises en considération, alors que l'accès social est un domaine qui doit encore faire l'objet d'une étude plus approfondie.

31. Certaines villes deviennent difficilement vivables en raison des problèmes de violence et de terrorisme qu'elles rencontrent. Il y a lieu d'examiner de plus près cette situation et d'étudier comment le comportement des citoyens s'en trouve affecté.

32. Jusqu'à présent, on a guère effectué de recherches sur la manière dont les choix de mode de vie et les actes d'individus et d'organismes peuvent être à l'origine d'injustices au niveau de l'ensemble de la société. Et surtout, il n'y a guère de preuves tangibles montrant quels sont les instruments et les stratégies qui ont permis d'améliorer visiblement l'équité sociale dans un contexte urbain. Ces éléments de preuve doivent être réunis et diffusés. De manière générale, les décideurs et les praticiens ont besoin que les théoriciens de l'aménagement des villes et du territoire leur indiquent plus précisément quelles mesures pratiques ils devraient prendre pour obtenir des résultats plus durables. Les comparaisons internationales et la diffusion des résultats de monographies et des meilleures pratiques sont des moyens efficaces d'atteindre ce but. À cet égard, il faudra se montrer très attentif à la possibilité d'appliquer les enseignements tirés de l'expérience dans des contextes différents. On a besoin de typologies appropriées à cette fin.

THÈME II: AMÉLIORER LE BILAN DES VILLES: STRUCTURES ET ÉCOSYSTÈMES URBAINS

Introduction et contexte

33. Les débats de la Conférence et les documents dont elle était saisie ont souligné qu'il importait de réaliser un aménagement urbain plus viable et vivable. De l'avis général, le schéma de construction d'une ville la rend plus ou moins agréable à vivre et compatible avec un développement durable, et il peut améliorer son bilan. Le modèle de la ville compacte, avec ses différentes définitions, a influé sur les politiques d'urbanisme et d'aménagement de plusieurs pays de la CEE. Cependant, les communications (response papers) ont également montré qu'on se doit de tenir compte du contexte local et des priorités communautaires lors de l'application de politiques fondées sur le modèle de la ville compacte. Bon nombre de politiques nationales d'aménagement visent à mélanger davantage les différentes utilisations du sol, pour créer un environnement urbain plus diversifié sur le plan culturel, plus vivant et plus équitable sur le plan social. Dans cet esprit, il importe de ne pas perdre de vue les liens avec d'autres politiques sectorielles.

34. D'après la définition qui s'est dégagée lors de la Conférence, une ville est viable et vivable dans la mesure où elle offre à ses habitants des conditions et des choix qui leur assurent une qualité de vie satisfaisante, entre autres: une qualité élevée tant du milieu naturel que de l'environnement bâti; de bonnes conditions de vie et de travail, y compris la satisfaction des besoins et la mise en œuvre des droits de la population en matière de logement, de travail, de services sociaux et d'infrastructures; la préservation de l'identité culturelle fondée sur le choix individuel et la vie communautaire; et des possibilités de participation au processus décisionnel.

L'étalement des villes et le modèle de la ville compacte

35. L'expansion des villes est un phénomène généralisé qui touche à des degrés divers toutes les zones urbaines européennes, et surtout les grandes agglomérations. Alors que la population stagne ou baisse dans la plupart des pays d'Europe, les villes s'étendent et occupent une part croissante des terres agricoles et des espaces verts. Ce phénomène témoigne sans doute du caractère international du développement des villes et de l'uniformité des modes de consommation et styles de vie.

36. La configuration de la plupart des villes européennes reflète leur évolution historique, ainsi que les changements récents intervenus dans le mode et l'intensité d'utilisation de l'espace urbain utilisé. Actuellement, les villes présentent une structure hétérogène, avec des composantes distinctes posant des problèmes spécifiques. Le processus de transformation des structures urbaines traditionnelles est très complexe. Il s'accompagne de nouvelles formes d'occupation du sol, de nouveaux besoins sociaux et de nouvelles considérations écologiques. Une concurrence s'instaure entre les ressources et les aménagements producteurs de ressources – le développement peut créer une catégorie de ressources tout en utilisant une autre, notamment en substituant des ressources socioéconomiques aux ressources naturelles.

37. L'expansion des villes est le résultat de plusieurs facteurs: le fait que les promoteurs semblent actuellement favoriser l'exploitation de terrains non bâtis, car il est généralement plus facile et moins onéreux d'acquérir et de mettre en valeur ce genre de terrains; les incitations

économiques favorisant un aménagement à faible densité, tels que le niveau plus faible des prix de l'immobilier dans les nouvelles zones résidentielles à la périphérie des villes qui facilite l'accès à la propriété; et la concurrence que se livrent les administrations locales pour la perception de l'impôt sur la propriété immobilière. L'étalement des villes est généralement le résultat de la construction illégale de logements en Europe centrale et orientale et d'un aménagement spéculatif de zones de plus en plus éloignées du centre-ville en Europe occidentale. Toutefois, on constate aussi une densification démographique dans certains centres urbains, à mesure que certains groupes de population reviennent s'installer au cœur de la ville.

38. Les définitions actuelles d'une ville compacte ne reflètent pas la complexité des phénomènes qui se produisent dans les zones urbaines existantes et à la périphérie de ces zones. Pour élargir la notion de ville compacte, il y a lieu d'approfondir les recherches en la matière afin d'améliorer les informations et statistiques disponibles et de définir de nouveaux indicateurs qui prennent en considération – de manière plus synthétique – la pluralité des modes actuels d'aménagement de l'espace urbain. Les nouvelles conceptions proposées devraient être évaluées du point de vue de leur compatibilité avec un développement durable, mesurée en fonction des utilisations nouvelles du sol, de l'aspiration des citoyens à préserver leur intimité, de la possibilité de disposer de plus d'espaces libres privés et de la proximité des éléments naturels, sans pour autant perdre le contact avec les valeurs urbaines traditionnelles et leur potentiel culturel, social et économique.

39. Pour renverser le mouvement des éléments moteurs puissants qui engendrent l'étalement des villes, il faut mener une action concertée, notamment en mettant en œuvre toute une gamme d'instruments économiques et régulateurs, et de mesures d'éducation et de sensibilisation. Dans ce contexte, la politique d'aménagement du territoire n'est qu'un instrument parmi d'autres. D'un point de vue régional, l'objectif recherché n'est pas de réduire la mobilité, mais de proposer un schéma de développement polycentrique adapté aux différents modes de vie et offrant un plus large éventail de modes de transport possibles.

Rénovation des logements et des villes

40. Dans certains pays, l'étalement des villes est le résultat d'activités de construction illégales et d'une répartition informelle des terrains. Ces établissements humains sont souvent confrontés à de graves problèmes d'insuffisance des infrastructures et de manque de sécurité de jouissance ainsi qu'à la nécessité d'assainir les bâtiments et d'améliorer les conditions de vie. Des politiques du logement spécifiques s'imposent, tant pour les intégrer dans les structures urbaines et sociales que pour minimiser les incidences négatives de ce phénomène sur l'environnement bâti. Les politiques en question doivent prévoir entre autres des programmes d'assistance aux groupes à faible revenu, ainsi qu'une aide au crédit et des exonérations d'impôts destinées à favoriser la modernisation de l'habitat.

41. De nombreux pays évoluent nettement vers une politique qui encourage et facilite l'occupation des logements par leurs propriétaires au moyen de diverses incitations. Cette politique désavantage le secteur de la location et conduit parfois à son déclin. Elle a également des incidences négatives sur les groupes de population les plus jeunes qui n'ont pas les ressources financières nécessaires pour acheter leur premier logement.

42. L'accessibilité économique au logement devrait être envisagée dans une perspective plus vaste, en tenant compte de la redistribution des logements, des normes minima applicables aux logements, des cycles de vie des différents groupes d'occupants potentiels, de l'assistance mutuelle (au sein de familles, de groupes sociaux) etc. Les programmes en matière de logement devraient prendre en considération l'évolution de la structure sociale de la population et répondre en conséquence aux besoins nouveaux, notamment ceux d'une population vieillissante et des familles monoparentales.

43. Dans de nombreux pays, les programmes d'aide au logement sont généralement orientés vers l'acquisition d'un premier logement. Les pouvoirs publics mettent en oeuvre une large gamme d'instruments pour aider divers groupes de population (abattements fiscaux, dégrèvement d'impôt sur les paiements d'intérêts, bonifications générales d'intérêt, etc). Cependant, ce sont les ménages à revenu moyen et élevé qui bénéficient la plupart du temps de ces instruments dont ne profitent donc pas les groupes à plus faible revenu.

44. La réhabilitation du parc d'habitations multifamiliales construites dans la seconde moitié du XX^e siècle et la rénovation d'anciens sites industriels représentent des enjeux particuliers pour la plupart des pays européens, notamment les pays en transition. Pour relever ce défi, il faudra mettre en place des mécanismes financiers et institutionnels appropriés. Certaines expériences de rénovation urbaine témoignent des effets positifs des processus de réhabilitation (hausse du revenu de l'impôt, niveau plus élevé de protection sociale). Pour que ces expériences soient couronnées de succès, il faudrait veiller à préserver l'équilibre social existant dans le centre de certaines villes.

La densité de peuplement de développement urbain en tant qu'instrument servant à modeler la ville

45. Il ressort des débats de la Conférence et des documents dont elle était saisie que la densité de développement urbain peut servir de moyen d'action clef pour améliorer la qualité de la vie dans les zones urbaines. La densité devrait refléter la relation entre l'infrastructure et les services, d'une part, et le nombre de constructions et d'habitants, d'autre part.

46. Dans les *zones centrales*, il faudrait rapporter la densité à la notion de «capacité maximale» (comme dans les analyses écologiques) – en faisant appel à des solutions de rechange, des mesures de restriction/compensation, etc. Les projets de rénovation, ainsi que la densification des constructions et de la population et l'utilisation plus intensive de l'espace qui en résultent, devraient s'accompagner d'un développement proportionnel des équipements et services. Dans le cadre de l'aménagement d'anciens sites industriels, il faudrait rechercher un équilibre entre l'emploi et le logement. Pour faire face aux phénomènes de hausse des prix des terrains et d'embourgeoisement, on doit mettre en oeuvre une série d'instruments nouveaux (outils de planification et instruments financiers, juridiques et fiscaux).

47. On se doit de souligner la nécessité de repérer les terrains vagues disponibles à des fins d'aménagement urbain pour assurer une utilisation mixte du sol, de même que pour augmenter les recettes fiscales. Les autorités urbaines étant incapables de mettre à la disposition des constructeurs un nombre suffisant de terrains urbains à un prix abordable, une pression s'exerce constamment sur les sites des centres traditionnels des villes, ce qui donne lieu à des changements fréquents dans l'utilisation du sol et à une spéculation foncière.

48. ***Dans les banlieues et les zones périphériques***, il convient d'adopter des politiques et modes de planification qui favorisent l'introduction d'utilisations mixtes et variées de l'espace; un système intégré de transport et d'utilisation des sols; l'implantation d'activités stimulant la vie urbaine et améliorant l'image de ces zones (commerces, activités récréatives, parcs, etc.); ainsi que la conservation et la création d'espaces libres publics.

Configuration des villes et des transports

49. Il y a lieu de penser que la structure des villes influe sur le volume et le mode de transport (et que, d'autre part, l'organisation des transports influence la structure des villes). Le développement tentaculaire des villes a modifié les comportements en matière de transport, en augmentant les distances à parcourir et le besoin de se déplacer, satisfait en grande partie par le recours à la voiture particulière. De nombreuses mesures ont été prises pour améliorer l'infrastructure des transports dans les zones urbaines: mise en place de systèmes novateurs de gestion des transports; large usage de la séparation des flux de circulation; introduction de modes de transport public différents et originaux; promotion du transport individuel non motorisé; ainsi que planification harmonisée de l'utilisation des sols et des transports.

50. Une planification efficace de l'utilisation du sol, à différents niveaux, offre la possibilité de réduire la demande de transports. Un dosage plus équilibré des utilisations du sol, soutenu par un cadre institutionnel approprié, qui articulerait le développement autour de plaques tournantes des transports, pourrait réduire les besoins en transports et faciliter l'accès aux zones à plus fortes densités. Cependant, les solutions locales ne peuvent pas contrebalancer les tendances plus générales à une consommation excessive de terres agricoles, de sites naturels et d'espaces verts. Il est crucial d'inscrire dans une perspective régionale la planification intégrée de l'utilisation des sols et des transports qu'il s'agisse d'initiatives spécifiques, de l'organisation ou de plans. Une meilleure compréhension des évolutions en matière d'emploi et de logement est également nécessaire pour améliorer l'efficacité des stratégies de planification intégrée de l'utilisation du sol et des transports. Enfin, il est capital de prendre en compte la structure et la culture urbaines locales pour proposer des solutions durables.

Structures et écosystèmes urbains

51. Au fil des ans, l'étalement des villes a conduit à une déperdition de terres vierges et de sites naturels souvent précieux. Il existe un nombre croissant d'exemples de situations où le reverdissement de certaines zones dans une perspective écologique fait partie intégrante de l'aménagement du territoire. Ces exemples méritent d'être étudiés plus en détail. En revanche, seules quelques initiatives de revitalisation du cœur des villes et de densification ont abouti à la création de cycles écologiques locaux. Les projets de réaménagement ne prévoient que rarement des installations de recyclage et un élargissement des espaces verts de valeur écologique. L'insertion des cycles écologiques dans les activités de rénovation urbaine et de construction de nouveaux ensembles résidentiels est surtout limitée à un petit nombre de projets pilotes.

52. L'une des questions essentielles consiste à savoir quand et comment passer des projets pilotes à une gestion écologique intégrée dans le contexte des politiques d'urbanisme. Un problème clef à cet égard est la relation entre la ville et la région qui l'entoure, son «empreinte écologique». Une telle approche pourrait se heurter, entre autres, au manque de

coopération entre les administrations centrales et locales. Il se peut que les nouvelles lois relatives à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques mises en œuvre dans de nombreux pays modifient cet état de choses. Outre qu'il repose sur une base géographique plus large que l'EIE, ce type d'évaluation tient compte des aspects socioéconomiques en plus des questions d'ordre écologique ou se rapportant au milieu naturel. On compte d'ores et déjà quelques exemples de plans tendant à ce que les problèmes d'environnement et la création d'espaces verts soient pris en considération à différents niveaux de l'administration.

Méthodes d'urbanisme

53. Il semble y avoir une incompatibilité entre les stratégies d'aménagement urbain et certaines méthodes d'urbanisme. Dans la plupart des cas, les instruments utilisés au niveau local sont de nature réactive et incapables de suivre le rythme de l'évolution de la demande. On a besoin de méthodes plus souples et plus aisément modifiables auxquelles on puisse incorporer des politiques complémentaires ne concernant pas l'occupation du sol; et qui soient conformes aux intérêts plus généraux de toutes les parties prenantes.

Questions à approfondir

54. Les débats de la Conférence et les documents dont elle était saisie ont montré qu'il fallait encore approfondir l'étude des questions suivantes:

- a) Le cadre conceptuel de la ville compacte qui tient compte de la diversité des contextes et des éléments moteurs pertinents du développement des villes, eu égard aux comportements sociaux et économiques;
- b) Les différents concepts viables du modèle de la ville compacte reflétant la complexité de l'évolution sociale et du développement physique des structures urbaines;
- c) L'identité des villes et les valeurs attachées aux paysages urbains, aux rues, aux espaces publics;
- d) La relation entre l'équité sociale et la nécessité de créer un environnement urbain vivable et viable;
- e) L'opportunité d'aborder de manière plus complexe (sous un angle économique, social, organisationnel et financier) la question de la revitalisation des centres-villes, de la mise en valeur des anciens terrains industriels et de la rénovation des grands ensembles résidentiels;
- f) L'élaboration de politiques du logement intelligemment conçues s'appuyant sur une définition plus large de l'accessibilité économique au logement; et
- g) La mise au point d'indicateurs plus solides et plus complets, et des statistiques qui doivent les étayer, de manière à refléter la complexité des villes réelles dans le cadre du suivi du développement urbain.

55. On s'accorde généralement à penser qu'il sera utile pour tous les pays de la CEE de répertorier les meilleures pratiques d'aménagement urbain, en particulier celles qui reposent sur de nouveaux programmes d'utilisation mixte du sol et de rénovation des logements.

THÈME III: GOUVERNANCE ET ORGANISATION URBAINE: POUVOIR DE DÉCISION INTÉGRÉ

56. Le tissu urbain est le produit de processus historiques dans lesquels sont intervenus des constellations d'acteurs qui, bien que définis par des contextes culturels différents – appartenaient à l'une de ces trois sphères: la société civile, le marché ou l'État. Des villes ont ainsi été créées à la suite de décisions ou de mesures prises par des administrations nationales ou locales, des banques et des entreprises et des citoyens et leurs associations. L'urbanisme visait à améliorer la coordination et à réglementer l'utilisation du sol et la qualité de la construction. Toutefois, faute d'avoir associé les principaux acteurs à la prise de décisions et en l'absence de consensus entre les intéressés, le tissu urbain est devenu tout sauf le produit d'un plan d'ensemble rationnel. La viabilité n'était pas une priorité et la qualité de la vie était jugée moins importante que la concentration de capitaux, de richesses ou de main-d'œuvre. L'environnement a été dégradé, les ressources naturelles ont été dévastées et l'espace disponible pour les loisirs et le plaisir s'est raréfié. Les populations pauvres ont été concentrées dans des zones où l'égalité des chances n'existait pas, et elles s'y trouvent encore.

57. Dans les années 1980/90, la «surchauffe de la demande» et la «crise financière de l'État» ont posé de graves difficultés aux pouvoirs publics centraux et locaux qui se sont trouvés aux prises avec l'«ingouvernabilité». Les pouvoirs publics locaux des pays en transition ont été écrasés de nouvelles responsabilités, sans recevoir les ressources nécessaires pour les assurer. En outre, la mondialisation sous ses divers aspects a diminué la capacité des administrations centrales et locales de gouverner de la manière linéaire habituelle. La réalité est devenue plus complexe, diverse et incertaine. En réaction, les politiques sont devenues plus flexibles, différenciées et fragmentées, ce qui a suscité dans le même temps des tentatives pour établir une certaine coordination en créant de nouveaux réseaux et de nouvelles coalitions politiques. En d'autres termes, la *gouvernance* a fait son apparition.

58. La gouvernance urbaine suppose une participation généralisée des partenaires concernés. Son objectif est de coordonner l'action de toutes les parties intéressées dans le cadre de partenariats privés/publics, d'ouvrir toutes les décisions au débat public et de rechercher l'efficacité par le consensus. Ainsi, sur le plan normatif, la gouvernance urbaine dénote une stratégie visant à surmonter la polarisation sociale et la fragmentation politique et à faire de la ville une organisation ouverte à toutes les parties, où les acteurs représentant l'administration locale, les entreprises privées et les organisations bénévoles travaillent de concert à l'édification d'une cité qui soit à la fois viable et vivable.

59. Les citoyens et les usagers, avec leurs différences de classe, de revenu, d'appartenance sexuelle et ethnique et d'âge, etc., devraient être à la fois les principaux agents et la cible privilégiée des politiques urbaines. Faute d'être considérés comme des acteurs cruciaux des processus de décision et d'exécution, les citoyens exprimeront leur mécontentement par la contestation ou l'apathie. Ils peuvent quitter la ville, voire exprimer leur frustration par la violence. Il faut donc que la gouvernance soit plus ouverte à toutes les parties, et non limitée à ceux qui possèdent les richesses ou les compétences. Une telle gouvernance participative permet

de cerner les problèmes avant que la désintégration et le délabrement s'installent, en se proposant de prévenir plutôt que guérir.

60. La division des villes en zones d'insertion et d'exclusion est devenue une importante préoccupation pour les décideurs à tous les niveaux, tout comme les tentatives de créer des villes dynamiques et écologiquement viables. Il suffit d'observer globalement les processus d'élaboration des politiques de la ville en Europe pour être frappé par la coexistence de stratégies plus ou moins contradictoires qui dénotent la présence de partenariats ou de coalitions d'acteurs et intérêts parallèles et parfois concurrents. La gouvernance urbaine paraît de plus en plus fragmentée et dispersée, soit entre une myriade de partenariats créés de manière plus ou moins ponctuelle, soit entre des coalitions concurrentes qui défendent la croissance économique, la durabilité écologique ou l'insertion et la justice sociales. Les cas dans lesquels les politiques favorisant l'efficacité économique, la durabilité écologique et la justice sociale sont efficacement coordonnées sont rares, voire inexistantes.

Définir une conception commune et un cadre de planification concertée pour tous les acteurs de la ville

61. Le débat a fait ressortir la nécessité de définir une conception commune pour aider à surmonter la fragmentation croissante entre les acteurs appartenant à la société civile, au secteur privé et au secteur public. Cette conception devrait s'étendre à tous les niveaux de la vie urbaine – pays, région, ville, municipalité et quartier – et acquérir un caractère plus général, c'est-à-dire prendre en considération le cadre plus large du débat politique et des élections au niveau local et ne pas se borner à des exercices de planification technique.

62. L'information concernant les aspects écologique, économique, social, relatif à l'aménagement du territoire et autres éléments pertinents de l'environnement urbain devrait être communiquée aux citoyens, aux entreprises et aux organisations bénévoles par toutes sortes de moyens, y compris en organisant des expositions, des consultations d'usagers, des référendums locaux, etc. La consultation et la participation ne devraient pas être proposées avant qu'un projet ait été établi. Toutes les parties intéressées doivent être tenues informées à tous les stades du processus de planification et d'exécution et elles devraient avoir une véritable possibilité d'exprimer leurs besoins. Il incombe tout particulièrement aux responsables politiques locaux et aux urbanistes de donner la parole aux groupes habituellement exclus du choix des orientations urbaines.

Décentralisation et domaines pertinents de bonne gouvernance

63. Étant donné que les zones urbaines se développent en agglomérant différentes communautés, elles s'étendent bien au-delà des limites d'unités administratives spécifiques. Pour tenir compte de l'ensemble de l'environnement urbain, la planification urbaine doit donc couvrir des zones qui sont parfois différentes de celles délimitées par des structures administratives officielles. Une solution serait de créer de nouvelles institutions embrassant la zone urbaine qui a été spécifiquement identifiée. Une autre consisterait à coordonner l'action des autorités régionales, sous-régionales et locales intéressées et de conclure des accords de projet portant sur la rénovation urbaine, la préservation des ressources naturelles, la protection du patrimoine culturel, etc. Il est essentiel que ces contrats fassent intervenir les associations communautaires visées, les milieux universitaires, les entreprises privées, les autorités locales, etc.

64. Dans le processus d'intégration européenne, la problématique transfrontalière revêt une importance fondamentale. Les particularités des régions transfrontalières posent de graves difficultés car les statistiques et autres sources d'information sont conçues dans une optique essentiellement nationale, supposant une hiérarchie de fonctions urbaines allant du niveau central au niveau local. La régionalisation, la décentralisation et la dissémination des fonctions dans le tissu urbain représentent une conception nouvelle qui brise les frontières nationales, car elle tient compte des cultures et de l'histoire locales et régionales malgré des situations nationales différentes.

65. Les grands projets urbains sont habituellement ciblés sur des zones particulières, les programmes nationaux constituant les principales sources de financement. Le fait que les plans soient établis au niveau national provoque facilement des tensions entre les différents échelons administratifs. On observe partout une évolution vers une forme locale d'urbanisme, mais les chances d'aboutir sont meilleures dans les pays où les autorités locales jouissent d'une plus grande liberté de décision. Lorsque les administrations locales ne disposent pas d'une marge d'action juridique et de ressources financières et humaines suffisantes, un écart frustrant peut se creuser entre un projet et la capacité de le concrétiser. Il est donc d'autant plus important que les administrations centrales redistribuent les richesses et réduisent les inégalités qui sont le legs de l'histoire et des conditions naturelles.

66. Concilier bien-être national et urbanisme local n'est pas chose facile. L'intervention des gouvernements nationaux et des organisations internationales est parfois nécessaire pour écarter les menaces que l'exploitation fait peser sur le patrimoine historique et culturel. Des initiatives de promotion du tourisme et d'autres moyens de renforcer la compétitivité d'une ville sont souvent mis en œuvre sans dûment prendre en considération l'histoire et la culture locales. Les urbanistes pourraient contribuer à ouvrir de nouvelles perspectives dans ce domaine et à faire des propositions conformes aux principes de la durabilité écologique, du respect des valeurs culturelles et de l'équité sociale. Il est urgent, aux fins de la planification et de la recherche, de réunir des données sur les conflits et les possibilités liées à ces processus, et sur leurs résultats.

Gouvernance et urbanisme

67. La gouvernance urbaine au sens large fait intervenir de nombreux acteurs, secteurs et niveaux de la sphère publique, du marché et de la société civile. Le débat a permis de faire ressortir la complexité des relations intergouvernementales et d'appeler l'attention sur le fait qu'il est plus facile d'évoquer que de pratiquer la prise de décisions intégrée. La coordination des différents acteurs publics (par exemple les différents ministères, les administrations centrales et locales, les gouvernements régionaux et fédéraux, les autorités transfrontalières) pose donc des problèmes importants. Bien que la nécessité de créer des partenariats comprenant des entreprises et des organisations bénévoles ait été reconnue, le débat s'est davantage concentré sur les relations entre les différents secteurs et échelons administratifs, surtout dans les pays en transition où l'édification de nouvelles institutions administratives est encore loin d'être achevée. Pour les pays d'Europe occidentale, il apparaît clairement que les pouvoirs publics conservent un rôle très important dans un cadre de gouvernance plus large.

68. En ce qui concerne la politique de la ville, il est manifeste qu'un engagement à long terme est souvent absent de la part de l'administration centrale et que les mesures prises sont très ponctuelles. De nombreux projets ont en eux-mêmes été des succès mais il manque une vision

précise sur la manière d'intégrer l'expérience ainsi acquise dans les pratiques courantes après l'exécution desdits projets. La direction d'ensemble des projets étant insuffisamment coordonnée, la responsabilité des politiques urbaines est souvent fragmentée entre des acteurs représentant différents niveaux et secteurs. La création de coalitions ou partenariats efficaces entre les acteurs des secteurs public et privé et de la société civile semble donc dépendre d'un fort pouvoir mobilisateur des représentants élus ou des administrateurs de projets nommés localement. Ce qui est loin d'être le cas partout. Malheureusement, les mécanismes permettant d'intégrer les données d'expérience voulues dans la formulation et l'application de politiques urbaines sont rares.

69. Les urbanistes sont chargés de coordonner des projets. Promouvoir la participation des citoyens, tenir compte des besoins des entreprises et, dans le même temps, s'efforcer de satisfaire l'intérêt public exige de leur part de grandes capacités de médiation. Ils accueillent les idées nouvelles de façon sélective en ajoutant progressivement à leur répertoire de nouvelles lignes de conduite possibles. Dans une culture de gouvernance urbaine, ils doivent faire preuve d'une plus grande souplesse que par le passé, savoir s'adapter à des situations différentes, parfois en utilisant les méthodes rationnelles traditionnelles, parfois en négociant avec des entreprises privées et autres parties intéressées, ou encore en essayant d'amorcer un dialogue avec des citoyens ordinaires. Il s'agit certes de formes d'action que les urbanistes ont utilisées de tout temps, mais elles font aujourd'hui partie intégrante d'une palette d'instruments plus perfectionnés.

70. L'urbanisme de communication comprend un puissant élément consensuel, qui dénote également une tendance actuelle de la théorie démocratique, dans laquelle la démocratie délibérative et la démocratie discursive sont devenues des maîtres mots. Au cœur du modèle délibératif se trouve l'idée que dans la prise de décisions, tout le monde doit être entendu et qu'une décision perçue comme fondamentalement mauvaise ne devrait pas être prise. Il faudrait toutefois garder à l'esprit que l'adhésion aux idéaux de la démocratie délibérative n'exclut pas la reconnaissance de l'existence de conflits dans la pratique de la planification et de la politique urbaines. L'importance accordée au consensus dans la pratique de l'urbanisme montre au contraire que l'on a compris la nécessité de résoudre ces conflits.

71. Dans un monde où la politique apparaît de plus en plus fragmentée, l'urbaniste a la possibilité de jouer un nouveau rôle: celui de médiateur entre différents groupes. Il peut ainsi contribuer à élargir la base de connaissances dont on dispose aux fins de la planification urbaine. En présentant des points de vues et raisonnements différents, il peut clarifier les enjeux et aider à mieux comprendre la nature d'un conflit. Il arrive que des opinions différentes aient pour origine des divergences fondamentales d'intérêts que la discussion est impuissante à résoudre. Cependant, les divergences de vue sont parfois moins irréconciliables qu'il n'y paraît à première vue et les urbanistes jouant, leur rôle de médiateur, peuvent alors aider à aplanir les obstacles. Prendre le temps nécessaire pour négocier un consensus peut être efficace à long terme car cela permet d'éliminer des conflits qui risqueraient sinon de surgir pendant la phase d'exécution.

Nouveau rôle des spécialistes des problèmes d'urbanisme

72. Une conception novatrice de la planification urbaine représente un grand défi pour les spécialistes des problèmes d'urbanisme qui sont appelés à étayer cette approche conceptuelle par une analyse du contexte social et économique, des ressources locales, des compétences, etc. On

leur demande de traduire cette analyse et d'en communiquer le contenu aux citoyens et à leurs associations, en les aidant à débattre et à faire leurs choix. Ainsi, les urbanistes peuvent jouer un rôle important en donnant plus de transparence au processus de planification urbaine et en rendant compte de ce processus, en expliquant aux partenaires les causes des problèmes qu'ils perçoivent et en indiquant certaines des solutions possibles et disponibles. Des études à caractère concret peuvent même contribuer à ouvrir davantage l'urbanisme à la participation de tous les intéressés. Les responsables politiques se méfient parfois, à tort, d'une approche critique de l'urbanisme. Bien au contraire, à une époque où l'apathie et la suspicion tendent à éroder le système politique, ils devraient se réjouir de toute tentative visant à rendre le système plus démocratique en termes de participation, d'obligation de rendre compte et d'ouverture. Autrement dit, ils devraient accueillir sans réserve un urbanisme axé sur la communication.

73. Dans la plupart des pays, l'application des politiques concernant la ville a été suivie attentivement. Le bilan jusqu'à présent est à la fois concluant et décevant. En matière de rénovation urbaine, les améliorations matérielles sont courantes, alors que les ambitions ont largement échoué dans le domaine social. La polarisation de la société est un phénomène persistant, du point de vue ethnique en particulier. Pour leur part, les chefs d'entreprise et autres groupes nantis disent qu'ils doivent faire face à trop de dépenses. Les citoyens entreprennent des actions individuelles contre des projets d'urbanisme soit en bloquant ces derniers en engageant une procédure judiciaire soit en construisant illégalement. Les experts essaient fréquemment d'appliquer des critères trop uniformes pour mettre en valeur des localités ayant un cachet unique; ils sont accusés de ne pas suffisamment prendre en compte l'histoire locale et d'imposer des solutions types. Tous ces malentendus montrent qu'il est nécessaire de redoubler d'efforts pour fournir des données exactes et solides en vue d'informer et d'étayer les décisions.

Questions à approfondir

74. Les questions de gouvernance à approfondir sont notamment les suivantes:

- Quel rôle les différents échelons et secteurs de gouvernement jouent-ils dans la gouvernance urbaine et l'urbanisme et quel rôle devraient-ils jouer? Comment se comportent-ils en termes d'ouverture, d'obligation de rendre des comptes et de prise de décisions intégrée?
- Quelle est la relation entre participation citoyenne et politique représentative dans la gouvernance urbaine et l'urbanisme et à quoi devrait-elle ressembler? Tous les groupes et individus visés par des mesures particulières ont-ils également la possibilité d'influer sur la formulation desdites mesures?
- De quelle façon intègre-t-on les données d'expérience tirées de projets d'aménagement réussis dans l'ensemble de la politique et de la planification urbaines? Une stratégie à long terme de la politique urbaine est-elle mise au point par les entités administratives responsables ou cette politique est-elle uniquement axée sur des projets et fondée sur une approche ponctuelle?
- Quels sont les critères de «bonne gouvernance», les différents moyens de conjuguer efficacité et démocratie et les différents types d'autorité en jeu? Des comparaisons internationales entre les réalisations de différentes villes et différents modèles

administratifs – c'est-à-dire la description de différents «portraits de ville» – devraient être encouragées afin de suivre et d'évaluer les résultats obtenus en appliquant les conceptions de la ville exprimées dans le cadre d'Habitat II et de ses prolongements.

- Comment la recherche urbaine est-elle organisée par rapport à l'urbanisme? Quels sont les rôles du monde universitaire et de la communauté scientifique? Comment la recherche peut-elle faciliter un pouvoir de décision intégré et l'établissement de partenariats regroupant aussi bien les citoyens que les représentants d'entreprises? Comment peut-on organiser la recherche urbaine pour faire en sorte qu'elle ne joue pas systématiquement en faveur des décideurs en place?
