

NATIONS UNIES

ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ

UNITED NATIONS

**COMMISSION ÉCONOMIQUE
POUR L'EUROPE**

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ**

**ECONOMIC COMMISSION
FOR EUROPE**

SÉMINAIRE

СЕМИНАР

SEMINAR

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS
HUMAINS

Dixième Conférence sur la recherche
urbaine et régionale: redéfinir l'intérêt
du public pour le développement territorial
dans la région de la CEE

Bratislava (Slovaquie), 22 et 23 mai 2006



Distr.
GÉNÉRALE

ECE/HBP/SEM.54/2
27 février 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Document de travail sur le thème 1

LA VILLE COMME CADRE DE VIE ET MOTEUR DE DÉVELOPPEMENT

Document de travail présenté par M. Sotir Dhamo (Albanie),
M. Slawomir Gzell (Pologne) et M. Dusan Kostovsky (Slovaquie)

*«Qu'est-ce qu'une ville au juste? Un accident géographique? Un ancien comptoir
sublimé? Un mode de communication? Un symbole culturel? Un centre de pouvoir? Une forme
d'art multiforme? Ou simplement un état d'esprit? Une ville, en fait, c'est tout cela et davantage
encore.»*

J. M. Crook

Résumé

Il n'est pas étonnant, étant donné leur importance dans le développement urbain et régional, que la durabilité et la mondialisation aient été les thèmes de plusieurs conférences de la CEE sur la recherche, qui ont permis chaque fois d'éclairer différentes facettes d'une même question. Les aspects économiques du développement urbain ont été au centre des débats de la neuvième Conférence sur la recherche urbaine et régionale, bien que celle-ci ait été axée sur les aspects sociaux, comportementaux et écologiques du développement durable et des nouveaux mécanismes institutionnels. La présente Conférence s'intéresse plus particulièrement à la manière dont certains instruments (planification et aménagement urbain) et leur cadre décisionnel mouvant (gouvernance et participation) peuvent redéfinir l'intérêt du public pour le développement territorial et contribuer à rendre les villes et les réseaux de villes de la région de la CEE plus vivables. Le thème 1 recouvre les nouvelles méthodes de planification et d'aménagement urbain, instruments essentiels qui peuvent aider les villes à devenir des moteurs de développement.

I. LES DÉFIS À RELEVER POUR LES VILLES D'AUJOURD'HUI

A. Tendances et problèmes urbains

1. Le processus historique de développement des villes de la région de la CEE est à l'image de la structure politique, sociale et économique des pays où elles se situent. À l'heure actuelle, plus de 75 % de la population est concentrée dans des zones urbaines. Cette concentration a modifié la physionomie des villes, mais pas nécessairement à leur avantage.
2. Si le fait que les personnes se déplacent davantage est un facteur de diversification de la culture urbaine, c'est aussi la cause de problèmes persistants comme l'augmentation de la pauvreté, l'accentuation des inégalités, des clivages, des divisions et de la ségrégation, l'élévation du taux de criminalité et de violence et la détérioration des conditions de vie. L'expansion de la population dans certaines villes peut entraîner des problèmes dans les pays dont la démographie s'est pratiquement stabilisée.
3. En dépit d'une diversité culturelle croissante, il devient plus difficile de distinguer physiquement les villes de leur environnement immédiat. Les espaces naturels à l'intérieur et autour des villes tendent à disparaître sous la pression du développement économique. La diminution de l'espace ouvert et public (y compris les terres agricoles) et de la biodiversité menace la qualité de la vie urbaine. Les villes n'ont plus de frontières et les activités humaines pénètrent profondément dans les terres, phagocytant les zones rurales et naturelles.
4. L'étalement urbain et les grands ensembles sont des traits caractéristiques des villes contemporaines. Souvent, le centre originel y est entouré par une sorte de «seconde ville», physiquement distincte mais fonctionnellement intégrée à la conurbation.
5. Les transports et les autres réseaux d'infrastructure qui desservent et connectent ces zones dispersées tendent à fragmenter et à dégrader les environnements et les paysages urbains, ressources naturelles importantes et non renouvelables. La banlieusardisation et l'étalement des fonctions urbaines allongent les distances à parcourir et entraînent finalement une détérioration de la qualité des équipements et des services. Le recours moins fréquent aux transports publics au profit de la voiture particulière s'ajoute aux problèmes des villes.
6. De nouveaux réseaux complexes de petites et de grandes villes créent un continuum urbain dans de nombreuses régions d'Europe où la ville traditionnelle n'est plus qu'un élément de ces nouveaux réseaux. Paradoxalement, dans ce continuum, une fragmentation à la fois spatiale et sociale se produit, ces deux aspects étant étroitement et réciproquement liés. L'accroissement de la disparité entre différents groupes ne se traduit pas seulement par une évolution de la gouvernance urbaine, mais aussi par de vastes zones de carence, qui contrastent avec les plans d'aménagement très élaborés des zones consacrées aux nouvelles activités économiques et des quartiers résidentiels destinés à des groupes privilégiés.
7. L'exclusion urbaine traduit le passage d'un schéma d'inégalité dans une entité sociale cohésive à un schéma de fragmentation, d'isolation, de poches de pauvreté et d'altérité radicale. Le degré d'inégalité sociale, de conflit culturel et de fragmentation politique est croissant. Lorsque rien n'est fait pour arrêter ce glissement de l'intégration à la ségrégation, les villes se

morcellent en secteurs séparés – d'une part des zones surprotégées et de l'autre de dangereux ghettos et «zones de non-droit».

8. Les innovations technologiques favorisent les villes en tant que centres de services, d'éducation, de savoir-faire et de capitaux, ainsi que points d'accès aux marchés internationaux. Le progrès technique est plus rapide que jamais, mais l'infrastructure physique, le parc de logements, les modes d'utilisation de l'énergie dans les établissements humains, les transports urbains et la gestion des déchets sont encore insuffisamment viables dans la plupart des pays et des collectivités.

9. Les activités économiques actuelles sont influencées par une combinaison de deux forces principales: la mondialisation et la spécialisation (locale ou régionale). La mondialisation de l'économie renforce l'incidence des facteurs externes sur le développement urbain. Elle influe profondément sur la structure de la ville, sur son économie et sur le mode de vie de ses habitants. Elle accroît l'internationalisation des régions métropolitaines (tant sur le plan du capital que de la main-d'œuvre), modifie la répartition des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé, attribue dans chaque pays un rôle plus important à une poignée de grandes villes et crée un clivage social et économique entre les villes et une concurrence accrue entre celles-ci, en particulier les plus importantes.

B. Faire de la ville du XXI^e siècle un moteur de développement

10. Les villes sont considérées comme l'élément moteur de l'intégration politique et économique dans le processus de mondialisation. Leur énorme énergie économique, sociale et culturelle peut largement contribuer à promouvoir la cohésion sociale et économique.

11. Les villes ne sont pas seulement des territoires où se produisent des transformations sociales; elles sont les acteurs de ce processus. Elles peuvent être des moteurs économiques, sociaux et culturels et devenir le ferment de l'innovation et une solution à la crise des États-nations. Un nouveau type de système urbain émerge aux niveaux mondial et régional (transnational), où les villes sont des pôles de coordination internationale au service d'économies dynamiques.

12. Dans la phase actuelle de l'économie mondiale, caractérisée par la dispersion géographique des activités économiques, les villes peuvent même jouer un rôle stratégique. Elles peuvent servir de «postes de commandement» dans l'organisation de l'économie mondiale, de lieux d'investissement transnationaux et de sites d'implantation, d'aires de commercialisation et de centres d'innovation pour les grands secteurs d'activité. Elles peuvent ainsi jouer un double rôle à l'intersection de l'économie mondiale et de l'État-nation.

13. Le développement urbain peut être un élément important de l'économie nationale. Comme l'ont souligné les participants à la neuvième Conférence, seules les villes riches et prospères peuvent prendre en main leur propre développement – être leurs propres forces motrices. La redistribution des ressources (notamment de l'impôt) entre les États-nations et les villes est nécessaire à un développement national équilibré. Les villes prospères peuvent donc servir d'élément moteur à l'échelle nationale ou même internationale.

14. Il est dans l'intérêt des villes d'avoir de solides connexions sur le plan économique. Elles permettent ainsi que se crée un réseau financier à la fois très dense, très efficace et très productif, maintiennent un niveau d'emploi élevé et assurent un avantage compétitif sur la scène mondiale. L'économie du savoir a pris le pas sur les branches d'activité classiques et les nouveaux procédés de fabrication peuvent être moins polluants. Ces changements peuvent faire des villes un vecteur d'idées et de styles de vie nouveaux grâce à la revitalisation des centres-villes, à la rénovation du paysage urbain et à l'enrichissement de la diversité biologique à la frange des villes et dans les zones rurales environnantes.

15. Des principes fondamentaux tels que la durabilité, l'identité urbaine, la vie communautaire, la sécurité, la prestation de soins de santé et la cohésion entre les groupes sociaux, les sexes et les générations, ainsi que la demande de plus en plus forte d'un environnement porteur d'une meilleure qualité de vie, sont les conditions essentielles pour qu'une ville puisse constituer un moteur de développement.

16. La nécessité d'un développement urbain durable, fondé sur la volonté de satisfaire les besoins actuels sans compromettre les perspectives de développement des générations à venir, était un thème central de la neuvième Conférence. Les participants à cette conférence ont constaté que la durabilité de l'environnement exigeait une gestion rigoureuse de l'espace, qui passait essentiellement par la planification. Ils ont étudié comment l'approche écosystémique pouvait être intégrée dans la gestion urbaine et ont reconnu que la qualité de l'environnement était un important facteur de la réussite économique d'une ville. En fait, la qualité de l'environnement est une condition nécessaire mais non pas suffisante de la durabilité.

17. L'amélioration de l'accès au logement, à l'éducation, à la santé, à la culture, aux loisirs, à l'information et aux autres services et équipements sociaux pour tous les habitants et travailleurs des villes de la région de la CEE est un élément important d'une stratégie de développement durable, parallèlement à l'objectif de créer un large éventail de possibilités d'activité économique et d'emploi. Il appartiendra aux participants à la présente Conférence d'examiner comment concilier un développement urbain fondé sur des considérations économiques et le maintien de bonnes conditions de vie.

18. Tirer parti des spécificités culturelles et naturelles des villes et des régions, gérer leur patrimoine historique et promouvoir l'unicité et la diversité de leur caractère et de leur identité peut être très avantageux pour la région de la CEE. Il importe particulièrement de rendre les villes plus attractives en élargissant le domaine public, en créant et entretenant des espaces publics propices aux relations entre les personnes et à l'interaction entre tous les groupes et en offrant des possibilités de loisirs et de détente.

19. Dans de nombreuses villes, le domaine public a été fragilisé. Il est indispensable de le reconstituer, en tant que lieu où se développe le sens de la communauté et de l'activité sociale et qui est porteur de vitalité. La reconstitution du domaine public s'étend à la préservation et au renforcement du réseau d'espaces ouverts, de parcs et de zones de loisirs à l'intérieur des villes.

20. L'aménagement urbain est considéré comme un instrument clef de la renaissance de la cité du XXI^e siècle. Son renouveau, dont il est traité ci-après, peut contribuer à améliorer l'information et les échanges sociaux et à favoriser l'intégration des services commerciaux, institutionnels et résidentiels. L'aménagement urbain est essentiel à la régénération des villes

parce qu'il promeut et enrichit la qualité de leur environnement au profit de ceux qui y vivent et y travaillent. Ce ne sont pas seulement les centres-villes et les noyaux historiques, mais aussi les grands ensembles d'habitation, les friches industrielles et les quartiers déshérités, dégradés ou délaissés par la planification qui doivent être revitalisés. L'aménagement urbain contribue donc de manière décisive à ce que la ville soit à la fois un cadre de vie et un moteur de développement.

21. Une nouvelle approche de la gouvernance faisant participer toutes les parties prenantes peut être le meilleur moyen de lutter contre les énormes disparités économiques et sociales actuelles et de tenter de venir à bout de problèmes sociaux tels que le chômage, la pauvreté, l'exclusion, la criminalité et la violence. Cela suppose nécessairement la participation libre et entière de la population locale, sujet qui est abordé plus en détail ci-après.
22. Plusieurs facteurs semblent indiquer que la ville de demain se présentera comme une collectivité polycentrique plutôt que monocentrique. Cette prédiction, qui devrait en particulier se vérifier en ce qui concerne les zones métropolitaines et les villes interfaces, implique une bonne relation entre la ville et la campagne. Une méthode prometteuse consiste à maintenir et améliorer les fonctions essentielles des centres-villes et des autres pôles principaux tout en protégeant les zones naturelles contre une extension anarchique et une multiplication des réseaux urbains.
23. Les réseaux intégrés de villes sont considérés comme essentiels au développement durable. Ils permettent aux villes du XXI^e siècle d'accroître leur avantage compétitif. En se joignant à des réseaux d'agglomérations spécialisées, les villes peuvent participer à un système souple d'échange de biens et de services. D'autres réseaux, qui réunissent des villes ayant en commun des intérêts économiques ou culturels, sont plus ou moins assurés de franchir les frontières nationales. Cette question est examinée au niveau régional dans le document de travail sur le thème 2 (ECE/HBP/SEM.54/3).
24. Les précédentes conférences de la CEE sur la recherche ont permis d'établir que l'expansion tentaculaire des villes était jusque-là un problème insoluble. Davantage d'efforts et de travaux de recherche sont nécessaires avant de pouvoir arrêter et maîtriser l'expansion incessante des zones urbaines et inverser la tendance à la banlieusardisation de la ville du XXI^e siècle. Les nombreuses tentatives qui ont été faites, avec divers degrés de réussite, méritent de faire l'objet d'études plus approfondies. Les solutions préconisées à l'heure actuelle sont d'accroître l'offre de terrains constructibles dans les villes; de combler les vides et d'employer des méthodes de construction économes en espace; de créer des zones constructibles à proximité des nœuds et voies de circulation; de promouvoir le développement urbain intérieur; d'améliorer les conditions de vie et de logement dans les zones urbaines; de préserver les écosystèmes existants; et de créer de nouveaux espaces verts et biotopes. Toutes ces mesures donneront de meilleurs résultats si elles vont de pair avec une planification adéquate de l'occupation des sols et si, à tous les niveaux, des instruments appropriés sont employés à cet effet.
25. La société civile attend des villes qu'elles soient pleinement accessibles. Cela suppose de bons réseaux de transport transnationaux, ainsi que des liaisons régionales entre les villes petites et moyennes et les régions rurales ou insulaires, de sorte que les habitants puissent bénéficier de connexions rapides, confortables, viables et économiques entre les lieux de travail, de résidence,

de loisirs et de culture. En réalité, les contraintes économiques tendent à limiter ces demandes et il est nécessaire de trouver des moyens plus efficaces d'améliorer et d'élargir l'accessibilité.

26. L'un de ces moyens consiste à combiner l'aménagement du territoire et la planification des transports, en dépit de l'effet limité que peut avoir une telle démarche sur les comportements individuels, comme l'ont fait observer les participants à la neuvième Conférence. Un choix minutieux du lieu et de l'intensité des activités, des mesures en faveur de la création de zones à usage mixte et la mise au point de systèmes de correspondance efficaces devraient réduire la nécessité de se déplacer. Il pourra aussi être utile d'envisager le problème des déplacements sous un angle nouveau, en tenant compte d'un choix plus large de modes de transport, ainsi que de formules mixtes réunissant les lieux d'habitation et de travail. Contrairement aux traditionnelles politiques de zonage, ces formules pourraient rendre les déplacements moins nécessaires et, par conséquent, entraîner des économies d'énergie et une réduction de la pollution. Elles pourraient en outre introduire plus de variété et de vitalité dans le tissu urbain, en particulier dans les centres-villes. Les nouvelles technologies et une bonne gestion de la circulation pourraient aussi réduire la dépendance à l'égard des véhicules privés.

27. Les principaux facteurs (examinés ci-dessus) qui font des villes des moteurs de développement montrent que la pauvreté, la fragmentation et l'insécurité peuvent persister même dans les villes qui sont en mesure de jouer un rôle de premier plan dans la mondialisation économique. Cela résulte peut-être d'une trop grande attention accordée au rôle économique des villes, sans que les dimensions sociales, environnementales, politiques, culturelles, psychologiques et spatiales soient également prises en compte. Une vision ou une «idéologie» progressiste du développement des villes pourrait être insérée dans la dynamique urbaine de développement.

Questions à examiner

- a) Que peut-on faire pour empêcher les villes de se dégrader et leur apporter des améliorations dans des conditions aussi défavorables que celles qui sont décrites ci-dessus?
- b) Quels instruments ont été efficaces dans votre pays pour rendre les villes plus vivables?
- c) Y a-t-il des conditions préalables – autres que celles qui sont exposées ici – pour que les villes soient un moteur de développement?
- d) Y a-t-il des exemples probants de réalisation d'un équilibre entre les dimensions comportementale, économique et conceptuelle du développement urbain?
- e) Pouvez-vous donner des exemples de projets réussis ou de politiques urbaines dont la mise en œuvre a rendu des villes, et en particulier les pôles urbains, les banlieues ou de grandes cités d'habitation, plus viables?

II. NOUVELLE APPROCHE DE LA PLANIFICATION

28. Les villes sont parfois victimes des pratiques routinières et des mythes. Les responsables de la planification tentent d'expliquer comment ils envisagent la concrétisation de leurs plans, quels mécanismes devraient être en place et comment le fonctionnement de ces mécanismes peut

être évalué. Cependant, les réponses que ces plans officiels, prévus par la loi, apportent à la plupart des problèmes les plus importants sont fréquemment irréalistes. Souvent, ces plans ne définissent pas de cadre pour la prise des décisions concernant les priorités des habitants ou ne tiennent pas compte des besoins et des préoccupations des groupes à faible revenu. Ils ont tendance à privilégier le matériel, à appliquer à chaque mètre carré un modèle idéal. Ils mettent davantage l'accent sur la création d'un produit, le plan, que sur la mise en route d'un processus dynamique.

29. Cependant, certaines formes de plans, comme les «plans axés sur les résultats» (Davidson 1996) sont liés à l'efficacité et répondent à des impératifs de résultat plutôt qu'à des prescriptions de forme réglementaire. Deux de ces formules, la planification opérationnelle et la planification stratégique, inspirées l'une et l'autre de la gestion commerciale moderne, sont définies comme des processus participatifs de prise de décisions qui visent à atteindre des objectifs limités.

30. L'étroitesse de vision est un facteur qui réduit la motivation et mine les efforts pour parvenir aux objectifs fixés. Les projets inspirés, qui sont mobilisateurs par leur caractère participatif, se centrent d'abord sur le résultat – ce à quoi ressemblera le monde – puis sur l'action. Concevoir l'avenir en décrivant graphiquement et verbalement des situations futures a été un moyen d'élaborer des versions conviviales de plans, ce qui aide à obtenir des résultats en recadrant les problèmes et en modifiant les convictions et les façons d'agir (Hopkins 2001).

31. Cela suppose un «appel à repenser la ville, à l'enseigner différemment et à façonner autrement son avenir» (Campbell et Cowan 2002). Certaines de ces questions devraient retenir l'attention des chercheurs et des décideurs.

A. Planification et participation

32. Depuis plusieurs années, les chercheurs se demandent si la participation des usagers à la planification et à la prise de décisions rapproche les plans d'urbanisme de la ville réelle. En planification communautaire, des groupes sont créés pour participer aux travaux sur la base d'un intérêt commun pour un programme local de construction. Sur cette base, des ateliers participatifs permettent aux intéressés de collaborer à la réalisation de projets et de schémas. Les chances de succès augmentent lorsque les plans d'urbanisation élaborés avec la population sont liés aux programmes sociaux et éducatifs.

33. Dans un processus de planification à l'échelle d'une ville, des techniques similaires visent à atteindre le plus d'habitants possible, dans le but de faire participer des groupes très variés. En général, les principales parties prenantes parviennent à se mettre d'accord sur les grandes lignes d'action. Un large éventail de techniques (par exemple l'élaboration collective de projets, la prospective, les groupes consultatifs associatifs, les cycles de débats publics, les dialogues entre parties prenantes, les conférences de citoyens, les auditions et consultations publiques, les plébiscites, les référendums, les initiatives populaires, les budgets participatifs et les forums en ligne) contribuent à améliorer le contenu du plan. Cependant, l'utilité de faire participer un grand nombre d'habitants dans un processus à l'échelle d'une ville reste une question à creuser, et pour reprendre Rousseau, «l'intérêt public n'est celui de personne». Les sociétés représentent un réseau complexe d'intérêts et, à moins que des procédures et des systèmes appropriés soient en place, la participation peut être exploitée abusivement ou s'avérer contre-productive.

B. Les risques de la participation

34. Si elle est entreprise sérieusement et si l'administration s'y engage, la participation peut conduire à une ville plus équilibrée offrant une meilleure qualité de vie à une plus grande partie de la société. Cependant, certains risques peuvent réduire la participation à une formalité. Les processus participatifs servent parfois à donner l'impression que la volonté populaire a présidé à la conception d'un lieu, alors qu'en réalité ils ont été utilisés abusivement pour des raisons politiques. Dans d'autres cas, la population est consultée sur des questions qui lui sont difficiles à comprendre parce qu'elles sont isolées de leur contexte ou exprimées dans un langage qui lui est étranger. La confiance dans le processus disparaît quand on sollicite la participation de personnes qui n'ont aucun moyen de fournir la solution ou quand on annonce aux habitants que leurs intérêts coïncident avec ce qui a déjà été planifié (Campbell et Cowan). Un système municipal d'information conçu comme un outil simple et accessible au service de la transparence administrative et de la participation collective est extrêmement important pour ce qui est d'accroître la confiance dans les pratiques participatives et l'adhésion à ces pratiques.

35. Pour montrer leur volonté d'adhésion, les personnes appelées à participer doivent trouver un sens au processus. La participation peut prendre du temps et son efficacité dépend de la capacité de la population, y compris de ses représentants officiels et officieux, de comprendre le processus. Renforcer les capacités de la population n'est pas une entreprise ponctuelle.

C. Les défis de la nouvelle approche: du gouvernement à la gouvernance

36. La nouvelle approche de la planification, plus démocratique, appelle des processus qui, par la participation des citoyens à l'élaboration des politiques, créent une atmosphère fédératrice. Elle rejoint la conception nouvelle de l'administration publique, où il est attendu des pouvoirs publics qu'ils réduisent leur intervention directe et s'efforcent plutôt de faciliter la participation des autres. Ces tendances ont une incidence sur l'aménagement urbain, dans le sens d'un recadrage de l'action des pouvoirs publics et de l'établissement de nouvelles relations entre l'État, la société et les citoyens.

37. Dans ce contexte, une gouvernance efficace reste une condition préalable de l'équilibre économique, social et environnemental des villes et des régions. Les principes de la bonne gestion des affaires publiques, qui ont été décrits dans de nombreux documents publiés dans le monde entier, peuvent être transposés dans le contexte des villes et des régions. Les propositions du Livre blanc sur la réforme de la gouvernance européenne (CCE 2001) portent sur le renforcement de la participation populaire et de l'ouverture au public, l'amélioration des politiques, des réglementations et des résultats, la gouvernance mondiale et le recentrage des politiques et des institutions. Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (2002) a caractérisé la bonne gouvernance urbaine comme allant de pair avec la durabilité, la subsidiarité, l'équité, l'efficacité, la transparence et la responsabilité, l'engagement civique et la citoyenneté, et la sécurité. La Stratégie de la CEE pour une qualité de vie durable au XXI^e siècle vise à promouvoir une gouvernance démocratique qui répond aux besoins des pouvoirs locaux.

38. Comme l'ont mentionné les participants à la neuvième Conférence sur la recherche urbaine et régionale (CEE 2002), l'aménagement du territoire et la recherche urbaine peuvent aider à mettre en œuvre les principes de l'écogouvernance urbaine (politiques écologiquement viables),

de la gouvernance socioéconomique (éducation, culture et autonomisation des citoyens) et de la gouvernance axée sur la ville (stratégies visionnaires).

D. Les défis de la nouvelle approche: les partenariats urbains

39. Dans le contexte de la décentralisation, les relations entre les collectivités locales et le gouvernement central et entre les administrations locales elles-mêmes sont un élément fondamental de l'équilibre du développement territorial. Les frontières administratives perturbent souvent les systèmes urbains naturels, de telle sorte que les hiérarchies urbaines peuvent devenir les éléments tronqués de systèmes plus larges. Sur la base des principes de la subsidiarité et de la collaboration, deux ou plusieurs administrations locales peuvent fournir certains services en application d'accords réciproques sur l'exécution de fonctions spécifiques au bénéfice de leurs administrés respectifs.

40. Pour les mêmes raisons, il peut être profitable pour les collectivités locales des régions divisées par des frontières nationales qui ont des difficultés à s'intégrer spatialement au reste du territoire national d'encourager l'établissement de liens entre les principales villes des pays frontaliers. Il est utile de s'intéresser davantage à l'étude de nouveaux moyens de promouvoir les réseaux interurbains internationaux en tant qu'instruments de développement, en particulier entre des pays qui sont à des stades différents de développement socioéconomique. La réalité urbaine des petits centres situés dans des régions périphériques sous-développées confirme l'idée selon laquelle utiliser le système urbain dans un seul pays n'est pas suffisant pour entraîner un changement économique et social.

E. Les défis de la nouvelle approche: les liens entre la planification et l'exécution

41. La planification urbaine est un outil de la gestion urbaine, laquelle s'inscrit dans un contexte politique. Les disparités de développement sont souvent imputées à un manque de planification. Or, le problème n'est pas une absence de planification, mais une interaction inefficace entre les processus socioéconomiques, les options de planification, les stratégies urbaines et les pratiques politiques. Considérer la ville comme un objet purement technique revient à «créer» une cité virtuelle. L'écart entre les plans et leur mise en œuvre s'explique aussi par le fait que la planification n'est pas considérée comme un processus organique dans lequel la formulation d'un plan se fond dans son exécution, dans ses révisions et dans la poursuite de sa mise en œuvre.

42. Par ailleurs, une série d'instruments politiques doivent être envisagés pour garantir que les effets recherchés puissent se matérialiser. Ces instruments sont notamment l'intégration des processus de planification urbaine dans la politique et la gestion fiscales, la liaison de l'aménagement du territoire à la préparation du budget, la garantie de la fonction sociale de la ville et des droits de propriété dans le processus de développement et la démocratisation de la gestion urbaine en général. D'autres instruments politiques adaptés au contexte spécifique de chaque pays sont à étudier de manière plus approfondie.

43. Il est très important de noter que des règles spéciales d'occupation des sols sont nécessaires pour répondre au souci individuel et collectif de voir le domaine public préservé. Les partenariats urbains réunissant propriétaires fonciers, résidents, groupes d'intérêt et promoteurs privés

doivent s'inscrire dans un cadre juridique, politique et fiscal bien défini et garanti par les autorités locales dans les zones urbaines qu'il est prévu de transformer. Souvent, à cet effet, les municipalités fixent des orientations de développement ou réalisent des études d'impact social, parfois avec d'autres organismes concernés, avant toute intervention. Ces études tiennent compte de la situation économique, de la qualité de l'environnement et des services et de la disponibilité d'espaces publics dans le voisinage directement concerné par l'aménagement. Les conclusions peuvent servir de base pour établir le juste équilibre entre les intérêts individuels et collectifs et les négociations pendant le processus d'aménagement.

Questions à examiner

- a) Quelles innovations méthodologiques sont en cours d'introduction dans votre pays pour établir une nouvelle approche, plus viable, de la planification?
- b) Quels critères sont utilisés dans votre pays pour déterminer si un plan donne de bons résultats? Pouvez-vous donner des exemples?
- c) Quels facteurs peuvent faire obstacle à la création de réseaux interurbains, nationaux ou internationaux? Quels avantages mutuels y a-t-il à promouvoir des réseaux interurbains, en particulier entre pays développés et pays moins développés?
- d) Quels types d'instruments politiques intérieurs doivent être en place pour garantir l'articulation entre la planification et l'exécution?
- e) Quels types de politique d'occupation des sols peuvent promouvoir un aménagement dans lequel les intérêts des propriétaires fonciers sont représentés en même temps que les intérêts de la ville dans son ensemble?
- f) Quels autres aspects de la nouvelle approche de la planification peuvent contribuer à redéfinir l'intérêt du public pour l'aménagement du territoire?
- g) Comment s'effectue le recours à la participation et que peut-on en attendre objectivement? À quel niveau a-t-il été le plus efficace dans votre pays? Quelles techniques créatives ont été introduites, et dans quels types de processus participatif de planification, pour inspirer l'intervention?
- h) Comment est-il possible d'inciter un très grand nombre d'habitants à participer à la planification de la ville et quels systèmes devraient être en place? Comment peut-on garantir que les citoyens exerceront leurs droits et estimeront devoir participer?
- i) Quels risques les pratiques participatives ont-elles comportés dans votre pays et comment ceux-ci influent-ils sur la qualité de vie des habitants? Étant donné ces risques, les pratiques participatives peuvent-elles contribuer à rendre la ville plus équilibrée et plus conforme aux vœux de ses habitants?
- j) Quels systèmes et quelles structures rendent efficace une approche communicative de la planification? Quels outils de participation collective et de transparence les pouvoirs publics peuvent-ils utiliser pour accroître la confiance dans les pratiques participatives et la volonté d'y recourir? Pouvez-vous donner des exemples?

III. STRATÉGIES D'AMÉNAGEMENT URBAIN ET CRÉATION DE VILLES PLUS VIVABLES

A. Perception de l'environnement urbain, identité culturelle de la ville et incidences économiques

44. La réussite d'une ville se mesure à la fierté de ses habitants. Des citoyens qui ont le sentiment de participer à la vie de leur quartier et qui s'identifient et sont attachés à l'endroit où ils vivent, travaillent et se détendent, peuvent être de puissants moteurs de développement. De nombreuses études sur les critères de destination géographique de l'investissement étranger mentionnent un environnement urbain de qualité, susceptible d'attirer et de retenir une main-d'œuvre hautement qualifiée, en tant qu'attribut essentiel des villes offrant de bonnes conditions de vie. Le développement économique dépend donc, en partie au moins, de la qualité du contexte urbain, fruit d'une combinaison des investissements privés et du domaine public.
45. En tant qu'atout fondamental de l'environnement urbain, la sphère publique a sans doute une valeur marchande, sur laquelle tous ne s'accordent pas forcément. La construction et la préservation de ce bien commun dépendent à leur tour d'efforts collectifs liés de manière dynamique au développement économique. Il est clair que des mécanismes autres que ceux du marché s'appliquent à l'adhésion commune au paysage urbain dont profitent tous les usagers de la ville. S'agissant de biens communs comme le paysage des villes et celui des campagnes, l'arbitrage entre intérêt privé et intérêt public requiert une forme de législation. Si le développement est entièrement laissé aux forces concurrentielles du marché, sa valeur ajoutée dépendra de la qualité de l'environnement urbain offert, telle que la percevront les usagers potentiels; l'investissement dans des normes élevées peut donc être rentable à long terme.
46. En dehors de toute considération économique, le domaine public et le paysage urbain contribuent en général fortement à l'identité culturelle de la ville. Ainsi, des valeurs subjectives s'ajoutent aux considérations purement économiques pour influencer sur l'attractivité des villes et il est utile d'inclure ces valeurs dans une stratégie urbaine durable.
47. Comme les marques commerciales, l'image ou l'identité d'une ville constitue un attribut culturel important. L'image d'une ville peut aussi avoir des répercussions économiques. Elle peut être négative ou devenir un moteur de développement. La construction d'une image est donc un élément important du projet urbain.
48. L'image d'une ville peut exercer de fortes influences et, sortie de son contexte, se transformer en symbole. Par exemple, des images de villes européennes apparaissent à Disneyland; de même, le modèle nord-américain de galeries marchandes se répand dans toute l'Europe. La «ville jardin» (Ebenezer Howard) et la «cité radieuse» (Le Corbusier, CIAM) du XX^e siècle ont eu et ont toujours des répercussions mondiales. Ces deux modèles étaient profondément antiurbains et ont entraîné une expansion et une fragmentation des villes. L'un des buts du mouvement Nouvel urbanisme aux États-Unis est de lutter contre ces effets et de revitaliser les villes existantes. Pour les tenants de cette nouvelle doctrine, les deux facteurs les plus importants du renouveau urbain sont la pertinence du contexte spécifique de la ville et la qualité de l'aménagement urbain à tous les niveaux.

B. Les stratégies d'aménagement urbain

49. En réaction contre l'expansion urbaine fondée sur l'automobile et dans une optique de retour à l'urbanité, le Nouvel urbanisme aux États-Unis et le mouvement pour le renouveau de l'urbanisme en Europe (par exemple le «réurbanisme» de Campbell et Cowan) prônent un environnement urbain de qualité. Comme l'ont exposé en détail les participants à la neuvième Conférence sur la recherche urbaine et régionale, l'urbanisme contemporain préconise des villes compactes, un développement dense près des nœuds de transport, une ville adaptée aux piétons, des villages urbains, des zones d'habitation et même des complexes résidentiels fermés (qui ont la faveur des promoteurs d'ensembles immobiliers réservés à une clientèle fortunée, mais privent le processus de toute urbanité).

50. Bien que leurs idées diffèrent sur la manière de rendre les villes plus vivables, les nouveaux urbanistes attribuent à l'aménagement urbain un rôle décisif dans la création de lieux agréables à vivre. Dans de nombreux pays de la CEE, les lois sur la planification intègrent l'aménagement urbain. Celui-ci, dont la cause est défendue par les professionnels de l'environnement bâti, s'est frayé un chemin dans les administrations publiques, qui en ont précisé le rôle et ont élaboré des directives. Même les promoteurs et les propriétaires fonciers ont commencé à l'incorporer dans leurs manuels et il a sa chaire à l'université. L'aménagement urbain – que Francis Tibbalds appelle «l'art de créer des lieux» – a désormais acquis droit de cité.

51. L'objectif essentiel de l'aménagement urbain est de créer un domaine public de qualité. Il contribue à la qualité de l'environnement bâti, auquel il apporte du caractère, de la continuité et de la complétude, ainsi que facilité de déplacement, lisibilité, adaptabilité et diversité (DTLR/CABE 2000). Les stratégies d'aménagement urbain visent à répertorier les éléments essentiels mis en évidence par des études approfondies et susceptibles d'influer positivement sur l'aspect des villes et le comportement de leurs habitants. Élément tridimensionnel de la planification urbaine traitant d'aspects visuels et non visuels, l'aménagement urbain, en étant à la fois un facteur de renouveau et d'innovation, renforce l'interaction catalytique entre la population et les principales fonctions urbaines. Bien que ses principes s'appliquent aussi bien aux centres-villes qu'aux banlieues, et à la mise en valeur de sites désaffectés qu'à des projets de grande envergure, un bon urbanisme se définit par la mesure dans laquelle le tissu urbain existant ajoute de la valeur à la vie sociale et culturelle de la ville.

52. Les stratégies d'aménagement urbain abordent la ville de deux points de vue – de l'intérieur, y compris la revitalisation des zones urbaines existantes, et de l'extérieur, en s'intéressant à la fois aux environs immédiats des villes et à leur cadre géographique plus étendu. Elles peuvent par conséquent influencer sur le «grain de la ville» comme sur la connexion plus large entre la ville et son arrière-pays, y compris la campagne.

C. Les stratégies d'aménagement au niveau régional

53. L'aménagement urbain ne peut à lui seul freiner l'expansion tentaculaire des villes. Il peut toutefois contribuer à établir certains principes fondamentaux en vue de contenir cet étalement ou d'en inverser le cours. Des espaces urbains morphologiquement définis et des frontières urbaines clairement tracées peuvent libérer certaines zones rurales. Si les villes ainsi contenues forment des réseaux polycentriques, leur gestion doit être indépendante et elles doivent réduire

leur empreinte écologique en appliquant des mesures telles que la maîtrise de l'énergie et la gestion écologique des déchets.

54. L'aménagement du territoire fondé sur la structure physique de la région urbaine peut tirer parti de l'aménagement urbain et de son approche analytique du tissu physique. Si l'objectif politique est une «ville régionale», la structure de base de la région doit être réexaminée afin de favoriser le développement et l'intégration des collectivités et des quartiers, ainsi que la mise en œuvre d'autres stratégies comme le développement des transports publics et la préservation de l'échelle humaine du domaine public.

55. Une analyse de la structure globale d'une région urbaine et des raisons de sa fragmentation peut permettre de comprendre les causes de la réussite de cette région. Le fait de savoir comment sont disposés les éléments fragmentaires centraux ou périphériques peut aider à consolider les structures existantes et à réintégrer des fonctions marginales.

56. En particulier, les stratégies d'aménagement urbain au niveau régional peuvent permettre de maintenir un juste équilibre entre les réseaux autoroutiers et routiers et des corridors à l'échelle humaine qui peuvent être profitables aux zones marginalisées unifonctionnelles. Cependant, le succès d'un compromis dépend aussi de la qualité des conditions sociales, économiques et commerciales. Cette approche participe à la réalisation du scénario de la «cité du développement harmonieux» (examiné au paragraphe 62), qui peut s'appliquer aux régions urbaines comme aux villes elles-mêmes.

D. Les stratégies d'aménagement au niveau de la ville

57. Pour aménager une entité aussi complexe qu'une ville ou chercher à en intégrer des parties, il est important d'étudier à la fois les aspects physiques et les autres aspects de la structure des réseaux urbains. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de comprendre les interactions, les contradictions et la synergie de ces réseaux. La recherche a son rôle à jouer. Les analyses, au niveau de la ville elle-même, des sites, des nœuds, des voies, des abords, des points de conflit et des aspects non physiques peuvent être extrapolées du niveau de résolution correspondant à l'anatomie d'un quartier à celui de la région urbaine.

58. Les interactions les plus complexes se produisent dans les centres-villes en raison des pressions du développement et de l'évolution rapide de la demande des usagers urbains. Sous l'impulsion des défenseurs de l'environnement, la réduction de la circulation automobile dans les centres-villes a été un défi politique qui a permis d'améliorer considérablement le cadre de vie urbain. La plupart des automobilistes, commerçants et autres parties intéressées, fortement opposés au début, ont finalement été convaincus par l'expérience. Ce modèle d'aménagement urbain s'est répandu dans le monde entier: de nombreuses villes ont interdit la circulation automobile, créé des zones piétonnes, réaménagé les squares, les promenades et les espaces verts, restitué la rue aux habitants, relié les points importants par des voies piétonnes ou cyclables, converti des artères peu animées en rues commerçantes et créé des espaces publics couverts. La plupart de ces interventions sont le fruit d'une planification à laquelle, étant donné la complexité des quartiers centraux et la grande diversité des usagers, il est difficile de faire participer le public. Elles peuvent contribuer à la création de nouvelles places centrales et au réaménagement de celles qui étaient inadaptées afin de consolider le tissu urbain existant et d'établir de nouvelles connexions.

59. Dans toute la région de la CEE, et en particulier dans les pays en transition, les banlieues sont souvent considérées comme des zones paysagères sinistrées, qu'elles soient composées de maisons individuelles ou de grands ensembles d'habitation. Ces zones à fonction unique qui manquent de variété et où les services collectifs sont rares ou inexistantes ont été construites sans considération esthétique. Beaucoup de ces quartiers périphériques ont particulièrement besoin d'une rénovation et les idées des chercheurs et des concepteurs sont très demandées. Pour réussir, les nouvelles stratégies d'aménagement applicables à ces zones doivent s'intégrer dans les politiques de lutte contre l'exclusion sociale des quartiers périphériques et permettre de réincorporer ces quartiers dans l'ensemble de la structure urbaine. L'aménagement urbain peut être un outil créatif puissant ayant une forte influence sur tous les acteurs (habitants, autorités, promoteurs, urbanistes, architectes, ingénieurs) du développement des villes. Tous pourraient tirer parti d'une meilleure connaissance du processus de «création de lieux», des raisons pour lesquelles les lieux bien conçus contribuent à offrir de nouveaux espaces sociaux aux groupes et aux individus, et de la manière dont les stratégies d'aménagement urbain peuvent rendre les villes plus vivables.

60. La revitalisation des zones laissées à l'abandon et le développement à grande échelle sont aussi des tâches essentielles d'aménagement urbain. La région de la CEE compte de nombreuses friches industrielles. Parmi une grande quantité d'exemples de reconversion de zones industrielles, fronts de mer commerciaux et sites vétustes de services collectifs désaffectés, on peut citer, au niveau régional, l'Internationale Bauausstellung Emscher Park et, au niveau urbain, Wasserstadt à Berlin et de larges bandes de terrain industriel et de zone ferroviaire le long de la Seine à Paris, comme les sites André Citroën et Renault, le Parc de Bercy et la Bibliothèque nationale.

61. Les anciens ports maritimes ont subi différents types de transformations. Aux États-Unis, nombre de reconversions (celles des ports de San Francisco et de Baltimore, par exemple) étaient axées sur le nombre de visiteurs et l'indice de la consommation; à Londres, le réaménagement du quartier des docks est un exercice de libéralisme sans planification; à Rotterdam, celui de Kop van Zuid était placé sous le contrôle de la ville et des autorités portuaires; et à Barcelone, le nouveau port a déclenché la rénovation économique et culturelle de la ville.

62. La «cité du développement harmonieux» représente une autre approche. Loin de l'aménagement parcellaire à petite échelle, elle vise à appliquer un nouvel ordre spatial à une large portion de la ville. Parallèlement, une forte coordination spatiale et fonctionnelle existe entre les éléments qui sont réunis en un tout planifié et ultérieurement concrétisé. Les problèmes économiques, fonciers et immobiliers tendent à compromettre cette approche globale. Or, si elle n'est pas adoptée, les seuls facteurs de l'évolution urbaine pourraient être l'«autodéveloppement», le gain à court terme, le statu quo ou des expédients politiques parcellaires. Cette approche a une bonne chance de réalisation hors des limites de la ville, bien qu'au lieu d'intégrer la croissance urbaine, elle risque de donner naissance à des conflits entre la nouvelle zone et la zone urbaine existante. À un niveau d'ambition moindre, elle peut être appliquée aux nombreuses et vastes friches industrielles qui se trouvent dans le périmètre des villes et nécessitent au plus haut point une rénovation.

Questions à examiner

- a) Comment les villes de la région de la CEE s'influencent-elles mutuellement? Quelles formes spécifiques d'aménagement sont transférées, et avec quels effets, dans votre pays?
- b) Est-il possible d'arrêter ou d'inverser la tendance à la banlieusardisation et à l'étalement urbain? Dans la négative, comment peut-on faire des améliorations dans les zones concernées, s'agissant en particulier des grands ensembles (préfabriqués) à forte densité de population?
- c) Comment les capitaux privés contribuent-ils à façonner l'image d'une ville? Cela rend-il la ville plus vivable?
- d) Quel rôle l'aménagement urbain joue-t-il dans l'amélioration des villes de votre pays? Qui en est responsable? Comment s'articule-t-il avec les autres instruments d'urbanisme?
- e) Quelles techniques d'enquête et quels instruments d'analyse urbaine sont utilisés dans votre pays pour mieux comprendre la structure des villes et les tendances urbaines sous un angle quantitatif et qualitatif?
- f) Quelles stratégies concrètes d'aménagement sont utilisées, et à quel niveau (national, régional, local), pour rendre les villes plus vivables?
- g) Quels modèles de développement urbain sont mis en application dans votre pays? Veuillez donner des exemples.
- h) Quelle influence les diverses chartes (nouvelle Charte d'Athènes, Nouvel urbanisme) et les différents modèles urbains ont-ils, le cas échéant, sur l'urbanisme et les stratégies d'aménagement urbain dans votre pays? Comment cela se traduit-il dans la pratique? Veuillez donner des exemples.

INVITATION À PRÉSENTER DES COMMUNICATIONS

63. Les délégations nationales, les organisations internationales, les chercheurs et les ONG sont invités à établir des communications illustrant les problèmes soulevés par la mise en œuvre des politiques et présentant des exemples de travaux de recherche récents et de leurs résultats. Les communications devraient traiter de ces problèmes et répondre à certaines des questions qui sont posées dans le présent document.

64. Les communications devraient être établies en anglais. Il est par ailleurs loisible aux auteurs de soumettre aussi une traduction en français, en russe ou en slovaque à des fins de distribution. Les communications devraient être soumises sur support électronique au secrétariat de la CEE (urbanregionalresearch@unece.org) avant le 30 avril 2006; elles ne doivent pas dépasser 2 600 mots.

Bibliographie

Les questions dont traite le présent document ayant inspiré de nombreux ouvrages, les auteurs ont choisi, plutôt que de préciser chaque source, de présenter une sélection bibliographique des principales sources utilisées.

Campbell, K. et Cowan, R. (2002). *Reurbanism*. Londres: Urban Exchange.

CCE (2001). *Gouvernance européenne: un Livre blanc*. Bruxelles: Commission des communautés européennes.

CEE (2002). Rapport de la neuvième Conférence sur la recherche urbaine et régionale. Genève: Nations Unies. HBP/SEM.53/2.

CIAM (1933). «La Charte d'Athènes». Rédigée au quatrième CIAM (Congrès international d'architecture moderne) à Athènes en 1933; publiée par Le Corbusier en 1941.

Conseil européen des urbanistes (1998). «Nouvelle Charte d'Athènes 1998: Prescriptions pour l'aménagement des villes édictées par le Conseil européen des urbanistes».

Conseil européen des urbanistes (2003). «Nouvelle Charte d'Athènes 2003: La vision du Conseil européen des urbanistes sur les villes du XXI^e siècle».

Cullen, G. (1961). *The Concise Townscape*. Londres: Architectural Press.

Davidson, F. (1996). «Planning for Performance – Requirements for Sustainable Development». *Habitat International* 20 (3).

DTLR/CABE (2000). *By Design: Urban Design in the Planning System: Towards Better Practice*. Londres: Thomas Telford.

Girardet, H. (2004). *Cities People Planet*. Wiley-Academy.

Hebbert, M. (2003). «New Urbanism – The Movement in Context». *Built Environment* 29 (3): 193-201.

Howard, E. (1902). *Garden Cities of To-morrow*. Londres: Faber and Faber.

Le Corbusier (1935). *La ville radieuse*. Éditions de l'architecture d'aujourd'hui.

Marx, G. T. (1994). «Fragmentation and Cohesion in American Society». Dans Dynes, R. et Tierney, K., *Disasters, Collective Behavior, and Social Organization*. University of Delaware Press.

Newman, P. (2000). *Steps towards the Sustainable Future City*. Perth, Australie: Murdoch University.

Pinder, D. (2005). *Visions of the City*. Édimbourg: Edinburgh University Press.

Solem, K. E. (1996). *The Future of the City*. Copenhagen: Copenhagen Institute for Future Studies, numéro spécial.

Tibbalds, F. (2000). *Making People-Friendly Towns; Improving the Public Environment in Towns and Cities*. New York: Spoon Press.

Van Vliet, W. (2002). «Cities in a Globalizing World: From Engines of Growth to Agents of Change». *Environment and Urbanization* 14 (1).

Watson, D. (1996). *Environmental Design Charrette Workbook*. Washington, DC: AIA.

Watson, D., et autres (2003). *Time-Saver Standards for Urban Design*. McGraw-Hill.
