



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/2004/4
12 juillet 2004

Original: FRANÇAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITE DES ETABLISSEMENTS HUMAINS
(Soixante-cinquième session, 20-22 Septembre 2004)
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**COMMENT AMELIORER LES POLITIQUES D'URBANISME ET D'HABITAT
POUR UN MEILLEUR FUTUR DES VILLES**

Document de discussion

Préparé par M. Charles Lambert
Association Internationale des Urbanistes (ISOCARP)

I. DEFIS ET TENDANCES

1. Actuellement, les responsables de la plupart des pays de la Commission Economique pour l'Europe (CEE) sont confrontés, encore plus qu'auparavant, aux très difficiles problèmes de l'habitat dans les villes et aux questions des stratégies qu'il faut savoir développer pour que les villes conservent ou acquièrent des avantages comparatifs par rapport à toutes les autres villes concurrentes.
2. Les questions d'habitat, de qualité de vie et d'environnement ne peuvent plus être traitées seules séparément, tant elles deviennent des arguments stratégiques ou des contre-arguments désastreux pour l'avenir économique et humain des villes. Et tout cela avec la nécessité d'inscrire les villes dans des conditions de développement plus durables, plus équilibrées.
3. L'expérience du passé, notamment dans certains pays qui ont tenté des politiques d'envergure^{1/} pendant les 30 dernières années, ce qui à l'époque était considéré comme un bon

^{1/} "Politique d'envergure" est ici utilisée dans le sens de politiques complexes, radicales, à grande échelle; par exemple: villes nouvelles, ou crédits publics à taux très bas ou sur des durées très longues pour permettre l'acquisition en pleine propriété des logements locatifs publics par leurs habitants, ou démolition des bâtiments de très grande taille pour reconstruire des bâtiments plus intimes, plus classiques, plus "résidentiels".

exemple, a démontré que ces pratiques ne pouvaient plus être poursuivies par d'autres pays du fait que :

(a) Beaucoup de choses ont changé, dont on ne pensait pas que les effets soient si importants ; par exemple: la gouvernance des territoires; la structure de l'investissement, dorénavant plus privée que publique; la compétition, d'autant plus ardue entre territoires que les ressources humaines et les coûts de production jouent de cette mise en compétition facilitée par l'accroissement de la mobilité des personnes et par la fin des protectionnismes économiques ;

(b) Parce qu'on est devenu plus exigeants en matière de qualité de vie à offrir aux populations ;

(c) Parce que la rapidité avec laquelle les pays et leurs villes peuvent se retrouver sur le déclin les obligent dorénavant à gérer l'avenir avec beaucoup plus de sérieux et moins de dogmatisme.

4. Les villes et les pays ressentent de plus en plus le besoin d'établir des passerelles concrètes entre les nouvelles techniques de l'urbanisme et les problèmes qu'elles rencontrent qui ne relèvent que très partiellement du champ limité de la planification physique et qui ne se résolvent plus par des politiques spécifiques disjointes sur le logement, sur le développement économique, les transports, etc.

5. La prise en compte d'exemples concrets de réussites ou d'échecs et leurs raisons dans la région de la CEE-ONU, doit être considérée par les urbanistes et les décideurs comme un moyen effectif d'évolution dans leur domaine respectif.

6. Trois principaux domaines préoccupent les responsables des politiques publiques; ils sont suffisamment complexes à solutionner pour qu'on cherche à mettre en commun tous les savoirs et les expériences : l'habitat ; les transformations urbaines ; et l'administration des régions urbaines.

A. L'habitat

7. C'est un sujet vaste et complexe ; c'est aussi l'une des plus grandes obligations collectives des Etats. Dans chaque pays, un parc de logements existe et le sujet de sa régénération et de son adaptation aux nouveaux lieux de développement économiques est d'ores et déjà au centre des préoccupations. Il se pose d'autant plus dans les pays où l'on a récemment cru aux vertus de la privatisation des logements sans avoir organisé préalablement le fonctionnement d'un réel marché : fluide, solvable, etc.

8. La participation des citoyens aux sujets liés à l'habitat, y compris l'urbanisme et l'aménagement des territoires, est essentielle; en particulier parce qu'elle relève de valeurs culturelles, de besoins sociaux et de priorités qui changent. La 9^{ème} Conférence de la CEE sur la recherche urbaine et régionale (Leeds, Royaume-Uni, mai 2002) a bien mis en évidence l'importance des aspects comportementaux dans la pratique de l'urbanisme. Les attentes et les logiques internes des populations et des groupes concernés doivent impérativement être prises en compte lors de l'élaboration de plans et d'instruments pour rendre les villes plus vivables et plus durables. Ces approches plus comportementales de l'urbanisme ne se substituent en aucun cas aux techniques d'analyse, d'évaluation, de conception et de gestion qui fondent le savoir-faire et

les techniques urbaines; elles sont au moins complémentaires aux techniques plus traditionnelles qui font intervenir la planification physique, l'art urbain, la fiscalité locale et sont aussi importantes pour viser l'harmonie sociale.

9. Malgré l'importance de la participation des citoyens il faut réaliser que les nombreuses expériences conduites par des équipes d'urbanistes pendant les dernières décennies sur la participation publique dans de nombreux pays ont eu des résultats très contrastés selon les pratiques politiques et citoyennes dans chacun des pays, et en général ont eu du mal à résister aux situations difficiles créées ou subies par les communautés majoritaires dans les quartiers, et aux difficultés dues à la déprime de l'emploi économique.

Questions

10. Y-a-t-il des exemples dans la région sur la participation publique qui permettent de diffuser des solutions plus durables ?

11. Comment impliquer les habitants dans des processus d'amélioration économique et sociale de leurs quartiers ?

12. Doit-on associer d'autres paramètres de l'action publique aux techniques de l'urbanisme pour mieux réussir : à la gouvernance et à la répartition du pouvoir local, à la mise à disposition de personnels expérimentés dans l'action économique et sociale dans les domaines de l'habitat, et à la fiscalité locale ?

13. Comment préserver les valeurs (culturelles, sociales et de qualité de vie) d'un quartier lorsque l'on doit procéder de l'extérieur à sa restructuration ou à sa régénération ?

14. Comment avoir une vision stratégique des compléments ou des transformations à apporter à des quartiers d'habitation existants lorsqu'ils semblent nécessiter des mutations sociales profondes ?

15. Quels pourraient ou devraient être, par exemple, le rôle de l'amélioration des espaces publics dans les zones d'habitation pour mieux assurer l'intégration des différentes populations entre elles : différentes par leur origine culturelle, par leur niveau social, par la proportion entre personnes jeunes et personnes âgées ?

B. Les transformations urbaines

16. Les villes et les structures urbaines des territoires se transforment régulièrement, de manière cyclique. En ce début du XXI siècle, les besoins de transformation des villes se situent dans un cycle particulièrement critique en raison de quatre phénomènes concomitants qui sont intervenus au cours des quinze dernières années :

(a) La mondialisation des systèmes de production et d'échange; elle a entraîné des vides industriels très importants dans certaines villes et régions du monde et nécessité une intensification des zones urbaines dans d'autres ;

(b) L'accélération de la mobilité des gens et la non organisation des systèmes de production foncière; elles ont produit des aberrations territoriales ;

(c) Les processus de transition, encore en cours dans certains pays de la CEE-ONU, y ont introduit des défis urbains et de développement très nouveaux, rendant ainsi nécessaire la mise en place de règles et de pratiques novatrices ;

(d) La construction européenne; elle a eu pour effet majeur de permettre la libre circulation des habitants.

17. La migration est certainement un des plus grands défis pour les villes. La question des mouvements internes des populations d'une ville vers une autre a été sous-estimée dans le monde entier pendant tout le XX siècle. On s'est contenté d'« accueillir » les populations à leur arrivée.

18. Depuis, on constate à la fois l'énormité des coûts publics d'installation des nouveaux arrivants et le coût des politiques d'aides compensatoires qu'il faut apporter aux régions et villes qui se sont dépeuplées par manque de vision d'avenir.

19. La concentration de plus en plus grande des offres de service et d'emploi dans les grandes villes est l'un des facteurs essentiels de la migration et de l'augmentation de la mobilité. Les populations des territoires voisins, attirées par ce phénomène, se sont retrouvées le plus souvent logées dans des quartiers à forte densité. Avec l'augmentation de leur niveau de vie, ces populations ont souhaité accéder à la propriété dans des zones plus résidentielles que les quartiers urbains denses et surtout financièrement plus abordables au regard des taxes foncières et d'habitation. Ces mouvements sont rendus possibles grâce à l'augmentation du nombre de voitures particulières et à l'abaissement général du temps de travail. Ils concernent les proches et moyennes banlieues, dans des secteurs agricoles à faibles revenus qui font baisser les prix des terrains constructibles. Les conséquences sont multiples en termes de mauvaise gestion des ressources collectives, de consommation non durable des espaces naturels, et d'engorgement sans fin des systèmes de transport avec leur impact sur l'environnement.

Questions

20. Comment intégrer les nouveaux quartiers, les nouvelles formes de ville, les nouvelles zones commerciales ou les nouvelles zones d'emplois tertiaires dans les villes sans les standardiser et sans créer de ségrégations internes socialement intolérables ?

21. Comment contenir l'étalement urbain :

(a) Comment le contenir dans des limites suffisantes pour permettre différents types d'habitat et faciliter le développement de différents centres un peu spécialisés et complémentaires dans la même ville ?

(b) Comment le faire dans des limites qui éviteraient la dispersion des investissements financiers, la ségrégation par la distance, et l'impossibilité de rejoindre pour longtemps les objectifs du développement durable ?

(c) Comment fixer les limites, sur quels critères ?

(d) Comment faire respecter ces limites ?

22. Comment transformer les anciennes zones industrielles en zones urbaines multifonctionnelles ?

23. Comment les politiques d'aménagement du territoire pourraient permettre aux populations qui habitent les petites et moyennes villes de rester dans ces villes avec des perspectives d'avenir satisfaisantes, au lieu d'être incitées ou conduites à émigrer vers des métropoles?

C. La gestion des régions urbaines : compétition entre villes et entre régions

24. Depuis quelques années déjà, les villes et les régions, et même d'une certaine manière les Etats, sont en compétition. Cette compétition n'est plus celle du passé où chaque ville voulait seulement briller un peu plus que la ville voisine. Ce n'est plus ce marchandage des représentants politiques des villes vis-à-vis du pouvoir central qui conduisait toujours à ce que chaque partie du territoire national parvienne à trouver son compte. La compétition d'aujourd'hui est tout le contraire.

25. Les villes voisines ont désormais tout intérêt à se regrouper pour trouver ensemble l'attrait nécessaire pour concurrencer d'autres villes plus grandes ou mieux préparées avec lesquelles elles sont ou se sont mises en compétition.

26. Il existe déjà, dans toute la région de la CEE, des villes et des organisations de la société civile qui fournissent de bons exemples de coopération entre les villes et de mise en commun des expériences. Parmi les associations/réseaux principaux de collectivités locales on peut citer l'association des villes et régions pour le recyclage, le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), Energie-cités, Eurocities, le Conseil international pour les initiatives écologiques locales, l'Union des Villes de la Baltique et le projet villes saines de l'Organisation Mondiale de la Santé. Ce sont de bons exemples de coopération entre villes, mais il faut néanmoins renforcer davantage ces initiatives car la coopération entre les villes tend à devenir de plus en plus importante.

Questions

27. Comment une ville peut-elle créer avec les villes voisines, distinctes et parfois même distantes, des systèmes durables de complémentarité leur permettant d'acquérir le statut de villes d'avenir aux yeux de leurs propres habitants comme aux yeux des investisseurs et des cadres supérieurs du monde entier?

28. Qui peut en prendre l'initiative ?

29. Quelles relations peuvent être établies avec le système rural aux alentours des grandes et moyennes villes, afin que cet ensemble ville-périphérie dispose de tous les facteurs de qualité de vie qui manquent aux très grandes métropoles et affaiblissent leur attrait ?

30. Comment les Etats peuvent-ils contribuer à cette nécessité nouvelle pour les villes de devenir stratégiques ?

II. LES NOUVELLES COMPETENCES ET SAVOIR-FAIRE DES URBANISTES ET LEURS NOUVELLES RELATIONS AVEC LES RESPONSABLES DES POLITIQUES PUBLIQUES

31. Les nouveaux défis de l'urbanisme et les nouvelles tendances qui ressortent des analyses et observations ci-dessus, ont une incidence forte sur le contenu des techniques et des sciences de l'urbanisme et sur les services qu'en attendent les responsables publics et les populations.

32. Les développements récents ont à nouveau montré que la planification, l'urbanisme et l'aménagement des territoires ne consistent pas seulement à composer des plans. Il s'agit aussi d'un processus politique pour atteindre un équilibre entre tous les intérêts concernés par la vie des hommes sur un territoire, dans un pays ou dans une ville. L'urbanisme est fait pour permettre ou faciliter les arbitrages et les choix d'orientations générales qui, eux, relèvent exclusivement des décideurs.

33. Les urbanistes se préparent depuis longtemps à ces rôles moins limités dorénavant aux dimensions physiques de l'aménagement, mais ouverts et préparés à tout ce qui est stratégique pour le territoire ou pour l'implantation des hommes sur un territoire.

34. Les pays et les régions sont en effet soumis depuis peu à des contextes stratégiques auxquels ils ne sont pas préparés, notamment parce que les processus institutionnels sont fondés sur d'autres logiques et d'autres idéologies. Les pays, les régions et les villes ont donc besoin de diversifier leurs compétences, soit par de nouvelles institutions, soit par des recours extérieurs. Les urbanistes doivent être préparés à :

(a) Lire et interpréter les signes du temps présent et les points de repères des villes et des territoires, afin de les projeter vers l'avenir où seront ressentis les premiers effets des politiques d'aménagement du territoire ;

(b) Savoir analyser et relever les valeurs d'avenir présentes sur un territoire et les capacités dont dispose ce territoire ou cette ville d'augmenter sa compétitivité vis-à-vis des villes concurrentes ;

(c) Introduire dans les plans d'action, des processus d'évaluation et des éléments de souplesse qui permettront plus tard d'inclure naturellement des corrections en cas de dérive d'objectif ou des modifications pour pouvoir faire face aux nouveautés (besoins, opportunités, ...), qui ne manquent jamais de se produire lors de processus d'aménagement de cette ampleur;

(d) Rendre l'information disponible accessible aussi bien aux décideurs qu'aux investisseurs et au grand public ;

(e) Distiller le plus naturellement possible les dispositions pratiques du développement durable dans l'action et dans les politiques d'aménagement et d'urbanisme ;

(f) Stimuler les partenariats entre les secteurs public et privé pour mettre en valeur les investissements, pour créer de l'emploi, et pour atteindre la cohésion sociale.

35. Le partenariat public-privé est en fait en train de devenir une nouvelle condition de la vie publique et de la gestion publique. De même, pour être intéressants pour les pouvoirs publics et être compréhensibles par les investisseurs privés, il faut que les résultats directs et indirects du partenariat soient explicités; ce que les politiques ont des difficultés à faire à l'avance, car ils préfèrent présenter eux-mêmes l'interprétation des résultats de leur action que de laisser leurs partenaires dans la capacité de montrer la différence entre les objectifs affichés au départ et l'évaluation du résultat constaté. C'est pour cette raison que la nécessité de pratiquer le partenariat public-privé pour résoudre les difficiles questions d'urbanisme et d'aménagement du territoire reste très présente dans les discours des pays, mais n'a pas pris, jusqu'à aujourd'hui, l'ampleur d'une véritable méthode de planification urbaine.

Questions

36. En quoi les urbanistes répondent-ils aux nouveaux défis de l'urbanisme? Quels résultats sont-ils prêts à garantir ? A quelles conditions ? Devant qui ?

37. Ont-ils inventé de nouvelles méthodes de travail pour associer un plus grand nombre de facteurs représentatifs de la complexité sur laquelle les choix d'aménagement et d'urbanisme sont faits dorénavant ?

38. Ont-ils introduit dans leurs critères, les préoccupations d'égalité, de niveau de ressources, d'harmonie sociale, de besoin de sécurité des personnes ?

39. A quel stade de l'élaboration des politiques d'un pays, d'une région ou d'une ville, les disciplines d'urbanisme doivent-elles être impliquées ou consultées ?

40. Dans l'organisation publique des institutions, serait-il plus efficace que les urbanistes soient rattachés aux corps d'administration générale (orientations, stratégie, choix des politiques globales) ou, comme aujourd'hui dans la plupart des pays, aux corps techniques de réalisation et d'entretien des installations et des implantations des activités humaines sur un territoire ?

41. Quels sont les dialogues nécessaires avec la population, avec les décideurs et avec les partenaires privés, pour parvenir à trouver des solutions nouvelles? Ces rôles de dialogue font-ils partie explicitement du contenu minimum des missions d'urbanisme et d'aménagement du territoire ou doivent-ils, comme aujourd'hui dans la plupart des villes et des pays, être décidés hiérarchiquement par les personnes élues par les habitants, au risque de bloquer leur capacité

d'imaginer de meilleures solutions possibles avant de procéder aux arbitrages dont ils ont la charge ?

42. Plus généralement, entre les responsables publics et les urbanistes spécialisés dans l'amélioration de la vie des gens et la préparation des conditions les meilleures pour la compétitivité des territoires et des villes dans le futur, qui est responsable de quoi, devant qui, à quelle échéance ?