

Distr.  
RESTREINTE

HBP/WP.5/R.4/Add.1  
11 avril 1994

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

COMITE DES ETABLISSEMENTS HUMAINS

Groupe de travail de la planification  
d'établissements humains compatibles  
avec un développement durable  
(Point 4 de l'ordre du jour  
provisoire de la deuxième session,  
Genève, 25-27 mai 1994)

PRINCIPALES TENDANCES INFLUANT SUR L'EVOLUTION DE L'HABITAT

Additif

Rapport de synthèse établi par M. Hani Andersson (Finlande)

Introduction

1. Certaines périodes de changement urbain peuvent être identifiées par les aspects et les problèmes qui les caractérisent. La société post-industrielle à économie fondée sur les services a amené les villes à une nouvelle étape de développement à un moment où la crise de la société industrielle, les progrès rapides de certaines branches de la technologie et les changements qui se produisaient dans l'organisation économique et sociale ont commencé à faire douter de la rationalité du développement urbain qui était dominant lorsque l'industrialisation était à son maximum.

2. On considère que le processus de "modernisation", c'est-à-dire l'apparition d'un Etat-nation moderne, consiste en une concentration avec centralisation. La production se concentre dans l'usine, la population dans la ville et le pouvoir politique dans l'Etat. Il en résulte des Etats nationaux de plus en plus puissants, un Etat providence à structure bureaucratique géré par cette bureaucratie, laquelle intervient dans des domaines clés de la vie économique et sociale normalement dominés par le marché. Lorsque le modernisme est en crise il est justifié de se demander

si les aspects caractéristiques qui façonnent périodiquement une modernisation plus intense sont encore valables et, s'ils le sont, si le "macrorythme" du changement social est encore conforme aux solutions typiques du processus de modernisation. Le présent document vise à esquisser les méthodes et les résultats des principales tendances qui affectent le développement urbain en Finlande 1/.

### La situation des localités finlandaises

3. Ces dernières années, la société finlandaise a été marquée par des changements sociaux rapides et imprévus. Après une longue période de croissance urbaine, la stagnation s'est installée dans de nombreuses zones urbanisées de la Finlande, y compris celles des deux plus grandes villes ainsi que dans des centres ruraux plus petits. La rationalisation de quelques secteurs de l'industrie et la restructuration de l'activité économique sont apparues comme une force de changement de la structure urbaine à la fin des années 80 et au début des années 90, qui sera inévitablement reflétée par une polarisation des villes du pays et par des pathologies sociales et écologiques attribuables aux problèmes sociaux et aux altérations de l'espace urbain. La brève expansion à la fin des années 80 a entraîné une manipulation économique et politique extraordinaire mais au début des années 90 cette "période d'illusion" a cédé la place à une récession qui a révélé une large gamme de difficultés concernant l'ensemble de la politique urbaine. Pour maîtriser ce processus de changement urbain, la planification devrait être liée encore plus étroitement aux structures économiques et sociales des villes. En termes pratiques cela implique l'apparition de processus qui sont non spatiaux et dont l'adoption en tant que nouveaux principes de la structure des villes est difficile.

4. Les principales tendances qui affectent le développement urbain en Finlande sont : une réévaluation de l'évolution de la population dans les villes, l'établissement d'une différence entre le développement urbain et régional dans le contexte d'une spécialisation souple et d'une constitution de réseaux économiques, la survie de certains types de localités malgré la crise de l'Etat providence, une dispersion de la structure urbaine et l'apparition de nouveaux groupements urbains dans les zones de banlieue, la croissance des projets de réutilisation et de rénovation lors de la création d'un environnement urbain construit, la fin d'un style rationnel de planification générale urbaine et l'augmentation des budgets établis selon la méthode "additive".

5. Quatre domaines sont typiques des tendances récentes du développement urbain (fig. I). Ce sont : le changement démographique et social, la restructuration économique et financière, une politique urbaine accompagnée d'une planification et une structure ou un environnement de constructions urbaines.

6. Un élément important du développement urbain est le changement démographique, à savoir les modifications de l'importance de la population, de sa structure par âge et de sa structure familiale qui sont directement affectées à leur tour par le taux de natalité, la mortalité, la migration et l'établissement des familles. On prévoit qu'à l'avenir l'accroissement de la population s'arrêtera, que la structure par âge s'infléchira vers les groupes

de plus grand âge (particulièrement dans les centres des villes) et qu'il y aura une réduction de la taille moyenne des familles. Ces tendances ne se manifesteront pas de la même façon dans toutes les localités car il y aura des écarts dus aux différences de l'histoire démographique et surtout du développement économique. L'étude du changement démographique doit aussi comprendre un examen des changements de l'organisation sociale et des questions liées à la population active, ainsi qu'aux conditions et aux styles de vie.

7. La survie des petites villes et des centres ruraux a été étroitement liée à l'histoire de leur structure industrielle. Le démantèlement de l'Etat providence a entraîné un accroissement des difficultés dans de nombreuses régions rurales dont l'expansion a traditionnellement résulté de la présence des services d'aide sociale et d'emplois principalement réservés aux femmes. La figure II est une présentation des régions urbaines finlandaises en fonction de la structure par âge de leur population et de leur structure industrielle. Elle révèle trois grands types de régions urbaines : i) celles à croissance rapide de la population (surtout les centres principaux du nord et de l'est de la Finlande); ii) celles dont la population diminue (principalement des villes industrielles de taille moyenne); et iii) celles marquées par une construction croissante des habitations (surtout les plus grandes régions urbaines mais aussi quelques régions urbaines avec davantage de jeunes dans la structure par âge). Surtout dans le groupe iii), les villes ont investi dans des habitations au centre de la ville en planifiant et en construisant de grands projets résidentiels dans des zones industrielles ou de quartiers de docks désaffectés. Dans presque tous les cas il y a eu des conflits communautaires dus à la valeur esthétique du paysage urbain plutôt qu'à des facteurs sociaux ou économiques.

8. Le démantèlement de l'Etat providence a mis les zones périphériques et les petits centres ruraux dans une situation nouvelle. Dans certains cas, il est probable que des centres autonomes de régions rurales seront intégrés dans une structure régionale plus grande et participeront de plus en plus au développement de régions urbaines et de chaînes d'agglomérations. Le "modèle de gestion" est remplacé par le "modèle d'entreprise" qui entraînera une réduction des subventions de l'Etat aux régions périphériques, la privatisation et la rationalisation des sociétés appartenant à l'Etat et une réduction des services publics. Il en résultera une position compétitive améliorée des régions urbaines vigoureuses aux dépens des zones moins développées. Dans les réseaux futurs urbains et régionaux il est probable que l'on trouve les conditions nécessaires plus près des domaines d'influence des grandes villes ou des axes de développement intercités que dans les communautés à petites usines ou dans les centres de services qui sont typiques des régions rurales. Les petites communautés urbaines qui dépendent du secteur public rencontreront des problèmes croissants. Il se peut que ce ne soit pas le cas des régions rurales qui ont une longue tradition d'entreprise et qui sont capables de la renouveler. Le développement des communautés d'ouvriers dans les régions périphériques présentera trois variantes : i) la contraction ou même la disparition de la communauté; ii) l'apparition d'une nouvelle base industrielle ("réindustrialisation"); ou iii) l'abandon du rôle industriel (qui sera plus facile à réaliser pour les communautés situées dans des régions urbaines).

9. De nombreux signes indiquent qu'à cause des perspectives de développement technologique et économique, la dispersion des structures urbaines se poursuivra. La technologie d'information et de transport augmentera la mobilité des populations et des fonctions c'est-à-dire qu'elle réduira l'importance de l'emplacement matériel et de la distance. Cette dispersion représente aussi l'idéal typique finlandais d'une vie dans des maisons individuelles dispersées. Il se peut cependant que cette tendance soit limitée par une baisse de l'aptitude du secteur public à construire et à entretenir une infrastructure technique coûteuse, composée surtout de réseaux de communications et d'énergie électrique. Il s'agit de savoir si c'est la population ou l'activité économique qui est la condition préliminaire nécessaire à la dispersion ou si la dispersion peut se poursuivre sans croissance (l'idée d'une "ville écologique"), quelle sera la part que pourraient jouer dans cette évolution les tours d'habitation des banlieues résidentielles des années 60 et 70 et d'autres zones de banlieue, dans quelle mesure les forces de développement exerceront des effets différents sur les villes dans différentes parties du pays ou, ce qui est plus important, dans différentes parties des villes, c'est-à-dire à leur centre et à leur périphérie.

10. L'évolution récente de la structure urbaine a produit de nouvelles zones urbaines et a révélé de nombreuses tendances conflictuelles au sein de la région urbaine. Elles comprennent : les étapes de développement inégal et les rôles différents des centres suburbains, c'est-à-dire les étapes des cités-dortoirs, des centres régionaux indépendants, de dispersion et de croissance catalytiques et de haute technologie; les limitations au développement des banlieues, c'est-à-dire celles imposées par la structure physique et sociale de la cité, par les coûts du zonage, par la mobilité, par l'accessibilité et par le paysage urbain; les possibilités offertes aux centres des villes, c'est-à-dire la réutilisation éventuelle des zones urbaines construites et une nouvelle politique d'utilisation des terres; enfin la réévaluation de la relation entre les centres des villes et les "villes périphériques". Ces dernières n'existent pas (encore) en Finlande mais on trouve, dans les régions des plus grandes villes, des développements qui présentent les caractéristiques typiques d'un développement de ville périphérique.

11. En Finlande comme ailleurs, une décentralisation fonctionnelle provoque l'apparition de villes plus complexes et plus hétérogènes composées de nombreux centres en concurrence l'un avec l'autre. Au-delà des temps modernes, les réalités urbaines trouvent leurs contreparties concrètes dans de nouveaux centres urbains qui sont des emplacements très attrayants pour des sociétés à structure de réseau et dans lesquels se concentrera sans doute une croissance énorme d'emplois et d'autres fonctions vraiment urbaines. A l'intérieur de la ville future, les cités périphériques seront les lieux de travail de l'ère de l'informatique : elles auront un espace énorme à louer pour des bureaux et des magasins de détail, plus d'emplois que de chambres à coucher et elles n'auront rien de comparable avec les villes d'il y a à peine 30 ans. De nouveaux domaines urbains se développent autour de divers types de zones de banlieue, c'est-à-dire des centres régionaux présents dans la région urbaine, des centres commerciaux régionaux et des concentrations de locaux à objectifs multiples pour bureaux et activités spécialisées (comme les aéroports et leur environnement).

12. Dans le processus de croissance intérieure, les villes de la Finlande ont hérité d'un modèle européen de développement urbain. Les mesures de réurbanisation et de revitalisation utilisées pour l'amélioration quantitative et fonctionnelle de leurs centres ont tendance à appliquer des pratiques européennes dont le but est d'accroître l'accessibilité, l'attrait et les prix des propriétés. Les centres des villes finlandaises ont aussi gardé leur importance en tant qu'emplacements principaux des fonctions urbaines. Malgré cela, le processus appelé "expansion interne" a adopté quelques caractéristiques américaines, comme le montre le développement fragmentaire et séparé de l'ensemble ou de quelques emplacements des centres des villes. Le renouveau commercial des centres urbains réalisé par la société finlandaise autour de 1985 et la mode d'une restructuration de la vente au détail et des services dans ces centres s'étendent maintenant progressivement des communautés urbaines plus grandes à des communautés plus petites sous la forme d'une série d'innovations nationales et internationales.

13. Dans la plupart des cas, ce sont les institutions financières et les sociétés de construction qui ont été les initiateurs de la restructuration commerciale des centres des villes finlandaises, ce qui implique évidemment un investissement de capital. En termes idéologiques, la rénovation du centre des villes crée un climat commercial favorable et des zones résidentielles saines dans des emplacements qui se dégradent et qui deviennent profitables là où dominait précédemment la pauvreté. Toutefois, l'idéologie ne nous apprend rien sur la dynamique de l'accumulation de capital (ou sur sa souplesse) qui est à la base de ce processus. L'illusion que le renouvellement urbain permet une intégration dans laquelle la caractéristique essentielle de l'espace urbain est la richesse et la variété des relations entre des groupes de personnes qui diffèrent par leur niveau social et par leur consommation disparaît à cause des solutions dictées par la puissance du capital. Cela devient particulièrement apparent lorsque des sociétés de construction font l'acquisition de propriétés pour la rénovation en les achetant aux secteurs les plus vulnérables de la population, procèdent à leur rénovation et les vendent ou les louent à des prix élevés pour une utilisation commerciale ou en tant que développement résidentiel urbain destiné aux classes moyennes ou supérieures. Quelques villes finlandaises ont des banlieues étendues habitées par la classe des travailleurs (au centre et autour du centre de ces villes), qui ont maintenu leur identité au cours des périodes antérieures de changement progressif mais qui sont aujourd'hui "aristocratisées" par une nouvelle classe moyenne. A la fin des années 80 il en est résulté une brusque montée de la valeur esthétique et commerciale de ces zones de petites maisons en bois jugées précédemment comme étant de basse condition.

14. Une question qui se pose avant toute autre est celle de la relation entre la ville du secteur privé et la ville du secteur public. Les résultats d'un projet de centre urbain montrent que l'association du public au privé est apparue ou est en train d'apparaître comme l'instrument principal du développement urbain, surtout dans la réutilisation des zones urbaines. Il en est résulté un grand débat au sujet des nouveaux styles de planification urbaine. En particulier, il est probable que cela stimulera une réévaluation de cette planification concernant : i) les facteurs servant à mesurer la planification, tels que des changements dans l'évolution de la population, des modifications de la structure industrielle et le démantèlement du secteur

public; ii) la dispersion de la structure urbaine, comprenant de nouveaux développements des zones de banlieue; iii) l'intégration et l'intensification de la structure urbaine, comprenant une réévaluation de la signification des plans directeurs pour la réutilisation et le remplissage des zones construites existantes; iv) la politique d'association des secteurs public et privé; v) les objectifs opposés du développement urbain, tels que l'orientation simultanée de la croissance urbaine vers le centre des villes et vers les zones de banlieue; vi) le contrôle et l'orientation de la concurrence comme celle qui existe entre le centre de la ville, les centres suburbains en concurrence et les zones d'utilisation différente des terres; et vii) le paysage urbain, comprenant la polarité structurelle entre les facteurs de marché et d'emplacement et la polarité institutionnelle entre l'utilisation publique et privée de l'espace urbain.

Figure I. Tendances principales des domaines structurels du développement urbain

DOMAINES	TENDANCES PRINCIPALES	EXEMPLES FINLANDAIS
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Changement social et démographique</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Tendances démographiques générales dans les sociétés occidentales à économie de marché</u> (telles que la fin de la croissance de la population, une modification de la structure par âge par évolution vers les groupes plus âgés, une baisse de la fécondité et une réduction de la taille moyenne des familles)</li> <li>- <u>Tendances sociales spécifiques</u> (telles qu'un nouveau cadre et un nouveau style de vie, des changements de la répartition spatiale du travail et effets de l'aristocratisation de l'intérieur des villes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Diversité accrue des établissements urbains</u> (répartition par type des villes finlandaises par population et par structure industrielle)</li> <li>- <u>Avenir des localités à "domination féminine"</u> (démantèlement de l'Etat providence et des services d'aide sociale dans les centres administratifs ruraux)</li> <li>- <u>Rôles non traditionnels dans la pratique du travail</u> (polarisation croissante des marchés urbains de la main-d'oeuvre)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Restructuration économique et financière</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Réorganisation de la production</u> (par exemple économie à structure "de réseau" et systèmes de production flexible, changements des pratiques contractuelles et modifications techniques)</li> <li>- <u>Changements sectoriels des industries de base</u> (tels qu'une croissance de l'économie fondée sur les services)</li> <li>- <u>Expansion de l'échelle spatiale</u> (par exemple avantages d'échelle et amélioration de la situation sur le marché)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Progrès du secteur tertiaire et polarisation des métiers</u> (changement dans l'organisation de la vie de travail dans les villes industrielles et impact de la technologie d'information sur la population active)</li> <li>- <u>Restructuration des marchés du logement</u> (dans les communautés ouvrières et les banlieues des anciennes villes industrielles)</li> <li>- <u>Rôles nouveaux des villes industrielles</u> (transformation du "projet d'hégémonie")</li> </ul>

DOMAINES	TENDANCES PRINCIPALES	EXEMPLES FINLANDAIS
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Politique et planification de l'urbanisme</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Réglementation</u> (c'est-à-dire réévaluation de l'importance des plans directeurs pour la réutilisation et le remplissage des zones construites existantes et du rôle des autorités locales dans le processus de développement)</li> <li>- <u>Décentralisation et fragmentation politiques</u> (par exemple, transfert des fonctions et des responsabilités du domaine public au domaine privé, contradiction entre les objectifs développement urbain et les nouvelles pratiques fiscales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Diminution croissante des investissements dans les grandes régions urbaines</u> (tels que l'orientation simultanée de la croissance urbaine vers le centre des villes et vers les zones de banlieue et la création d'une polarité institutionnelle entre l'utilisation publique et privée de l'espace urbain)</li> <li>- <u>Pratiques contractuelles dans la rénovation urbaine</u> (réussite et échec de la réutilisation et du recyclage des zones urbaines)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Structure urbaine</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Le processus de développement</u> (par exemple dispersion continue de la structure urbaine avec accroissement du trafic et des coûts de zonage)</li> <li>- <u>Le processus de redéveloppement</u> (par exemple intégration et intensification de la structure urbaine et abandon des développements urbains à long terme en faveur de la spéculation et des droits de développement à court terme)</li> <li>- <u>Recherche de l'idée d'une ville nouvelle</u> (telle que l'idée d'une ville "écologique" ou "durable")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Changement technologique et structure urbaine</u> (c'est le cas de la région urbaine d'Helsinki - étapes inégales de développement et rôles différents des centres suburbains avec limitations imposées au développement de la banlieue et rôle de la construction de bâtiments publics et privés)</li> <li>- <u>Occasions offertes aux centres des villes</u> (répartition par types de projets des villes finlandaises et plans concernant le renouvellement du centre de la ville)</li> <li>- <u>Influence internationale des villes finlandaises</u> ("les paysages résultant du modernisme et de l'imitation")</li> </ul>

Figure II. Répartition de la population des villes finlandaises selon leur structure industrielle (les chiffres entre parenthèses indiquent la population de la région urbaine, en milliers)

Structure industrielle	Structure par âge de la population			
	Jeunes	Age jeune à moyen	Age moyen à vieux	Vieux
Villes à base de services	Oulu (145) Kuopio (99) Joensuu (65) Rovaniemi (54) Seinäjoki (49) Kajaani (36)	Helsinki (905) Jyväskylä (105)	Tampere-Nokia (267) Turku (248) Lappeenranta (63) Hämeenlinna (55) Mikkeli (45) Savonlinna (35)	
Villes mixtes	Tornio (23)	Vaasa (82) Porvoo (46) Kokkola (39) Kemi (39) Lohja (33) Iisalmi (24)	Lahti (128) Pori (100) Kouvola-Kuusank. (73) Rauma (51) Forssa (31) Riihimäki (25) Mariehamn (22) Pieksämäki (21)	Kotka (62) Imatra (40) Hamina (23) Loviisa (12)
Villes industrielles	Raahе (29) Uusikaupunki (18)	Pietarsaari (33)	Salo (37) Varkaus (33) Heinola (22) Mänttä (8)	Valkeakoski (22)

## NOTE

1/ "Perspectives des localités finlandaises" est le titre d'un grand programme multidisciplinaire de recherche commencé en 1989 et qui doit prendre fin en 1994. Son objectif général est la ville finlandaise. Il vise à décrire l'impact du processus actuel de changement dans différents types de communautés urbaines finlandaises sur leur développement futur et l'état actuel des villes finlandaises et de leur développement futur dans le contexte des processus nationaux et internationaux de changement social. L'un des objectifs ultimes du projet est d'énumérer les aspects du développement urbain qui sembleraient prendre une orientation non souhaitable sous l'aspect des structures physiques, fonctionnelles et sociales des villes et de leurs interactions entre elles et avec l'environnement et qui pourraient exiger une réévaluation des principes de planification urbaine. Sous cet aspect il vise aussi à stimuler un examen critique des aspects de la politique publique nationale et locale qui concernent le développement urbain futur.

-----