La nouvelle charte de Leipzig, entre local et global : donner du sens aux politiques spatiales européennes

Anna Geppert

▶ **To cite this version:**

Anna Geppert. La nouvelle charte de Leipzig, entre local et global : donner du sens aux politiques spatiales européennes : Allocuation d'ouverture. Future-Proof Cities and Regions – What a New Leipzig Charta Wants to Contribue organized by the Deutscher Verband für Wohnungswesen, Deutscher Verband für Wohnungswesen Städtebau und Raumordnung, Sep 2020, Webinar, Allemagne. hal-04039123

HAL Id: hal-04039123
https://hal.science/hal-04039123

Submitted on 21 Mar 2023

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.

La nouvelle charte de Leipzig, entre local et global : donner du sens aux politiques spatiales européennes.

Anna Geppert
Professeur en urbanisme, aménagement de l'espace
Sorbonne Université

Dans l'élaboration des politiques spatiales européennes, l'Allemagne est une force motrice. Nous pouvons dire que, tandis que les Français ont souvent apporté un état d'esprit, une *doxa*, les Allemands ont réussi le passage au concret en proposant une méthode d'action et une gouvernance. Ce rôle est très visible dans les travaux du Conseil informel des ministres en charge de l'aménagement du territoire et du développement urbain de l'Union européenne. Dans des discussions souvent difficiles, les Allemands ont su faire aboutir, en 1999, l'élaboration du Schéma de Développement du territoire Européen (SDEC) puis, en 2007, la charte de Leipzig et l'Agenda Territorial de l'Union européenne (Faludi & Waterhout 2002, Geppert 2015). Aujourd'hui, à l'occasion de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne, ils proposent au Conseil informel une actualisation de l'Agenda territorial de l'Union européenne et une nouvelle charte de Leipzig, sous-titrée ''Le pouvoir transformateur des villes pour le bien commun''.

Le présent article examine ce projet de charte sous trois aspects : son ambition globale, ses implications pour le rôle des villes dans la mise en œuvre des objectifs politiques européens et sa réponse à la diversité territoriale des villes européennes.

La référence au bien commun puise aux racines de la civilisation européenne. Défini par St Augustin et St Thomas d'Aquin, le bien commun fonde l'organisation de la cité, où les hommes doivent trouver les conditions matérielles et morales pour rechercher Dieu et œuvrer au salut de leur âme. Cette notion a connu un long développement, jusqu'aux travaux qui valurent à Elinor Oström le prix Nobel d'économie (2009). Sans revenir sur le détail de cette longue histoire des idées, relevons toutefois que cette référence au bien commun fait appel à une dimension morale de l'action publique, contrairement à la notion voisine d'intérêt général, plus économique. Notion classique revenue à la mode au risque de grandes distorsions, le bien commun parle aux urbanistes par cet aspect moral – ou éthique – qui est un trait essentiel de leur vocation. N'ont-ils pas embrassé leur métier justement pour cela, pour offrir à leur concitoyens un cadre de vie qui leur permette de s'épanouir ?

Le "pouvoir transformateur des villes" soulève une question : transformer quoi, en quoi ? Cela rappelle Le Corbusier et ses compagnons modernistes. Ils avaient leur éthique... À leur époque, ils voulaient changer le monde en un monde meilleur, et voyaient la ville comme un instrument pour y parvenir, et même pour transformer l'homme en un être nouveau, plus collectif et meilleur. Le désastre des grands ensembles, à l'instar du devenir des démocraties populaires du bloc soviétique, semblaient avoir mis fin à l'ère des démiurges. J'ai donc trouvé surprenante la petite musique d'ingénierie sociale et de technicisme que l'on peut entendre ici et là dans la nouvelle Charte de Leipzig. Le mantra a été actualisé. Aujourd'hui, c'est la transition numérique qui rendra les villes intelligentes, et les gens participatifs, inclusifs, créatifs... au secours! Le bien commun mérite mieux qu'un tel gloubi-boulga.

La NLC élargit à la fois l'échelle et la portée du discours : nous passons d'une ''politique de la ville'' à l'européenne à une préoccupation d'aménagement urbain, voire régional.

Bien que promouvant une approche intégrée, la Charte de Leipzig de 2007 s'était essentiellement limitée aux quartiers défavorisés. Dans le nouveau projet, la ville est abordée à toutes ses échelles, quartier, collectivité locale, aire urbaine. Le champ d'application du document est nettement élargi. Une section consacrée à une "politique foncière et d'aménagement du territoire active et stratégique" propose des objectifs assez précis, le polycentrisme, l'atténuation de l'étalement urbain, les infrastructures bleues et vertes, le soin des espaces publics... Il s'agit d'un véritable pas en avant par rapport à l'ancienne charte.

Les habitués de l'aménagement de l'espace européen reconnaîtront des thèmes déjà présents dans le SDEC, mais qui restaient, depuis vingt ans, des vœux pieux : polycentrisme, gestion économe du foncier et de la

nature… Avec son approche interscalaire, la nouvelle charte de Leipzig vient combler un manque. Elle devient le chaînon manquant entre l'échelle supérieure des politiques européennes et l'échelle locale de la gestion et de l'aménagement urbain.

Les autorités locales se voient ainsi invitées à participer à la mise en œuvre des objectifs politiques définis au niveau européen.

En effet, les villes ont la capacité de mener sur le terrain des politiques qui répondent à des défis identifiés par les organisations internationales : en particulier, les agendas urbains de l'Union européenne (2015) et des Nations Unies (2016). Prenons un exemple. Afin de préserver la biodiversité, nous devons limiter l'utilisation de certains produits dans l'agriculture : il s'agit d'une politique sectorielle, qui peut être décidée au niveau de l'UE. Mais nous avons aussi besoin d'infrastructures vertes et bleues, où la faune et la flore ont leur habitat : c'est l'aménagement du territoire, qui est fait par les autorités locales. De même, pour la transition énergétique, nous devons améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments (secteur) et réduire l'étalement urbain (planification). Il est également urgent de réduire l'utilisation d'Internet, qui devient le plus grand consommateur d'énergie au monde (Geppert, 2019).

Les politiques sectorielles ne peuvent atteindre leurs objectifs sans être complétées par ces politiques que les collectivités locales et régionales dessinent par l'aménagement du territoire. Les villes seront de plus en plus appelées à agir dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux. Nous devons veiller à respecter la subsidiarité ! Il existe un risque réel que les autorités locales deviennent de simples exécutants de politiques conçues au niveau mondial.

Enfin, la Nouvelle Charte de Leipzig ne prend pas suffisamment en compte la diversité territoriale.

Alors que la charte de 2007 se concentrait presque exclusivement sur les quartiers défavorisés, la nouvelle version se contente d'affirmer du bout des lèvres que "les quartiers sont confrontés à une multitude de défis socio-économiques complexes", qu'ils ont besoin de "programmes politiques sur mesure" et qu'ils "doivent être considérés comme des laboratoires potentiels pour des approches innovantes couvrant tous les domaines du développement urbain". Hmmm... parlez-vous européen ?

Il manque aussi une proposition pour les villes petites et moyennes. Les villes éloignées des grandes métropoles, oubliées par la mondialisation, souffrent du déclin démographique et économique. Et pourtant, elles forment le maillage indispensable à la cohésion de nos régions, leur patrimoine incarne la diversité et la beauté de nos cultures et de nos traditions locales, et, malgré leur déclin, elles continuent d'offrir un cadre de vie de grande qualité. La pandémie du Covid-19 – maladie de la mondialisation et des métropoles – nous l'a rappelé. En France, à l'annonce du confinement, pendant les trois jours précédant son entrée en vigueur, plus d'un million de résidents ont fui la région parisienne pour se réfugier en province : cela représente près de 10% de la population.

En 2015, la présidence lettone avait proposé d'avancer sur ce sujet avec la déclaration de Riga. Depuis, presque rien n'a été fait. Il serait dommage que la nouvelle charte de Leipzig, dans son effort d'articuler les échelles, ne mentionne pas clairement cet enjeu.

Dans cet enchevêtrement, la Nouvelle Charte de Leipzig présente un défaut majeur. Elle accole la transformation numérique à l'aménagement du territoire, en considérant les deux comme des champs d'action de même valeur. Or la transition numérique menace à la fois l'économie traditionnelle, les emplois, l'environnement, et la santé humaine… et le secteur des technologies de l'information et de la communication réalise les plus fortes capitalisations de la planète. Les deniers publics doivent être réservés à ce qui contribue réellement au bien commun.

Dans les attributions du Conseil informel des ministres responsables des questions urbaines, il s'agit de l'aménagement de l'espace. Après avoir élagué l'ivraie, nous pourrons cultiver le bon grain, et faire fleurir de beaux quartiers, de belles villes et de beaux villages, dans lesquels les hommes vont habiter, travailler, faire grandir leurs familles et peut-être même chercher Dieu.