



HAL
open science

Villes et aménagement du territoire en Europe

Denise Pumain

► **To cite this version:**

Denise Pumain. Villes et aménagement du territoire en Europe. Guy Loinger, Jean-Claude Némery. Recomposition et développement des territoires, L'Harmattan, 1998, 9782738467935. hal-01760659

HAL Id: hal-01760659

<https://hal.science/hal-01760659>

Submitted on 6 Apr 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ville et aménagement du territoire en Europe

Denise Pumain
Université Paris I

Pourquoi une politique des villes en Europe?

Les politiques d'aménagement du territoire européen ont permis jusqu'à présent des interventions à deux échelles géographiques : d'abord l'échelle des Etats. C'est pour une harmonisation du développement économique, social et culturel entre les différents Etats que la plupart des négociations de la construction de l'Union européenne ont été poursuivies depuis quarante ans, et c'est à ce niveau que les conséquences en termes d'aménagement des territoires ont été les plus sensibles (même si les mesures ne concernaient pas explicitement l'aménagement du territoire, leurs effets dans ce domaine ont été considérables); ensuite, l'échelle des régions. Les politiques régionales ont été conçues pour aider à réduire les retards de développement de certaines régions dans les Etats, ou à reconverter les économies trop spécialisées des vieilles régions industrielles.

Pourquoi l'Europe s'intéresserait-elle désormais à l'aménagement du territoire à plus grande échelle, celle des réseaux urbains à l'intérieur des différentes régions, et celle de la ville ? Il s'agit d'abord de reconnaître la diversité territoriale, et les tendances récentes à l'accroissement des inégalités, à l'intérieur d'une même région, entre les types de villes d'une part, entre les quartiers d'une même ville d'autre part. Ensuite, la similitude des problèmes qui se posent à ces deux niveaux pour tous les pays européens incite à développer des échanges d'information et à coordonner les efforts quant aux solutions qui peuvent être apportées, par delà les principes de subsidiarité. C'est pourquoi les questions urbaines prennent une ampleur croissante dans le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire.

Les grandes tendances de l'urbanisation

Les grandes tendances qui affecteront le devenir des villes européennes à moyen terme sont désormais bien connues et rappelées dans le rapport « Europe 2000+ » de la Commission européenne. Nous sommes entrés dans une phase nouvelle d'accélération des communications, d'intensification des échanges internationaux et de transformation des formes d'organisation du travail dont les effets se sont traduits à partir de la fin des années quatre-vingts par une tendance à la métropolisation, c'est-à-dire au renforcement des grandes villes. Ce changement est d'ailleurs perceptible plus dans ses aspects qualitatifs que quantitatifs. Même si les accroissements de population sont faibles en valeur absolue, les grandes villes opèrent une sélection des populations qualifiées et des activités de pointe. Par exemple, les entreprises multinationales privilégient pour leur implantation ces lieux favorisés par leur accessibilité, par la diversité et la complexité de leurs relations économiques et sociales. Même si une partie des innovations qui apparaissent actuellement d'abord dans les grandes villes sont appelées à se diffuser plus largement, vers des villes de dimension moyenne, il est probable que les décalages actuellement creusés entre grandes et petites villes ne seront pas entièrement résorbés.

Dans le même temps, la plupart des grandes métropoles ont à faire face à une tendance à l'aggravation des inégalités sociales à l'intérieur des villes, avec des formes et des degrés de ségrégation et d'exclusion qui sont variables selon les villes. L'évolution récente se traduit aussi à l'intérieur des villes par une adaptation plus ou moins réussie du tissu urbain à la concentration des fonctions, qui demeure élevée dans les centres. L'émergence ou la

dynamisation de villes satellites en périphérie est un processus moins répandu que dans d'autres parties du monde. Les villes européennes qui sont traditionnellement plutôt compactes et monocentriques connaissent des difficultés d'aménagement face aux pressions liées au renforcement des concurrences foncières dans les parties centrales déjà les plus denses. Même si la population a tendance à les quitter, les activités continuent à convoiter largement les espaces centraux, et les villes n'ont pas complètement résolu les problèmes d'adaptation des tissus urbains denses et anciens aux conditions de circulation moderne. De même, l'étalement périphérique des grandes aires métropolitaines dans l'espace péri-urbain pose des problèmes aigus de gestion de l'environnement physique et de l'environnement construit, avec des congestions, des nuisances et des pollutions en milieu urbain, et une forte pression au voisinage des villes ou dans les grandes zones de récréation.

Quelles politiques?

Un défi est posé à l'Europe des villes: face à des processus mondiaux, comment trouver des solutions qui préservent la qualité et l'originalité, et donc la « durabilité », du modèle urbain européen? Celle-ci tient en trois caractères principaux: une hiérarchie équilibrée entre des grandes villes de dimension raisonnable à l'échelle mondiale et un grand nombre de villes petites et moyennes; une large diversité des types de villes pourvues d'un patrimoine historique, économique et culturel très varié; le souci, qui n'existe pas partout ailleurs dans le monde, d'une bonne intégration sociale et urbanistique des différents quartiers, dans des villes où l'on continue à valoriser très fortement la mixité fonctionnelle voire résidentielle.

Les objectifs que s'assignent les politiques de développement européen, qui peuvent paraître contradictoires parce que tiraillés entre la nécessité de la compétitivité économique et celle de l'équité territoriale, pourraient cependant amener des solutions cohérentes et concertées.

Un premier problème est celui de la *compétitivité des grandes villes*, qui requiert une masse critique dans les grandes métropoles, sans laquelle on peut difficilement atteindre le degré de diversité et de complexité des fonctions requis pour la participation et l'adaptation à l'innovation au niveau mondial.

L'Europe a peut-être deux villes mondiales avec Londres et Paris mais elle n'a pas de mégapoles. Elle bénéficie cependant d'une trame de villes denses et très bien connectées dont il existe peu d'autres exemples dans le monde. Une forme de partage et de mise en réseau des grands types de fonction est peut-être à inventer, à condition qu'une certaine solidarité et concertation se substitue entre ces villes à l'esprit de rivalité qui les a animées pendant des siècles. La rotation de certaines fonctions, comme c'est actuellement le cas pour la présidence de l'Europe ou encore le label de capitale culturelle européenne en est un exemple.

Cette action en termes de compétitivité n'est pas nécessairement contradictoire dans son objectif avec une action qui serait à mener auprès des villes moyennes. Une telle politique serait destinée à préserver ce qui fait leur atout essentiel, d'après les évaluations actuelles, qui est d'offrir une meilleure qualité de vie pour la fonction résidentielle. Sans doute aussi leur patrimoine culturel, extrêmement riche et divers, constitue-t-il un atout économique très important pour le prochain siècle, compte tenu des transformations qui peuvent être attendues des pratiques sociales.

Un moyen de maintenir ouvertes les chances de ces villes moyennes est probablement de diffuser le plus rapidement possible les équipements et les services qui leur permettent de ne pas demeurer trop longtemps à l'écart de l'ouverture internationale, notamment en termes

d'accessibilité. Une articulation entre politiques urbaines et politiques de transports est donc nécessaire.

A l'échelon intra-urbain, les mesures qui ont été envisagées pour l'intégration et la cohésion sociale ont été déjà expérimentées dans différents pays. Des exemples comme ceux des Contrats de Ville en France, qui touchent 187 quartiers, les 11 Grands projets urbains, le City Challenge au Royaume-Uni, pour 31 zones urbaines, ou encore le Renouveau Social aux Pays-Bas sont bien connus. De même, les actions incitées par le FEDER et le FSE entre 1989 et 1993 pour les villes des régions éligibles aux objectifs 1 et 2, les 32 projets-pilotes urbains innovants (Londres et Marseille), les opérations concernant les quartiers en crise pour les zones d'exclusion de 25 villes, le programme Pauvreté 3 vont dans ce sens. La poursuite de « l'URBAN initiative » entre 1994 et 1999 renforce les objectifs 1 et 2 des programmes régionaux et développe la concertation pour des programmes intégrés de développement dans les quartiers pauvres des villes, entrepris en concertation avec des partenaires locaux.

On pourrait inclure aussi parmi les objectifs assignés à une politique urbaine des options en matière d'environnement. Parmi les programmes existants, les programmes Thermie ou Jupiter (économies d'énergie, transports publics) sont à considérer, de même que le programme Entrance (applications télématiques avancées pour la gestion et le contrôle de la circulation) ou encore le programme Antares qui vise à réduire la congestion.

Difficultés et ouvertures

Les obstacles essentiels rencontrés pour la définition, la coordination et l'évaluation de politiques urbaines en Europe sont de deux ordres: technique, et juridique (le second expliquant d'ailleurs en partie le premier). Il manque cruellement à l'Europe l'indispensable instrument de connaissance que serait une base de données urbaines harmonisée, à une échelle géographique un peu fine, permettant d'évaluer et de comparer les situations des villes. Il faut pour cela définir des entités urbaines cohérentes, et faire progresser la comparabilité des indicateurs. Eurostat, l'Office Statistique des Communautés européennes, a commencé depuis plusieurs années à s'attaquer à ce problème, qui n'a pas encore reçu toutes les solutions que l'on pourrait aujourd'hui mettre en oeuvre. Le second obstacle majeur, évoqué dans d'autres sessions de ce colloque, est celui de l'interlocuteur local. La diversité des statuts des collectivités territoriales urbaines et de leur niveau de pouvoir est considérable en Europe, et la définition d'interlocuteurs responsables susceptibles d'entrer dans des opérations de partenariat n'est pas le moindre des problèmes que doit régler pour des questions urbaines la Communauté européenne.

La question de la subsidiarité qui est parfois évoquée pour esquiver la définition de politiques urbaines à l'échelon européen ne devrait pas remettre en cause la responsabilité collective de l'Europe à l'égard du modèle de villes qui sera finalement choisi. Même si ce n'est pas à l'échelon européen que doivent se régler l'ensemble des problèmes urbains, ce niveau de décision a vocation à jouer un rôle important de démonstration et d'exemple. Jusqu'ici, les aides européennes, relativement minces accordées dans le cadre de ces politiques, l'ont été pour essayer de prolonger et d'accompagner ou d'imiter un certain nombre de politiques de développement local intégré ou de rénovation urbaine intelligente qui avaient été pratiquées dans les différents Etats. Le rôle de la Communauté européenne est de faciliter l'information réciproque sur ce qui s'accomplit dans ce domaine et de faire partager les solutions adoptées ici ou là.

Même en conservant cet esprit de fédération d'initiatives locales lié au principe de subsidiarité, il reste qu'une philosophie générale doit inspirer les choix d'une politique urbaine. Celle-ci peut s'appuyer sur l'état actuel de la connaissance des dynamiques urbaines, pour ne pas considérer comme inéluctable une évolution qui tendrait à rapprocher les villes européennes du modèle des villes américaines, lequel serait considéré comme produit par le système économique dominant ou techniquement le plus avancé. On sait en effet qu'en matière d'évolution urbaine, des processus semblables peuvent intervenir dans et produire des formes d'organisation très différentes, qui sont également « durables ». L'avenir des villes européennes n'est donc pas à chercher dans l'imitation de villes ou de systèmes de villes qui se sont développés dans un tout autre contexte mais dans l'invention de solutions neuves au problème, qu'on a jusqu'ici su résoudre pendant plusieurs siècles, de les adapter dans leur forme à des fonctions nouvelles. En outre, il y a place en Europe pour une large diversité de villes, plus ou moins compactes ou étalées, aux fonctions spécialisées par zones ou au contraire développées dans la mixité, organisées autour d'un seul centre ou bien multipolarisées. De même, il n'y a pas de dessin optimal du réseau des villes sur un territoire mais des réseaux urbains plus ou moins centralisés, hérités chacun d'une très longue histoire particulière et qui continuent à fonctionner dans leur forme actuelle. Adapter les réseaux existants et tirer parti de ce qui existe est sans doute plus réaliste que de tenter d'apporter des correctifs. Ainsi le poids de Paris ou de Londres a pu paraître excessif dans le cadre d'un seul Etat, mais il est sans doute moins disproportionné si on l'évalue aujourd'hui à l'échelle du territoire de l'Europe. Construire une « vision partagée » pour la ville est aussi un enjeu des politiques européennes.

Bibliographie

Bagnasco A. Le Galès P. (dir.) 1997, *Villes en Europe*. Paris, La Découverte.

Cattan N. Pumain D. Rozenblat C. Saint-Julien T. 1994, *Le système des villes européennes*. Paris, Anthropos, coll. Villes.

Commission européenne 1994, *Europe 2000+*. Bruxelles-Luxembourg, CECA-CE-CEEA.

Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, 1997, *Aménagement du territoire européen*. Roma. (Réunion des Ministres des Politiques Régionales et de l'Aménagement du Territoire à Venise, 3 et 4 mai 1996).