

# 4 Enjeux et perspectives de la ville durable européenne

Par Jean-François Guet, responsable du département Urbanisme du Certu

## Résumé

Si la définition de la ville durable est l'objet de controverses<sup>1</sup> entre chercheurs, c'est qu'il devient difficile, aujourd'hui, d'appréhender le fait urbain dans toute sa complexité. La ville dont personne ne veut, « trash city », fait l'unanimité, la ville où il fait bon vivre, « smart city », reste à inventer et c'est, développement durable oblige, l'affaire de tous. La charte de Leipzig n'impose pas de définition de la ville durable européenne mais propose des axes de progrès sur des sujets concrets en privilégiant l'intégration de leur approche. La ville de demain c'est la ville d'aujourd'hui qu'il nous faut ainsi mettre à niveau, restructurer et embellir pour faire face aux enjeux de son développement durable. Les villes européennes n'ont pas attendu pour relever ce défi.

que 80 % des européens vivent désormais dans des zones urbaines.

Dans nombre de cas, des continuités entre aires urbaines apparaissent constituant ainsi des « régions urbaines » dont les dimensions sidèrent les géographes. La Randstaat aux Pays Bas et la Rhur Gebiet en Allemagne sont depuis longtemps des régions urbaines polycentriques constituant deux des principaux pôles de la « banane bleue » mise en évidence par Roger Brunet<sup>4</sup>. En France la région urbaine de Lyon articulée avec les villes du sillon alpin constitue un système urbain complexe. Dans ce contexte, identifier la ville à un centre historique et ses périphéries est insuffisant à caractériser le « fait urbain ».

Au sein des aires urbaines européennes, hors ville centre, les habitants et les élus qui les représentent entretiennent le plus souvent la fiction d'une identité et d'une vie villageoise. On se souviendra alors que, revenant aux sources historiques de la construction de Paris, le magazine « Paris aux cent villages » devenu « Paris-Villages » porte ce message prémonitoire: la ville d'aujourd'hui est, aussi, l'agrégation d'une multitude de villages qui défendent avec vigueur et efficacité leur liberté et leur identité. Ceci pose le problème de la gouvernance des aires urbaines. Pour porter atteinte à la liberté des autorités locales urbaines, la construction de villes nouvelles, dont l'initiative revient toujours aux Etats, est sans doute définitivement exclue en France, sinon en Europe. La France a ainsi renoncé à mettre en oeuvre la proposition formulée par la commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali<sup>5</sup>, de construire dix éco-cités nouvelles de cinquante mille habitants. Ainsi, la structure de la ville de demain est déjà sous nos yeux.

## 4.1 La ville européenne d'aujourd'hui

Pour Pierre Ansay et René Schoonbrot, « une définition (de la ville) qui ferait l'unanimité de la communauté savante, est à peu de choses près, introuvable<sup>2</sup> ». S'il semblait facile de définir la ville au temps de l'Encyclopédie<sup>3</sup> cela était dû au fait que ses limites étaient claires et visibles par les remparts qui la séparaient nettement de la campagne. Aujourd'hui, les remparts ont le plus souvent laissé place à des boulevards au delà desquels la ville semble s'étendre sans autres limites que celles que la géographie physique et sa prospérité économique autorisent. La ville cède ainsi le pas à une nouvelle entité d'autant plus difficile à caractériser que selon les critères retenus (morphologiques, fonctionnels, socio-économiques, administratifs, etc.) on obtient des périmètres sensiblement différents. On admet

1 Cf note du PUCA téléchargeable sur: [http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/arguments/Puca\\_Ville\\_durable.pdf](http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/arguments/Puca_Ville_durable.pdf)

2 Penser la ville, page 77, Bruxelles 1989

3 Page 17 277 : « Mais pour définir une ville plus exactement, c'est une enceinte fermée de murailles, qui renferme plusieurs quartiers, des rues, des places publiques, & d'autres édifices ».

4 R. Brunet, Les villes « européennes », Datar, 1989

5 rapport téléchargeable sur : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000041/0000.pdf>

Aujourd'hui, le développement urbain en Europe connaît trois tendances simultanées et complémentaires :

- la reconstruction de la ville sur elle-même par le jeu de la mutation de grands ensembles fonciers (industriels, militaires, ferroviaires, grands ensembles d'habitat social, etc.).
- l'extension de ville le long d'axes ou au voisinage de pôles d'échanges structurants par la mutation de terres agricoles ou d'espaces naturels (contournements routiers ou autoroutiers, aéroports, ports, gares TGV « rase campagne », échangeurs autoroutiers, etc.).
- l'extension annulaire des bourgs et villages, tant en zone rurale que périurbaine.

A cet égard, on soulignera que, le plus souvent les friches industrielles et militaires mais aussi portuaires, anciens pôles d'emploi significatifs, sont remplacés par des quartiers où se mêlent habitat et services cependant que les nouveaux emplois de l'industrie se localisent dans des zones d'activités sur des sites encore vierges de toute urbanisation à la marge des aires urbaines. Ce phénomène constitue alors un moteur puissant de l'étalement urbain.

Dans ce contexte, caractériser les villes européennes devient d'autant plus difficile qu'elles sont d'une grande diversité, par leur géographie et leur morphologie, leur taille et leur inscription dans l'armature urbaine de leurs régions, leur histoire et la culture de leurs habitants, leur développement économique et leur dynamisme démographique, l'organisation de leur gouvernance. Pour autant, elles partagent des problèmes similaires et sont confrontées aux mêmes enjeux<sup>6</sup> :

- La sécurité des biens et des personnes
- Le vieillissement de la population et l'installation de populations immigrées
- l'accessibilité aux emplois, aux services, à la culture et aux loisirs
- l'accès au logement, notamment pour les populations défavorisées
- l'extension de l'urbanisation et l'étalement urbain

- la protection de l'environnement et des terres agricoles
- la lutte contre le changement climatique par la limitation des émissions de GES
- la compétitivité économique par la recherche et l'innovation

Chacun de ces enjeux renvoie à une ou plusieurs politiques sectorielles, le plus souvent portées par des acteurs publics différents (Etat, collectivités territoriales, villes). L'intégration de ces politiques sur les territoires urbains aux échelles, du quartier, de la ville et de l'aire urbaine est une « ardente obligation ».

Prenant acte de leur communauté de destin au sein de l'Union Européenne, les villes d'Europe n'ont pas attendu les Etats pour s'unir et coopérer. Elles militent activement pour que le « fait urbain » soit mieux pris en compte dans les politiques européennes.

## 4.2 « Trash city » : la ville dont personne ne veut

Nul ne veut avoir peur en ville. On oublie bien souvent que, depuis toujours, le rôle primordial de la ville est de protéger les richesses accumulées par ses habitants<sup>7</sup>. On a beaucoup écrit depuis Marx sur la question de l'accumulation du capital, sur la richesse des villes liée à la vigueur des échanges économiques, bien moins sur sa fonction de protection des biens et des personnes symbolisée par les remparts mais aussi sur la relation étymologique police/polis. A l'inverse, on écrit encore beaucoup sur les facteurs criminogènes de la vie urbaine et les media, par l'information et la fiction, entretiennent la peur de l'insécurité en l'associant à la ville. Si les villes concentrent les richesses, elles concentrent aussi la pauvreté et constituent ainsi un mélange infiniment détonnant.

Nul ne veut d'une ville durablement sale et insalubre. La question des déchets à Naples a été au coeur du débat politique en 2008 en Italie justifiant une intervention urgente de l'Etat. Au regard de situations moins caricaturales, mais tout aussi préoccupantes, la collecte et le traitement des déchets, le traitement des eaux usées sans impact

Cf. Jean-marie 6  
Beaupuy : bâtir des  
villes durables,  
Paris, 2008

Cf. Platon, Protagoras 7  
332b

sur l'environnement restent une priorité quels que soient les territoires, quelles que soient les villes. Au coeur des centres historiques des villes européennes dont le patrimoine est largement sauvegardé et porte l'image touristique des villes, malgré des progrès significatifs, subsistent aujourd'hui des îlots d'habitat insalubre qui constituent, loyers modérés aidant, un parc de logement social de fait. Réhabiliter ces îlots en préservant un offre de logements accessibles aux plus démunis qui y vivent se heurte à la « gentrification » des centres historiques depuis les fructueuses rénovations, respectueuses du patrimoine, à l'œuvre depuis la fin des années soixante.

Nul ne veut d'une ville chère. A la fin des « trente glorieuses », Lucien Levebvre a été le premier à formuler le « droit à la ville »<sup>8</sup> dans un contexte où rénovation urbaine signifiait démolition-reconstruction des centres anciens, où les centres villes étaient délaissés par les classes dominantes au profit de banlieues chic, où les classes moyennes, imitant les précédentes, rêvaient d'habitat individuel cependant que les classes laborieuses étaient, au mieux, reléguées dans des grands ensembles d'habitat social. Depuis, un vaste mouvement a conduit à la réhabilitation réussie des centres historiques et à une revalorisation substantielle des prix de l'immobilier engendrant un processus de gentrification-relégation qui tend à écarter les pauvres puis les classes moyennes de la ville dans un contexte où les inégalités économiques s'aggravent et la grande pauvreté réapparaît.

Nul ne veut d'une ville entièrement soumise à la voiture. Georges Pompidou disait qu'il fallait « adapter la ville à l'automobile » et la ville de Paris, reconnaissante, donnera son nom à la voie rapide qui occupe la berge nord de la Seine. Les problèmes générés par la congestion du réseau de voirie urbaine, la pollution de l'air, le bruit, l'aliénation de l'espace public, sont notoirement insolubles sans diminution sensible du trafic. A l'inverse, les zones piétonnes, les pistes cyclables, les « zones de rencontre »<sup>9</sup> où l'automobile cède le passage aux piétons, récemment instituées en France par le code de la rue, sont plébiscitées par les habitants comme les visiteurs. Un nouveau partage de la voirie et de

l'espace public réduisant le trafic automobile est au coeur des nouvelles politiques de déplacement des villes européennes.

Nul ne veut passer des heures dans les transports pour accéder à l'emploi, aux commerces et aux services, aux loisirs, à l'éducation et à la santé. C'est le problème majeur des habitants qui ne vivent pas en centre-ville où se concentre l'offre de services, de loisirs, notamment culturels, de commerces mais aussi de transports publics performants et innovants. A cet égard, l'offre de vélo en libre service se limite à la ville compacte, dans les centres historiques et leur périphérie immédiate donc<sup>10</sup>.

Nul ne veut de ville sans arbre ni verdure. Depuis les travaux des philosophes sur la relation harmonieuse entre l'homme et la nature, et des hygiénistes depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, la nécessité d'offrir des espaces verts au coeur même des villes s'est imposée aux édiles comme aux urbanistes et même Margaret Thatcher n'a pu venir à bout de la « green belt » préservée depuis le XIX<sup>e</sup> siècle autour de Londres. Le projet de restaurer la place des Vosges à Paris en restituant son caractère monumental et minéral du XVII<sup>e</sup> siècle, en supprimant de ce fait le square arboré existant depuis un peu plus d'un siècle, a été abandonné devant le tollé des habitants de l'arrondissement. Aujourd'hui, l'idée de « nature en ville »<sup>11</sup> fait son chemin.

Nul ne veut d'une ville laide. L'image de la ville porte naturellement l'image de ses habitants qui s'y identifient. L'embellissement des villes a été au coeur des politiques urbaines à l'âge classique constituant peu à peu un patrimoine remarquable qui porte l'image des villes et constitue son principal facteur d'attractivité touristique (y compris pour le tourisme de proximité) et un facteur d'attractivité économique certain : les principales capitales économiques de la planète sont aussi les principales destinations de tourisme urbain. La ville de Shangai l'a parfaitement compris en revoyant ses plans d'urbanisme pour préserver ce qui pouvait encore l'être et en valorisant désormais son patrimoine, y compris colonial (le Bund et les concessions), pour attirer les touristes.

<sup>8</sup> Le droit à la ville, Paris 1968

<sup>9</sup> Les zones de circulation particulière en milieu urbain, CERTU, 2008

<sup>10</sup> Mobility and compact City, JF GUET, ISOCARP REVIEW 4, 2009

<sup>11</sup> Nature en ville, CERTU, 2001

L'énoncé de ces quelques points de consensus universels ne suffit pas à tracer en creux le portrait d'une ville idéale mais des limites à respecter. Ces limites sont traduites dans la législation. Si le foisonnement des lois et règlements témoigne d'une réelle volonté collective de bien faire, la cohérence et la concordance des textes entre eux laisse parfois à désirer au bénéfice d'une telle complexité qu'elle nuit à leur lisibilité sinon à leur applicabilité. L'approche intégrée des questions juridiques qui touchent au développement urbain durable devient, elle aussi, une « ardente obligation ».

### 4.3 « Smart city » : la ville que tout le monde attend

Depuis la renaissance, les projets de villes et cités idéales ont toujours stimulé l'imagination des architectes, des ingénieurs, des urbanistes mais aussi des philosophes. Ces travaux mettent clairement en évidence qu'il n'y a pas d'urbanisme sans idéologie. L'urbanisme spontané (ou diffus) est celui du « laisser faire » peut être considéré comme un avatar monstrueux du libéralisme. Dans le fond, tout le monde attend un monde meilleur mais comme l'a écrit dans la « cité de Dieu » Augustin d'Hippone en opposant Jérusalem céleste et Rome terrestre, la ville idéale n'est pas de ce monde. A cet égard, le développement durable n'étant pas une idéologie, il ne porte pas en lui les germes d'une ville idéale mais, en s'offrant comme la base d'un nouveau questionnement qui croise les domaines sectoriels et les échelles spatiales (penser global, agir local) comme temporelles (générations futures) en associant, de l'amont à l'aval, tous les acteurs concernés et les habitants en particulier. Il appelle à un renouvellement radical des outils et des méthodes. De ce fait, on peut considérer que le développement durable est, pour le moment, une forme de fonctionnalisme fondée sur de nouveaux critères. Or, comme l'écrivait David Georges Emmerich, « le fonctionnalisme, c'est ramener l'Homme à ses intestins »<sup>12</sup>.

Il apparaît donc nécessaire d'ajouter aux trois piliers du développement durable, un pilier spécifique pour la ville durable : le pilier esthétique. Nicolas Sarkozy vient de le souligner avec force dans son discours du

29 avril 2009 sur le Grand Paris<sup>13</sup> : « La beauté d'une ville est une part indicible mais bien réelle du bonheur de ceux qui l'habitent ».

Quelques exemples tendent à montrer la singularité du piler esthétique et son articulation avec les autres piliers du développement durable :

L'approche hédonique des marchés immobiliers et fonciers : depuis plus de dix ans les économistes spécialisés sur les questions foncières et immobilières ont mis en évidence une corrélation entre des variables qualifiées d'hédoniques et les prix immobiliers et fonciers<sup>14</sup>. Si le choix des variables fait l'objet de contestations, nul doute qu'un petit logement bien ensoleillé, près d'une station de métro, des commerces et d'un parc public vaudra bien davantage qu'un grand logement orienté au nord, au voisinage d'une voie rapide loin de tout équipement public. Dans la même rue, un logement au design soigné vaudra plus qu'un logement au design médiocre. Le lecture des annonces des agences immobilières est probante à ce sujet.

L'attractivité économique des villes : depuis l'aube des temps urbains, la ville est le lieu privilégié des échanges. Les voyageurs, qu'ils soient marchands, artistes, savants ou touristes, qu'ils viennent en voisins ou de contrées lointaines, ont toujours été sensibles à l'image qu'ils se sont forgées des villes visitées. Les villes européennes ont constitué depuis l'antiquité un patrimoine considérable qui porte durablement leur image. Or, aujourd'hui plus que hier, volatilité des investissements oblige, l'image est un facteur d'attractivité économique déterminant : aucune entreprise ne souhaite associer sa propre image à l'image négative d'un territoire. C'est pourquoi, quels que soient les territoires, les patrimoines naturels comme bâtis sont considérés dans les diagnostics territoriaux comme les principaux facteurs d'identité du lieu et de ses habitants, et des forces et opportunités à valoriser.

L'architecture et l'urbanisme : on écrit souvent que la beauté est affaire de goût alors que c'est d'abord affaire de sensibilité et d'émotion, davantage individuelle que collective. Contrairement à ce que pensaient (et imposaient) les anciens, il n'existe pas

Introduction au cours  
de géométrie  
constructive, Grande  
Masse des beaux Arts,  
1967

[http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=cvview&press\\_id=2583&cat\\_id=7&lang=fr](http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=cvview&press_id=2583&cat_id=7&lang=fr)

Gravel, Martinez et  
Trannoy. L'approche  
hédonique du marché  
immobilier. Etudes  
Foncieres, n°78,

de canons universels de la beauté et, comme l'a montré Pierre Sansot<sup>15</sup>, la beauté d'une ville ne saurait se résumer à ses monuments tant elle s'exprime au travers de maints éléments, ordinaires ou spectaculaires, qui, intelligemment ordonnancés entre eux au fil des ans, constituent une unité harmonieuse et durable. On peut se réjouir de la réussite de projets urbains de qualité qui ont parfois, comme à Bilbao, renouvelé l'image des villes. Cependant, on peut regretter que l'essentiel de la production urbaine relève du pastiche en respectant, règlement d'urbanisme aidant, le « style du pays ». L'histoire de l'art et de l'architecture a, depuis longtemps, démontré que le pastiche est un aveu d'impuissance qui conduit à l'impasse. Malgré une approche très positive des questions: d'environnement, de mixité sociale et de diversité des fonctions, d'aménités urbaines de proximité, de densité et de mobilité, c'est à cette aune qu'est sévèrement jugé, en Europe, le « new urbanism »<sup>16</sup> américain.

Le paysage urbain : le paysage naturel est, par définition, vivant et il est l'image de la diversité des climats et des espèces végétales qui y sont adaptées. Le paysage urbain pourrait être, en contrepoint, son inverse minéral si, de tout temps, la nature n'avait été chez elle en ville. Les fleuves et rivières, leur ripisylves, leurs berges inondables en sont les éléments majeurs auxquels s'ajoutent parfois, circonstances particulières aidant, des massifs forestiers et, bien sûr les parcs et jardins. A cet égard, l'« espace vert » est une locution « valise » qui cache mal qu'il s'agit, le plus souvent, d'un délaissé, dans tous les sens du terme. Enfin, comme souligné plus haut, les remparts n'assurent plus la rupture brutale entre ville et campagne et une nouvelle relation intégrée et apaisée est à développer.

#### 4.4 La ville durable européenne, d'Aalborg à Leipzig

Dès 1994, les villes européennes se sont saisies des questions de développement durable urbain en approuvant la charte d'Aalborg<sup>17</sup>. Cette charte est structurée en trois parties :

- 1) déclaration commune : les villes européennes pour la durabilité
- 2) campagne des villes européennes durables
- 3) participation au processus local de l'action 21 : plans d'action en faveur de la durabilité

Elle insiste « sur le rôle essentiel des villes pour faire évoluer les habitudes de vie, de production, de consommation et les structures environnementales ». Ainsi, les villes européennes n'ont pas attendu leur Etats pour engager de vigoureuses politiques de développement durable<sup>18</sup> qui prennent désormais en compte les questions d'énergie et de climat. Les démarches d'élaboration d'agendas 21 locaux ont été conduites sur la base du volontariat, sans norme ni procédure. Ceci a sans doute fortement contribué à leur succès avec 257 projets approuvés en France par exemple<sup>19</sup>.

L'Union Européenne a abordé, seulement en 1990, la question urbaine, qui n'entre pas directement dans ses compétences, par le volet social et économique en s'intéressant tout d'abord aux quartiers en difficulté dans les zones de reconversion industrielle. En 1994 elle lance une première phase de Programme d'Initiative Communautaire avec le PIC URBAN 1 (900 M€) poursuivie par le PIC URBAN 2 (730 M€). Depuis 2000, l'Audit Urbain permet de comparer les données urbaines. Depuis 2004, le programme URBACT a permis de constituer un réseau d'échanges d'expériences de plus de 200 villes. L'avenir de la politique de cohésion est actuellement en débat qui portera sur la prise en compte du « fait urbain » dans les politiques communautaires.

A l'initiative de la présidence allemande, et en complément de l'agenda territorial de l'Europe, la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable a été adoptée par les Etats membres le 24 mai 2007<sup>20</sup>. Elle expose les recommandations suivantes :

- 1) Mieux tirer profit des approches d'une politique de développement urbain intégré :
  - explorer dans chaque État-Membre la possibilité de mise au point par les villes d'un schéma de développement urbain intégré;
  - créer et préserver des espaces publics de qualité;

15 Cf. Poétique de la ville, Paris, 1972

16 Cf. Cynthia Ghora Gobin: le new urbanism, MEEEDAT, Paris 2005

17 <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/agenda21/textes/aalborg.htm>

18 JM Lefevre, Voyage dans l'Europe des villes durables, CERTU-PUCA 2008

19 [http://www.observatoire-territoires-durables.org/IMG/pdf/Panorama\\_FINAL.pdf](http://www.observatoire-territoires-durables.org/IMG/pdf/Panorama_FINAL.pdf)

20 [http://www.spidh.org/fileadmin/spidh/Documents\\_de\\_reference/Charte\\_agenda/Charte\\_Leipzig.pdf](http://www.spidh.org/fileadmin/spidh/Documents_de_reference/Charte_agenda/Charte_Leipzig.pdf)

- moderniser des réseaux d'infrastructure et augmenter le rendement énergétique;
  - favoriser une politique d'innovation active dans le domaine de l'éducation et de la formation.
- 2) Accorder un intérêt particulier aux quartiers urbains défavorisés dans le contexte de l'ensemble des villes concernées:
- pérenniser les stratégies de mise en valeur des qualités urbanistiques antérieures à reprendre
  - renforcer l'économie locale et de la politique locale de marché du travail;
  - développer une politique active d'enseignement et de formation en faveur des enfants et des jeunes;
  - encourager la mise en place d'un système performant de transports urbains durables et à la portée de tous.

La Charte de Leipzig et l'Agenda territorial sont fondés sur la conviction des Etats-Membres de la nécessité de promouvoir la cohésion territoriale de l'Union Européenne tout en poursuivant les objectifs des Stratégies de Lisbonne et de Göteborg. La synergie entre ces approches se manifeste dans le Livre vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale du 6 octobre 2008 qui reconnaît le rôle des villes dans la cohésion territoriale. Il ne s'agit pas de proposer une nouvelle politique communautaire mais de rendre visible, conforter et mettre en cohérence les politiques communautaires actuelles et futures. Des rapports du Parlement européen, du Comité des régions et du Comité économique et social européen ainsi que la résolution du Parlement européen sur le suivi de l'Agenda territorial et de la charte de Leipzig intitulé « Vers un programme d'action européen en faveur du développement spatial et de la cohésion territoriale » rejoignent cette approche.

Dans ce but, il est apparu aux États Membres nécessaire de construire collectivement des outils de mise en œuvre opérationnelle de la charte de Leipzig<sup>21</sup> et de les mettre à disposition des acteurs concernés, des villes, des autres autorités publiques, de la communauté scientifique et technique, du secteur privé, des organisations non gouvernementales représentant les habitants et les usagers. Les travaux

de construction de ce cadre de référence sont en cours.

## 4.5 La ville durable européenne demain

Si l'on parvient à juguler l'étalement urbain, on peut considérer que la ville de demain est, d'abord, la ville existante. Il convient donc de la transformer en ville durable. Quatre grands chantiers sont alors à ouvrir de façon intégrée:

- structurer la ville diffuse en privilégiant les trames verte et bleues,
- mettre à niveau tous les services urbains,
- offrir à chacun un logement digne en privilégiant la haute qualité environnementale,
- embellir le cadre de vie urbaine que constituent les espaces publics et le bâti en privilégiant la créativité.

Les crises environnementale et économique, et leurs conséquences sociales, nous condamnent les villes à innover. Les villes d'Europe n'ont pas attendu pour relever ce défi.