

Paris Projet ³⁸

atelier parisien d'urbanisme

REGARDS CROISÉS



MÉTROPOLES EUROPÉENNES

Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris, la Randstad

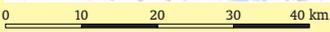
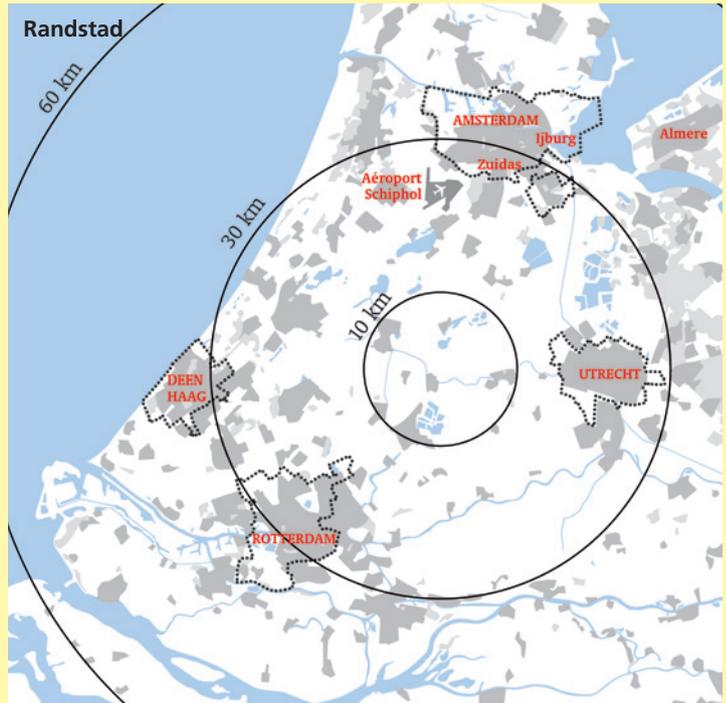
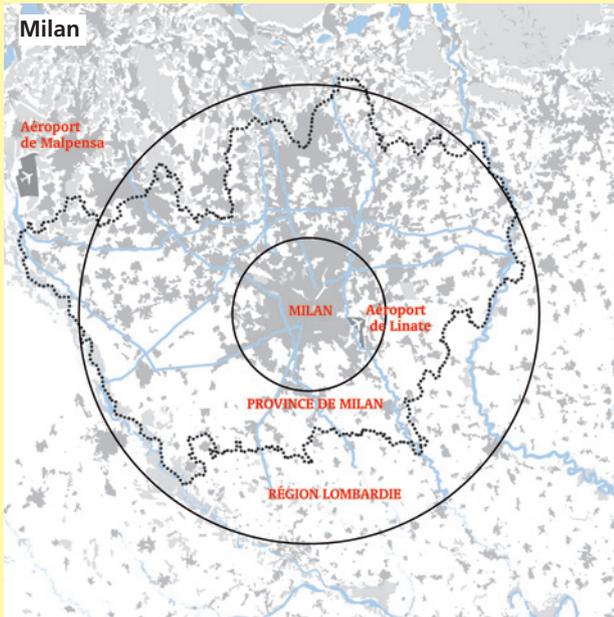
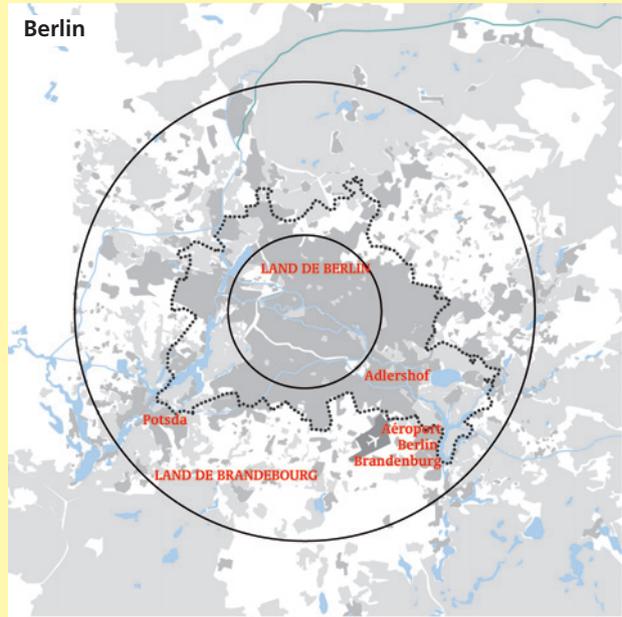
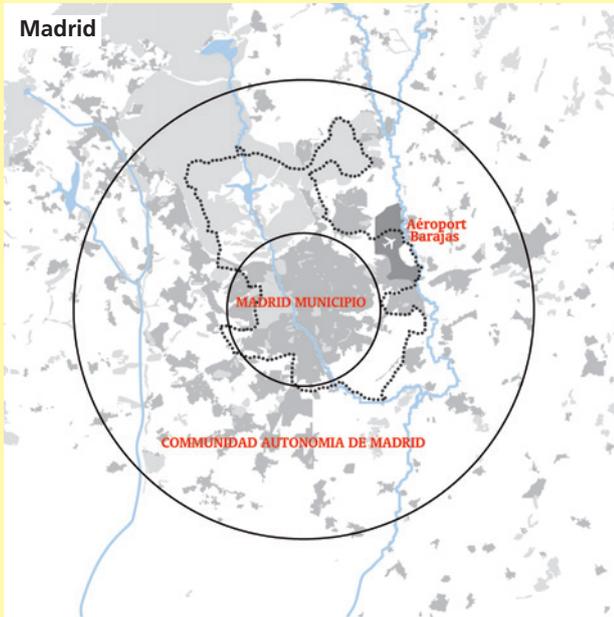
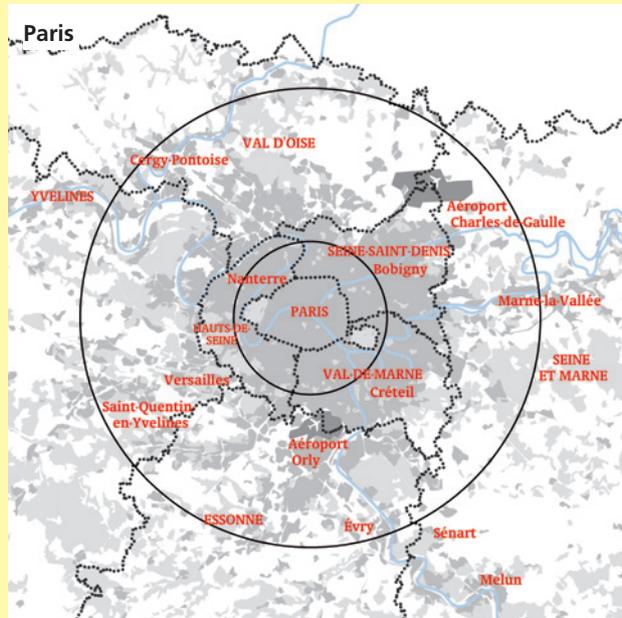
Contributions

Bernard Barraqué • Marie Chéron • Laurent Ghekière • Christian Lefèvre

Alexis Nercessian • Jean-Pierre Piéchaud • Edmond Préteceille

Pierre Radanne • Fabrice Raffin • Vincent Renard • Michel Salem-Sermanet

Hervé Vieillard-Baron • et les équipes de l'Apur



LONDRES

À partir de Trafalgar Square :

- Dans un cercle de 10 km de rayon (310 km²)
2 606 000 habitants
2 163 000 emplois
- Dans un cercle de 30 km de rayon (2 850 km²)
8 330 000 habitants
4 336 000 emplois
- Dans un cercle de 60 km de rayon (11 900 km²)
12 997 000 habitants
6 500 000 emplois

source : Recensement 1999

- PIB : 452 milliards de \$ en 2005
- 416 km de lignes de métro (dont 181 km en souterrain)
- 1,3 milliard de passagers du métro en 2007
- 5 aéroports internationaux (Heathrow, Gatwick, Stansted, Luton, City)
- 134 millions de passagers transportés en 2005
- 1^{er} bourse européenne en 2005, 3 800 milliards de \$ de capitalisation
- 27 % de la population nés à l'étranger

PARIS

À partir de Notre-Dame :

- Dans un cercle de 10 km de rayon (310 km²)
4 216 000 habitants
2 526 000 emplois
- Dans un cercle de 30 km de rayon (2 850 km²)
9 332 000 habitants
3 975 000 emplois
- Dans un cercle de 60 km de rayon (11 900 km²)
11 190 000 habitants
4 440 000 emplois

source : Recensement 1999

- PIB : 460 milliards de \$ en 2005
- 214 km de lignes de métro (dont 197 km en souterrain), 587 km de RER (dont 77 km en souterrain)
- 1,4 milliard de passagers du métro en 2006
- 3 aéroports internationaux (Charles-de-Gaulle, Orly, Beauvais)
- 81 millions de passagers transportés en 2005
- 2^e bourse européenne en 2005, 2 430 milliards de \$ de capitalisation
- 18 % de la population nés à l'étranger

MADRID

À partir de la Puerta del Sol :

- Dans un cercle de 10 km de rayon (310 km²)
2 953 000 habitants
1 745 000 emplois
- Dans un cercle de 30 km de rayon (2 850 km²)
4 896 000 habitants
2 714 000 emplois
- Dans un cercle de 60 km de rayon (11 900 km²)
5 650 000 habitants
2 896 000 emplois

source : Recensement 2001

- PIB : 188 milliards de \$ en 2005
- 284 km de lignes de métro
- 690 millions de passagers du métro en 2007
- 1 aéroport international (Barajas)
- 42 millions de passagers transportés en 2005
- 4^e bourse européenne en 2005, 1 323 milliards de \$ de capitalisation
- 7 % de la population nés à l'étranger

BERLIN

À partir de la Porte de Brandebourg

- Dans un cercle de 10 km de rayon (310 km²)
2 136 000 habitants
762 000 emplois
- Dans un cercle de 30 km de rayon (2 850 km²)
4 534 000 habitants
1 172 000 emplois
- Dans un cercle de 60 km de rayon (11 900 km²)
5 601 000 habitants
1 336 000 emplois

source : Recensement 2001

- PIB : 75 milliards de \$ en 2005
- 146 km de lignes de U-Bahn, 332 km de lignes de S-Bahn
- 475 millions de passagers de l'U-bahn en 2006
- 2 aéroports internationaux (Tegel, Schönefeld)
- 17 millions de passagers transportés en 2005
- 13 % de la population nés à l'étranger

MILAN

À partir de la Piazza del Duomo

- Dans un cercle de 10 km de rayon (310 km²)
1 703 000 habitants
1 030 000 emplois
- Dans un cercle de 30 km de rayon (2 850 km²)
4 133 000 habitants
1 943 000 emplois
- Dans un cercle de 60 km de rayon (11 900 km²)
6 946 000 habitants
3 072 000 emplois

source : Recensement 2000

- PIB : 115 milliards de \$ en 2005
- 74 km de lignes de métro (dont 52 km en souterrain)
- 3 aéroports internationaux (Linate, Malpensa, Bergamo)
- 33 millions de passagers transportés en 2005
- 7^e bourse européenne en 2005, 1 027 milliards de \$ de capitalisation
- 9 % de la population nés à l'étranger

LA RANDSTAD

4 500 km²
6 000 000 habitants
3 000 000 emplois

4 villes principales : Amsterdam (741 000 habitants), Rotterdam (583 000 habitants), La Haye (476 000 habitants) et Utrecht (284 000 habitants) soit 2 100 000 habitants

La Randstad est organisée autour d'un vide (le Cœur vert). Ainsi, la méthode de calcul (par cercles concentriques) retenue pour les 5 autres métropoles ne peut être appliquée ici.

- PIB : 42 milliards de \$ en 2005 (Amsterdam)
- PIB : 40 milliards de \$ en 2005 (Rotterdam)
- 1 aéroport international (Amsterdam-Schiphol)
- 44 millions de passagers transportés en 2005
- 8^e bourse européenne en 2005, 780 milliards de \$ de capitalisation (Amsterdam)
- 13 % de la population nés à l'étranger (Rotterdam)

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'APUR

Membres :

L'ÉTAT, REPRÉSENTÉ PAR :

Le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire donnant délégation au préfet de la région Ile-de-France, au préfet de Paris ou à son délégué.

Le ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer donnant délégation au directeur régional de l'équipement d'Ile-de-France ou à son délégué.

Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie donnant délégation au directeur régional de l'Insee ou à son délégué.

Le ministre de la Culture et de la Communication ou son délégué.

Le préfet de police de Paris ou son délégué.

LA VILLE DE PARIS, REPRÉSENTÉE PAR :

M. Bertrand Delanoë, maire de Paris.

M^{me} Anne Hidalgo, 1^{re} adjointe au maire de Paris chargée de l'urbanisme et de l'architecture.

M^{me} Claire de Clermont-Tonnerre, conseillère de Paris.

M. Jérôme Dubus, conseiller de Paris.

M^{me} Annick Lepetit, adjointe au maire de Paris chargée des déplacements, des transports et de l'espace public.

M. Jean-Yves Mano, adjoint au maire de Paris chargé du logement.

M. Pierre Mansat, adjoint au maire de Paris chargé de « Paris métropole » et des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France.

M. François Vauglin, conseiller de Paris.

LE DÉPARTEMENT DE PARIS, REPRÉSENTÉ PAR :

M. Denis Baupin, adjoint au maire de Paris chargé du développement durable, de l'environnement et du Plan climat, conseiller général.

LA RÉGION D'ILE-DE-FRANCE, REPRÉSENTÉE PAR :

M^{me} Florence Berthout, conseillère régionale.

M^{me} Halima Jemni, conseillère régionale.

M^{me} Corinne Rufet, conseillère régionale.

LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS, REPRÉSENTÉE PAR :

M^{me} Geneviève Roy, présidente de la délégation de Paris, ou son délégué.

LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES DE PARIS, REPRÉSENTÉE PAR :

M. Richard Puyal, président, ou son délégué.

LA RÉGIE AUTONOME DES TRANSPORTS PARISIENS, REPRÉSENTÉE PAR :

M. Pierre Mongin, président directeur général, ou son délégué.

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT ORLY-RUNGIS-SEINE-AMONT, REPRÉSENTÉ PAR :

M. Jacques Touchefeu, directeur général, ou son délégué.

PARIS PROJET

Directeur de la publication : Francis Rol-Tanguy.

Coordination et conception : Yannick Beltrando, Jean-Baptiste Vaquin, François Mohrt, Murielle Arsac, Olivier Nicoulaud, Christiane Blancot, Audry Jean-Marie.

ONT COLLABORÉ À CE NUMÉRO :

Experts extérieurs : Francis Beaucire, Baralides Alberdi, Bernard Barraqué, Marie Chéron, Valeria Fedeli, Laurent Ghekière, Norbert Heikamp, Jos Jonkhof, Christian Lefèvre, Alexis Nercessian, Jean-Pierre Piéchaud, Edmond Préteceille, Pierre Radanne, Fabrice Raffin, Vincent Renard, Michel Salem-Sermanet, Hervé Vieillard-Baron.

- Analyses urbaines de l'Apur : Jean-François Arènes, Murielle Arsac, Yannick Beltrando, Frédéric Bertrand, Julien Bigorgne, Cécile Diguët, Thomas Fredet, Frédéric Homand, François Mohrt, Michèle-Angélique Nicol, Olivier Nicoulaud, Sophie Renouvel, Stéphanie Rippe, Jean-Baptiste Vaquin.
- Groupes de travail thématiques : composés de représentants de l'État (DREIF, Préfecture du département de Paris) et de l'IAU-IF.

Documentation et reportages photographiques : Apur

Mise en pages/Cartographies : Apur

Suivi de réalisation : Apur.

Conseil éditorial : Marie-Christine Loriers.

Révision : Julie Houis.

Atelier parisien d'urbanisme,
17 boulevard Morland – 75181 Paris Cedex 04
téléphone : 01 42 71 28 14 – www.apur.org

Paris Projet est consacré à l'exposé et au commentaire d'études et de réalisations, et ne doit en aucun cas être regardé comme une sorte de « Journal officiel de l'administration », dont chaque ligne ou chaque conclusion définirait la position ou engagerait la responsabilité.

© Atelier parisien d'urbanisme, Paris 2008.

Paris Projet

atelier parisien d'urbanisme

Paris Projet

Atelier parisien d'urbanisme

REGARDS CROISÉS
MÉTROPOLES EUROPÉENNES
Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris, la Randstad

Sommaire

Anne HIDALGO **8** **Avant propos**

11 **Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris, la Randstad
Regards croisés**

• Des différences... • ...et des défis communs • Structures de gouvernance

Christian LEFÈVRE **23** **La gouvernance du développement économique**

• La présence de l'État et la nature de son intervention • La structuration des acteurs économiques • Les instruments et mécanismes de coopération et de médiation • Des liens de gouvernance forts entre le centre de la métropole et la métropole tout entière

• **Éléments pour un débat** – page 31

Vincent RENARD **33** **La fiscalité locale et les effets redistributifs**

• Londres, une redistribution par l'État • Amsterdam – Randstad, des relations partenariales • Madrid, pas de structure stable de coopération • Milan, une fragmentation entre les niveaux d'administration • Berlin, des réformes envisagées

• **Éléments pour un débat** – page 39

Bernard BARRAQUÉ Alexis NERCESSIAN **41** **Enjeux de l'eau et acteurs territoriaux**

• Les enjeux de l'eau • Des solutions pour l'eau : la gouvernance au cœur du débat ?

• **Éléments pour un débat** – page 49

Laurent GHEKIÈRE **51** **La gouvernance du logement – Objectifs, moyens,
institutions**

• Droit de propriété et intérêt général • Traits communs entre les métropoles • Fortes singularités de Paris dans le concert européen • Les principales différences • Enjeux d'une réforme de la gouvernance parisienne du logement • Une meilleure relation avec les régions adjacentes

• **Éléments pour un débat** – page 57

Edmond PRÉTECEILLE **59** **Les métropoles face aux inégalités et aux ségrégations**

• Londres et Berlin : les enjeux de la suburbanisation • Madrid et Milan : une question absente des débats • Reconnaître et formuler politiquement les enjeux

• **Éléments pour un débat** – page 63

Hervé VIEILLARD-BARON **65** **La question des zones sensibles**

• Comment sont définis les territoires sensibles ? • Des modes de financement diversifiés • Des démarches participatives qui se développent • Un exemple : les jurys citoyens de Berlin

• **Éléments pour un débat** – page 69

Fabrice RAFFIN **71** **Politiques culturelles – Démocratie et démocratisation**

• Démocratisation et démocratie culturelle • Démocratisation culturelle et politique d'équipement grand public • Centralisme de l'offre grand public et politique coordonnée • Vie culturelle, démocratie culturelle et attractivité contemporaine

• **Éléments pour un débat** – page 79

Marie CHÉRON, Jean-Pierre PIÉCHAUD,
Pierre RADANNE

81

Développement durable et lutte contre le changement climatique

- Métropoles et développement durable, un avenir à construire
- Organisation et aménagement de l'espace : des composantes essentielles du développement durable des métropoles et de la lutte contre l'effet de serre
- Politiques de développement durable : Agendas 21 locaux et Plans climat
- Les échelles territoriales • Des démarches élaborées sur le long terme pour des instances de pilotage partagées • Les politiques de lutte contre le changement climatique • Vers une autre vision de la ville
- **Éléments pour un débat** – page 93

Cécile DIGUET

95

Transports en commun – Mobilité et infrastructures

- Des politiques de transport en commun au service des stratégies de développement urbain • Des éléments de gouvernance comparables, mais des moyens différents • Dans ce panorama, la situation en Ile-de-France apparaît contrastée • La recherche des moyens de financement de projets coûteux
- Les stratégies de développement des réseaux
- **Éléments pour un débat** – page 105

Frédéric BERTRAND, Yannick BELTRANDO

107

Vers un nouveau du développement métropolitain

- Des territoires et des objectifs s'affirment • Affirmer la mixité et l'évolutivité des programmes • Les stratégies d'action territoriale • La gouvernance des territoires, champ indispensable d'un message démocratique renouvelé
- **Éléments pour un débat** – page 121

123

Conclusion

125

Annexe

Michel SALEM-SERMANET

125

Les stratégies du Grand Londres en matière de logement et d'urbanisme

Murielle ARSAC, François MOHRT,
Thomas FREDET

130

Définitions

Ce document a été préparé par l'Apur dans le cadre de son programme de travail partenarial 2007 (étude I.A.1), avec pour son lancement le concours de Francis Beaucire. On trouvera ci-après la contribution de chaque spécialiste qui est suivie d'une note de synthèse intitulée « Éléments pour un débat », présentée par l'Apur en liaison avec les auteurs.

Avant propos

Par Anne Hidalgo, présidente de l'Apur, 1^{re} adjointe au maire de Paris, chargée de l'urbanisme et de l'architecture et Pierre Mansat, adjoint au maire de Paris chargé de « Paris métropole » et des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France.

Le travail riche et diversifié dont il est rendu compte ici, impulsé et coordonné par l'Atelier parisien d'urbanisme, prend place dans une réflexion engagée dès 2001 par la Ville de Paris pour intégrer la dimension métropolitaine dans ses projets les plus structurants mais aussi dans la gestion quotidienne de ses quartiers, notamment ceux situés sur la couronne.

Ce changement de regard et d'attitude de Paris, voulu et initié par Bertrand Delanoë, a abouti aux travaux menés depuis 2006 par la Conférence métropolitaine, et aujourd'hui à la création d'un syndicat d'études pour porter le projet Paris Métropole. Le schéma Directeur de la région Ile de France, adopté en septembre dernier par l'Assemblée régionale, a largement intégré la dimension métropolitaine portée par la contribution parisienne. L'État lui-même a lancé en 2008 une consultation internationale sur l'avenir de l'agglomération parisienne, à laquelle la Ville de Paris participe activement.

Des sujets majeurs comme la solidarité, le logement, l'emploi, le développement économique, les déplacements, la culture, la lutte contre l'effet de serre et la pollution ne peuvent plus être traités ou résolus sur la seule base des frontières administratives qui délimitent les différentes collectivités de la métropole. La mondialisation de l'économie nécessite de changer d'échelle. Il en va évidemment de la compétitivité économique de nos territoires ; mais c'est surtout dans un cadre métropolitain, que peuvent être apportées des réponses efficaces à l'accroissement des inégalités et à la crise écologique.

Ce constat est aujourd'hui largement partagé. Les collectivités concernées s'interrogent sur la définition des politiques pour répondre à ces enjeux et sur les outils à mettre en œuvre à cet effet.

Les exemples français ouvrent des pistes de réflexion, mais pour trouver des réponses originales aux questions qui nous sont

posées, il est essentiel de regarder comment, au-delà de nos frontières, d'autres métropoles ont organisé leurs modes d'intervention et leur gouvernance sur des territoires de taille et de complexité comparables, confrontées elles aussi à des problématiques urbaines et sociales, à l'imbrication des réseaux et des échelles de vie. Des travaux commandés à Christian Lefèvre* dès 2003 avaient mis en lumière la complexité des modes de gouvernance des métropoles occidentales; des échanges réguliers avec Berlin, Milan, Londres, des travaux antérieurs de l'Apur, ont abordé ces questions sous différents éclairages.

Le regard s'est donc porté naturellement sur les grandes métropoles européennes, dont l'histoire et la culture sont proches de la nôtre. Comment font-elles face aux défis de la métropolisation ?

A cette question, dix spécialistes tentent avec l'Apur d'apporter des éléments de réponse. Cette étude nourrie montre des convergences, au-delà des différences institutionnelles.

Ainsi la planification spatiale apparaît indispensable à l'échelle de l'aire urbaine afin d'en contrôler le développement. Ce dispositif est souvent complété d'un urbanisme de projets, qui met l'accent sur des actions structurantes dans des territoires prioritaires en vue d'un rééquilibrage interne de la métropole.

Paris s'est employé ces dernières années à contribuer à la réflexion sur la mise en œuvre des politiques métropolitaines. Cette étude constitue, dans cette optique, une source importante de références. Elle ouvre de nouvelles perspectives sur la question de la gouvernance de la métropole parisienne qui seront utiles à chacun d'entre nous, élus et acteurs du développement territorial.

Que les auteurs de ce passionnant travail en soient sincèrement remerciés.

* « Paris et les grandes agglomérations occidentales : comparaison des modèles de gouvernance », édition Ville de Paris Délégation générale à la coopération territoriale, 2003.

Londres



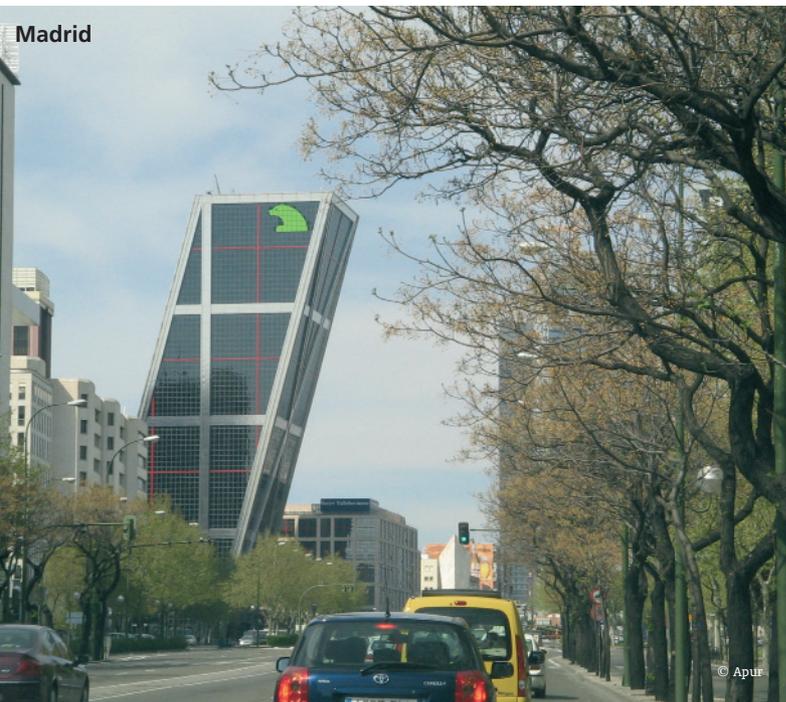
© Apur

Paris



© MCC-DU-J.Leroy

Madrid



© Apur

Berlin



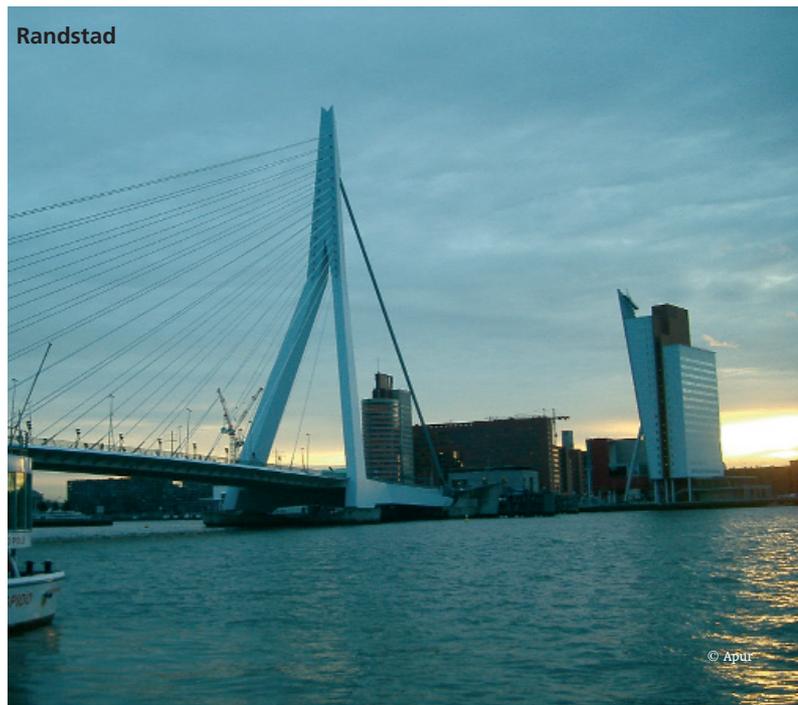
© Apur

Milan



© Apur

Randstad



© Apur

Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris, la Randstad

Regards croisés

La mondialisation s'est imposée dans l'organisation des territoires : partout dans le monde, de grandes métropoles ont émergé. Les relations entre ces métropoles sont intensifiées et sont souvent structurantes pour les territoires qui les entourent¹.

On peut considérer comme métropole une ville à la tête d'un réseau urbain, concentrant une population relativement forte, des fonctions de commandement et influençant l'organisation des activités sur un territoire plus vaste.

En Europe, celles qui ont leur place sur la scène mondiale sont moins d'une dizaine. On retiendra notamment avec Paris, Londres, Berlin, Madrid, la Randstad-Holland (Amsterdam-Rotterdam-La Haye-Utrecht) ou Milan.

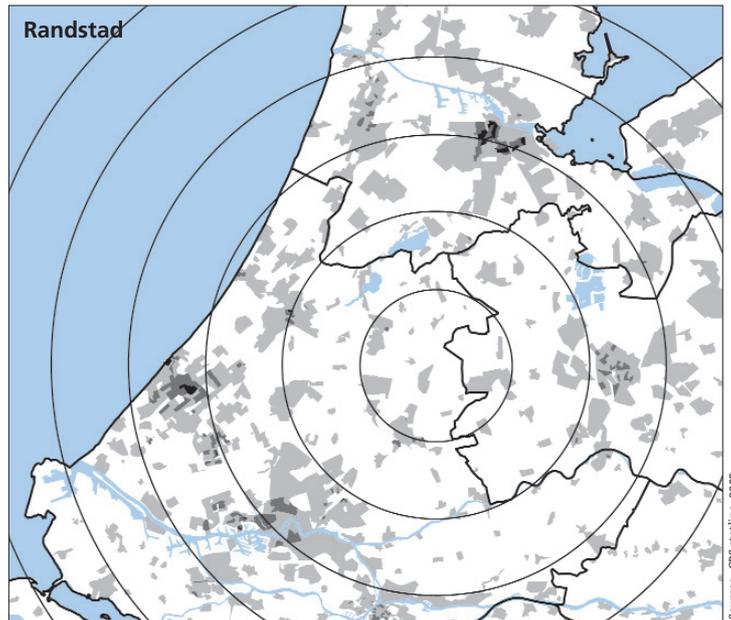
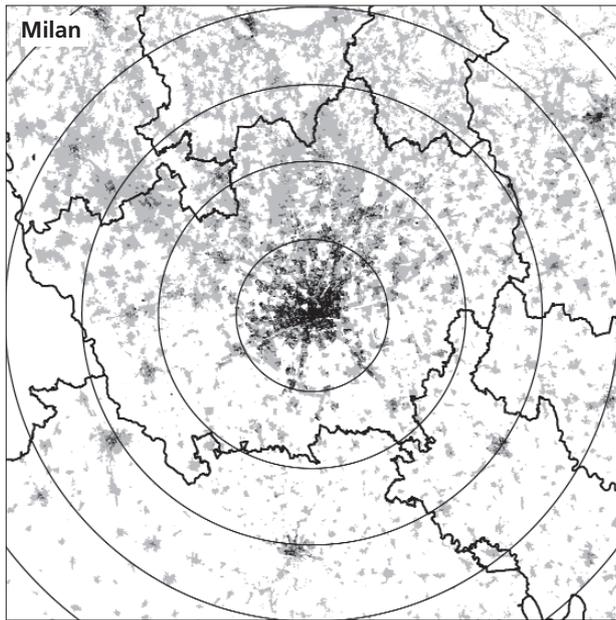
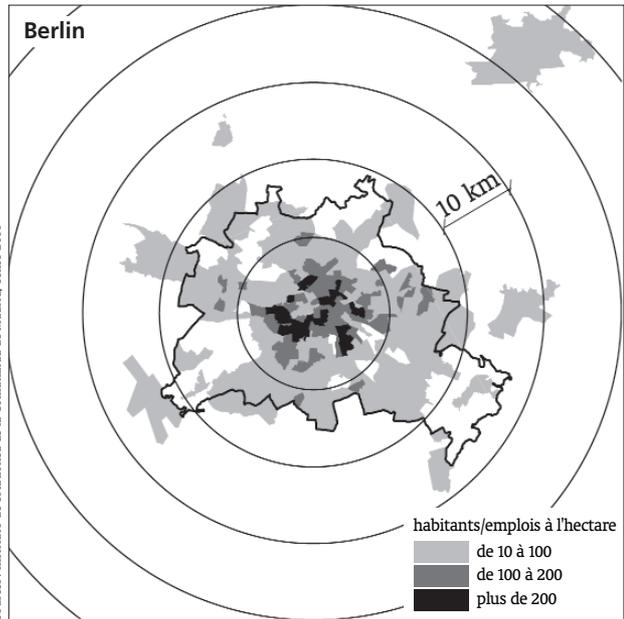
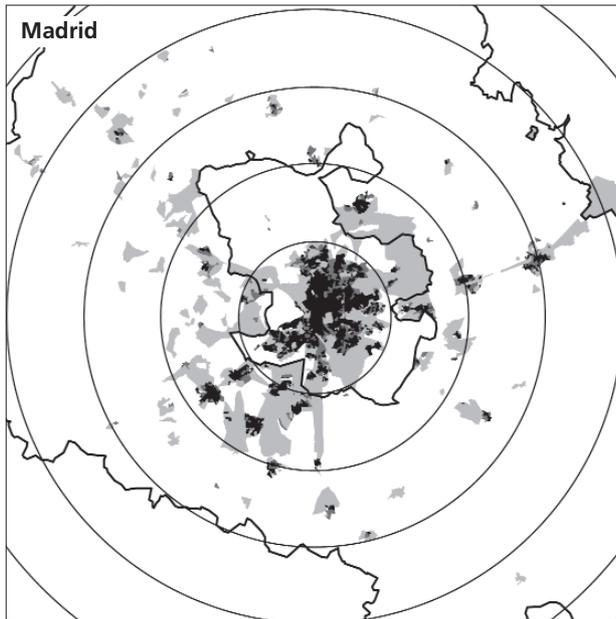
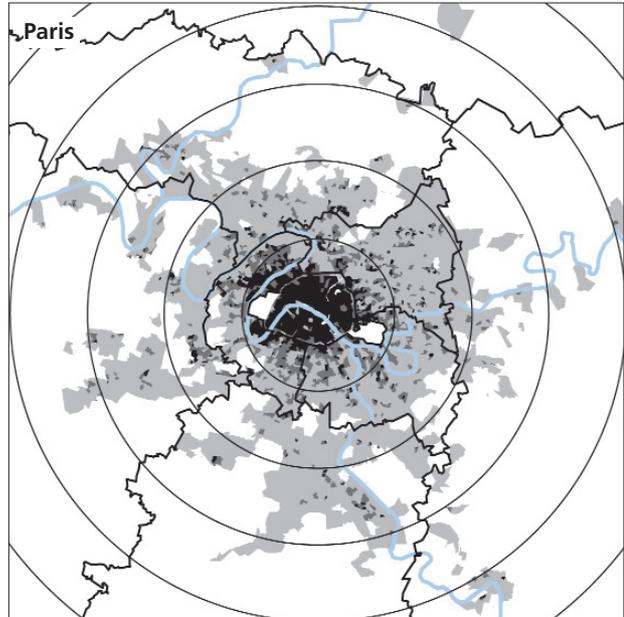
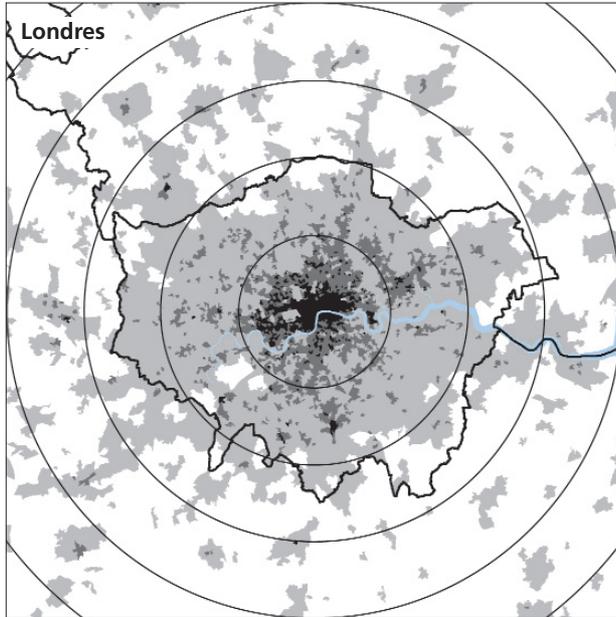
Contrairement aux métropoles américaines ou asiatiques, le développement des métropoles européennes a été largement planifié par la sphère publique, ce qui constitue le fil directeur de cette étude.

Elle propose une analyse comparative selon des enjeux thématiques et des politiques publiques qui accompagnent les mutations en cours. L'analyse porte sur les thèmes suivants : la gouvernance du développement économique, la fiscalité locale, les enjeux de l'eau, la gouvernance du logement, les inégalités sociales et territoriales, la question des zones sensibles, les politiques culturelles, le développement durable, les transports en commun, le renouveau du développement métropolitain.

Des différences...

L'histoire et la géographie marquent le développement des métropoles, qu'il s'agisse des destructions liées à la guerre (pour Berlin, Rotterdam, Londres), des clivages politiques (Berlin et la partition de l'Allemagne, Paris et la « banlieue rouge ») ou de la présence des fleuves qui génèrent des dynamiques différentes (richesse patrimoniale, puissance industrielle, ville nature...). De la même façon, les différences sont particulièrement lisibles

**« les processus
de transformation
ne se déroulent pas au même
moment, ni avec la même
intensité dans chaque
métropole »**

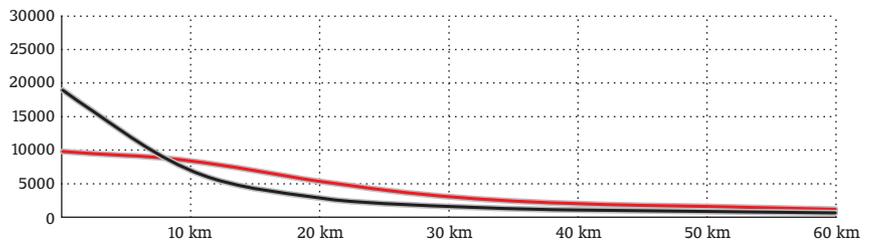


0 10 20 30 40 km

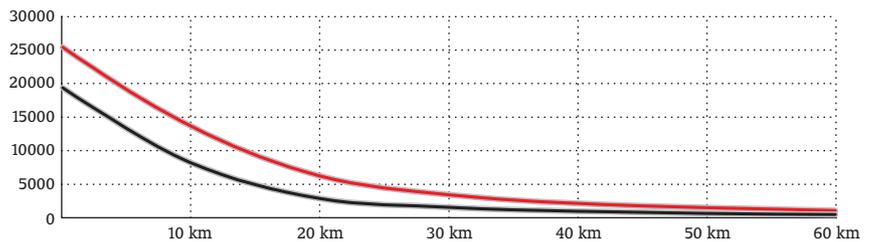
dans les formes d'habitat, plutôt individuel dans le nord de l'Europe et collectif dans le sud; la préférence affective allant généralement à la maison avec jardin et l'accession à la propriété. Les processus de transformation ne se déroulent pas au même moment, ni avec la même intensité dans chaque métropole, même si partout se dessine une nouvelle forme de villes « post-industrielles » structurées par de nouveaux réseaux, des échelles de développement, des formes urbaines et des hiérarchies nouvelles entre les territoires.

Densités
 au km² en fonction
 de l'éloignement
 des centre des villes
 — population
 — emplois

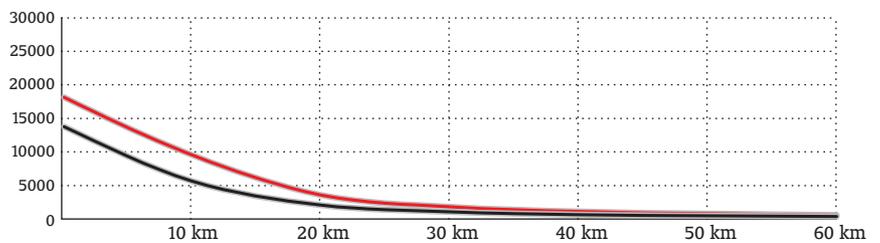
Londres



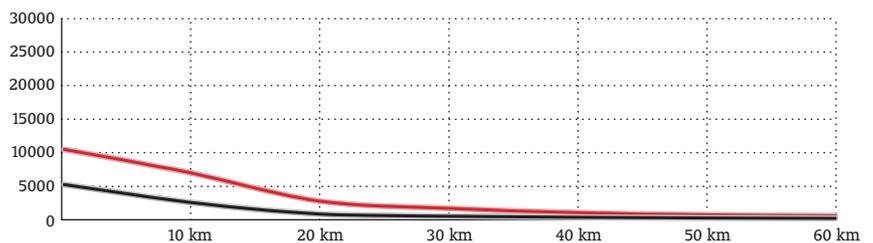
Paris



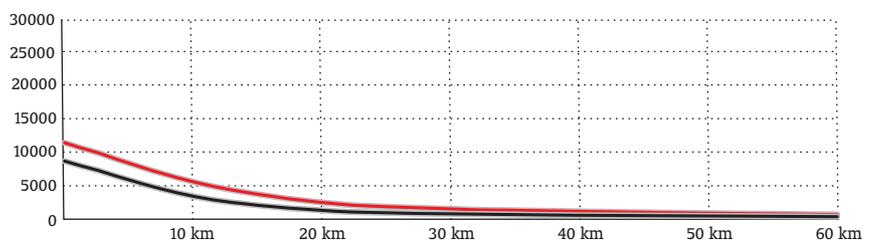
Madrid



Berlin



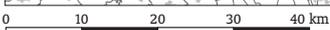
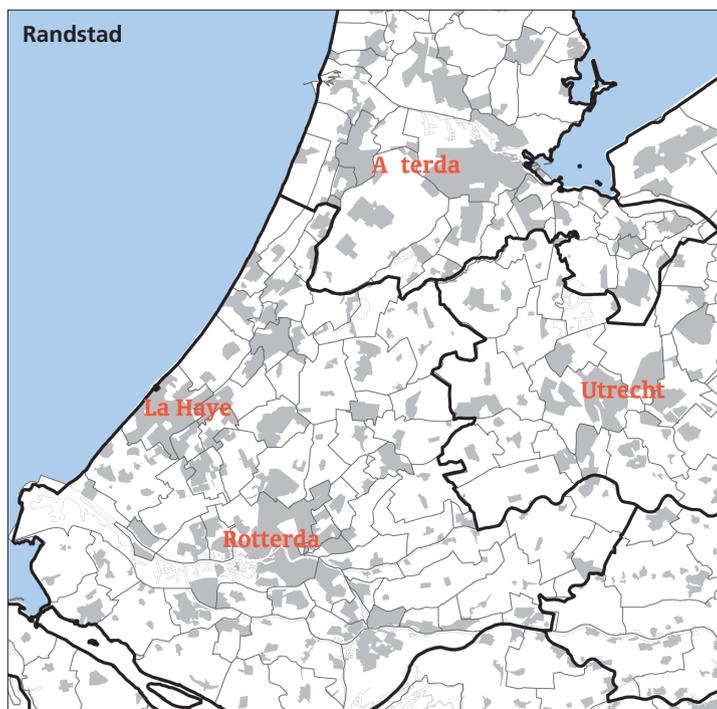
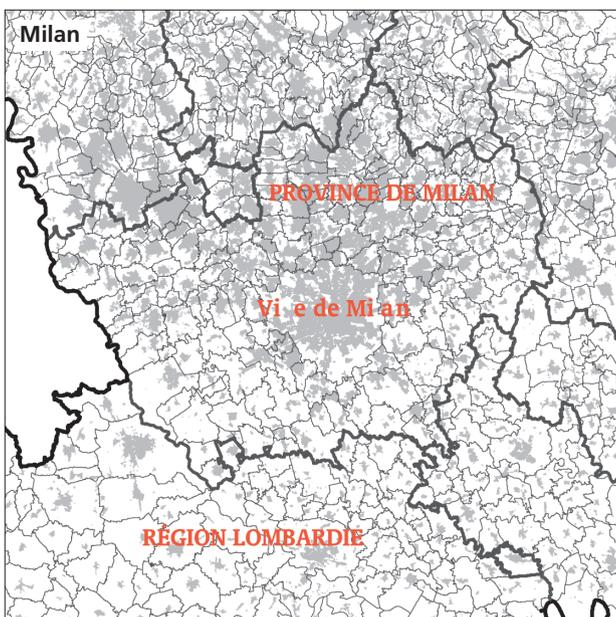
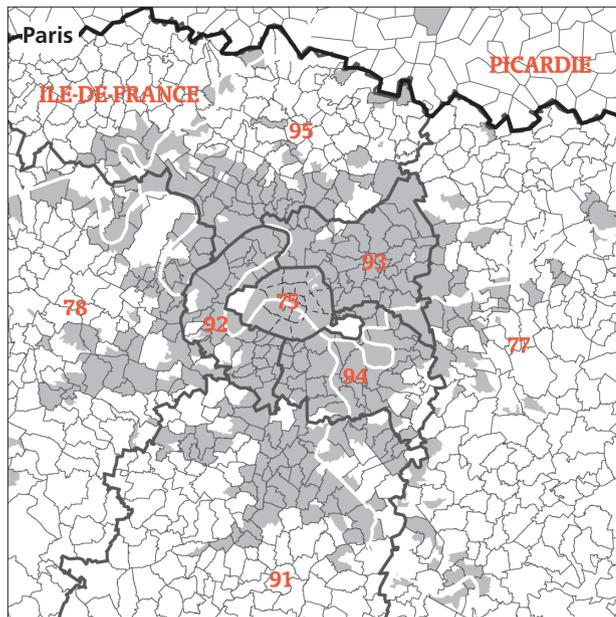
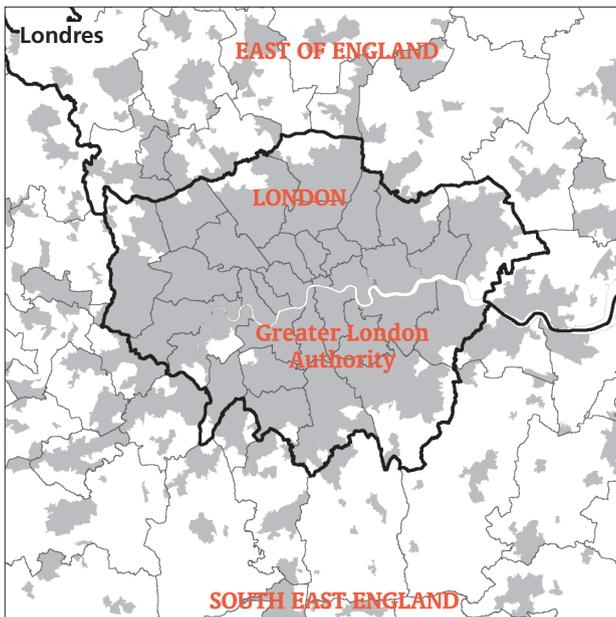
Milan



Densité humaine

(population + emplois)

Les graphiques montrent un modèle européen continental, avec un centre d'agglomération mixte et dense tant en population qu'en emplois. À l'inverse, Londres, New York, Tokyo et les grandes métropoles nord-américaines en général ont un centre plus dense en emplois qu'en population. Les cartes mettent en valeur l'exceptionnelle densité de Madrid, Milan et Paris, mais celle-ci chute rapidement au-delà d'un rayon d'une dizaine de kilomètres. À Londres et Berlin, les densités moyennes sont plus faibles dans le centre. Elles chutent moins brutalement en allant vers la périphérie. La Randstad, avec ses quatre villes principales, répond à un modèle différent: pas d'agglomération continue mais des villes plus petites et séparées par des espaces agricoles ou naturels.



...et des défis communs

Avec le développement des moyens de déplacement et l'internationalisation des outils de communication et de production, les métropoles européennes se trouvent confrontées à des défis communs. Par-delà leur particularisme, toutes doivent y répondre.

Il s'agit pour chaque métropole à la fois d'affirmer son dynamisme et son identité, de lutter contre les ségrégations sociales et territoriales et de développer une agglomération durable.

Affirmer le dynamisme et l'identité

Dans la concurrence que se livrent les métropoles, elles doivent renforcer leur image. Ainsi, Londres n'est plus associée à une figure industrielle. Elle est désormais une capitale mondiale de la finance. Une spécialisation qui l'expose davantage aux risques de crises qui traversent certains secteurs.

Milan évolue en s'appuyant sur ce qui a fait sa force : l'industrie. Capitale du design, elle a réalisé sa mutation en passant des grandes entreprises patronales à un tissu riche et diversifié de PME. La métropole fonctionne potentiellement comme un ensemble : au cœur, la diffusion et la valorisation ; en périphérie, la production diversifiée à haute valeur ajoutée. Mais, le manque de synergie avec des secteurs complémentaires, de type recherche-développement, l'expose à la concurrence d'autres métropoles.

La Randstad, « cœur administratif, culturel, social et économique des Pays-Bas », renforce une organisation historiquement établie qui répartit entre les quatre plus grandes villes le siège du gouvernement (La Haye), la puissance industrialo-portuaire (Rotterdam), le commerce et la culture (Amsterdam), les universités (Utrecht). Utrecht est aussi appelée à jouer un rôle de plateforme d'échanges entre les villes de la Randstad et celles du reste de la Hollande. Mais l'équilibre d'ensemble reste à trouver.

Découpages administratifs

Ces cartes montrent la grande fragmentation administrative à Paris et à Milan.

À Londres, Berlin et Madrid, il existe un périmètre institutionnel se rapprochant de l'agglomération morphologique : la Greater London Authority, le land de Berlin et Madrid Municipio.

La Randstad n'a pas d'existence institutionnelle propre. Son territoire est divisé entre quatre provinces et près de 180 communes.

	Paris	Londres	Milan	Madrid	Randstad				Berlin
Ville-centre	Ville de Paris	Inner London	Ville de Milan		Commune d'Amsterdam	Commune de La Haye	Commune de Rotterdam	Commune d'Utrecht	
	1 commune divisée en 20 arr.	14 boroughs			14 arrondissements	8 stadsdelen	11 deelgemeenten	10 wijke	
	105 km ²	320 km ²	182 km ²		219 km ²	98,2 km ²	304,24 km ²	99,32 km ²	
	2 168 000 hab.	2 765 975 hab.	1 303 437 hab.		741 329 hab.	475 959 hab.	582 827 hab.	283 893 hab.	
	1 653 000 emplois	2 100 000 emplois			3 385 hab./km ²	4 847 hab./km ²	1 919 hab./km ²	2 858 hab./km ²	
	20 648 hab./km ²	8 640 hab./km ²	7 162 hab./km ²						
Agglo. centrale	Paris + petite couronne	Greater London Authority	Province de Milan	Madrid Municipio	Stadsregio Amsterdam	Stadsgewest Haaglanden	Stadsregio Rotterdam	Bestuur Regio Utrecht	Land de Berlin
	4 départements (75, 92, 93, 94) et 124 communes (6,1 km ² et 51 241 hab. en moyenne)	33 boroughs (217 334 habitants et 48 km ² en moyenne)	189 municipalités (10,5 km ² et 20 553 hab. en moyenne)	1 municipalité, 128 barrios (quartiers)	15 municipalités	9 municipalités	17 municipalités	9 municipalités	23 districts
	762 km ²	1 578 km ²	1 984 km ²	607 km ²					892 km ²
	6 478 000 hab.	7 172 036 hab.	3 884 481 hab.	3 128 600 hab.	1 354 000 hab.	993 512 hab.	1 124 000 hab.	607 353 hab.	3 399 511 hab.
	3 585 000 emplois	3 600 000 emplois		1 792 887 emplois					1 352 253 emplois
8 501 hab./km ²	4 545 hab./km ²	1 958 hab./km ²	5 154 hab./km ²					3 812 hab./km ²	
Région métropolitaine	Région Ile-de-France	South East England (régions South East of England + East of England + GLA)	Lombardie	Comunidad Autonoma de Madrid	4 provinces réunies (Randstad élargie)				Land de Berlin + Land de Brandebourg
	1 281 municipalités	À cheval sur 3 régions, 148 local authorities	1 546 municipalités	179 municipalités (municipio)	4 provinces, 177 municipalités (moyenne : 42 849 habitants et 47 km ²)				2 Lands, 420 municipalités
	8 départements	3 régions	12 provinces		4 provinces				
	12 012 km ²	27 853 km ²	24 000 km ²	8 030 km ²	8 293 km ²				30 370 km ²
	11 577 000 hab.	18 558 168 hab.	9 545 441 hab.	6 008 183 hab.	7 584 274 hab.				5 947 283 hab.
	5 417 000 emplois	8 847 734 emplois		2 986 488 emplois					2 187 478 emplois
964 hab./km ²	666 hab./km ²	398 hab./km ²	748 hab./km ²	914 hab./km ²				196 hab./km ²	

Les périmètres en gris clair ne correspondent pas à des institutions existantes

Sources : **PARIS** : Chiffres de population issus des enquêtes annuelles de recensement 2004 à 2006, Insee - Estimations annuelles d'emplois, Insee. **LONDRES** : 2001 Census, Office for National Statistics. **MILAN** : Istat, 2007. **MADRID** : INE - Instituto Nacional de Estadística, Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. **RANDSTAD** : Centraal Bureau voor de Statistiek. **BERLIN** : Statistisches Bundesamt Deutschland 2006 / Statistisches Landesamt Berlin 2005.

« développer la mixité pour résoudre des déséquilibres sociaux et territoriaux »

Répondre aux ségrégations sociales et territoriales

Par ailleurs, développer la mixité pour résoudre des déséquilibres sociaux et territoriaux est devenu, dans toutes les métropoles européennes, un objectif largement partagé.

Dans l'agglomération parisienne, il s'agit de maintenir dans les centres urbains les classes modestes et moyennes et de développer le logement social là où il fait défaut.

Dans la Randstad, la mixité en matière d'habitat vise à maintenir et à faire revenir les populations aisées dans les villes où les logements sociaux ont été concentrés. Cette politique est au cœur des opérations de rénovation du parc social et de transformation des emprises industrialo-portuaires.

Le Grand Londres vise aussi une politique de rééquilibrage entre l'ouest, résidentiel aisé et tertiaire, et l'est, populaire et industriel. Ce rééquilibrage s'appuie sur des corridors de développement qui intègrent des aires stratégiques (*opportunity areas*) et des polarités fortes. C'est le cas de l'aéroport d'Heathrow, à l'ouest, et de Canary Warf, à l'est. L'Inner London, avec la City et Westminster, reste le point d'articulation de ces corridors, mais aussi le lieu où se concentre la plus forte pauvreté.

« prendre en compte mobilités et développements urbains sous l'angle de leurs impacts social, économique et environnemental »

Développer une ville durable

Les politiques urbaines engagées dans les métropoles doivent désormais prendre en compte les rapports complexes qui lient mobilités et développements urbains sous l'angle de leurs impacts social, économique et environnemental.

De 1960 à 1983, l'État néerlandais s'est donné pour but de limiter la concentration urbaine dans la Randstad en créant des villes nouvelles isolées, puis des villes satellites. Cette politique a eu des répercussions dans des villes comme Amsterdam qui a perdu 150 000 habitants entre 1965 et 1982. Les grands centres urbains, qui conservaient les emplois, ont subi la congestion automobile et la sous utilisation des équipements. Toutefois, dès les années quatre-vingt, l'État néerlandais a fortement réorienté sa politique vers la ville compacte (réduction des extensions urbaines, rénovation de centres, reconversion des friches industrielles, réhabilitation du parc public...).

À Londres, il s'agit aujourd'hui d'engager un renouvellement urbain à grande échelle, un resserrement de la ville sur elle-même qui marque un changement de politique par rapport au desserrement planifié depuis des décennies.

Enfin, à Madrid, depuis 10 ans, l'urbanisation du territoire s'amplifie avec un accroissement spectaculaire des zones périurbaines et suburbaines. Ainsi, la ville-centre connaît un déclin de population de 7 % alors que la périphérie de l'agglomération accueille 63 % de la croissance urbaine totale sur la même période. Ces extensions urbaines produisent essentiellement de la ville dense (habitat collectif) et s'appuient sur une politique volontariste de développement des transports en commun. Mais en même temps, l'extension du réseau autoroutier entraîne un développement préoccupant d'aires résidentielles suburbaines de faible densité ou très spécialisées (tertiaire, enseignement, loisirs).

« à Madrid, l'extension du réseau routier suscite des préoccupations vis-à-vis de l'étalement urbain »

Structures de gouvernance

« la Greater London Authority (GLA), véritable pouvoir d'agglomération centrale »

LONDRES Contrairement à la plupart des métropoles occidentales, la capitale du Royaume Uni n'a pas de ville-centre, ni de région correspondant à l'aire urbaine. Ce territoire est gouverné par une collectivité particulière représentant l'agglomération du Grand Londres, le Greater London

Authority (GLA), véritable pouvoir d'agglomération centrale, puisque le périmètre de l'agglomération morphologique ² déborde peu sur les deux régions voisines : East England et South-East England.

Le maire du Grand Londres est le seul élu au suffrage universel direct de toute l'agglomération. De ce fait, il bénéficie d'une légitimité et d'une visibilité exceptionnelles tant au sein de la métropole, qu'à l'international où il est perçu comme l'ambassadeur du grand territoire londonien. Le London Plan, véritable plan stratégique pour le Grand Londres adopté en 2004, comme la préparation aux JO de 2012, incarnent les ambitions de l'agglomération londonienne. Par ailleurs, Le Grand Londres est, comme les autres métropoles britanniques, couvert de très nombreuses structures de partenariat public-privé, soit opérationnelles, soit stratégiques, mais qui ne recouvrent que des fragments du territoire londonien.

La légitimité exceptionnelle du maire du Grand Londres est cependant contrebalancée par la forte présence de l'État ³ sur le territoire londonien, ainsi que par la présence des 33 collectivités de rang inférieur : la *City* ⁴ de Londres, et les 32 *boroughs* ⁵. Dans les faits la GLA intervient au niveau des politiques stratégiques et des projets inscrits dans le *London Plan*, et laisse aux *boroughs* la responsabilité des politiques d'intérêt local.

Ainsi les trois acteurs (GLA, État, *Boroughs*) entretiennent d'étroites relations qui sont à la fois institutionnalisées mais tiennent aussi beaucoup à la pratique anglaise du « partenariat ».

MADRID Capitale politique de l'Espagne depuis 1562, Madrid est indéniablement devenue la première métropole d'Espagne devant Barcelone et de ce fait la troisième de l'union européenne.

La métropole madrilène vit encore aujourd'hui une forte croissance de population (+ 17 % entre 1991 et 2001). Ainsi, la surface de sol urbanisé à Madrid a doublé en l'espace des 30 dernières années. La croissance prend la forme d'ouverture à l'urbanisation de grands territoires bien desservis par les transports en commun au sein de la ville de Madrid (158 km de métro ont été réalisés en 12 ans soit 13 km annuels) tandis que, dans les communes périphériques, le développement urbain se fait de manière anarchique et non contrôlé.

Deux acteurs principaux se partagent le leadership métropolitain : la région de Madrid, la **Comunidad Autonomia de Madrid**, Communauté Autonome de Madrid (CAM) ⁶ et la ville centre de la métropole : **Madrid Municipio**. Le territoire de la CAM correspond à peu près à l'aire urbaine de Madrid. La CAM représente l'équivalent d'un État fédéré dans un pays fédéral. Elle dispose d'une assemblée élue au suffrage universel direct à la proportionnelle pour 4 ans avec un Président, véritable Premier ministre qui nomme son gouvernement. La CAM dispose de nombreuses compétences (transport, santé, éducation, culture, recherche, développement économique, etc.) et détient notamment un pouvoir législatif. Elle dispose aussi d'une position hiérarchique par rapport aux communes.

La ville centre ⁷, Madrid Municipio, a aussi une assemblée élue au suffrage universel direct à la proportionnelle pour 4 ans, avec un Maire. En 2006, la « loi de capitalité » (loi régionale) accorde plus de compétences et de ressources à la Ville de Madrid pour lui permettre de remplir son rôle de capitale.

Les relations entre les deux institutions puissantes ont évolué. Jusqu'en 2003, la CAM, forte de leaders politiques dynamiques détenaient le leadership. Elle a ainsi favorisé et soutenu la mise en place du « métro SUR », qui dessert 6 villes satellites de Madrid afin de briser la centralité

« la croissance prend la forme d'une ouverture à l'urbanisation de grands territoires »

« la Communauté autonome de Madrid (CAM), outre ses relations avec la ville-centre, doit aussi gérer les 178 communes de son territoire qui vivent des développements urbains puissants... et ce en l'absence de schéma directeur régional »

« cette métropole est en fait un réseau polycentrique de villes »

« une action interministérielle coordonnée, conjuguée à l'agenda 2040 qui fixe des priorités sur le long terme »

fonctionnelle de Madrid. Depuis 2003, les assemblées des deux institutions ont été renouvelées et c'est plutôt la nouvelle équipe du Municipio de Madrid qui affiche son leadership. Par exemple, c'est elle qui porte ou a porté les différentes candidatures madrilènes au Jeux Olympiques de 2012 puis de 2016.

La Communauté autonome de Madrid, en plus de ses relations avec la ville centre, doit aussi gérer les 178 communes de son territoire qui vivent des développements urbains puissants. En l'absence de schéma directeur régional – dont l'élaboration ou la validation a été sans cesse décalée ces dernières années – il semblerait que la CAM qui est censée valider les plans d'aménagement des communes, ne coordonne pas le développement urbain de la région madrilène mais essaie de suivre le rythme effréné de croissance qui a caractérisé Madrid et les communes alentours depuis quelques années, sans pour autant contrebalancer l'accroissement des inégalités sociales et territoriales.

La RANDSTAD (Conurbation en Néerlandais) ne correspond pas à une entité administrative. Dépourvue de ville centre, son cœur est protégé de l'urbanisation. Cette métropole est en fait un réseau polycentrique de villes parmi lesquelles figurent 9 des 10 municipalités les plus riches du pays. La Haye a le statut de capitale politique du pays, Amsterdam en est le cœur économique, Rotterdam est le premier port européen et Utrecht le principal centre universitaire.

D'un point de vue institutionnel et identitaire elle n'a pas d'existence propre. En revanche, elle se situe sur un territoire hérité de la géographie et d'une volonté forte d'y établir des lieux de vie et d'activités humaines. Cette entreprise titanique, qui a largement permis de dompter la nature, a laissé en héritage un État fort, au rôle toujours prépondérant. L'État, à travers le programme prioritaire pour la Randstad (UPR) qui a mis en place une action interministérielle coordonnée, conjuguée avec l'agenda 2040 qui fixe des priorités sur le long terme, garde la main sur la programmation stratégique de la région. L'essentiel des pouvoirs juridiques, politiques et financiers est ainsi exercé par le gouvernement central. Le principe de subsidiarité est appliqué pour savoir quel niveau est le plus à même de résoudre une problématique donnée et désamorcer les conflits. De plus, il existe une forte culture politique de la concertation aux Pays-Bas.

Les municipalités jouent elles aussi un rôle important puisqu'elles ont la compétence de principe en matière d'urbanisme, et que celle-ci a été élargi ces dernières années. Elles sont dirigées par un conseil élu par le peuple et par un *burgemeester*, qui est proposé par le ministre de l'Intérieur et nommé par la Couronne, par décret royal, pour un période de six ans. Le bourgmestre préside le conseil municipal sans en faire partie. Il est assisté par les *wethouders* (adjoints au maire) qui sont eux nommés par le conseil municipal.

Troisième échelon administratif, **les provinces** ont des compétences et des moyens limités. Chaque province est gouvernée par un commissaire de la Reine nommé par le souverain et possède son parlement local, les Etats provinciaux. Elles disposent surtout de pouvoirs administratifs qui assurent la liaison entre l'État et les communes.

Enfin, de nombreux regroupements de municipalités, qui gagnent en importance, morcellent encore un peu plus un territoire où souvent les villes semblent être davantage concurrentes que complémentaires.

« chacun peut ainsi suivre sa propre stratégie, ce qui ne va pas sans poser des problèmes en termes de leadership et de fragmentation du processus décisionnel »

« quatre niveaux institutionnels recouvrent la métropole milanaise : les communes, la Province de Milan, la région Lombardie et l'État italien »

BERLIN Redevenue, depuis 1990, la capitale de l'Allemagne, Berlin semble aujourd'hui en plein marasme économique, contrecoup de la réunification, malgré une scène culturelle effervescente. La métropole fonctionnelle déborde largement au-delà des frontières du *Land* de Berlin (892 km²) pour former une ceinture urbanisée, dite *Speckgürtel* sur le territoire du très rural *Land* du Brandebourg qui l'entoure. Suite à l'échec du référendum de 1996 qui proposait la fusion entre les *Länder* de Brandebourg et de Berlin, une aire technocratique de planification a été mise en place, la « zone d'influence directe ». Celle-ci intègre 210 communes (le Brandebourg en compte 420), parmi lesquelles la plus grande est celle de Postdam (130 000 habitants). Cet échec est lié à une méfiance réciproque. Les communes autour de Berlin craignent de tomber sous la domination de la puissante ville de Berlin. Berlin accuse le Brandebourg de lui faire une concurrence déloyale grâce à une fiscalité attractive pour les entreprises et les plus fortunés tout en profitant des infrastructures de la ville centre que Berlin peine à financer.

Berlin est donc à la fois un **État fédéré** à part entière (*Land*) et une ville, ce qui lui permet de cumuler d'importantes compétences (tout ce qui n'est pas réservé à l'État fédéral) difficiles à financer (une dette de plus de 60 milliards d'euros pour un budget annuel de 20 milliards d'euros).

La ville de Berlin est dirigée par un Maire-dirigeant (*Regierender Bürgermeister*) et un Sénat de 8 membres indépendants, nommés par le parlement du *Land* (monocaméral, composé de 130 députés élus pour cinq ans), et qui ont chacun un portefeuille et une administration. Chacun peut ainsi suivre sa propre stratégie ce qui ne va pas sans poser des problèmes en termes de leadership et de fragmentation du processus décisionnel. D'autant que les maires d'arrondissement sont élus au suffrage universel ce qui leur confère une certaine légitimité et leur permet de s'opposer, lorsqu'ils ont le soutien de la population, au Sénat et au Maire.

MILAN Centre industriel, commercial, financier et universitaire, Milan est la capitale économique de l'Italie. Elle en est aussi l'agglomération la plus importante sur le plan démographique⁸. Les tendances démographiques actuelles témoignent, cependant, d'une diminution de la population de la ville centre au profit des autres communes de la province et de l'ensemble de la région Lombardie. La province se compose de 189 municipalités (une nouvelle Province, Monza, verra le jour en 2009, si bien qu'elle n'en comptera plus que 136 à cette date) dont Milan représente la principale. La population active s'élève à 1,6 millions de personnes. Aujourd'hui, Milan est le premier centre bancaire italien et le quatrième centre financier européen tout en conservant son statut de cœur industriel de l'Italie.

Quatre niveaux institutionnels recouvrent la métropole milanaise : **les communes, la Province de Milan, la Région Lombardie et l'État italien**. La Ville de Milan est dirigée par un Maire élu au suffrage universel direct et elle est l'institution la plus puissante d'un point de vue politique et financier (son budget atteint 14,7 milliards d'euros – principalement d'investissement – contre seulement 1,15 milliards pour la Province). Sur le plan juridique, la Région de Lombardie détient de nombreuses compétences, mais sur le plan pratique, elle a dû en déléguer l'administration aux communes. Son budget est de 21,5 milliards d'euros (principalement de fonctionnement). Par ailleurs, la société civile est en général peu impliquée dans la prise de décision.

Il existe un plan territorial de la Province de Milan. La Province revendique au travers de ce document un rôle important dans la délimitation des

différentes zones qui composent son territoire. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un schéma, mais d'une sorte de charte ou de vision fondée sur un appel à projet. La coopération est difficile entre les différentes collectivités locales : Les communes développent leurs propres projets et organisent des regroupements au sein de l'aire métropolitaine. Cette situation d'éclatement et de démembrement de la métropole, dépourvue de pouvoir politique fort, explique une certaine lenteur dans la mise en œuvre des grands projets de planification stratégique et de développement.

La METROPOLE PARISIENNE bénéficie d'une forte attractivité et d'une bonne image à l'international, notamment par son économie diversifiée et sa qualité de vie. Elle souffre néanmoins d'inégalités sociales et territoriales qui se sont renforcées durant les dernières décennies. On distingue l'aire urbaine⁹, qui s'étend sur 14 500 km² et compte 11,7 millions d'habitants, l'agglomération¹⁰, qui dénombre 10,1 millions d'habitants et 4,8 millions d'emplois sur 2 700 km² et le cœur d'agglomération¹¹ dense, qui totalise 6,8 millions et 3,6 millions d'habitants sur 730 km².

On constate un empilement des niveaux de collectivités : Région, départements, intercommunalités, communes. **La Région Ile-de-France**¹² couvre un territoire moins vaste et décentré par rapport à l'aire urbaine. Elle joue un rôle stratégique en matière d'aménagement du territoire, avec l'élaboration du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF), et de transports urbains avec le pilotage du Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF). Les 8 départements qui la composent, sont principalement compétents en matière sociale, tandis que les 1 281 communes d'Ile-de-France, d'une superficie moyenne de seulement 9 km²¹³, ont des pouvoirs importants, notamment en matière d'urbanisme. La Ville de Paris fait figure d'exception : elle est à la fois ville et département, même si son territoire dont les limites remontent aux années 1860, est très restreint (105 km²). Ce « millefeuille administratif », qui multiplie les échelles de décision, rend plus difficile l'émergence d'orientations fortes pour l'aménagement du territoire. ■

« l'empilement des niveaux de collectivités région, départements, communes »

1 – A l'échelle planétaire, on considère comme métropole une ville de plusieurs millions d'habitants (l'ONU retient le chiffre de huit millions) regroupant d'importants centres de décision, de gestion ou de transport.

2 – Voir définitions en page 132 du présent ouvrage.

3 – L'État est représenté par une administration centrale puissante et par le Government Office for London (GOL), sorte de mini-préfecture ayant en charge les politiques de l'État sur le Grand Londres, ainsi que les relations technico-administratives avec les acteurs publics londoniens. En 2007, le GOL gère plus de 40 programmes, les fonds structurels affectés au Grand Londres et bon nombre de subventions étatiques.

4 – La City of London, située dans le cœur de Londres, est une collectivité locale particulière. Elle ne couvre qu'un petit territoire de 290 hectares, soit environ la superficie des 1^{er} et 2^e arrondissements de Paris. Elle regroupe l'hyper centre bancaire et le principal quartier des affaires londonien. Elle compte environ 312 200 emplois pour seulement 7 200 habitants. La City est dirigée par un conseil, Corporation of London, dont la forme n'a pratiquement pas changé depuis le Moyen

Âge. Ce conseil est élu à la fois par les résidents et par les entreprises.

5 – Les *boroughs* sont des acteurs puissants, car ils cumulent les compétences des communes et des comtés, et sont des collectivités de gestion importantes qui exercent leur responsabilité dans les domaines suivants : le logement, les services sociaux, l'entretien des voies publiques, l'enseignement, l'état-civil, la collecte des ordures ménagères. Ils sont dirigés par un conseil (*council*) élu tous les quatre ans dont le représentant est le chef du parti politique majoritaire. Les 12 *boroughs* centraux additionnés à la City correspondent à la ville historique de Londres, Inner London, qui n'a plus aucune réalité administrative aujourd'hui. Le *boroughs* moins peuplé est celui de Kingston, avec 148 000 habitants, et le plus celui de Barnet, avec 314 000 habitants.

6 – Son territoire, qui couvre 8 030 km², est divisé en 179 municipalités. Il comprend environ 6 millions d'habitants pour 3 millions d'emplois.

7 – *Madrid Municipio*, avec 2,9 millions d'habitants, est la première ville d'Espagne et représente environ la moitié de l'aire urbaine. Elle couvre 607 km² et représente à peu près l'agglomération.

8 – La province de Milan compte 3,869 millions d'habitants en 2006, alors que la ville-centre de Milan en compte 1,303 million.

9 – Aire urbaine : ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes dont au moins 40 % de la population ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci (Insee).

10 – Agglomération : zone bâtie s'étendant sur plusieurs communes où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres (Insee).

11 – Cœur d'agglomération dense : 80 habitants et emplois à l'hectare (défini dans le projet de Schéma directeur de la Région Ile-de-France).

12 – La région Ile-de-France regroupe 8 départements sur 12 072 km², dont 80 % sont des espaces naturels (6 870 km²) et des forêts (2 800 km²).

13 – La taille moyenne des 1546 communes en Lombardie est de 15,5 km², celle des 179 communes de la région madrilène de 46 km², celle des 177 communes de la Randstad de 47 km².

THÈMES D'ANALYSE

Mettre en perspective enjeux et outils de gouvernance

Dix enjeux urbains majeurs ont été identifiés. Chacun a fait l'objet d'une analyse comparative permettant d'apprécier comment de grandes métropoles européennes ont choisi d'y répondre, avec plus ou moins de succès.

- **Le développement économique** est un enjeu central pour toutes les métropoles dans la mesure où il est devenu le principal vecteur d'échanges entre elles et où la création de richesses est un préalable nécessaire à la réalisation de nouveaux projets ambitieux comme la création d'infrastructures de transports et la résorption des inégalités. Cette problématique est développée par Christian Lefèvre.
- **La fiscalité** est la principale ressource pour la mise en place des politiques publiques locales. En fonction des champs d'application, de son échelle de captation, des niveaux d'imposition et de son éventuelle péréquation, elle est potentiellement un levier du développement économique durable, d'un urbanisme maîtrisé et de la lutte contre les inégalités. Une contribution de Vincent Renard en clarifie les enjeux.
- **La politique de l'eau** pose la question du niveau de mise en commun des réseaux urbains. Cette problématique environnementale concerne les grandes métropoles mais aussi leur « hinterland ». Bernard Barraqué et Alexis Narcessian explorent les échelles d'intervention des pouvoirs publics.
- **Le logement.** Dans un contexte de pénurie en Europe (à l'exception de Berlin) et de renchérissement de son coût, le logement est un enjeu majeur puisque révélateur de dysfonctionnements structurels qui pénalisent la région. Laurent Ghekière propose son éclairage sur cette question prioritaire.
- **La réduction des inégalités urbaines et de la ségrégation** est un enjeu central des politiques publiques en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Edmond Préteceille a développé ce thème.
- **Les politiques envers les quartiers prioritaires,** appelées en France « Politique de la ville », visent à lutter contre les processus de ségrégation et surtout contre ses conséquences. Hervé Vieillard-Baron présente cette thématique.
- **La culture** participe de la cohésion sociale d'une ville ainsi que de son image internationale, notamment en tant que facteur d'attractivité touristique. Fabrice Raffin en donne une analyse.
- **Le développement durable et la lutte contre le changement climatique** sont devenus en quelques années des enjeux centraux du processus de métropolisation. Les problématiques qui en découlent ont changé le regard sur la ville du 21^e siècle. Marie Chéron, Jean-Pierre Piéchaud et Pierre Radanne proposent au nom de l'association 4D leur lecture de cette problématique.
- Dans le cadre d'une réflexion globale sur la mobilité des personnes et des biens, le développement **des transports en commun** est essentiel pour répondre à des préoccupations écologiques, économiques, mais également sanitaires et sociales. Il s'agit de la principale solution pour éviter la congestion des grandes métropoles. Cécile Diguët a traité cette question.
- **Des stratégies d'action territoriales** donnent corps, enfin, à ces approches sectorielles et les articulent pour valoriser les territoires et résoudre leurs tensions internes. Une planification spatiale, coordonnée à l'échelle métropolitaine, s'appuie sur un urbanisme de projets, moteurs des transformations, d'échelle variable, souples et réactifs. C'est autour de ces deux pôles de l'action que Frédéric Bertrand et Yannick Beltrando évoquent les questions de gouvernance, de centralités, de mixité et de densité pour produire une ville compacte, durable et accueillante.
- En annexe, Michel Salem-Sermanet **livre une contribution sur le Grand Londres**, où la construction de logements a pu être fortement relancée malgré un contexte très contraint en termes de disponibilité et de coût du foncier. En complément, Murielle Arzac, Thomas Fredet et François Mohr proposent **une cartographie et des définitions** ciblées utiles à la lecture de cet ouvrage.



Le Tower Bridge et le siège de la GLA à Londres

© Apur

La gouvernance du développement économique

Christian LEFÈVRE

Christian LEFÈVRE
Professeur à l'université de Paris VIII et chercheur
au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés
(LATTS). Domaines : sciences politiques, sociologie,
aménagement, action publique locale,
gouvernance, gouvernement métropolitain,
planification stratégique, etc. Responsable
de « Stratégies métropolitaines » du master
de l'Institut français d'urbanisme (IFU).
Auteur de *Métropoles ingouvernables :
Les villes européennes entre globalisation
et décentralisation (Elsevier, 2002), Horizons
métropolitains (avec Bernard Jouve, Presses
polytechniques et universitaires romandes, 2004),
Paris et les grandes agglomérations occidentales
(Extramuros, 2004) et Strategie internazionali
delle città : dieci metropoli a confronto
(avec Ernesto d'Albergo, Il Mulino, 2007).*

**« l'État demeure un acteur
central, notamment
dans le domaine économique
et a fortiori dans une région
capitale »**

**« dans les États fédéraux
(Allemagne) ou quasi fédéraux
(Espagne), l'État national
intervient peu par rapport
aux États fédérés »**

En matière de gouvernance du développement économique, des points saillants émergent de la comparaison entre les métropoles. Comment s'y articulent le rôle de l'État, celui des acteurs publics et privés, sociaux ou politiques, ainsi que les liens entre les pôles centraux et la totalité de la métropole ? Retour sur la diversité des systèmes d'acteurs, sur leurs limites et leurs potentialités.

La présence de l'État et la nature de son intervention

Le processus de globalisation en cours n'a pas réduit le rôle et la place de l'État dans la gouvernance des métropoles. Au contraire, l'État demeure un acteur central, notamment dans le domaine économique et a fortiori dans une région capitale dont il ne peut se désintéresser. Tout d'abord, il est le grand légitimateur, celui qui produit des lois, des cadres juridiques s'imposant aux collectivités locales et à l'ensemble des acteurs de la métropole. En deuxième lieu, il intervient par ses propres politiques. En troisième lieu, il est souvent présent dans le développement économique par ses agences et ses entreprises. Enfin, ses ressources financières demeurent essentielles pour assurer le développement, en particulier concernant les infrastructures et les équipements.

Dans les États fédéraux (Allemagne) ou quasi fédéraux (Espagne), l'État national intervient peu par rapport aux États fédérés. Ce sont ces derniers qui agissent en tant qu'État national par leurs règles constitutionnelles, les politiques mises en œuvre, leurs instruments opérationnels et leurs ressources financières. À Berlin, les deux *Länder*, le Brandebourg et le *Land* de Berlin, dominant, voire écrasent le système d'acteurs. Ces deux *Länder* sont au centre des politiques de développement économique, à travers notamment leurs ministères des Finances et de l'Économie, du développement urbain et de la planification. Cette puissance et cette centralité sont ici d'autant plus vraies que Berlin est une ville-*Land*, cumulant ainsi le pouvoir de deux collectivités territoriales. À Madrid, la Communauté autonome de Madrid (CAM) est l'acteur fort du système de gouvernance. Sa puissance financière de plus de 19 milliards d'euros, ses compétences, son contrôle juridique sur l'organisation territoriale de la métropole, sa participation dans de nombreux opérateurs de réseaux (comme le consortium des transports), son omniprésence en matière de développement par ses

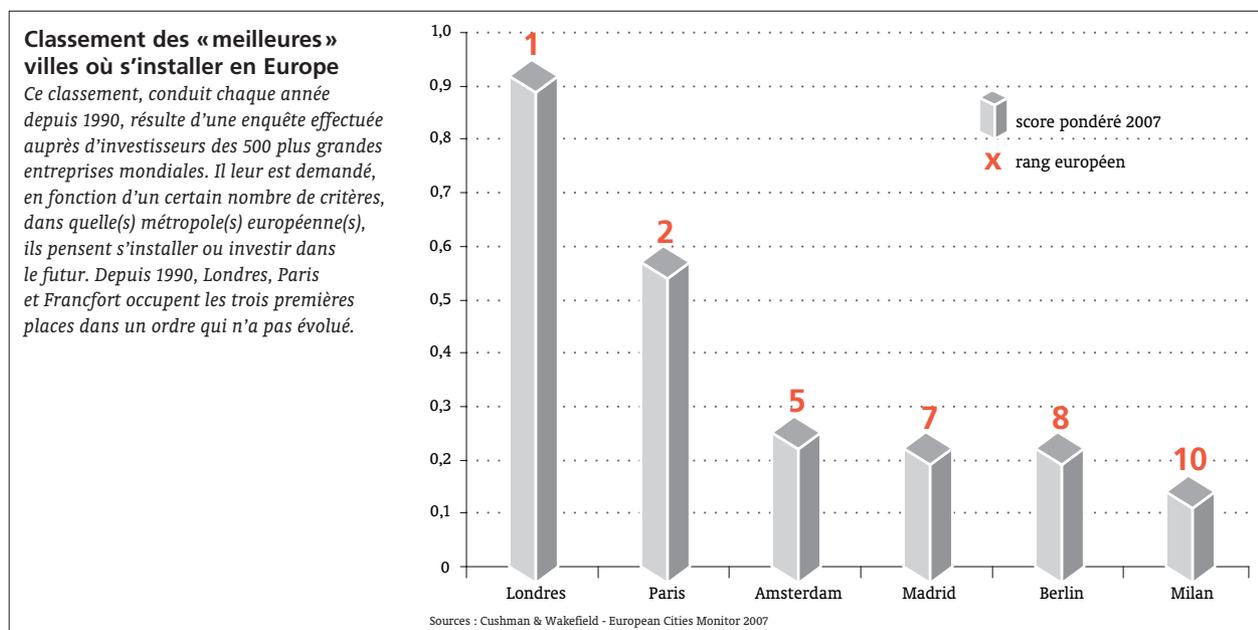
« dans la Randstad, l'État participe à de nombreuses structures de développement dans le cadre d'un partenariat public-privé »

financements et ses structures comme l'Imade (Institut de développement régional) en font le leader du développement économique.

Dans les métropoles des États unitaires (Londres, la Randstad, Milan), c'est l'État national qui est très présent, encore que, dans certains pays comme l'Italie, l'histoire nationale et le processus chaotique de décentralisation, en cours, accordent un rôle important aux régions. À Londres, l'État est particulièrement fort et centraliste. Il est tout d'abord celui qui a voulu une autorité du Grand Londres (Greater London Authority – GLA), avec des compétences stratégiques. Il intervient ensuite directement par la préfecture de Londres (Government Office for London – GOL) et par bon nombre de ministères. Il est incontournable pour la réalisation des grandes infrastructures de transport comme Crossrail, qu'il vient d'autoriser. Il participe enfin à de nombreuses structures de développement dans le cadre d'un partenariat public-privé et en pilote plusieurs, tel que c'est le cas pour les Jeux olympiques (Urban Development Corporations).

La Randstad est à bien des égards un concept produit par l'État néerlandais. C'est du reste le seul acteur qui appréhende ce territoire à travers des commissions, des groupes de travail internes dans plusieurs ministères et, plus récemment, l'UPR (Programme prioritaire pour la Randstad), établi par le ministère de l'Économie. Ensuite, l'État participe à un grand nombre de structures de réflexion multi-partites concernant la Randstad. Il intervient aussi par le biais d'agences de développement, comme le Schiphol Group sur le territoire de l'aéroport de Schiphol. Enfin et surtout, il est le principal financeur sur ce territoire, de par la forte centralisation fiscale et financière du pays.

À Milan, la situation est quelque peu différente car l'État italien est moins centralisateur. Pour autant, il demeure un acteur important, notamment par ses soutiens financiers divers établis dans des programmes de développement (régénération urbaine, pactes territoriaux, etc.).



La structuration des acteurs économiques

« les acteurs publics ont besoin d'avoir des interlocuteurs stables, fiables, représentatifs et cohérents, avec lesquels ils vont pouvoir élaborer et mettre en œuvre des politiques »

La participation des acteurs économiques s'avère toujours nécessaire pour apporter des ressources, cognitives et financières, qui permettront de produire des stratégies partagées et des actions communes sur des territoires. Cependant, pour que les acteurs économiques jouent un tel rôle, il faut qu'ils soient organisés. En effet, les acteurs publics ont besoin d'avoir des interlocuteurs stables, fiables, représentatifs et cohérents, avec lesquels ils vont pouvoir élaborer et mettre en œuvre des politiques. Ici, une fragmentation des milieux économiques apparaît préjudiciable à leur capacité à jouer un rôle de partenaire efficace.

À Londres et à Madrid, une bonne structuration des acteurs économiques en a fait des partenaires efficaces du développement économique. Il n'en est pas complètement de même à Milan ou dans la Randstad.

À Londres, depuis la fin des années 1990, la quasi-totalité des entreprises sont représentées à travers quatre structures : la City Corporation, collectivité locale originale qui administre l'hyper centre de Londres (le Square Mile) et qui représente les firmes de la finance ; la Chambre de commerce de Londres (LCCI), qui regroupe sur une base volontaire plusieurs milliers d'entreprises, principalement des PME ; la section londonienne de la Confederation of Business Industry (CBI), l'équivalent du Medef et qui est la voix des grandes firmes nationales ; enfin London First, association volontaire des grandes firmes ouvertes à l'international. CBI London, London First et la LCCI ont formalisé leurs relations en créant le London Business Board (LBB) en 2000. Le LBB et la City Corporation rencontrent régulièrement les milieux politiques, notamment le maire, et participent activement à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies de la GLA. Ils sont présents dans de nombreuses structures de partenariat public-privé.

À Madrid, les milieux économiques sont eux aussi bien structurés. Deux organismes les représentent principalement : la Chambre de commerce et d'industrie de Madrid (CCIM) et la Confédération entrepreneuriale et indépendante de Madrid (CEIM). La CCIM regroupe plus de 370 000 entreprises, principalement des PME. Quant à la CEIM, il s'agit d'une structure qui rassemble plus de 140 associations d'entreprises, fédérations et confédérations sectorielles et territoriales. À eux deux, ces organismes sont la voix des milieux économiques. Par leur participation à de nombreuses structures d'administration, de gestion et de réflexion sur la métropole, en partenariat avec la Communauté autonome de Madrid (CAM), ils jouent un rôle essentiel dans la gouvernance du développement économique madrilène.

« à Milan, les milieux économiques sont très fragmentés et parviennent difficilement à parler d'une seule voix »

À Milan et dans la Randstad, la situation est tout autre. À Milan, les milieux économiques sont très fragmentés et parviennent difficilement à parler d'une seule voix ou à développer des positions cohérentes, ce qui fait qu'ils ne sont pas des partenaires toujours très efficaces. Il y a d'une part des oppositions entre les PME et les grandes firmes qui se traduisent par des conflits entre les principales unions patronales (API pour les PME et Assolombarda pour les grandes entreprises). D'autre part, les entreprises elles-mêmes sont également représentées par d'autres unions patronales et des associations territoriales. Au niveau métropolitain, les milieux économiques sont pourtant structurés mais, contrairement à Madrid ou Londres, cette structuration s'effectue à travers une pluralité

d'organismes, ce qui paradoxalement contribue à la fragmentation du système de représentation.

Dans la Randstad, le polycentrisme de la région urbaine se retrouve dans les structures de représentation des milieux économiques. Ainsi, il y a quatre chambres de commerce qui fonctionnent encore de manière relativement indépendante, malgré la création récente d'une structure régionale. Du côté des unions patronales, on retrouve la classique opposition entre les organismes des PME et des plus grandes firmes, auxquels viennent s'ajouter ici ceux des milieux agricoles et ruraux, du fait de l'existence du « cœur vert » au centre de la Randstad. Tous ces intérêts se parlent et participent aux nombreux groupes et coalitions, mais ne peuvent jouer un rôle d'interlocuteurs fiables et de partenaires efficaces en raison de leur fragmentation et de l'absence de positions communes ou structurées.

« dans la Randstad, tous ces intérêts se parlent et participent aux nombreux groupes et coalitions, mais ne peuvent jouer un rôle d'interlocuteurs fiables »

Les instruments et mécanismes de coopération et de médiation

La globalisation et la compétition entre les métropoles rendent plus que jamais nécessaire la coopération entre les acteurs de la ville. Cette coopération est essentielle car, en système démocratique, il importe de s'accorder sur une vision du développement économique. Un tel accord permettra alors de mobiliser les ressources des différents acteurs afin qu'elles convergent vers les mêmes orientations, les mêmes priorités. Pour ce faire, il est important que des structures, mécanismes et instruments qui favorisent la coopération, permettent le dialogue et médiatisent les relations entre les acteurs, soient mis en place. En effet, dans les métropoles où ces structures n'existent pas ou peu (Milan, Berlin), les relations sont mauvaises et laissent peu de place à des stratégies et des politiques cohérentes. Dans celles où elles existent (Madrid, Londres), les avancées sont plus grandes... à condition que ces structures et mécanismes impliquent acteurs publics et acteurs privés.

« cette coopération est essentielle car, en système démocratique, il importe de s'accorder sur une vision du développement économique »

Coopération entre acteurs publics : plus d'échecs que de succès

Dans la plupart des métropoles européennes et nord-américaines, la coopération entre acteurs publics fonctionne mal. L'harmonie est rare et le conflit la règle. Il s'agit là de situations qui n'ont que peu à voir avec l'appartenance politique des diverses autorités publiques, puisqu'elles perdurent quel que soit le parti ou la coalition au pouvoir.

À Berlin, les conflits sont grands entre les deux *Länder* de Berlin et du Brandebourg, qui ne disposent au plan économique d'aucune structure de négociation. Il en résulte des politiques concurrentes en termes d'attraction des entreprises et une non-prise en compte des interdépendances fortes entre la périphérie brandebourgeoise et la ville-*Land* centre. L'expérience unique de constitution d'un bureau de la planification spatiale conjoint aux deux *Länder* en 1996 n'a pas produit pour le moment de résultats concrets en matière de développement.

À Madrid, depuis 2003, suite à l'élection d'un nouveau maire, les relations sont parfois difficiles entre la ville-centre et la Communauté autonome de Madrid (CAM), mais aucune structure ni aucun instrument de dialogue n'a pour le moment été mis en place. La conséquence première en est la multiplication des organismes et agences de développement pilotés par les deux principales collectivités locales qui, bien souvent, s'occupent des

« à Madrid, une multiplication des organismes et agences de développement pilotés par les deux principales collectivités locales qui, bien souvent, s'occupent des mêmes affaires »

« à Milan, la ville-centre n'appartient à aucune structure de coopération au niveau métropolitain, et produit ses propres stratégies et politiques de développement »

mêmes affaires (attraction des firmes internationales, pépinières d'entreprises, etc.) sur des territoires différents. On trouve ainsi Madrid Emprende pour la ville-centre, l'Imade (Institut madrilène de développement), Promo-Madrid et La Fundacion Madrid por la excellenza pour la Communauté autonome de Madrid, sans compter la CCIM¹⁴, qui lance des actions et des programmes non négligeables sur les mêmes domaines.

À Milan, les rapports entre la ville-centre, la province et la région sont mauvais. La ville-centre n'appartient à aucune structure de coopération au niveau métropolitain, et produit ses propres stratégies et politiques de développement sans aucun dialogue avec les autres collectivités. Sur l'ensemble de l'aire métropolitaine, il n'existe ni structure de dialogue ni mécanisme de coopération. Le résultat en est le morcellement de l'agglomération milanaise, avec la sécession en cours de la partie nord, autour de la ville de Monza. Pour autant, la coopération existe sur la périphérie, dont l'illustration la plus réussie a été la création de l'Agence pour le développement de Milan (ASNM) en 1996, qui s'est depuis transformée en Milano Metropoli. Cependant, cette coopération est réduite puisqu'elle s'effectue principalement sur le nord de l'agglomération ou sur des projets spécifiques.

À Londres, c'est le pragmatisme qui domine. Les relations entre la GLA, les *boroughs* et l'État ne sont pas forcément au beau fixe, mais les structures de dialogue existent. Cependant, on se trouve ici dans un cas de figure particulier puisque la coopération s'effectue le plus souvent dans des structures de partenariat public-privé (voir ci-après).

Dans la Randstad enfin, c'est à un trop-plein de structures de coopération que l'on assiste. Il y a tout d'abord celles qui existent autour des quatre villes principales sous la forme d'intercommunalités (les *Stadsregio*¹⁵ ou villes-régions). Ensuite, il y a les coopérations au niveau des « ailes » (aile nord, aile sud de la Randstad). Enfin, il y a des coopérations au niveau de la Randstad elle-même (Delta-Metropolis et Regio Randstad). Les coopérations les plus fortes sont les *Stadsregio* car il s'agit de véritables institutions. Mais elles se réduisent au territoire d'influence directe des quatre villes principales. Les autres formes de coopération sont plus légères, sur des territoires variables et elles rassemblent souvent les mêmes acteurs (l'État appartient pratiquement à toutes et la ville d'Amsterdam à la plupart), ce qui fait qu'elles apparaissent davantage comme des structures concurrentes que comme des lieux où peuvent se définir des priorités et des politiques.

Coopération entre acteurs publics et privés

En Europe, les situations sur ce point sont contrastées. Cependant, deux cas peuvent être distingués : les métropoles où la coopération est plutôt bonne, ce qui se montre par la production de stratégies de développement et de politiques communes (Londres et Madrid), et celles où les relations entre les sphères publique et privée sont défaillantes (Berlin et Milan) empêchant de produire des stratégies et des politiques de développement effectives.

À Londres, les relations entre les entreprises et l'autorité du Grand Londres (GLA) sont plutôt bonnes. Ceci s'explique en grande partie par la profusion de structures et de mécanismes de dialogue et de coopération, dont certains sont fortement institutionnalisés. C'est le cas de l'Agence de développement de Londres (LDA), en charge de la stratégie économique de la métropole et qui est de droit une structure de partenariat public-privé dominée par les entreprises. C'est aussi le cas de Think London, l'agence de

promotion internationale, structure de partenariat public-privé financée par les entreprises, la GLA et l'État. C'est encore le cas des dizaines d'organismes de partenariat dont certains, comme le Central London Partnership, disposent d'une véritable stratégie de développement. Cette profusion s'explique par le fait que, depuis la fin des années 1980, le partenariat public-privé est devenu le paradigme du développement économique outre-Manche.

À Madrid, les bonnes relations entre les entreprises et les autorités publiques, la Communauté autonome de Madrid (CAM) principalement, s'expliquent par la mise en place dans les années 1980 d'un système qualifié de « méso-corporatiste », qui associe autour de la CAM les principaux organismes de représentation des forces économiques (CCIM et CEIM¹⁶) et sociales (les principales centrales syndicales). Ce système méso-corporatiste prend forme dans de nombreuses structures où les acteurs économiques et sociaux siègent à quasi-parité avec la Communauté autonome de Madrid. On trouve tout d'abord le Conseil économique et social, qui est une assemblée fortement écoutée par l'autorité régionale. À ses côtés, on rencontre de nombreuses agences sectorielles (dans le domaine de la formation, des politiques de l'emploi, du développement économique), où les forces économiques et sociales sont associées à parité avec la Communauté autonome de Madrid.

À Berlin, on se trouve dans un cas de figure où le secteur public est ultra-dominant. C'est lui qui planifie, finance et met en œuvre les projets de développement. Les relations avec le secteur privé sont faibles et principalement sur un mode de donneur d'ordre. Mais ce modèle s'essouffle. Le cas du projet d'Adlershof, présenté comme le grand parc scientifique de Berlin, illustre bien cette situation. Le développement de ce territoire est piloté par plusieurs structures appartenant en totalité ou en majorité au *Land* de Berlin. Le déroulement du projet s'effectue dans le cadre rigide d'une « directive de développement » élaborée et mise en œuvre par le *Land* de Berlin. Pour relancer ce projet, dont le développement reste trop timide, le *Land* cherche à faire appel aux entreprises privées, mais celles-ci rechignent à entrer dans un processus dont elles ont jusqu'à présent été exclues.

À Milan, la situation est très différente, mais les relations entre le public et le privé sont tout aussi défailtantes. Milano Metropoli SA est une réussite de partenariat public-privé, mais dans des conditions bien particulières et qui ne se reproduisent pas au niveau de l'aire métropolitaine. Cette agence de développement a bien fonctionné sur le Nord milanais parce qu'elle impliquait des entreprises qui avaient intérêt à développer cette zone où elles possédaient des friches industrielles. Son extension à l'aire métropolitaine ne semble pas probante. D'une part parce que son territoire de compétence exclut la ville-centre de Milan, d'autre part parce qu'elle ne parvient pas à reproduire au niveau métropolitain les bonnes relations avec les entreprises qu'elle possédait dans la zone nord. En fait, sur Milan, il n'existe aucune stratégie ou politique de développement. Le développement économique s'effectue au mieux par des projets sans réelle coordination entre eux, notamment parce qu'il n'existe ni structure, ni espace de dialogue et de coopération entre le monde économique et le monde politique.

« à Milan, le développement économique s'effectue au mieux par des projets sans réelle coordination entre eux notamment parce qu'il n'existe aucune structure, aucun lieu de dialogue et de coopération entre le monde économique et le monde politique »

Des liens de gouvernance forts entre le centre de la métropole et la métropole tout entière

« les agglomérations centrales sont de moins en moins indépendantes de leurs périphéries, même lointaines »

L'un des effets du processus de globalisation sur les grandes métropoles est le changement d'échelle des problèmes et de l'interdépendance entre les territoires. Dit autrement, les agglomérations centrales sont de moins en moins indépendantes de leurs périphéries, même lointaines, notamment parce s'y construisent des infrastructures et les logements qui accueillent une part toujours plus importante des populations qui y travaillent. C'est pour cette raison que les questions de transport et de logement demeurent des questions majeures du développement des grandes métropoles aujourd'hui.

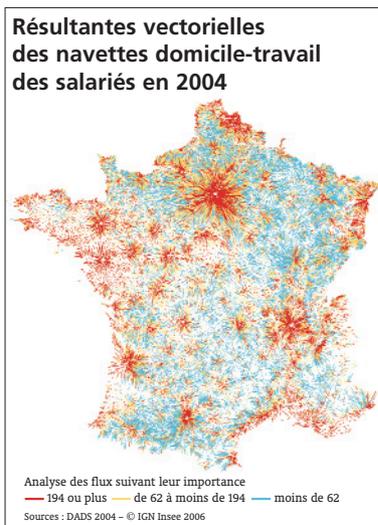
Dans ce contexte, les relations entre le centre de la métropole et la métropole tout entière sont importantes. Pour autant, elles ne sont en général pas traitées sur le plan de leur gouvernance. Deux cas de figure sont observables. Soit on assiste à un renforcement de la structuration politico-institutionnelle des zones centrales, voire de la ville-centre uniquement, qui laisse sans solution la question des relations avec l'ensemble du territoire métropolitain (Berlin, Londres, Milan et dans une moindre mesure Madrid; c'est aussi le cas de New York et Tokyo). Soit les acteurs métropolitains, sous la conduite de la commune-centre, procèdent à des tentatives de gouvernance de l'ensemble métropolitain qui incluent territorialement la métropole tout entière. C'est le cas à Barcelone et à Turin.

À Berlin, les relations entre le centre (la ville-Land de Berlin) et la périphérie (la partie métropolitaine du Brandebourg) sont quasi inexistantes, nous l'avons vu. Le projet de fusion, en 1996, entre les deux *Länder* a été obéré par un vote largement négatif de la partie est de Berlin et par les habitants du Brandebourg. Depuis, rien n'a été fait.

À Milan, la commune-centre est complètement introvertie et aucune structure ni aucun mécanisme qui pense la métropole (et *a fortiori* la relation entre le centre et l'ensemble du territoire métropolitain) n'existe.

À Londres, la situation est similaire si l'on considère le territoire de la GLA comme celui de l'agglomération et le Grand Sud-Est (GSE) comme l'aire métropolitaine. Dans ce cadre, il n'existe aucune structure permettant de penser la métropole. La GLA pense l'agglomération centrale, mais se trouve confrontée à une multitude de collectivités locales dans le GSE, à deux Agences régionales de développement (RDA) et à deux préfetures. L'ancienne structure de mise en relation des acteurs du GSE, le Serplan, a été dissoute lors de la régionalisation administrative de 1998. Aujourd'hui, aucun acteur, pas même l'État, n'a de stratégie de développement sur le GSE et aucun dispositif institutionnel ne vient combler la disparition du Serplan.

À Madrid, la ville-centre est sortie considérablement renforcée de deux nouvelles lois, la loi sur les grandes villes de 2003, qui fortifie l'exécutif et notamment le maire, et la loi de 2006, dite de « capitalité », qui accorde à la commune de Madrid des compétences nouvelles en tant que capitale de l'Espagne. Cette dernière loi donne notamment à la commune la gestion des infrastructures nationales sur son territoire. Cependant, elle crée en même temps une commission tripartite qui, sous la présidence de l'État, rassemble la Communauté autonome de Madrid et la Ville de Madrid, et dont la fonction est d'assurer la coopération pour tout ce qui fait la « capitalité » de la ville-centre. En ce sens, cette commission peut jouer un rôle dans le traitement des



« des expériences intéressantes sont à rechercher dans les métropoles de second rang, comme Barcelone et Turin »

« à Barcelone, le plan stratégique métropolitain est élaboré et mis en œuvre à travers une ingénierie institutionnelle sophistiquée »

« à Turin, un leadership de la ville-centre au sein de structures dont la composition garantit la représentation des principales forces économiques et sociales, mais aussi celle des autres acteurs politico-institutionnels »

relations entre la commune de Madrid et l'aire métropolitaine représentée largement par la Communauté autonome de Madrid.

Les expériences les plus intéressantes sont à rechercher dans les métropoles de second rang, comme Barcelone et Turin.

À Barcelone, la gouvernance de la métropole, notamment dans le domaine économique, s'effectue par le biais du plan stratégique métropolitain qui concerne l'AMB (Aire métropolitaine de Barcelone, soit 31 communes et plus de 3 millions d'habitants). Lancé à la suite des trois premiers plans stratégiques focalisés principalement sur la commune-centre, le nouveau plan vise l'échelle métropolitaine. Pour ce faire, il est élaboré et mis en œuvre à travers une ingénierie institutionnelle sophistiquée : une assemblée générale de 300 membres qui réunit la quasi-totalité des acteurs métropolitains (les collectivités locales, les structures intercommunales, la CCI, les universités, les syndicats, les unions patronales, les banques, etc.) Cette assemblée est présidée par le maire de la ville-centre. L'administration du plan est confiée à une commission exécutive de 30 personnes, qui pilote un certain nombre de comités, de conseils et de commissions (prospective, développement stratégique, planification, secteurs stratégiques, etc.). Cette commission est elle aussi présidée par le maire de Barcelone, mais travaille en mobilisant véritablement de l'ensemble de la société barcelonaise.

À Turin, le pilotage du développement de la métropole est assuré par Torino Internazionale, une structure associative dont les missions principales sont la mise en œuvre du second plan stratégique et la coordination des activités et des politiques des principaux acteurs qui y sont impliqués. Torino Internazionale regroupe 122 membres représentant les collectivités locales, les entreprises et leurs associations, la CCI, les universités et centres de recherche, les agences de développement, les sociétés para municipales et intercommunales, les syndicats, les banques, etc. Un comité de coordination de 9 membres prend les décisions. Il est présidé conjointement par le maire de la ville-centre, Turin, et par le président de la province (qui garantit ainsi les intérêts des autres collectivités face à la ville-centre).

Les exemples de Barcelone et de Turin sont intéressants parce qu'ils associent un leadership de la ville-centre à des structures dont la composition garantit la représentation des principales forces économiques et sociales, mais aussi celle des autres acteurs politico-institutionnels. Cela évite les blocages inhérents à une trop forte domination de la commune centrale sur l'ensemble de la métropole, tout en permettant de lier les intérêts du centre à ceux de la périphérie. ■

14 – CCIM – Chambre de commerce et d'industrie de Madrid.

15 – *Stadregio* : sorte d'équivalent des communautés d'agglomération françaises ; citons par exemple la Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA).

16 – CEIM – Confédération entrepreneuriale et indépendante de Madrid. Cette structure rassemble plus de 140 associations d'entreprises, fédérations et confédérations sectorielles et territoriales.

ÉLÉMENTS POUR UN DÉBAT

- **L'État reste toujours un acteur central**, notamment dans le domaine économique et a fortiori dans une région capitale dont il ne peut se désintéresser. Ses ressources financières demeurent essentielles pour assurer le développement notamment en ce qui concerne les infrastructures et les équipements.
- **Les acteurs économiques (entreprises, structures de représentation diverses, etc.) doivent être organisés** afin de participer pleinement à la production de stratégies partagées et d'actions communes sur les territoires. À l'inverse, une fragmentation des milieux économiques, comme c'est le cas à Milan ou dans la Randstad, apparaît préjudiciable à leur capacité à jouer un rôle de partenaire efficace.
- **La coopération entre tous les acteurs doit pouvoir s'appuyer sur des structures, des mécanismes et des instruments** capables de favoriser le dialogue et de médiatiser les relations entre les acteurs publics mais aussi entre les acteurs publics et privés, comme à Londres ou à Madrid.
- **Les relations entre le centre de la métropole et la métropole tout entière nécessitent d'être traitées par des instruments de gouvernance forts. On observe deux cas de figure :**
 - **soit** on assiste à **un renforcement de la structuration politico-institutionnelle des zones centrales**, voire uniquement de la ville-centre ce qui pose la question des relations avec l'ensemble du territoire métropolitain (Berlin, Londres, Milan, New York, Tokyo et dans une moindre mesure Madrid);
 - **soit** les acteurs métropolitains, sous la conduite de la commune-centre, procèdent à des tentatives de **gouvernance de l'ensemble métropolitain** qui incluent territorialement la métropole toute entière. Des expériences intéressantes sont menées dans des métropoles comme Barcelone et Turin qui sont en dehors du champ de cette étude.
- **À Barcelone**, la gouvernance de la métropole, notamment dans le domaine économique, s'effectue par le biais du plan stratégique métropolitain qui concerne l'AMB (Aire Métropolitaine de Barcelone, soit 31 communes et plus de 3 millions d'habitants). Il est élaboré et mis en œuvre à travers une assemblée générale de 300 membres qui rassemble la quasi-totalité des acteurs métropolitains : les collectivités locales, les structures intercommunales, la CCI, les universités, les syndicats, les unions patronales, les banques, etc. Cette assemblée est présidée par le maire de la ville-centre;
- **À Turin**, le pilotage du développement de la métropole est assuré par Torino Internazionale, une structure associative qui regroupe 122 membres représentant les collectivités locales, les entreprises et leurs associations, la CCI, les universités et centres de recherche, les agences de développement, les sociétés para municipales et intercommunales, les syndicats, les banques, etc. Un comité de coordination de 9 membres prend les décisions. Il est présidé conjointement par le maire de la ville-centre, Turin, et par le président de la province (qui garantit ainsi les intérêts des autres collectivités face à la ville-centre).



La fiscalité locale et les effets redistributifs

Vincent RENARD

Vincent RENARD

Directeur de recherche au CNRS (Laboratoire d'économétrie de l'École polytechnique).
Économiste statisticien (ENSAE, puis IEP Paris), spécialiste des questions foncières.
Il a participé à de nombreux ouvrages collectifs.
Auteur avec Joseph Comby de L'Impôt foncier (Presses universitaires de France, 1985) et de Les Politiques foncières (Presses universitaires de France, 1996).

« La revendication la plus largement exprimée au niveau des agglomérations est celle de la poursuite d'une aide substantielle de l'État assortie d'un minimum d'intervention dans l'affectation des ressources »

« L'enchevêtrement des niveaux de perception puis d'utilisation des différents impôts rend particulièrement complexe l'identification de la matrice recettes-dépenses »

Quels sont, dans les systèmes de finances locales des métropoles européennes, les éléments structurels susceptibles de faire sens par rapport à la problématique du « Grand Paris » en termes d'équité et d'efficacité ? Quels sont, en particulier, les effets redistributifs au niveau de l'agglomération et la contribution de la ville-centre, eu égard aux écarts de potentiel fiscal ? Exemple avec les métropoles de Londres, Amsterdam, Madrid, Milan et Berlin.

Il semble important de souligner qu'aucune des métropoles n'estime être parvenue à un état d'équilibre satisfaisant sur le plan financier entre les différents composants de l'agglomération. Elles se considèrent comme étant en situation de crise. La question des transferts de charge est cruciale. La revendication la plus largement exprimée au niveau des agglomérations est celle de la poursuite d'une aide substantielle de l'État, assortie d'un minimum d'interventions dans l'affectation des ressources. On peut noter la grande difficulté à mesurer, dans une optique comparative, les différences de potentiel fiscal et l'impact des dispositifs de péréquation : ceux-ci, quand ils font l'objet de mesures, ne sont pas élaborés suivant les mêmes méthodes, et le choix des périmètres complique encore la question.

La faible lisibilité des systèmes apparaît également : d'une part, du fait de l'enchevêtrement des niveaux de perception puis d'utilisation des différents impôts, qui rend particulièrement complexe d'identification de la matrice recettes-dépenses. D'autre part, une proportion croissante des finances locales provient d'autres types de financement que les impôts proprement dits, qui peuvent prendre des formes diverses : paiement direct des services, gestion des patrimoines immobiliers, différentes modalités de partenariat public privé.

Londres, une redistribution par l'État

Sur le plan des ressources fiscales, la caractéristique majeure est le poids de la redistribution par l'État, largement majoritaire au niveau des *boroughs*, à la domination écrasante pour la Greater London Authority (GLA).

Au niveau des *boroughs*, la seule recette propre est constituée par la *council tax*, analogue à notre taxe d'habitation, assise sur la valeur vénale du logement (classée en sept tranches), et par la *business tax* que versent les entreprises. Cette *council tax*, aujourd'hui relativement bien acceptée, a

succédé à la très controversée *poll tax*, introduite par M^{me} Thatcher, taxation uniforme payée par chaque adulte résident, qui n'est jamais vraiment entrée en application. Le budget total des 33 *boroughs* s'élevait en 2006 à 19,3 milliards d'euros.

Le budget de la GLA s'élève quant à lui à 13,4 milliards d'euros, mais ce montant ne doit pas faire illusion sur le pouvoir réel de la GLA, qui ne maîtrise qu'une très faible part de ses ressources, l'essentiel étant redistribué par l'État et affecté à l'une des quatre agences (voir *infra*). La seule recette propre de la GLA est la *congestion charge*, système de péage dans le centre de Londres qui a rapporté 125 millions de livres pour l'année fiscale 2006-2007. Cette recette, affectée à l'investissement dans les systèmes de transport en commun, est la seule dont la GLA ait la maîtrise. Financièrement, la GLA est donc très largement entre les mains de l'État central. Mais ceci ne l'empêche pas, malgré ses recettes faibles, de jouer un rôle important puisqu'elle assure la gestion de quatre agences : TfL (Transport for London), la police (MPA), les pompiers (LFEP) et la planification (LDA). Ces agences représentent au total plus de 90 % du budget de la GLA, des sommes directement redistribuées par l'État.

Amsterdam – Randstad, des relations partenariales

Une caractéristique majeure du financement des collectivités locales aux Pays-Bas est l'autonomie fiscale très faible : seuls 5 % des ressources des municipalités sont des ressources propres, tandis qu'elles ont des responsabilités majeures. Leurs ressources proviennent donc pour une large part de l'État, qui redistribue selon toute une batterie de critères assez sophistiquée, parmi lesquels le potentiel fiscal joue un rôle important, ainsi bien sûr que la population, le nombre de logements, etc. Au total, près de soixante critères sont retenus, avec pour objectif central le principe de se rapprocher, autant que faire se peut, de l'égalité dans la fourniture des services urbains.

Ceci dit, on remarque que les écarts de potentiel fiscal sont nettement plus faibles que dans d'autres métropoles, rendant moins conflictuelle la redistribution par l'État. De même, la péréquation entre régions par l'État central a depuis longtemps été considérée comme un objectif important.

Parmi les ressources redistribuées par l'État, une petite moitié est constituée de ressources affectées, par exemple aux services sociaux ou à l'éducation primaire, mais une part plus importante, près de 60 %, est constituée de ressources non affectées, le *general grant*. Ceci permet d'assumer le fait que la décentralisation des responsabilités vers les communes se poursuit.

Les limites grandissantes de la redistribution par l'État et la faiblesse des impôts locaux (notamment la *property tax*) ont conduit les villes, en particulier Amsterdam, à identifier de nouveaux gisements pour dégager des ressources. Un élément important est ici le système du *leasehold* (les baux fonciers), qui procure des recettes importantes et croissantes. Aujourd'hui par exemple, la ville d'Amsterdam tire plus de 40 % de ses recettes propres des baux fonciers. Cette ressource n'est pas nouvelle, elle constitue une ressource traditionnelle des villes hollandaises, mais les villes principales, en particulier celles de la Randstad, y ont de plus en plus recours.

« aux Pays-Bas, les ressources des municipalités proviennent donc pour une large part de l'État, qui redistribue selon toute une batterie de critères assez sophistiquée »

« aux Pays-Bas, près de soixante critères, avec pour objectif central le principe de se rapprocher, autant que faire se peut, de l'égalité dans la fourniture des services urbains »

« la ville d'Amsterdam tire plus de 40 % de ses recettes propres des baux fonciers »

Madrid, pas de structure stable de coopération

La Communauté autonome de Madrid (CAM) regroupe plus de 5,5 millions d'habitants, répartis dans 179 communes, dont la ville de Madrid avec ses 2,9 millions d'habitants. Il y a donc, en termes démographiques, un certain équilibre entre les « Madrilènes » et les habitants de la Communauté autonome de Madrid hors Madrid. La CAM, qui a beaucoup de compétences propres, emploie 147 000 personnes¹⁷ et son budget est de 19 milliards d'euros pour 2005, en augmentation de 4,5 % par rapport à l'année précédente. Cette communauté autonome joue donc assez largement dans les faits le rôle d'une autorité métropolitaine. On doit ajouter, ce qui n'est pas sans conséquences budgétaires, que l'échelon politico-administratif intermédiaire, celui de la province, ne se pose pas dans le cas de Madrid, puisque la Communauté autonome de Madrid est composée d'une seule province.

« la Communauté autonome de Madrid (CAM) lève l'impôt sur le revenu des personnes physiques, recette qui compte pour plus du tiers de ses ressources fiscales »

En ce qui concerne la structure des recettes, la Communauté autonome de Madrid lève l'impôt sur le revenu des personnes physiques, recette qui compte pour plus du tiers de ses ressources fiscales. On doit noter ici que cet impôt a la même assiette que l'impôt sur le revenu perçu par le gouvernement national, mais ce sont des recettes propres, dont la CAM fixe les taux, dans les limites d'une fourchette de 20 % en plus ou en moins, et qu'elle alloue librement à ses dépenses. Les autres recettes importantes sont la TVA (18 %) et les droits de mutation (10 %).

À la différence des autres communautés autonomes, la Communauté autonome de Madrid reçoit peu de transferts du gouvernement central, seulement le produit d'un « transfert de péréquation », d'un montant modeste, établi à partir des différences de potentiel fiscal. Et la majorité de ses ressources provient des impôts qu'elle lève.

Du côté des dépenses, il faut noter l'explosion des dépenses de santé, maintenant près de la moitié du budget total, qui lui sont échues à la suite des lois de décentralisation de 1995. Les dépenses de santé représentent aujourd'hui près de 37 % des dépenses de la Communauté autonome de Madrid.

On voit que le rapport entre la CAM et la ville de Madrid est sensiblement différent de ce qu'il est entre Paris et la région Ile-de-France : le budget de la Communauté autonome de Madrid atteint près de 19 milliards d'euros, tandis que celui de la ville de Madrid n'est que de 5,75 milliards d'euros pour 2007 (le budget de la région Ile-de-France n'atteint pas la moitié du budget de la ville de Paris). Et on peut souligner ici que la gestion financière de la ville de Madrid est en crise grave, avec une dette proche de 6 milliards d'euros, tandis que le budget 2008 est annoncé en augmentation de 9,2 %. Cette fuite en avant pose des problèmes dans le contexte d'une situation macroéconomique difficile, alors que la ville est touchée de plein fouet par la crise des marchés immobiliers après l'explosion de la bulle, avec les pertes substantielles de recettes fiscales qui devraient s'en suivre. Cet aspect conflictuel des rapports entre la Communauté autonome de Madrid et la ville de Madrid ne simplifie pas le traitement d'un certain nombre de dossiers, par exemple celui des transports. Il explique aussi le blocage qui a retardé jusqu'au 6 juillet 2006 l'octroi d'un régime particulier de « ville capitale » à Madrid, sans compter que cette loi, qui implique des dépenses supplémentaires pour la ville, n'est assortie d'aucune compensation financière.

17 – La CAM est une institution régionale mais qui a de nombreuses compétences gouvernementales comme l'éducation, la santé, les services judiciaires et le personnel hospitalier qui représentait à lui seul 44 300 employés en 2002.

« la situation est largement conflictuelle, et aucune structure stable de coopération n'a été mise en place »

« se tourner vers des ressources autonomes »

En termes de coopération entre les différents niveaux de collectivités locales et les deux principales entités que sont la Communauté autonome de Madrid et la ville de Madrid, la situation est complexe et jugée peu satisfaisante : depuis la loi de 2003 et suite à l'élection d'un nouveau maire, la situation est largement conflictuelle, et aucune structure stable de coopération n'a été mise en place. On peut certes souligner le rôle important que jouent les nombreuses entreprises publiques, qui souvent associent plusieurs niveaux et interviennent dans des niveaux aussi divers que les transports, la gestion des sols et la construction, la communication ou la société de gestion de la foire internationale, l'IFEMA, gérée conjointement par la ville de Madrid, la CAM et la chambre de commerce de Madrid. Mais on peut aussi les comprendre comme des substituts pour compenser l'absence d'une structure d'agglomération, tant sur le plan institutionnel que sur le plan fiscal. Dernière remarque : on observe à Madrid une évolution que l'on retrouve dans plusieurs autres métropoles, par exemple Amsterdam : le fait de se tourner vers des ressources autonomes, sans augmenter les impôts. Dans le cas de Madrid, est envisagé d'une part le recours au « droit de superficie », c'est-à-dire le bail foncier (ou système du *leasehold* aux Pays-Bas), d'autre part la vente d'éléments du patrimoine public bâti, y compris certains monuments historiques.

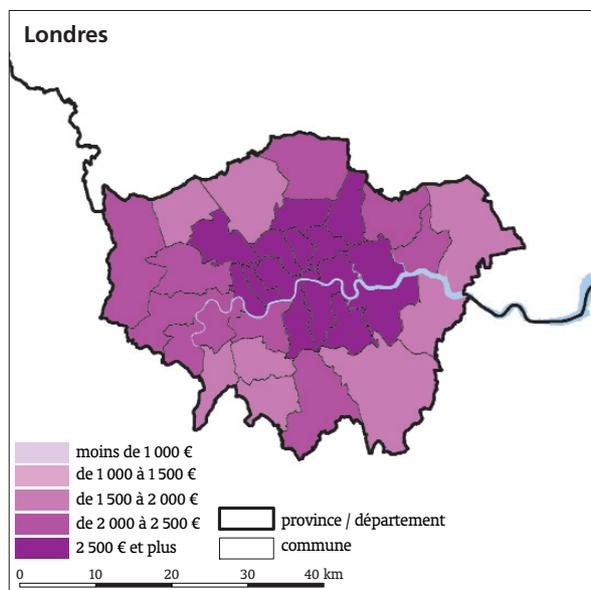
Dépenses budgétaires des communes par habitant en 2006

Globalement, les dépenses des communes et des boroughs par habitant sont plus élevées dans celles qui accueillent un nombre d'emplois conséquent. Ainsi, le centre de Londres et Paris intra-muros disposent de plus de moyens financiers par habitant. Dans le reste de la région parisienne, les contrastes sont forts entre des communes qui accueillent de l'activité et celles qui en ont peu. Sur la carte de Londres, ces contrastes semblent atténués du fait de la plus grande superficie des municipalités (boroughs).

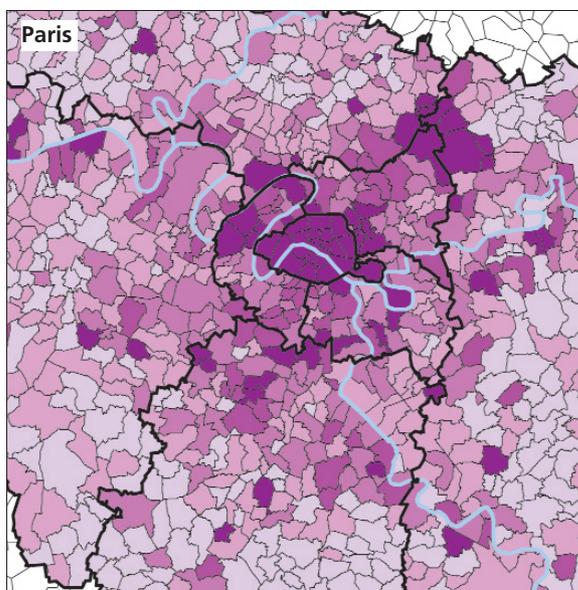
Milan, une fragmentation entre les niveaux d'administration

L'Italie connaît comme la France cinq niveaux d'administration : l'État, la région, la province, l'Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et la commune. La structuration des pouvoirs et, par voie de conséquence, l'organisation des finances locales, sont sensiblement différentes d'une région à une autre. Chaque région est donc un cas d'espèce. Par ailleurs, la région lombarde gère elle-même en direct les fonds structurels de l'Union européenne.

La ville de Milan, qui compte aujourd'hui 1,3 million d'habitants, perd régulièrement de sa population depuis un certain nombre d'années. Elle a ainsi perdu plus de 400 000 habitants depuis 1970. À l'intérieur de cette



Sources : Statement of accounts by boroughs, 2006-2007



Sources : www.colloc.bercy.gouv.fr - DGI, 2006

« à Milan, les transferts automatiques de l'État aux régions ont été remplacés par une quote-part des recettes de TVA et de la taxe sur les carburants »

« à Milan, les nombreuses structures de coopération qui se développent entre communes sont d'ailleurs dans une certaine mesure encouragées par les niveaux supérieurs de l'administration »

Budget 2006-2007 des différentes collectivités citées dans l'étude

Ce tableau présente le montant de dépenses budgétaires des différents niveaux de collectivités locales : commune-centre, première couronne et région.

Pour le territoire du Grand Londres, les budgets des collectivités (boroughs et GLA) sont exhaustifs. À Paris, Milan, Madrid et Berlin, sont pris en compte uniquement les budgets de la ville-centre et des collectivités de rang supérieur (département, province, région ou Land), mais pas des communes faisant partie de ces périmètres.

agglomération, la plus grande partie du développement, en logements comme en activités économiques, se produit aux franges de la ville.

En même temps, en dépit de la modestie de son budget et du déclin de sa population, la ville de Milan continue à développer une économie très dynamique, essentiellement tertiaisée. Mais cette importance ne s'est pas traduite sur le plan fiscal, après la réforme de 1999. Depuis cette date, la région perçoit le produit de l'impôt régional sur les activités productives (IRAP), une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPEF) et, enfin, les transferts automatiques de l'État aux régions ont été remplacés par une quote-part des recettes de TVA et de la taxe sur les carburants, ce qui leur donne au total une large indépendance financière. Le contexte financier et fiscal traduit bien la hiérarchie entre les différents niveaux, avec le rôle central dévolu à la région, la place tout à fait mineure occupée par la province de Milan, et le rôle essentiel, quoique ne reflétant pas pleinement son importance économique, de la métropole milanaise.

Les caractéristiques majeures du territoire de l'agglomération milanaise sont sa grande fragmentation institutionnelle et fiscale, l'absence d'une structure d'agglomération significative, à l'exception d'une agence d'urbanisme, et la multiplication de structures de coopération intercommunale aux franges de l'agglomération, qui ont développé des modes de financement autonomes par rapport au droit commun.

Les nombreuses structures de coopération qui se développent entre communes sont d'ailleurs dans une certaine mesure encouragées par les niveaux supérieurs de l'administration, sous l'appellation générale de « programmations négociées ». Ces structures de coopération intercommunale, ou « *consorzi* », sont à même de recevoir, au-delà de leurs ressources propres qu'elles mettent en commun, des subventions incitatives venant des niveaux supérieurs. Sous des appellations diverses, pactes territoriaux, protocoles de développement durable, etc. se multiplient, en particulier depuis le vote de la loi Bassanini en 1997, qui a ouvert ces structures au secteur privé, structures habilitées à recevoir des transferts de l'État et/ou de la région. Ces modalités nouvelles de financement des collectivités locales tendent à jouer un rôle croissant, mais elles conduisent plutôt à un affaiblissement des solidarités sur l'ensemble

	Paris	Londres	Milan	Madrid	Randstad	Berlin
	Ville de Paris	London (budget cumulé des 33 boroughs) Hors GLA	Ville de Milan		Amsterdam	Land de Berlin
Budget en euros	7 133 000 000	19 342 356 480	14 737 244 990		3 168 296 460	20 682 000 000
Investissement	20 %					19 %
Fonctionnement	80 %					81 %
	4 départements (75, 92, 93, 94)	Greater London Authority (GLA)	Province de Milan	Madrid Municipio		Land de Brandebourg
Budget en euros	12 720 300 000	13 441 774 816	1 146 819 902	5 586 087 701		10 012 500 000
Investissement	24 %		52 %	22 %		18 %
Fonctionnement	76 %		48 %	78 %		82 %
	Région Ile-de-France		Lombardie	Comunidad de Madrid	4 provinces réunies (Randstad élargie)	Land de Berlin + Land (de Brandebourg)
Budget en euros	4 353 000 000		25 799 862 142	18 985 000 000	1 973 741	30 694 500 000
Investissement	38 %		17 %	14 %	-	18 %
Fonctionnement	62 %		83 %	86 %	100%	82 %

Sources : sites web des villes et des entités administratives

« mais elles conduisent plutôt à un affaiblissement des solidarités sur l'ensemble de l'agglomération »

de l'agglomération. Ceci contribue à accroître l'instabilité et la faible lisibilité du système des finances locales, dans le cadre d'une évolution d'ensemble vers le fédéralisme fiscal.

En matière de fiscalité *stricto sensu*, l'évolution majeure est dans ce cadre l'attribution aux régions d'un « pouvoir fiscal » considérable puisque plus des quatre cinquièmes des recettes de la région lombarde, pour nous en tenir à cet exemple, sont constitués d'impôts régionaux et d'impôts partagés avec l'État. Cette proportion était inférieure à 20 % il y a dix ans. Mais il est vrai que, dans le même temps, des responsabilités importantes ont été dévolues aux régions, qu'elles doivent financer elles-mêmes.

Dans l'ensemble, les caractères les plus marquants du système financier et fiscal de l'agglomération de Milan sont d'abord une fragmentation marquée entre les différents niveaux d'administration, une large absence de coordination, après l'échec de plusieurs tentatives pour créer une structure d'agglomération, enfin un net renforcement du rôle de la région sur le plan financier et fiscal.

Berlin, des réformes envisagées

Le cas de l'agglomération berlinoise, sur le plan financier et fiscal, résulte aujourd'hui d'une double particularité qui est le fruit de son histoire récente. D'abord, jusqu'à la réunification, pour des raisons politiques (et économiques) évidentes, la ville de Berlin, véritable enclave au sein de ce qui était l'Allemagne de l'Est, a été très largement assistée sur le plan financier par l'État fédéral allemand. À la suite de la réunification, l'assistance par l'État fédéral a d'une part diminué dans des proportions importantes, et à d'autre part tendu à se « banaliser » par rapport aux autres *Länder*. Cependant, afin de tenir compte des difficultés économiques spécifiques à ce territoire, y compris Berlin, un « pacte de solidarité fiscale 1995-2004 » a été voté, pour contribuer au rééquilibrage en compensant les handicaps de cette partie du pays. Saisie par certains *Länder* contributeurs, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a modifié les termes de cet accord, tout en en prorogeant les effets jusqu'en 2019.

Ensuite, la « renaissance économique » et le développement urbain corrélatif ne se sont pas produits à la mesure des espoirs qui y avaient été placés. En particulier, de nombreux habitants de la ville de Berlin sont allés vivre à l'extérieur, dans le *Land* de Brandebourg, réduisant le potentiel fiscal de Berlin, dont les finances sont dans un état très difficile. Ce contexte explique la situation actuelle et les voies des réformes qui sont aujourd'hui envisagées. En dépit du transfert du gouvernement et du Parlement à Berlin, le potentiel fiscal par habitant reste faible. ■

« à Berlin, la renaissance économique et le développement urbain corrélatif ne se sont pas produits à la mesure des espoirs qui y avaient été placés »

ÉLÉMENTS POUR UN DÉBAT

Partout, à l'exception de Berlin pour l'instant, on assiste à **une diminution du rôle de l'État** à la fois en termes de responsabilités et en termes de transferts financiers.

- **Dans ce contexte, on constate un accroissement, à plusieurs niveaux différents, du rôle des impôts additionnels perçus par les collectivités locales,** avec un déclin général de l'impôt sur la propriété foncière et/ou immobilière. À cet égard des politiques différentes sont suivies :

- **soit l'impôt additionnel à l'impôt sur le revenu est perçu au niveau de la métropole,** et il apparaît alors comme un outil susceptible de mutualiser les ressources entre les collectivités (Madrid) ;
- **soit il est perçu à un niveau local,** en se basant généralement sur la propriété foncière et immobilière (comme en Ile-de-France), et il est un facteur d'aggravation des inégalités territoriales, si la péréquation fiscale entre les collectivités locales de même rang est trop faible.

- **Parallèlement, la vente des éléments patrimoniaux fonciers et immobiliers publics joue un rôle croissant dans les finances locales.** Sur ce point se dégagent également deux conceptions ; soit les collectivités s'efforcent de dissocier la propriété du sol, qui reste publique, de celle du bâti, voué à la propriété privée : c'est par exemple le cas dans les villes de la Randstad (système du *leasehold*) et dans plusieurs pays d'Europe du Nord ; soit le patrimoine public est vendu en tout ou partie.

- **Enfin il apparaît que le partage de l'impôt entre les collectivités suit également différents modes** sans que se dégagent de modèles plus particuliers. Au Pays-Bas, on note qu'une batterie de soixante critères environ a été établie pour la redistribution des recettes, avec pour objectif central de se rapprocher autant que possible de l'égalité dans la fourniture des services urbains.



Enjeux de l'eau et acteurs territoriaux

Bernard BARRAQUÉ
Alexis NERCESSIAN

Bernard BARRAQUÉ
Directeur de recherche au CNRS et chercheur
au Centre international de recherche sur
l'environnement et le développement (CIRED).
Il travaille sur les politiques publiques
d'environnement dans leur dimension
interterritoriale, sur les ressources en eau,
les services publics d'eau et d'assainissement.
Disciplines de référence : socio-économie, politiques
publiques. Auteur de nombreux ouvrages, dont
Les Politiques d'environnement – Évaluation
de la première génération...
(avec Jacques Theys, Recherches, 2000),
de La Ville et le Génie de l'environnement
(Presses de l'École nationale des ponts et chaussées,
1994) et de Les Politiques de l'eau en Europe
(La Découverte, 1995).

Alexis NERCESSIAN
Ingénieur, chargé de recherche rattaché
au Centre international de recherche
sur l'environnement et le développement (CIRED).

Vues du parc du Chemin de l'Île à Nanterre,
qui accueille des zones humides artificielles
jouant un rôle de bassins filtrants.
Ces aménagements paysagers assurent
la dépollution de l'eau. En amont, l'eau
de Seine est prélevée par une vis d'Archimède,
puis épurée en traversant sept types
de bassins disposés en cascade. Les végétaux
qui ornent les bassins ont été sélectionnés
en fonction de la qualité de l'eau
au fur et à mesure de son traitement,
Guillaume Geoffroy-Dechaume,
paysagiste, 2006.



Face à la complexification des problèmes de l'eau dans les grandes métropoles, les solutions purement techniques proposées par le génie civil et le génie sanitaire ne suffisent plus. Elles doivent être prolongées par une démarche de gestion du territoire, avec la participation des usagers.

Or, ces solutions, qui relèvent du génie de l'environnement, nécessitent une gouvernance accrue de la part des acteurs territoriaux et des acteurs des différents secteurs impliqués dans la gestion de l'eau. Comment se pose la question de l'eau pour les grandes métropoles aujourd'hui ? Quelle place tiennent les enjeux de gouvernance dans la gestion de l'eau des grandes villes, et comment les villes mettent-elles cette gouvernance en œuvre ?

Les enjeux de l'eau

Les grandes métropoles européennes sont confrontées à des problématiques communes, qui se déclinent de façon plus ou moins particulière.

L'évolution contrastée de la consommation d'eau entre centres et périphéries

Partiellement expliquée par la désindustrialisation et le passage à une économie tertiaire, la baisse de la consommation d'eau dans les centres (consommation annuelle par habitant) est un phénomène qui affecte la plupart des villes étudiées. Lorsque la population varie peu ou diminue, la consommation baisse franchement (Paris, Berlin, Barcelone) ; lorsque cette population augmente, la consommation d'eau connaît une hausse atténuée (Madrid), voire stagne (Milan). Berlin a fermé six usines de production d'eau et deux stations d'épuration depuis la réunification, et Paris pourrait devoir fermer une usine d'eau potable afin de réduire ses coûts de production.

Cette baisse entraîne plusieurs conséquences. Premièrement, comme les infrastructures de distribution d'eau sont des industries à coûts fixes, la baisse des consommations entraîne une augmentation des prix unitaires. Ainsi, le prix du mètre cube d'eau s'accroît dans de nombreuses villes, entraînant parfois le mécontentement des usagers (Berlin, Paris). Deuxièmement, les réseaux d'eau peuvent se retrouver surdimensionnés, avec une perte de qualité de l'eau distribuée par vieillissement ou par infiltration d'eaux parasites¹⁸. Troisièmement, le départ progressif des

« lorsque la population varie peu ou diminue, la consommation baisse franchement »

« Paris connaît également une évolution différenciée entre un centre et une petite couronne dont la consommation chute, et une grande couronne dont la consommation augmente »

« alors même que la consommation décroît, la métropole devra-t-elle faire face à une pénurie d'eau ? »

industries qui puisaient dans les nappes phréatiques se traduit par une remontée des nappes souterraines, qui menacent les activités en sous-sol, alors qu'on ne peut faire payer aucun responsable. De plus, il est parfois délicat de récupérer ces eaux pour les potabiliser, comme à Londres, où elles sont souvent si contaminées qu'elles sont inutilisables. À Milan, qui s'alimente à partir de puits sur son propre territoire, la remontée des nappes fait également remonter les pollutions toxiques accumulées dans les sols.

La baisse ne touche pas les périphéries, où la consommation moyenne par habitant est généralement plus élevée. À Barcelone, la consommation d'eau dans la partie centrale est de 147 l/hab./jour (et 122 dans le vieux centre), alors qu'elle dépasse 200 l/hab./jour dans les zones périphériques les moins denses, notamment parce que les usages extérieurs (jardins, piscines) sont très consommateurs d'eau. Comme la population de la ville-centre et de la première couronne¹⁹ (aire métropolitaine) a diminué au profit de celle de la deuxième couronne à partir des années 1980, la consommation décroît dans « l'aire métropolitaine », mais augmente dans la « région métropolitaine ». Paris connaît également une évolution différenciée entre un centre et une petite couronne dont la consommation chute, et une grande couronne dont la consommation augmente. Or, l'extension des infrastructures dans les périphéries engage aussi des coûts élevés.

Un risque de pénurie d'eau

Certaines grandes villes continuent de croître et/ou connaissent une incertitude grandissante vis-à-vis des ressources disponibles du fait du changement climatique. Ainsi, Berlin devrait souffrir d'une pluviométrie annuelle en baisse et d'un moindre renouvellement du niveau des nappes phréatiques²⁰... Alors même que la consommation décroît, la métropole devra-t-elle faire face à une pénurie d'eau ? À Londres, les perspectives de croissance de la population et de l'emploi menacent un équilibre offre/demande en eau précaire. Les principaux aquifères sont surexploités : en 2006, la compagnie Thames Water a imposé des restrictions d'arrosage à 8 millions d'usagers. Barcelone est certainement le cas le plus polémique. Entre 2000 et 2006, la Generalitat de Catalogne a dû émettre quatre alertes de sécheresse, et cette année 2008 s'annonce particulièrement critique. L'évolution différenciée de la consommation entre l'aire métropolitaine et la région métropolitaine prête à controverse. Les partisans d'investissements nouveaux peuvent crier à la pénurie, alors que les défenseurs de l'environnement pensent qu'il faut gérer la demande. Bien entendu, d'autres villes ne s'inquiètent pas pour les quantités d'eau disponibles à l'avenir, comme Paris, Milan ou Madrid. Mais les risques de pollution peuvent menacer les ressources de certaines villes : Berlin puise son eau potable dans des nappes phréatiques alimentées par la rivière Spree (filtration sur berge), qui n'est pas exempte de pollution.

Eaux usées et pollution pluviale

La pollution de l'eau constitue une problématique très générale. Fait exceptionnel : jusqu'en 2005, Milan ne disposait pas de station d'épuration, et les eaux usées non traitées se déversaient directement dans le milieu aquatique, amenant la Commission européenne à présenter un recours contre la République italienne pour manquement à la directive 91/271 en novembre 2000. De son côté, Berlin est soumise à une pollution provenant de l'amont de la métropole : la Spree charrie d'importantes charges en sulfates qui proviennent des mines de charbon du Lausitz (dans le Brandebourg). Le rejet des eaux usées et pluviales a un impact d'autant

« il est probable qu'avec les changements climatiques en cours, la fréquence des événements pluvieux violents s'intensifie »

« la pression foncière a poussé à urbaniser des zones inondables, et les grandes villes doivent souvent financer des retenues »

« d'année en année, le niveau des marées augmente ; la Randstad Holland est en grande partie sous le niveau de la mer »

plus néfaste sur la qualité chimique des eaux de surface de Berlin que ces dernières s'écoulent lentement ; la capacité auto-épuration des rivières étant faible, celles-ci sont également sensibles à la pollution par les nutriments. Paris, qui dispose de captages en zone rurale, essaie également de maîtriser la pollution diffuse provenant des exploitations agricoles.

Toutes les grandes métropoles font face au problème crucial de la pluie. Les centres de Londres, Paris, Berlin, Madrid sont équipés en réseaux unitaires qui, lors de pluies intenses, rejettent des quantités importantes d'eau polluée dans les rivières par l'intermédiaire des déversoirs d'orages. Or il est probable qu'avec les changements climatiques en cours, la fréquence des événements pluvieux violents s'intensifie. À Londres, cinquante à soixante déversements rejettent chaque année 20 millions de m³ d'eau usée directement dans la Tamise, causant des chocs de pollution. Par ailleurs, l'urbanisation entraîne l'augmentation des surfaces imperméabilisées, qui réduisent les temps de concentration, amenant les réseaux à faire face à des pointes de plus en plus importantes, provoquant parfois des inondations.

Enfin, les métropoles deviennent souvent trop grandes par rapport à leur milieu récepteur. La logique linéaire qui consiste à prendre de l'eau potable en amont et à rejeter les eaux usées en aval (les usines d'eau et les stations d'épuration faisant une frontière technologique avec la nature) ne suffit plus aujourd'hui. En effet, les directives cadres européennes imposent de nombreuses conditions sur la qualité des milieux aquatiques, que les grandes métropoles sont loin de remplir et qui engagent des investissements conséquents : Paris épure une partie des eaux usées en amont de la ville-centre.

Des menaces d'inondations

Les risques d'inondations induisent d'importants investissements. La pression foncière a poussé à urbaniser des zones inondables, et les grandes villes doivent souvent financer des retenues ou des zones d'expansion de crues en amont pour se protéger des inondations dites de plaine. Si ces risques sont présents à Milan et Paris, la question est particulièrement délicate à Londres. 120 000 nouveaux logements, 250 000 nouveaux emplois pourraient être installés dans des zones inondables de l'estuaire de la Tamise d'ici 2016. Or, les grandes marées constituent un risque réel pour Londres : 300 personnes sont mortes lors de la marée de 1953. Aujourd'hui, 1 250 000 Londoniens²¹ sont protégés par les barrages mobiles de Thames et de Barking. Mais, d'année en année, le niveau des marées augmente et, en 2030, ces protections n'assureront plus les Londoniens contre les risques pour lesquels elles étaient initialement construites²². La Randstad Holland est en grande partie sous le niveau de la mer, mais les inondations peuvent aussi venir du Rhin et de la Meuse : en 1995, on a dû évacuer 250 000 habitants.

Financements et renouvellement des infrastructures

Pour remédier aux problématiques précédentes, toutes les zones agglomérées doivent faire d'importants investissements. Par exemple, ceux liés à l'application de la directive sur les eaux résiduaires urbaines (CEE, 91/271) par les quinze pays membres ont été évalués à un total de 150 milliards d'euros en dix ans. La question fondamentale du renouvellement des infrastructures s'y ajoute : beaucoup de réseaux de distribution sont vétustes et occasionnent des pertes conséquentes. Ainsi Thames Water, qui distribue l'eau à une majorité d'usagers de la métropole londonienne, est connue comme la deuxième compagnie d'Angleterre pour le taux de fuites (561 000 m³/jour)²³. Un tiers du réseau de distribution d'eau

londonien date de plus de cent cinquante ans ²⁴. Or, très souvent, les factures d'eau ne reflètent pas les coûts réels des services, malgré les recommandations de la directive cadre de l'Union européenne. À Milan par exemple, la facture d'eau ne répercute pas encore les coûts induits par les nouvelles stations d'épuration. Et les coûts de rénovation ou de remplacement des réseaux existants ne sont même pas estimés (alors qu'ils sont susceptibles d'être importants). Des simulations montrent que la facture d'eau des usagers pourrait passer de 0,48 €/m³ aujourd'hui à 1,40 €/m³ (après intégration des coûts des stations d'épuration), selon le scénario de financement le plus pessimiste (délégation au secteur privé et financement bancaire classique). Ce triplement provoquerait certainement de très fortes oppositions.

Les services publics d'eau et d'assainissement, et la gestion des infrastructures hydrauliques des métropoles sont ainsi soumis à la problématique globale dite des trois E du développement durable :

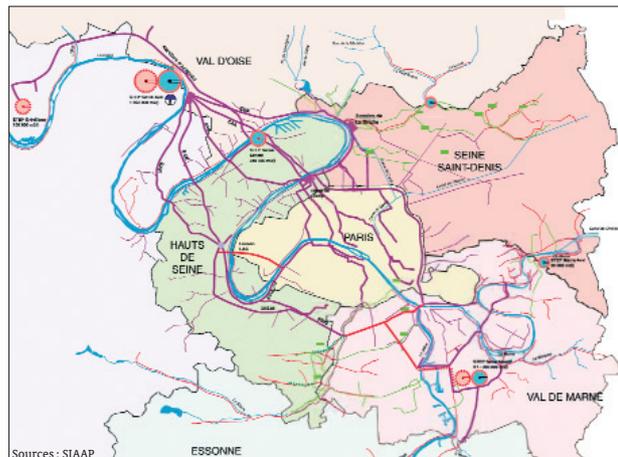
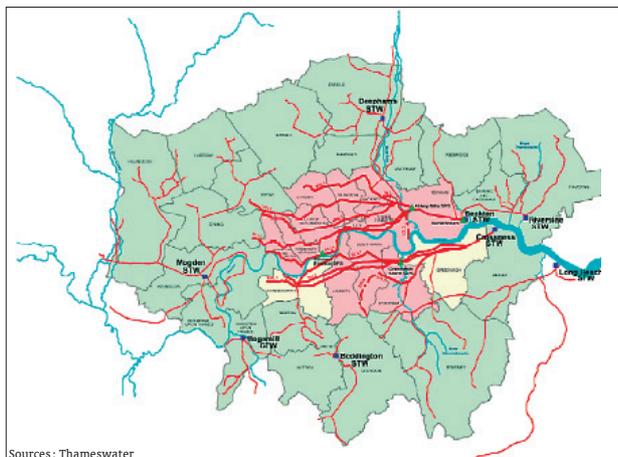
« les 3 E du développement durable : Économie, Environnement, Éthique »

- Économie : les modes de financement actuels, et les factures d'eau lorsqu'il y en a, permettent-ils de maintenir le patrimoine technique en bon état une fois l'équipement initial réalisé ?
- Environnement : quels investissements supplémentaires faut-il consentir pour améliorer les performances environnementales et de santé publique des services ?
- Éthique : si tous ces investissements et ces coûts de fonctionnement accrus se répercutent sur les factures d'eau ou les *rates* ²⁵, les usagers pourront-ils encore payer, et l'accepteront-ils ?

À ces trois dimensions, s'ajoute dans les grandes métropoles la question de **l'intervention coordonnée d'acteurs publics et privés de niveaux territoriaux différents et de secteurs différents**. Les problématiques de gouvernance multiniveaux sont aujourd'hui d'autant plus cruciales que l'industrie de l'eau se complexifie : le génie civil et la mobilisation hydraulique, puis le génie sanitaire et les traitements ont offert un éventail de solutions techniques, qui ne résolvent plus tous les problèmes. Désormais, avec le génie de l'environnement, l'augmentation de l'offre en qualité et en quantité laisse place à la gestion de la demande, à la protection des milieux aquatiques et, notamment, des zones de captage. Or les solutions correspondantes impliquent une coordination accrue des acteurs impliqués dans le cycle de l'eau.

« les problématiques de gouvernance multiniveaux sont aujourd'hui d'autant plus cruciales que l'industrie de l'eau se complexifie »

Les infrastructures d'assainissement existantes à Londres et à Paris



Des solutions pour l'eau : la gouvernance au cœur du débat ?

Augmentation de l'offre *versus* gestion de la demande et protection des zones de captage : plus de gouvernance pour plus d'économies ?

Les métropoles concernées par l'augmentation de la demande hésitent encore entre des solutions techniques et des solutions territoriales qui feraient appel à plus de coopération entre institutions. Certains acteurs font le choix d'augmenter l'offre, d'autres celui de gérer la demande, voire de dépolluer des zones qui pourraient être exploitées comme sources d'eau potable. Les actions s'opposent ou sont menées en parallèle, mais elles semblent rarement coordonnées à l'échelle métropolitaine.

« à Londres, la Greater London Authority (GLA) et le London Department for Communities and Local Government (associations des districts du Grand Londres) prônent la réduction des consommations »

À Londres, la Greater London Authority (GLA) et le London Department for Communities and Local Government (associations des districts du Grand Londres) prônent la réduction des consommations dans les logements en publiant des recommandations (code pour la construction durable des logements)²⁶. Alors que les normes émises par ces deux institutions ne coïncident pas, la mise en œuvre concrète des politiques n'est pas explicitée par manque de connaissances sur les consommations réelles, les solutions et les acteurs à mobiliser. Quelles sont les marges d'action de la GLA hors de son territoire, précisément là où se construisent les nouveaux logements ? Quelles seraient les bonnes institutions, les territoires pertinents pour intervenir ? De son côté, Thames Water répond par deux projets d'augmentation de l'offre : la construction d'une usine de dessalement dans l'estuaire de la Tamise et/ou la création d'un réservoir très en amont de la Tamise. Alors que Ken Livingstone s'opposait à la construction d'une usine de dessalement (celle-ci utiliserait trois fois plus d'énergie qu'une extraction classique), un nouveau barrage-réservoir sortirait du territoire de compétence de la GLA.

À Barcelone, le débat dépasse le cadre des institutions de la métropole : depuis les années 1990, les transferts d'eau qui pourraient alimenter la capitale catalane agitent l'État, les régions espagnoles et les communautés d'experts. En 2004, la région et l'État se sont lancés dans une politique d'augmentation de l'offre « de pointe » en eau en faisant construire une usine de dessalement (260 millions d'euros), financée par les usagers (0,40 euro supplémentaire par m³). La région reconnaît toutefois l'importance de la gestion de la demande : le décret de février 2006 (« décret d'éco-efficience ») oblige toute nouvelle construction à s'équiper d'économiseurs d'eau dans les toilettes et les salles de bains. Avec lenteur, la région s'oriente aussi vers une reconquête de la nappe du delta du Llobregat, située à côté de la métropole : réinfiltrée lors de forts débits, celle-ci peut être repompée plus tard, offrant un château d'eau naturel pour l'agglomération. C'est surtout au niveau très local des municipalités que se prennent les initiatives de gestion de la demande. La Diputacio de Barcelona (équivalent du Conseil général, soit 311 municipalités) a émis en 2005 un guide de réduction de la consommation d'eau dans les logements. Dans les communes les plus fidèles au guide, les réductions de consommation peuvent dépasser 40 %. Mais, en 2007, seules quinze municipalités appliquent les recommandations. Or, pour les chercheurs²⁷, les coûts de coordination supplémentaires dont aurait besoin un véritable plan de gestion de la demande (entre État, région, municipalités, Agence de l'eau

« c'est surtout au niveau très local des municipalités que se prennent les initiatives de gestion de la demande »

catalane) seraient inférieurs à ceux engagés dans les solutions techniques d'augmentation de l'offre... et les économies générées équivaldraient à la production annuelle de deux usines de dessalement.

Difficiles solidarités

Par ailleurs, on peut se demander pourquoi il n'y aurait pas de solidarité entre un centre et une première couronne où la consommation chute, et une seconde couronne où elle augmente. La réponse se trouve peut-être du côté du fractionnement des territoires institutionnels. Dans la métropole parisienne, l'eau potable est gérée par des institutions différentes: Paris et Saint-Maur sont isolées, comme certaines communes de la grande couronne; les autres sont regroupées en syndicats intercommunaux de tailles diverses, dont le Syndicat des eaux d'Ile-de-France (Sedif), qui est le plus grand de France. Il en va de même à Barcelone, où municipalités isolées et petits syndicats ont signé des contrats particuliers avec diverses compagnies d'eau. La baisse de consommation du centre pourrait-elle profiter aux nouvelles extensions urbaines de la périphérie? Rien n'est moins sûr: peu de coopérations sur ce thème sont évoquées aujourd'hui. Car le fractionnement institutionnel correspond à une hétérogénéité des prix de l'eau et à un refus de péréquation de la part de ceux qui ont les tarifs les plus avantageux. Même si l'on sait que la consommation est faiblement élastique par rapport au prix, les métropoles qui souhaitent mener une politique tarifaire homogène pour réduire la consommation sur leur territoire doivent coordonner l'ensemble des acteurs responsables de l'eau... La tâche semble ardue.

Madrid est aujourd'hui l'une des rares métropoles, si ce n'est la seule, à avoir mis en place un « plan stratégique de gestion de la demande » qui doit se prolonger jusqu'en 2011. Les actions engagées sont très diverses: mise en place d'une nouvelle législation, création d'un corps d'« inspecteurs de l'eau », participation et information du public à large échelle, sous-programmes axés sur chaque type de consommateurs (résidents, entreprises, secteur public, etc.), sur différents modes, comme la réutilisation des eaux usées. Pour coordonner l'ensemble des actions entreprises et les nombreux acteurs, un bureau spécifique a été créé: la « *Officina Azul* ». Mais l'efficacité du plan n'est pas encore évaluée.

Des institutions qui intègrent les territoires pour la gestion de problèmes complexes. Les métropoles font généralement partie de bassins versants beaucoup plus grands, et les institutions qui gèrent ces bassins sont le lieu privilégié où se négocie l'interaction entre la métropole et son environnement. Pour Berlin, tenter de réduire en amont la pollution apportée par les rivières jusqu'à la métropole revient à négocier avec les *Länder* voisins, à la source de la pollution (notamment le Brandebourg). Ainsi le *Land* de Berlin coopère avec ses voisins dans le cadre de deux institutions: « l'espace de coordination Havel », une structure permettant d'appliquer les principes de la direction-cadre sur l'eau (DCE) à l'échelle du bassin de la Havel²⁸, et le Comité de bassin (international) de l'Elbe (FGG Elbe)²⁹. Depuis l'unification, l'administration de l'eau berlinoise est passée d'une gestion centrée sur Berlin-Ouest à une gestion de l'eau beaucoup plus large (à l'échelle des grands bassins). L'Agence de l'eau Seine-Normandie aide la métropole parisienne à protéger ses ressources d'eau potable en négociant des contrats avec les agriculteurs concernés par les zones de captage³⁰, et elle finance la réorganisation complète de l'assainissement et de l'épuration (voir ci-dessous). À Milan, l'amélioration des milieux récepteurs (DCE, 2000/60) nécessite une coordination à l'échelle du bassin Lambro-Seveso-Olona, combinant des actions de réduction des rejets en amont et de

« le fractionnement institutionnel correspond à une hétérogénéité des prix de l'eau et à un refus de péréquation de la part de ceux qui ont les tarifs les plus avantageux »

« Madrid est aujourd'hui l'une des rares métropoles, si ce n'est la seule, à avoir mis en place un plan stratégique de gestion de la demande »

« pour Berlin, tenter de réduire en amont la pollution apportée par les rivières jusqu'à la métropole revient à négocier avec les *Länder* voisins, à la source de la pollution »

« L'Agence de l'eau Seine-Normandie aide la métropole parisienne à protéger ses ressources d'eau potable en négociant des contrats avec les agriculteurs concernés par les zones de captage »

« à l'intérieur même des métropoles, les institutions qui intègrent des territoires larges permettent la mise en place d'actions qui seraient sinon difficiles à envisager »

traitement de l'eau usée en aval. Mais le bassin Lambro-Seveso-Olona ne dispose pas d'institution (du genre contrat de rivière ou communauté locale de l'eau) permettant d'organiser une telle coordination. Enfin, à l'intérieur même des métropoles, les institutions qui intègrent des territoires larges permettent la mise en place d'actions qui seraient sinon difficiles à envisager. L'échelle territoriale du Siaap (Syndicat intercommunal pour l'assainissement de l'agglomération parisienne) permet de réorganiser le système d'épuration du Grand Paris : la réduction coordonnée des volumes traités à l'usine Seine-aval et le renforcement des capacités d'épuration en amont sont indispensables pour réhabiliter la Seine. De son côté, Madrid dispose d'un avantage institutionnel certain avec Canal Isabel II, l'entreprise publique qui assure les services d'adduction d'eau potable et d'assainissement de la région autonome de Madrid depuis le ^{xix}^e siècle. Les services eau et assainissement de toutes les municipalités de l'aire métropolitaine sont intégrés au sein d'une même entité, ce qui peut probablement faciliter la « gestion intégrée du cycle de l'eau ».

Planification urbaine et gestion de l'eau : vers de nouvelles coordinations intersectorielles ? Alors que les services et les ressources en eau ont souvent été considérés comme au service du développement urbain, les villes tendent aujourd'hui à retourner cette logique : le développement urbain doit permettre de protéger les ressources en eau et faciliter le fonctionnement des services. Cette intégration de la planification urbaine et de la gestion de l'eau s'articule principalement autour de cinq axes :

- *La gestion de la demande* : les nouvelles constructions doivent répondre à des normes qui permettent de réduire la consommation (réducteurs de pression, mousseurs, etc.), voire de réutiliser les eaux usées.
- *La maîtrise de la pluie en ville* : réserves foncières pour l'aménagement de bassins de retenue des eaux pluviales, limites à l'imperméabilisation des sols lors de projets d'extension de la ville, promotion des réseaux vraiment séparatifs dans les nouveaux projets...
- *La gestion des risques d'inondations* : plutôt que de vouloir encore augmenter la hauteur des digues ou les multiplier, on cherche à redonner de l'espace à la rivière (ou à la mer) et à réaménager le territoire en conséquence.
- *La réduction des coûts des services de traitement de l'eau* : le réaménagement de zones polluées en terrains utilisables est une source de financement pour les stations d'épuration.
- *La mise en valeur conjointe du patrimoine aquatique et urbain.*

Cette tendance implique nécessairement des enjeux de gouvernance : comment les acteurs des services de l'eau et de la planification urbaine coopèrent-ils ? Comment sont mises en œuvre les politiques ? La métropole parisienne s'est dotée de nombreux bassins de retenue (en Seine-Saint-Denis, par exemple). Dans son plan stratégique, Londres expose l'idée du *blue ribbon network*, qui consiste en la remise en valeur du réseau de canaux du Grand Londres. Madrid organise un projet urbain structurant autour de la revalorisation du rio Manzanares (*Plan especial Rio Manzanares*). À Berlin, le *SenStadt* (département d'État pour le développement urbain) met à disposition des plans actualisés des réseaux afin que les différents acteurs (BWB, *Länder*, promoteurs, département de planification de Berlin, etc.) puissent coordonner leurs actions. Mais force est de constater que la mise en œuvre est souvent délicate. Face à de nouvelles exigences, les institutions ont du mal à coordonner leurs actions.

Un bon exemple est celui de la gestion des risques d'inondation dans l'estuaire de la Tamise. Cette gestion est soumise à un réseau complexe d'agences et d'organismes de différentes échelles du pouvoir local, régional

« un bon exemple est celui de la gestion des risques d'inondation dans l'estuaire de la Tamise »

et de l'État ³¹. Alors que l'Agence pour l'environnement développe des scénarios de réduction des risques à long terme (2080-2100: *The Thames Estuary 2100 project*), le manque de clarté concernant les responsabilités des différents échelons du pouvoir rend difficile la recherche de financements pour les scénarios développés. Or, la planification urbaine de l'estuaire dépend d'une évaluation adéquate des risques résiduels (après la mise en place de protections contre les inondations): comme aucun schéma de protection n'a encore été choisi, l'évaluation des risques est difficile à établir. Plusieurs agences produisant des documents stratégiques dans l'estuaire, un même site peut être soumis à plusieurs projets de planification: les promoteurs ne savent plus à quelle réglementation se fier. Ainsi la London Assembly met l'ensemble des acteurs en garde: les plans de création d'une « maille verte » (réseau d'espaces verts inondables) sont élaborés trop lentement par rapport à l'urbanisation rapide de l'estuaire; et il est fort possible que les terrains réservés à cet effet puissent déjà être occupés par des logements ou des commerces. ■



Barrages mobiles contre les inondations et les tempêtes :
Thames Barrier (Londres) et Nieuwe Waterweg (Rotterdam).

© logo Creative Commons + By : Johnmcq - NC

18 - La réduction des débits entraîne une hausse de la température de l'eau, impliquant une présence accrue de bactéries et facilitant la formation de dépôts dans les canalisations.

19 - Les 26 municipalités les plus proches.

20 - Pronostics du PIK (Potsdam Institute for Climate Impact Research).

21 - Cela concerne 400 écoles, 8 stations produisant de l'électricité, 16 hôpitaux, plusieurs stations de train et de métro, 500 000 logements.

22 - Les barrières protègent aujourd'hui les zones concernées contre une marée de 7 m, ayant une

probabilité d'occurrence de 1/2000 ans. En 2030, cette norme ne sera plus respectée. Depuis 1983, les barrières se sont refermées 55 fois; en 2001, elles se sont fermées 11 fois. 23 - « Water matters, The Mayor's Draft Water Strategy », février 2007, Greater London Authority.

24 - « London's Water Supply », octobre 2003, un rapport du London Assembly's Public Services Committee.

25 - Ce sont des impôts locaux proportionnels à la surface corrigée des logements, selon lesquels les Britanniques payent leur eau (sans relation au volume consommé).

26 - DCLG 2006. « Code for Sustainable Homes », London Department for Communities and Local Government.

27 - David Sauri, Elena Domene, voir bibliographie en fin d'ouvrage.

28 - La Spree est un affluent de la Havel.

29 - Flussgebietgemeinschaft Elbe.

30 - Payer la perte de revenus aux agriculteurs qui réduisent l'intensivité de leurs pratiques pour limiter la pollution diffuse permet de réduire les coûts de traitement.

31 - « London under threat? Flooding risks in the Thames Gateway », octobre 2005, Environment Comitee, London Assembly.

ÉLÉMENTS POUR UN DÉBAT

Aujourd'hui, les métropoles doivent faire face à trois enjeux principaux **par rapport à l'eau** :

- **anticiper les risques de pénurie en agissant sur la demande,**

- **faire face aux risques naturels** (inondations naturelles et saturation des réseaux d'assainissement par les eaux pluviales) et aux risques de pollution de l'environnement par les rejets non traités,

- **tenter de maîtriser les charges d'exploitation des réseaux et mieux les répartir entre les collectivités du centre et la périphérie des métropoles.**

- **Ces enjeux appellent des investissements importants pour les métropoles et une coopération accrue entre les pouvoirs publics de différents niveaux.** Historiquement d'ailleurs, les collectivités se sont progressivement réunies en syndicats intercommunaux ou districts spéciaux. De plus en plus, des niveaux supérieurs de gouvernement doivent intervenir pour apporter des soutiens financiers et des compétences nouvelles : niveaux des provinces (départements), organismes de bassin, régions administratives, États.

- **Certaines institutions, à l'échelle de plusieurs régions, permettent de mieux gérer les risques d'inondation et de pollution agricole ou industrielle** (Berlin ou à Paris : Agence de l'eau Seine Normandie).

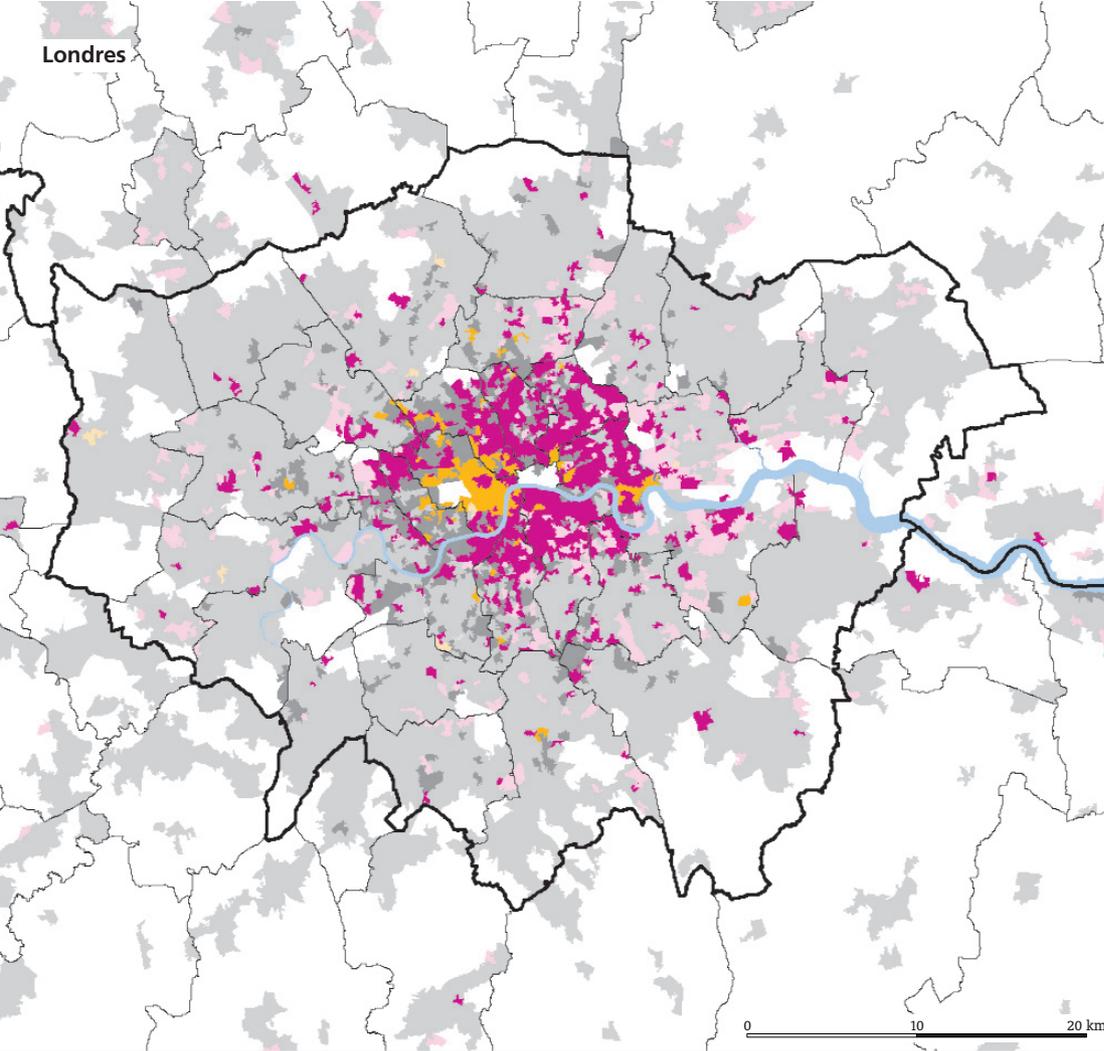
À l'inverse, le manque de coordination entre les acteurs, comme à Londres par exemple, ne permet pas de faire les choix stratégiques d'urbanisation liés aux risques d'inondation.

- **À l'intérieur même des métropoles, les institutions qui intègrent des territoires larges permettent la mise en place d'actions qu'il serait sinon difficile d'envisager** (Thameswater à Londres et SIAAP à Paris).

- **Les initiatives cohérentes tout au long du cycle de l'eau offrent l'occasion de réduire les pollutions et de protéger les débits en amont, donc de réduire les coûts de traitement de l'eau en aval.** Ainsi la région de Madrid, dispose d'un avantage institutionnel certain, car elle possède une entreprise publique qui assure les services d'adduction d'eau potable et d'assainissement de l'ensemble de sa région depuis le XIX^e siècle.

- **Enfin, il est important de noter que les initiatives de niveaux locales permettent aussi d'agir sur les questions d'une gestion de l'eau plus responsable** (impermeabilisation des sols, consommation, etc.). À Barcelone, par exemple, un certain nombre de collectivités locales se sont engagées à promouvoir des initiatives en faveur d'une meilleure gestion de la demande en eau, entraînant un comportement économe de la part de chaque citoyen.

Londres



Typologie dominante de l'habitat par type d'occupation

Logements individuels

- propriétaire (light grey)
- locataire privé (light orange)
- habitat social (light pink)

Logements collectifs

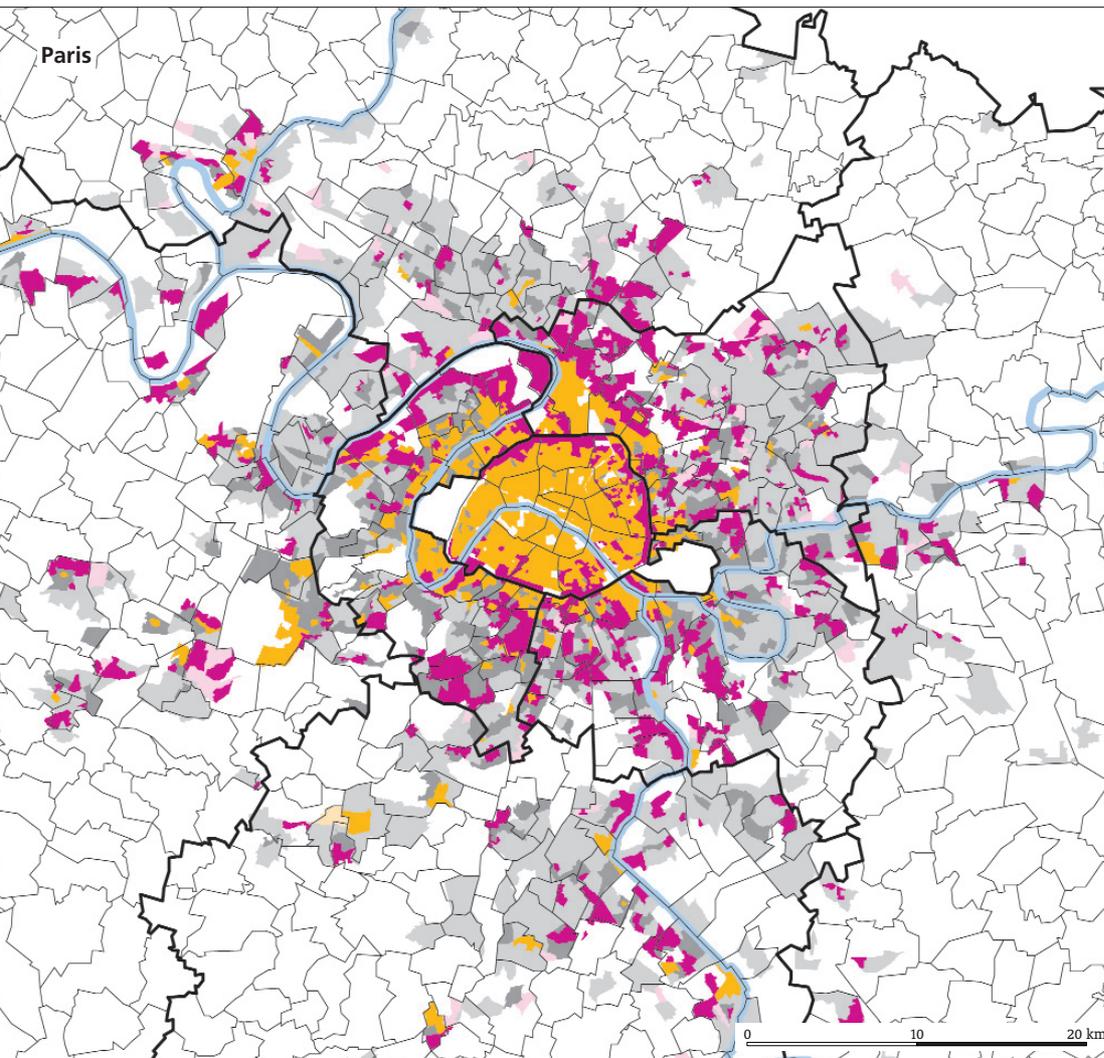
- propriétaire (dark grey)
- locataire privé (orange)
- habitat social (magenta)

Limites administratives

- région / département (thick black line)
- borough / commune (thin black line)

Sources : recensement 1999-2001

Paris



À Londres, cette typologie de l'habitat exprime de manière lisible l'opposition entre les quartiers aisés du West End, avec leurs logements privés collectifs, et le centre-est élargi, anciennement industriel et où le logement social collectif domine. Le reste de l'agglomération est constitué principalement par des logements individuels privés.

À Paris, le cœur d'agglomération est très homogène, avec une dominante de logements collectifs privés et des ensembles de logements sociaux situés soit sur la ceinture de Paris, soit dans les territoires anciennement ouvriers. Comme à Londres, le reste de l'agglomération est constitué majoritairement de logements individuels privés, mais avec une proportion plus importante de grands ensembles de logements sociaux.

La gouvernance du logement

Objectifs, moyens, institutions

Laurent GHEKIÈRE

Laurent GHEKIÈRE³²

Économiste spécialisé dans le domaine de la régulation et des politiques du logement en Europe, il a dirigé l'Observatoire européen du logement social de 1993 à 1998 et publié plusieurs ouvrages sur les politiques du logement en lien avec le processus d'intégration européenne. Il assure de nombreuses missions d'expertise auprès du Parlement européen, du Comité des régions, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de la Commission économique pour l'Europe des nations unies. Auteur de *Le Développement du logement social dans l'Union européenne : quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire* (Dexia, DL 2007).

Les différences historico-culturelles, qui, en Europe, séparent les pays latins des pays anglo-saxons et scandinaves, ont une incidence jusque dans les modes de gouvernance du logement.

Européens du sud et du nord ne s'organisent pas de la même manière pour mobiliser des ressources foncières, limiter la spéculation immobilière ou créer des logements sociaux. En cause : leurs conceptions différentes du droit de propriété. Dans cette dichotomie, la métropole parisienne fait figure de cas à part. La faute à la non-régionalisation de sa politique du logement, au morcellement de son organisation administrative et à la sur-présence de l'État.

Enquête comparative sur une exception à la française.

Droit de propriété et intérêt général

La mise en œuvre des politiques du logement dans les capitales européennes passe par la capacité des autorités locales à piloter trois principaux leviers d'action :

- le levier foncier par la production de fonciers aménagés,
- le levier de la régulation du marché du logement et du contrôle de la spéculation immobilière,
- le levier de l'offre de logements sociaux ou abordables en locatif et en accession à la propriété.

En fonction des cultures juridiques et politiques, ces leviers sont plus ou moins activés par l'autorité de gouvernance. Dans les pays latins et anglo-saxons, l'intervention se concentre sur l'offre de logement social, tandis que la propriété foncière et la régulation de l'offre privée sont laissées entre les mains du marché. Les pays scandinaves et germaniques apparaissent plus à même de faire un usage équilibré des trois leviers dans une logique de régulation qui s'étend délibérément à la sphère de la propriété privée, tant foncière qu'immobilière, au nom de l'intérêt général.

Produire du foncier

En matière d'intervention foncière, il convient de distinguer les capitales européennes disposant de ressources foncières publiques de celles confrontées à un réel marché foncier privé. Amsterdam à 90 %, Stockholm

« faire un usage équilibré des trois leviers dans une logique de régulation »

et Helsinki à 70 % sont propriétaires de la plus grande partie du foncier de leur territoire d'intervention. À Vienne, 50 % des terrains sont la propriété de la ville, 40 % à Berlin contre 25 % à Copenhague. Cette maîtrise foncière est déterminante dans la capacité des villes capitales à planifier leur territoire et à produire une offre foncière aménagée nécessaire au logement et aux équipements. En l'absence de telles réserves foncières publiques, les autorités régionales, comme la Communauté autonome de Madrid, ont pris le parti de libéraliser l'offre foncière privée en rendant constructible *a priori* tout terrain non explicitement protégé, mais au prix d'un renoncement à toute planification spatiale.

Limiter la spéculation

En matière de régulation des pratiques spéculatives dans le marché privé du logement, il convient de mentionner l'exemple de Stockholm, où l'évolution des loyers dans le parc locatif privé est calée sur celle négociée entre les bailleurs sociaux et les locataires dans le parc social, d'où un niveau moyen de loyer particulièrement bas pour une capitale européenne (9,90 €/m²). Il en est de même à Amsterdam, où les loyers privés et sociaux sont partiellement régulés en fonction de critères de qualité intégrant la qualité du logement et sa localisation (9,70 €/m²), ou encore dans les villes allemandes au moyen du *Mietspiegel*³³, à l'exemple de Berlin qui dispose d'un parc locatif très largement majoritaire et d'un taux élevé de logements vacants, héritage direct de la réunification (4,80 €/m², contre 9,40 à Francfort et 11,8 à Munich). Ces valeurs relatives sont à opposer à celles caractérisant les centres d'agglomération des marchés régionaux où la spéculation immobilière n'est pas encadrée par le politique, comme à Londres (35 €/m²), Rome (22 €/m²), Paris et Milan (20 €/m²) ou encore Madrid (16 €/m²). En ces endroits, les écarts de loyers entre le parc social et le parc privé s'amplifient, contribuant à la segmentation du marché du logement et à la restriction de la mobilité résidentielle.

« les écarts de loyers entre le parc social et le parc privé s'amplifient, contribuant à la segmentation du marché du logement et à la restriction de la mobilité résidentielle »

Programmer du logement social

La capacité à générer une offre de logements sociaux et abordables durables, de bonne qualité et non stigmatisée, dans un marché régional caractérisé par de fortes tensions sur les prix, est très inégale. À Amsterdam, 60 % des logements sont sociaux, 45 % à Vienne dont 25 % propriété directe de la Ville, soit quelque 200 000 logements, 26 % à Stockholm détenus par quatre sociétés appartenant à la Ville, 23 % à Copenhague, 20 % à Berlin. C'est ainsi que, dans le Grand Londres, la nouvelle « stratégie régionale du logement » proposée en septembre 2007 élève à une moyenne de 50 % la part de logements sociaux dans tout nouveau programme immobilier des districts, dont 70 % de logements locatifs sociaux classiques et 30 % de logements intermédiaires, notamment en accession sociale progressive (*shared ownership*). On retrouve ces pratiques de programmation à Madrid, où le plan régional du logement fixe également à 50 % la part minimale de construction de logements sociaux de tout programme immobilier, principalement en accession sociale à la propriété, sur 90 % des terrains constructibles. Ces niveaux de programmation témoignent de l'importance de la question de l'accessibilité du logement dans les capitales européennes et du rôle clé de l'autorité régionale en matière de programmation stratégique et de suivi de sa mise en œuvre effective dans les districts, notamment pour le rééquilibrage des territoires.

« l'importance de la question de l'accessibilité du logement dans les capitales européennes »

Traits communs entre les métropoles

« le développement d'une offre globale de logements incluant une programmation de logements sociaux ou abordables est une priorité commune à l'ensemble des capitales étudiées »

Malgré les différences institutionnelles et culturelles, les métropoles européennes – Paris y compris – sont affectées par les mêmes formes de tension entre l'offre et la demande. La concentration des emplois et des services dans ces métropoles européennes, couplée au vieillissement de la population, contribue à y maintenir un niveau élevé de la demande de logements sur un marché dont le niveau d'offre est contraint par une ressource foncière rare. Le développement d'une offre globale de logements incluant une programmation de logements sociaux ou abordables est une priorité commune à l'ensemble des capitales étudiées.

À l'exception de Berlin, où le marché du logement est détendu, toutes les capitales européennes ont à faire face à l'enjeu majeur que constitue la concentration de l'emploi dans ces métropoles et, par conséquent, de la population et de l'immigration. Cela est particulièrement vrai dans les petits pays à « mono-métropole », où la population se concentre dans les villes capitales, à l'exemple de Dublin, Copenhague, Helsinki, Lisbonne, Stockholm, ou dans la région capitale, comme c'est le cas du Grand Londres et plus globalement du sud-est de l'Angleterre. Cette situation se retrouve également à Madrid et à Rome, mais avec des pôles d'attraction alternatifs tels Barcelone, Valence, Milan... et dans d'autres capitales régionales telles Édimbourg, Munich ou Francfort.

Fortes singularités de Paris dans le concert européen

On repère deux grandes différences entre la gouvernance du logement de la métropole parisienne et celle des métropoles comparables.

Les grandes capitales européennes inscrivent leur politique du logement dans un cadre régional, d'agglomération ou infranational

Berlin, Madrid, Londres, Bruxelles, Vienne, Rome développent leur propre politique ou stratégie du logement en référence soit à un cadre décentralisé, au niveau même de la région capitale (Berlin, Madrid, Bruxelles, Vienne, Rome), soit à des instruments financiers mis à leurs dispositions par l'État (Londres). Il s'agit d'un cadre de politique du logement qui est adapté à la situation et au statut spécifiques de région capitale (attractivité économique, valeurs foncières élevées, forte densité urbaine, importance de la relation logement-transport...). En général, c'est une décentralisation de la politique du logement au niveau régional, liée soit à la structure fédérale du pays comme en Allemagne, Autriche et Belgique, soit à un processus de modernisation des politiques du logement par décentralisation, tel qu'en Espagne et en Italie par exemple ou, dans des conditions plus spécifiques, en Angleterre et aux Pays-Bas. La rationalité de ces processus de régionalisation consiste à concentrer les questions inhérentes à la stratégie de compétitivité du territoire régional (développement économique, emploi, logement, équipements, transports) entre les mains d'une autorité unique, qui est élue.



Logements neufs à Amsterdam : résidence pour personnes âgées à l'ouest d'Amsterdam (MVRDV architectes, 1997); maisons de ville denses sur l'île de Borneo Sporenburg (West 8, architectes, urbanistes et paysagistes, 1996).

Le second décalage, encore plus flagrant, relève de l'échelle territoriale de gouvernance

Partout en Europe, les communes de base à la française ont soit disparu soit survécu symboliquement en tant que quartiers, mais ne disposent plus de la compétence d'urbanisme ni de celle du logement, transférées à la ville ou au district lors des processus de fusion ou de regroupement opérés il y a maintenant près de quarante ans chez nos voisins européens. C'est dès lors à l'échelle des agglomérations que la mise en œuvre effective de la programmation stratégique régionale est pensée.

En Angleterre, le territoire de gouvernance correspond au Grand Londres, couvrant le périmètre de l'agglomération, regroupant seulement 33 grands districts de plus de 200 000 habitants qui totalisent chacun plus de 7 millions d'habitants et disposent de leur propre « stratégie régionale du logement », C'est le cas, aussi, de la région de Madrid avec ses 179 communes, pour ne pas parler de la situation tout à fait exceptionnelle de Berlin, ville-Land de 3,4 millions d'habitants composée de 23 districts d'une taille moyenne de 300 000 habitants, qui dispose de son propre parlement et de son propre ministre du logement.

Cologne, ville d'1 million d'habitants, est le fruit du regroupement par fusion de 80 communes de base, qui établit désormais une politique unique du logement. Ainsi l'ensemble de nos voisins a procédé, dès les années 1970, à une rationalisation du découpage territorial par fusion des communes et constitution de villes à échelle d'agglomérations. S'en sont suivies, dans les années 1980 la montée en puissance des régions au détriment des provinces, et une régionalisation de la politique nationale du logement.

À Madrid, Berlin ou Londres, c'est à l'échelle de la région capitale que sont prises les décisions stratégiques en matière notamment de planification spatiale et d'objectifs de production de logements, (entre autres de logements sociaux) et des équipements qui y sont liés, en lien étroit avec le développement économique de la capitale, l'emploi et la demande de logements. À l'échelle des villes ou des districts (échelle d'agglomérations au sens français du terme), la programmation locale effective de ces orientations stratégiques, les plans locaux d'urbanisme, l'aménagement, la construction de logements sociaux et leurs attributions, se font en référence aux dispositions indicatives ou contraignantes du plan régional du logement.

Les principales différences

Malgré ces traits communs d'organisation des métropoles européennes, Paris excepté, les situations restent très diverses, entre une volonté de planification à l'échelle régionale par le plan régional du logement à Madrid, définissant des objectifs ambitieux mais laissant de fait aux 179 villes une grande liberté de mise en œuvre, et la stratégie régionale du logement du Grand Londres qui fixe des objectifs précis de production et de taux de logements abordables pour chacun des 33 districts, y compris en termes de taille, dans le cadre d'un suivi effectif de cette stratégie, de son évaluation publique et de sa révision tous les deux ans. Il en va de même dans la ville-Land de Berlin, concernant la relation du Sénat avec les différents districts.

Il faut replacer ces comparaisons dans ce qui relève de l'exception française. Celle-ci a conduit à ne pas toucher à l'organisation territoriale héritée du passé, à ne procéder ni à la fusion de communes, ni à la régionalisation de la politique du logement mais, au contraire, à ajouter aux 36 600 communes et 95 départements les 22 régions et, dernièrement, les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

« entre une volonté de planification à l'échelle régionale à Madrid – laissant de fait aux villes une grande liberté de mise en œuvre – et la stratégie régionale du logement du Grand Londres qui fixe des objectifs précis de production et de taux de logements abordables pour chacun des districts, »

Nombre de niveaux de gouvernance pour la question du logement

	Ile-de-France	Grand Londres	Land-ville de Berlin	Communauté autonome de Madrid
Gouvernance	5 niveaux	3 niveaux	3 niveaux	3 niveaux
Centres de décision hors État central	1 414	34	24	180

« c’est aussi la nature de la relation entre l’État et les autorités territoriales élues qui diffère »

« ailleurs en Europe, ce sont les villes (au sens français d’agglomérations) qui sont responsables de la mise en œuvre du droit au logement et de l’attribution effective des logements sociaux »

C’est aussi la nature de la relation entre l’État et les autorités territoriales élues qui diffère. La coexistence d’un État local et de collectivités territoriales intervenant sur un même territoire de gouvernance est tout à fait spécifique à la France. Par exemple, il n’y a qu’en France que le préfet attribue une partie des logements sociaux, et cela est amené à se renforcer avec la mise en œuvre progressive de la loi sur le droit au logement opposable. De plus, l’État a rendu opposable à lui-même le droit au logement, tout en obligeant chaque commune à disposer d’au moins 20 % de logements sociaux sous peine de sanctions. Cela induit un mode de gouvernance en doublon et à pilotes multiples, fonctionnant par filières de traitement des problèmes et cloisonnement de responsabilités partielles, par obligation et sanction, suspicion et contrôle et non par responsabilisation, en l’absence de toute culture d’intégration de l’intervention publique sur un territoire donné. Ailleurs en Europe, ce sont les villes (au sens français d’agglomérations) qui sont responsables de la mise en œuvre du droit au logement et de l’attribution effective des logements sociaux. C’est le cas en Angleterre, en Allemagne, en Autriche, en Irlande, aux Pays-Bas, en Suède, au Danemark, en Finlande, voire en Écosse, dans une logique d’opposabilité effective à la ville et non à l’État. Dans le Grand Londres, à Dublin ou à Madrid, ce sont ces mêmes villes-agglomérations qui imposent aux promoteurs une moyenne de 50 % de logements sociaux dans tout programme immobilier, en référence à la stratégie régionale du logement. C’est également aux villes-agglomérations qu’il revient d’encadrer quartier par quartier la spéculation immobilière en régulant les prix de l’offre locative privée, à l’exemple de Berlin (*Mietspiegel*) et d’Amsterdam (loyer aux points), et de s’opposer aux expulsions locatives en raison du trouble à l’ordre public que cela occasionne et du coût du relogement, inclus dans le budget communal. L’exemple de la stratégie de prévention de l’exclusion du logement de la Ville de Cologne par réquisition en est une illustration, au même titre que sa politique particulièrement dissuasive de taxation systématique des logements vacants.

Enjeux d’une réforme de la gouvernance parisienne du logement

« en Ile-de-France, la cohabitation sur un même territoire de cinq niveaux de responsabilité apparaît à la fois contreproductive pour l’intégration territoriale de l’action publique et peu lisible pour le citoyen »

Les conséquences positives les plus directes à attendre d’une gouvernance du logement en Ile-de-France inspirée de celle des autres métropoles européennes résident dans l’optimisation de l’usage des fonds publics, mais aussi dans une meilleure lisibilité politique.

La cohabitation sur un même territoire de cinq niveaux de responsabilité et d’autant de logiques différentes entre l’État, la région, les 8 départements, les 105 EPCI et les 1300 communes apparaît à la fois contreproductive pour l’intégration territoriale de l’action publique et peu lisible pour le citoyen

en l'absence de pilote identifiable. C'est une organisation génératrice de cloisonnement, d'émiettement des responsabilités et de dédoublement administratif. Un habitant du Grand Londres ne peut ignorer ce qu'est la « *London Housing Strategy* », au demeurant téléchargeable sur Internet dans plus de dix langues différentes, en braille et en langage des signes sur Cd-rom³⁴. Tandis qu'un Parisien peinera à distinguer le « SDRIF », le « PDH », le « SCOT », le « PLH » ou le « PLU ». Le large processus de consultation publique de la « stratégie spatiale régionale » du Grand Londres et de sa « stratégie régionale du logement », lesquelles se traduisent par une prise en compte effective des résultats de la consultation³⁵, apparaît comme un exemple réussi de gouvernance participative et d'implication des acteurs, y compris des habitants, dans l'élaboration de choix stratégiques de développement en matière de transports, d'équipements publics et de logement. Cette gouvernance participative renforce la lisibilité de l'action publique, l'identification de l'autorité pilote et la capacité du politique à agir en s'appuyant sur les acteurs.

Une meilleure relation avec les régions adjacentes

Un autre atout d'une politique régionalisée du logement serait de favoriser une relation structurée avec les régions adjacentes. Dans sa réponse à la consultation publique sur la « stratégie régionale du logement », le maire du Grand Londres met en avant la collaboration avec les régions adjacentes au Grand Londres de façon à maximiser le développement de l'offre de logements, notamment de logements abordables pour les Londoniens³⁶. De même, Tolède, à seulement 25 minutes du centre de Madrid par l'AVE (TGV espagnol), contribue au développement de l'offre de logements pour les Madrilènes bien qu'elle ne fasse pas partie de la Communauté autonome de Madrid mais d'une région adjacente. La coopération stratégique entre la ville-Land de Berlin et le Land de Brandebourg est également à noter : elle se traduit par une planification stratégique commune et la mise en place d'une structure de coordination sous la cotutelle des deux *Länder*. Ainsi, par le développement des infrastructures de transports transrégionales et l'extension du bassin de vie et d'habitat des régions capitales, le territoire effectif d'une gouvernance du logement coordonnée en leur sein peut tendre à y associer les régions mitoyennes. C'est évidemment une dimension qui mérite d'être intégrée à la réflexion française. ■

32 – Représentant auprès de l'Union européenne de l'Union sociale pour l'habitat et président de la commission « Services d'intérêt général » du CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général).

33 – Miroir des loyers, ou dispositif d'encadrement communal des loyers sur la base des valeurs de référence locales.

34 – Voir le volet logement du site internet du Grand Londres : <http://www.london.gov.uk/londonissues/>

[housingandhomelessness.jsp](http://www.london.gov.uk/mayor/housing/housingandhomelessness.jsp).

35 – Voir <http://www.london.gov.uk/mayor/housing/strategy/consultation.jsp>.

36. Il faut noter que du point de vue de la structure spatiale, la région de Londres peut se comparer à l'agglomération parisienne et non pas à la région Ile-de-France qui est bien plus étendue et bien moins dense.

37 – Voir définitions en page 132 du présent ouvrage.

ÉLÉMENTS POUR UN DÉBAT

• **Partout en Europe, les communes « à la française »**, souvent de petite échelle, ont soit disparu soit survécu symboliquement en tant que quartiers mais **ne disposent plus de la compétence d'urbanisme ni de celle du logement**. Ces compétences ont été transférées à l'agglomération ou au district lors des processus de fusion. C'est le cas de Berlin, Londres ou Madrid.

• Par ailleurs, ce sont **les agglomérations voire les régions** (quand elles correspondent à l'agglomération morphologique³⁷ comme le Grand Londres) **qui sont responsables de la mise en œuvre du droit au logement et de l'attribution effective des logements sociaux**.

• **Le Grand Londres, Dublin et Madrid imposent aux promoteurs une moyenne de 50 % de logements sociaux** dans tout programme immobilier en référence à leur stratégie régionale du logement.

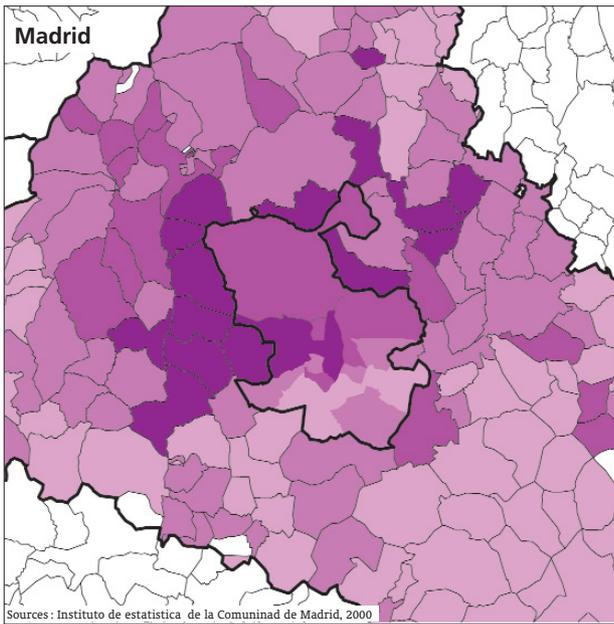
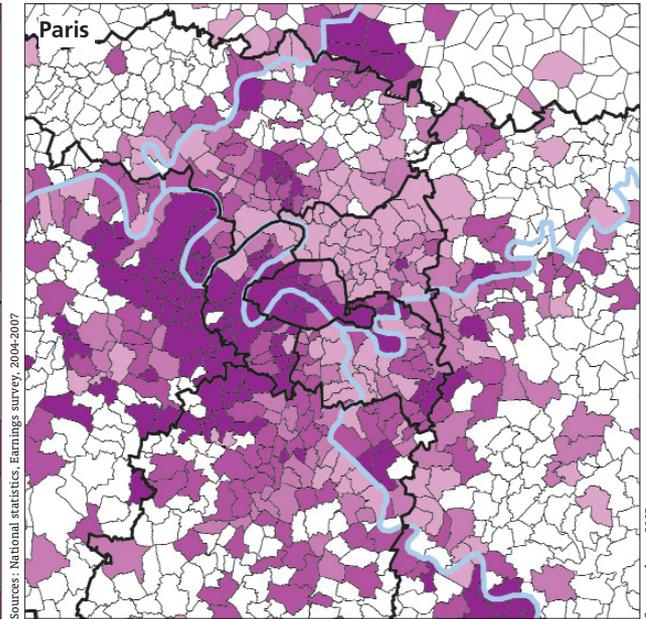
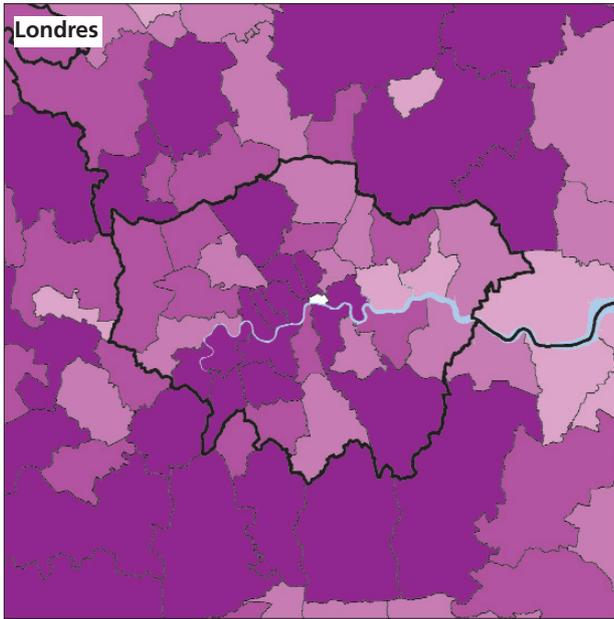
• **En Ile-de-France, l'émiettement institutionnel** (cohabitation sur un même territoire de 5 niveaux de responsabilité et d'autant de logiques différentes)

apparaît à la fois comme **contre-productive** pour l'intégration territoriale de l'action publique et faiblement lisible pour le citoyen. C'est une organisation génératrice de cloisonnement et d'émiettement des responsabilités.

• **Le mode d'organisation du Grand Londres** a permis de :

– **repenser les modes de gouvernance** sur la base de trois principes fondateurs : la pertinence des territoires de gouvernance ; la définition d'un pilotage unique, stratégique et prescripteur ; l'intégration de la politique du logement à celle de l'urbanisme et de l'aménagement (PLU, ZAC et permis de construire), à celle du développement et de l'attractivité économique du territoire, mais également aux politiques favorisant la cohésion territoriale et sociale ;

– **harmoniser les outils de planification urbaine et de programmation du logement** autour d'un document stratégique de référence opposable aux communes, en cohérence avec les autres dimensions du développement économique, qui se traduit par des objectifs concrets.



Revenu moyen des habitants par commune

Ces cartes indiquent les disparités de revenus dans les trois métropoles les plus peuplées de l'Union européenne. Historiquement et toujours aujourd'hui, les classes aisées habitent une partie du centre, ainsi que les quartiers ouest qui bénéficient d'un air plus sain grâce aux vents dominants. Dans ces trois métropoles, les quartiers populaires du centre de l'agglomération connaissent un embourgeoisement rapide. Des différences existent cependant.

À Londres, les classes aisées habitent plus facilement à l'extérieur de l'agglomération. À Madrid, elles sont concentrées à l'ouest et au nord des quartiers centraux, tandis que les populations à plus faibles revenus habitent le sud de l'agglomération et de l'aire urbaine.

Au sein de l'agglomération parisienne, le centre, l'ouest et le sud-ouest accueillent les populations les plus aisées, tandis que les quartiers anciennement industriels du nord et du sud-est restent populaires.

- très faible
 - faible
 - élevé
 - supérieur
 - données non disponibles
- Limites administratives**
- région / département
 - commune
- Londres – revenu moyen par personne, 2007
 Madrid – revenu moyen par personne, 2000
 Paris – revenu moyen par personne, 2005

Sources : Instituto de estadística de la Comunidad de Madrid, 2000

0 10 20 30 40 km

Les métropoles face aux **inégalités** et aux **ségrégations**

Edmond PRÉTECEILLE

Edmond PRÉTECEILLE
Directeur de recherche au CNRS, à l'Observatoire
sociologique du changement rattaché
à Sciences-Po Paris. Il travaille sur la division
sociale de l'espace, notamment en Ile-de-France.
Auteur de Jeux, modèles et simulations –
Critique des jeux urbains (*Éditions de l'EHESS*,
1974), *State restructuring and Local Power :
a Comparative Perspective* (avec Chris Pickvance,
Pinter, 1990) et de *Ségrégation urbaine : classes
sociales et équipements collectifs en région
parisienne* (avec Monique Pinçon-Charlot et Paul
Rendu, *Anthropos*, 1986).

La réduction des inégalités urbaines et de la ségrégation est un thème majeur des politiques urbaines françaises.

La Ville de Paris mais aussi la Région Ile-de-France, à travers le dernier Sdrif, en ont même fait leur cheval de bataille.

Pour les métropoles étrangères, que ce soient Amsterdam, Rotterdam (Randstad) ou Copenhague et Stockholm, la lutte contre la ségrégation résulte du contraste entre deux situations. D'une part, celle de la municipalité centrale, qui a construit une quantité importante de logements sociaux et héberge une forte proportion de populations défavorisées (c'est aussi éventuellement le cas de certaines municipalités populaires de la périphérie proche, anciennement industrielle). D'autre part, celle des municipalités de banlieue où réside, du fait d'un mouvement de suburbanisation à l'américaine, une part importante des catégories privilégiées, et qui attirent des activités économiques en expansion, tertiaire supérieur et nouvelles technologies.

Dans trois de ces villes centrales cependant, les projets de gouvernement métropolitain n'ont pas abouti (Harsman et Olsson 2003, Salet, 2003, Kreukels, 2003); le seul cas positif est celui de Copenhague, avec le Greater Copenhagen Council créé en 1974 et aboli en 1989, puis la Greater Copenhagen Authority créée en 2000, mais dont les compétences sont limitées et ne concernent par exemple ni le logement ni les politiques sociales (Andersen, 2002). La réduction ou le contrôle de la ségrégation qui ont pu être mis en œuvre l'ont été surtout par l'action spécifique des grandes municipalités centrales, ayant des compétences et des moyens forts en matière de politique de logement, d'équipement et d'urbanisme, et par un système de planification territoriale associant l'État central et les municipalités. Le faible niveau de ségrégation et d'inégalité urbaine observé dans ces villes, comparativement aux autres, ne résulte donc pas de l'efficacité d'un gouvernement métropolitain, mais d'abord d'un consensus politique assez large sur ces objectifs, souvent traduits d'ailleurs par des péréquations de ressources relativement élevées entre municipalités, consensus dont l'État central est un acteur important. Notons aussi que, si la ségrégation socio-économique est assez faible, la ségrégation ethno-raciale semble plus forte et plus difficile à contrôler.

**« le faible niveau
de ségrégation et d'inégalité
urbaine observé dans ces villes
ne résulte donc pas de
l'efficacité d'un gouvernement
métropolitain, mais d'abord
d'un consensus politique
assez large sur ces objectifs »**

Londres et Berlin : les enjeux de la suburbanisation

Les cas de Londres et de Berlin sont intermédiaires : réduire la ségrégation en tant que telle n'est pas un objectif des politiques publiques, mais certains aspects des inégalités urbaines y sont cependant pris en compte.

À Londres, l'intensité de la ségrégation socio-économique semble assez proche de celle de Paris – bien qu'ayant une forme spatiale différente, une partie importante des classes moyennes et supérieures résidant dans les espaces périurbains assez distants ; par contre, la ségrégation ethno- raciale paraît plus forte. La Greater London Authority, qui a pris le relais du Greater London Council aboli par M^{me} Thatcher, a des objectifs de réduction des inégalités en matière d'éducation et de logement – le maire sortant souhaitait promouvoir le « logement abordable » dans tous les quartiers. Mais les instruments de cette politique sont limités en matière de logement, qui est de la compétence des *boroughs*. Quant à la part notable de la ségrégation qui tient au contraste entre l'agglomération centrale et la partie importante de la métropole extérieure au territoire du Grand Londres, la GLA n'y peut rien et a d'ailleurs peu de relations avec les municipalités extérieures ; seul un plan régional pour le sud-est a timidement abordé la question des inégalités urbaines à cette échelle. Si l'action de la GLA est jugée efficace dans le domaine de la stratégie de développement économique et pour la politique de transports, elle semble avoir peu d'effet sur la ségrégation et les inégalités sociales urbaines.

Berlin est dans une situation institutionnelle potentiellement plus positive quant à la gouvernance de la métropole, puisque plus des trois quarts de la population de celle-ci résident dans la seule commune de Berlin. La structure de la ségrégation s'y transforme assez rapidement, du fait de l'intégration de Berlin-Est à la logique du marché capitaliste et des transformations sociales importantes affectant ses habitants, du fait aussi de la forte mutation des enjeux de quartiers anciens autrefois délaissés, à l'est comme à l'ouest, en raison de leur proximité du mur, et que leur situation centrale revalorise grandement aujourd'hui. Les préoccupations concernant la ségrégation et les inégalités sociales urbaines, antérieurement réduites à une politique ciblée sur les quartiers les plus en difficulté, semblent aujourd'hui prendre plus d'importance pour le sénat de Berlin. Les compétences de la municipalité, l'étendue de son territoire, l'absence de tensions aiguës sur le marché du logement et la faible croissance démographique sont des atouts positifs, contrebalancés par la situation économique peu favorable et les fortes pressions sur le budget municipal. À plus long terme, une difficulté risque de s'accroître pour la gouvernance métropolitaine, celle du contrôle de la suburbanisation hors des limites de la ville, phénomène qui pourrait faire émerger de nouvelles inégalités et ségrégations. La Ville de Berlin s'en préoccupe et est engagée dans la recherche d'une planification coordonnée avec le *Land* de Brandebourg et les communes proches, mais c'est un processus délicat.

« la Greater London Authority a des objectifs de réduction des inégalités en matière d'éducation et de logement »

« la structure de la ségrégation se transforme assez rapidement, du fait de l'intégration de Berlin-Est à la logique du marché capitaliste et des transformations sociales importantes »

Madrid et Milan : une question absente des débats

Dans d'autres villes enfin, la question de la ségrégation et des inégalités sociales urbaines est pour l'essentiel absente du débat des politiques publiques. C'est le cas de Milan et de Madrid. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, cela ne résulte pas d'une absence ou d'une faiblesse de la ségrégation. La ségrégation socio-économique est même plutôt un peu plus forte à Madrid et à Milan (Cousin et Prêteceille, 2006) qu'à Paris.

Madrid est de tous les cas étudiés la ville où la structure de gouvernement métropolitain est la plus forte. La décentralisation post franquiste a en effet redistribué les pouvoirs et les ressources les plus importants aux communautés autonomes, et le territoire de la Comunidad Autonoma de Madrid, la Communauté autonome de Madrid (CAM), englobe l'essentiel de l'aire urbaine de la capitale espagnole. Mais la CAM a surtout mené une politique de soutien à la croissance économique et urbaine par une politique d'infrastructures de transport – autoroutes et transports en commun –, sans prise en compte des inégalités spatiales autres que celle de l'accessibilité ; ainsi, les nouveaux pôles d'emploi se localisent plutôt au nord et au nord-ouest, alors que l'habitat populaire se développe plutôt au sud. Les contrastes sociaux sont très marqués entre les beaux quartiers du centre-ouest et du nord, et leur extension par la suburbanisation des classes supérieures vers le nord-ouest, et les grandes concentrations de logement populaire au sud (Leal, 2004). La seule question d'inégalité urbaine qui ait émergé dans le débat public à cette échelle a été celle de la localisation des hôpitaux, qui a donné lieu à des conflits entre la Comunidad et certaines municipalités. Quant à la ségrégation, elle n'est présente dans le débat public qu'à propos de la concentration des immigrants dans certains quartiers centraux, et des effets d'insécurité et de dévalorisation immobilière qui lui sont associés par les médias. Mais c'est l'affaire de la seule municipalité de Madrid ; comme l'effort pour imposer un pourcentage de logements à prix contrôlés dans les nouvelles opérations immobilières est du seul ressort de certaines municipalités.

À Milan, le projet de gouvernement métropolitain envisagé par une loi de 1990 est resté lettre morte. L'aire métropolitaine est ainsi fragmentée en plus d'une centaine de municipalités, et englobée dans la Province de Milan. La concurrence et les conflits politiques entre la Province et la Ville de Milan sont forts, et la coopération intercommunale faible, hormis pour quelques cas de production de services urbains. La structure de la ségrégation socio-économique est très marquée et radio concentrique, avec des beaux quartiers regroupés principalement dans le centre historique et dans quelques rares extensions au nord-est et au sud. On trouve ensuite un anneau d'espaces moyens mélangés, enfin une périphérie populaire, ouvrière et industrielle. Malgré l'intensité de la ségrégation, cette question est absente pour l'essentiel du débat des politiques publiques, n'étant discutée qu'à propos de la concentration des immigrés, dans certains espaces dégradés des quartiers centraux et dans quelques communes de la périphérie. Il y a bien dans la récente politique de la Province en matière de logement une orientation explicite en faveur de la promotion de la mixité sociale, mais les moyens budgétaires de cette politique sont très faibles ; on peut donc douter de sa capacité à modifier substantiellement la situation.

« à Madrid, la ségrégation est présente dans le débat public à propos de la concentration des immigrants dans certains quartiers centraux, et des effets d'insécurité et de dévalorisation immobilière »

« à Milan, la structure de la ségrégation socio-économique est très marquée et radio concentrique »

Reconnaître et formuler politiquement les enjeux

« pour qu'il y ait des politiques métropolitaines de lutte contre la ségrégation, il faut d'abord que ce problème soit reconnu et formulé politiquement »

« inégalités et ségrégation sont d'autant plus faibles qu'il y a une forte centralisation des ressources municipales, permettant une politique active de redistribution par l'État »

De ce survol des expériences de grandes villes européennes, on peut affirmer, en comparant le premier groupe (la Randstad et les villes scandinaves) au troisième (Madrid et Milan), que, pour qu'il y ait des politiques métropolitaines de lutte contre la ségrégation, il faut d'abord que ce problème soit reconnu et formulé politiquement, par un ensemble d'acteurs politiques suffisamment large pour mener à un certain consensus. On note aussi que les inégalités et la ségrégation sont d'autant plus faibles qu'il y a une forte centralisation des ressources municipales, permettant une politique active de redistribution par l'État, et que celle-ci est effective (par comparaison, les travaux de Gilbert et Guengant ont montré qu'en France seule une minorité des inégalités de ressources entre communes est corrigée, et que cette part tend même à diminuer). Une politique de logement social importante et touchant l'ensemble du territoire de la métropole participe également à la réduction des inégalités.

Le fractionnement et la concurrence institutionnels, dans le cas de la métropole parisienne, sont tels (1192 communes dans l'aire urbaine, plus 8 départements sans compter ceux hors Ile-de-France, plus la région, plus 109 EPCI) que l'on peut difficilement imaginer une gouvernance métropolitaine informelle fonctionnant par consensus comme dans la Randstad : une solution institutionnelle semble indispensable. Quant à son territoire, il devrait englober au moins une partie de la deuxième couronne ; car, si le Grand Londres concentre les effets les plus négatifs de la ségrégation, les municipalités de sa périphérie étant plutôt de statut socio-économique moyen ou supérieur, ce n'est pas le cas à Paris où les départements de la deuxième couronne accueillent une part importante des catégories populaires, dans des grands ensembles de logement social, dans des copropriétés très modestes ou dans du tissu pavillonnaire pour ouvriers et employés. ■

Situations d'urgence en Ile-de-France : logement dégradé et tentes le long du canal Saint-Martin pendant l'hiver 2006 à Paris ;



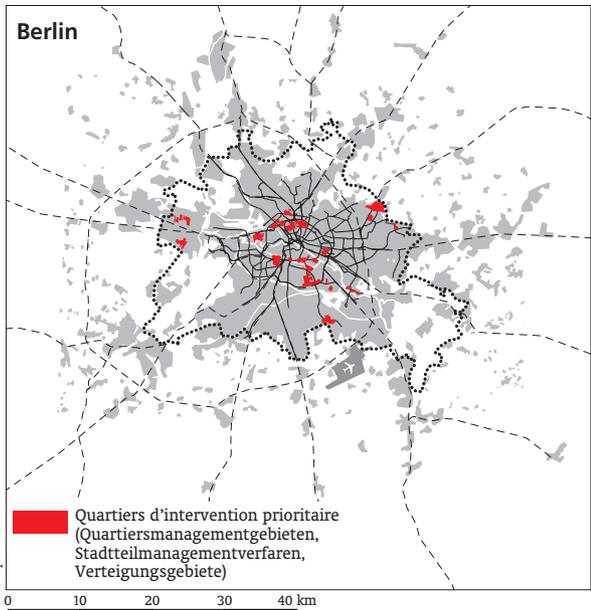
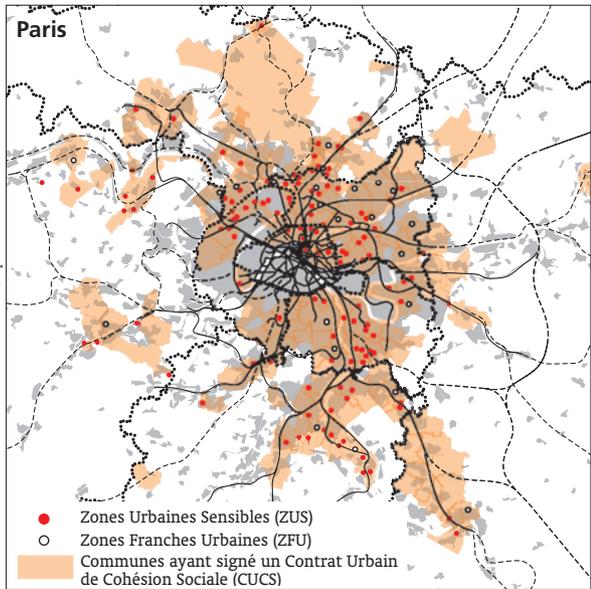
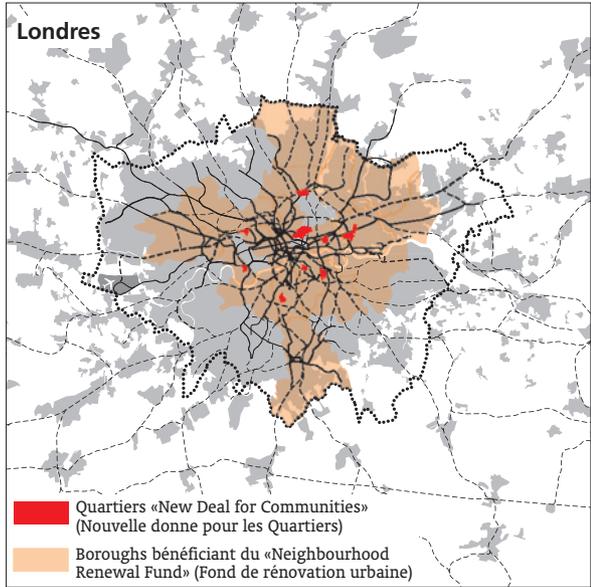
ÉLÉMENTS POUR UN DÉBAT

De cette comparaison des expériences de grandes villes européennes, on peut retenir, que **pour qu'il y ait des politiques métropolitaines de lutte contre les ségrégations spatiales et les discriminations sociales, il faut d'abord que cette question soit reconnue en termes politiques** par un ensemble d'acteurs suffisamment large.

- Dans la Randstad et dans les villes scandinaves, **le faible niveau de ségrégation et d'inégalité urbaine résulte en premier lieu d'une péréquation des ressources relativement élevée entre municipalités.** Dans ce pays, la péréquation est liée à une forte centralisation des ressources municipales par l'État qui en assure la redistribution.

- À l'inverse, dans certaines métropoles comme Madrid et Milan, la question de la ségrégation socio-économique est, pour l'essentiel, absente du débat des politiques publiques, même si celles-ci existent vraiment. **À Madrid par exemple, la prise en compte des inégalités spatiales s'est principalement traduite par une politique active de création d'infrastructures,** autoroutes et transports en commun, **sans réelle prise en compte des inégalités sociales.**

- **Une politique de logement social importante et touchant l'ensemble du territoire de la métropole participe également à la réduction des inégalités.** C'est le cas dans de nombreuses métropoles (la Randstad, Londres, Madrid).



La question des zones sensibles

Hervé VIEILLARD-BARON

Hervé VIEILLARD-BARON

Professeur de géographie urbaine, codirecteur du Master d'aménagement et d'urbanisme de l'université Paris X - Nanterre, spécialiste des banlieues, des quartiers sensibles, de la politique de la ville et des questions relatives aux migrations et aux implantations religieuses en périphérie. Auteur de : *Les Banlieues françaises ou le ghetto impossible* (Aube, 1994), *Les Banlieues* (Flammarion, coll. Dominos, 1997), *Les Banlieues : des singularités françaises aux réalités mondiales* (Hachette Supérieur, Carré « Géographie », 2001), *La Politique de la ville, histoire et organisation* (en collaboration avec Antoine Anderson, Éditions ASH étudiants, 2003, rééd. 2008).

« entre les métropoles, un élément de convergence, peu encourageant, est celui de la faiblesse des financements accordés au développement social »

Photos ci-contre, à gauche Berlin : Fabrik Osloer Strasse, usine réhabilitée en maison de quartier qui comprend de nombreux services à la population locale, des espaces de réinsertion par le travail, ainsi qu'un « musée des enfants ».

Quartiers prioritaires (ci-contre)

À Londres et à Berlin, on compte une part relativement restreinte de quartiers identifiés comme étant en difficulté, mais ils accueillent un nombre important d'habitants. Ils sont principalement localisés dans le centre de l'agglomération et sont donc bien desservis par les transports en commun.

À Paris, la situation est inverse. Les quartiers en difficulté sont plus petits, plus nombreux, plus éloignés du centre et moins bien desservis.

Madrid, Milan, Londres, Paris, Berlin, la Randstad : toutes ces métropoles affichent l'objectif d'un rattrapage des quartiers défavorisés. Lutte contre le chômage et les discriminations, réduction de la délinquance et désenclavement physique s'y déclinent en termes d'accessibilité, d'équipements et d'amélioration des structures éducatives, d'insertion ou de santé. Partout s'impose cette dimension stratégique du développement par la rénovation urbaine et par l'amélioration des infrastructures de transports. Le point sur les différents programmes de régénération et de requalification urbaine de ces métropoles européennes.

De fortes différences opposent les capitales du nord de l'Europe (Berlin, la Randstad, Paris, Londres) à celles du sud (Milan et Madrid). Si les politiques mises en œuvre au nord s'attachent à coordonner les domaines d'action (habitat, services, initiative économique, insertion, éducation, santé, culture), dans le cadre d'un développement local intégré, au sud, il s'agit plutôt de politiques segmentées centrées tantôt sur la personne, tantôt sur l'habitat et l'urbanisme. L'importance du recours au partenariat avec le privé détermine une autre ligne de partage. À Londres et à Milan, les politiques sont fondées sur des appels à projet en direction du secteur privé, qui devient co-programmateur. C'est, au contraire, une politique de contractualisation avec les autorités de tutelle qui prévaut à Paris, à Berlin ou dans la Randstad.

Néanmoins, un élément de convergence, peu encourageant, est celui de la faiblesse des financements accordés au développement social, au regard des sommes investies en matière de démolition/reconstruction ou de réhabilitation/résidentialisation. Les évaluations soulignent partout le décalage entre l'ambition des projets, l'ampleur des objectifs et la limitation des moyens humains et matériels. Alors que la rénovation des centres historiques mobilise des financements massifs, souvent au profit des plus aisés, les opérations de renouvellement urbain ne modifient qu'à la marge la vie quotidienne des habitants des secteurs les plus défavorisés, quand elles ne les excluent pas davantage.

Comment sont définis les territoires sensibles ?

La désignation des secteurs en difficulté, quand elle existe formellement (ce qui n'est pas le cas à Madrid), est effectuée à partir de données qui varient d'un État à l'autre et, parfois, d'une région à l'autre.

En France, la liste des territoires sensibles participe de deux démarches. La première est celle fixée par les lois de 1995 et 1996 (aménagement du territoire et pacte de relance par la ville), et qui caractérise les zones urbaines sensibles (grands ensembles ou quartiers d'habitat dégradé avec un fort déséquilibre entre l'habitat et l'emploi). Un décret a arrêté cette liste à 751 quartiers : les Zones urbaines sensibles (ZUS). La deuxième démarche correspond à celle des quartiers retenus dans les contrats entre l'État et les villes ; ils complètent largement les ZUS en identifiant près de 1500 quartiers.

Au sein des ZUS, d'autres critères hiérarchisent les quartiers pour définir les plus sensibles d'entre eux (nombre d'habitants, taux de chômage, jeunes de moins de 25 ans, sans diplôme, potentiel fiscal des communes).

Le système anglais est fondé sur trente-sept variables et sept thématiques (logement, revenu, emploi, éducation, santé, cadre de vie et sécurité). En Allemagne, ce sont les régions (*Länder*) qui se sont mobilisées sur cette question ; par exemple, le *Land* de Berlin prend en compte dix-sept variables regroupées en quatre thématiques : structure des revenus, taux de chômage, structure des migrations, mobilité résidentielle des habitants du quartier (dans la mesure où la vacance est importante sur de nombreux segments du patrimoine social berlinois).

Une fois les critères identifiés, la hiérarchisation des quartiers selon leur niveau de difficultés n'est pas établie de la même façon. Dans les cas français et anglais, on a choisi d'agrèger les variables retenues en un indice synthétique exprimant l'intensité des difficultés d'un quartier, mais l'indice londonien (*Index of Multiple Deprivation*) est plus précis que le français. À Berlin, qui est la première ville allemande à s'être dotée d'un système de surveillance statistique (*Monitoring*), on a préféré distinguer des quartiers-types à partir de leur tendance d'évolution, relativement à l'évolution de la métropole tout entière.

À Madrid et à Milan, les quartiers ne sont pas classés selon l'intensité de leurs problèmes. Dans la ville-centre de Milan, le parc social est suffisamment disséminé pour éviter des clivages très visibles et on observe souvent une mixité de fait qui est liée au blocage du marché immobilier. La ségrégation s'opère davantage à l'échelle de l'immeuble que du quartier. Les politiques contractuelles touchent soit des micro territoires du centre-ville, soit de grandes zones périphériques dans lesquelles les propriétaires sont majoritaires.

En dépit d'appareils statistiques sophistiqués, la définition des territoires d'intervention revient le plus souvent à la décision politique locale. Les chiffres ne sont qu'un des éléments du dialogue entre les acteurs ; ils ne sont déterminants que s'ils sont portés par une conviction (réduire les inégalités et lutter contre les discriminations) et par des moyens à la mesure des enjeux.

À Londres, les actions sur les quartiers s'inscrivent dans une évolution politique et dans un contexte social et migratoire très différents de la France. Dans le Grand Londres, dix quartiers sont concernés par le programme *New Deal for Communities*, qui s'inscrit lui-même dans la politique de développement durable du Royaume-Uni, avec l'idée (revue tout récemment) selon laquelle les communautés pourraient se développer de façon endogène. On y observe aussi un renforcement de la dimension spatiale de l'aménagement dans le cadre du *spatial planning* issu de la réforme de 2004. Cependant, depuis la publication en mai 2007 par le « ministère du Gouvernement local » du Livre blanc *Planning for a Sustainable*

« en dépit d'appareils statistiques sophistiqués, la définition des territoires d'intervention revient le plus souvent à la décision politique locale. Les chiffres ne sont déterminants que s'ils sont portés par une conviction et par des moyens à la mesure des enjeux »

Future, la planification ne doit plus constituer une contrainte, mais une donnée positive qui accompagne les évolutions. Plus que la recherche de l'équité entre les territoires, c'est la compétitivité économique qui est désormais au cœur de l'aménagement. Les redistributions sont minimales au niveau du Grand Londres, dans la mesure où la plupart des services sont privés et où les autorités locales sont financées selon leurs résultats. L'objectif est de créer les conditions favorables à la venue de prestataires privés plutôt que de subventionner les ménages en difficultés ou les zones en déshérence. Il s'agit également d'encourager les autorités locales à nouer des partenariats avec des acteurs privés et publics (*English Partnerships*, *Housing corporations*, par exemple). La politique de rénovation urbaine qui a pour but de remettre les quartiers au niveau de la moyenne nationale est d'abord menée par le secteur de la construction, ce qui se traduit souvent par une *gentrification* partielle et une exclusion des plus pauvres.

Des modes de financement diversifiés

« les principes et les moyens de la solidarité entre les territoires sont en débat depuis de longues années »

Au sein des six métropoles, les principes, les orientations et les moyens de la solidarité entre les territoires sont en débat depuis de longues années. La solidarité peut être mise en œuvre dans le cadre d'une redistribution financière sous forme de dotations spécifiques vers les communes pauvres – comme dans la région parisienne où les nombreuses municipalités de banlieue sont de taille et de richesse variables tout en restant intangibles dans leur périmètre. Elle peut se gérer à l'interne quand la ville-centre rassemble elle-même de nombreux îlots populaires ou redéfinit ses limites en intégrant les secteurs périphériques limitrophes. À Berlin, les liens de solidarité se conçoivent moins en termes de rapports « centre/périphérie » qu'en termes d'échelons administratifs (*Land/Bezirk* – région/arrondissement), même si les enjeux métropolitains et les financements sont plus concentrés sur les quartiers centraux, avec la construction d'équipements de prestige. Dans certains cas, l'insuffisance de l'investissement public tend à être comblée par une solidarité de proximité, comme à Milan ou à Madrid. À Paris, le tiers secteur, composé de diverses associations (Caritas, Saint-Vincent-de-Paul, Croix-Rouge, Armée du Salut), de coopératives sans but lucratif et de bénévoles est devenu un acteur à part entière des politiques sociales. Dans la Randstad et à Berlin, des coopératives sociales et des structures émanant des églises et des syndicats travaillent en réseau avec les institutions, entérinant partiellement le retrait de l'État.

Des démarches participatives qui se développent

« les politiques sont inégalement relayées par les acteurs de la société civile et diversement appropriées à la base »

Les politiques sont inégalement relayées par les acteurs de la société civile et diversement appropriées à la base. À Berlin, comme à Londres et dans la Randstad, la culture du dialogue laisse plus de place aux démarches ascendantes qu'à Paris, Madrid ou Milan. Les ressources de la société civile y sont davantage mobilisées : à Berlin, les jurys citoyens, composés de représentants d'associations et d'habitants choisis au hasard sur les listes de population, bénéficient d'un fonds non négligeable destiné à financer les projets sélectionnés par les habitants eux-mêmes. Ce management de quartier s'inscrit dans une dynamique de participation plus proche du

concept anglo-saxon d'*empowerment* que du développement social français. L'objectif est de responsabiliser chaque habitant en lui donnant des compétences en matière de décision, par conséquent d'en faire un acteur positif, et non plus un client passif qui attend des subventions émanant de décisions prises d'en haut. Là où les fonctions d'animation sont confiées dans la région Ile-de-France à des structures publiques ou semi-publiques dans le cadre de contrats pluriannuels, les tâches de management peuvent être confiées à Berlin, comme à Londres et dans la Randstad, aussi bien à des agences privées qu'à des agences publiques.

Un exemple : les jurys citoyens de Berlin

À Berlin, les jurys citoyens disposent d'un fonds de 500 000 euros pour une durée de quatre ans, destiné à financer les projets de quartier. À Kreuzberg, qui a fonctionné longtemps comme un quartier d'accueil des immigrants, à l'instar de la Goutte d'Or ou de la Plaine-Saint-Denis, de multiples équipements pour les enfants et pour les jeunes ont vu le jour. Les démolitions ont été limitées ; les parties communes et les aires de jeux ont été reprises. Une partie des arrières cours, conçues comme des espaces mi-privés mi-publics, ont été aménagées grâce aux réseaux locaux de solidarité. La forte structuration des immigrés et la reconnaissance dont ils bénéficient localement facilitent leur mobilisation. Dans le domaine de l'insertion professionnelle, l'agent de développement économique travaille étroitement avec le centre social et les associations turques qui regroupent plusieurs petits entrepreneurs. La privatisation des logements sociaux (leur nombre est passé de 650 000 en 1990 à 200 000 en 2006) n'a pas entraîné de traumatisme majeur dans la métropole.

Au final, force est de constater que la mise en œuvre des solidarités dans les six métropoles requiert une volonté politique forte, une vigilance critique et une adaptation régulière des procédures aux nouveaux contextes économiques, politiques et sociaux. Il faut dire qu'elle s'inscrit dans un système interdépendant où les situations locales les plus dramatiques sont la conséquence de processus opérant à des échelles beaucoup plus vastes. Dans ce cadre, les nouvelles orientations de la Commission européenne peuvent légitimement inquiéter. Conformément à la stratégie de Lisbonne, le ciblage prioritaire des crédits sur des projets qui visent à augmenter la compétitivité des territoires risque de mettre en péril les avancées locales en direction des zones sensibles. De plus, le recours à la procédure d'appel à projet pour le développement des quartiers pourrait nourrir les inégalités, en favorisant les municipalités les mieux pourvues en ingénierie et en ressources matérielles. ■

**« la mise en œuvre
des solidarités requiert
une volonté politique forte,
une vigilance critique
et une adaptation régulière
des procédures »**

ÉLÉMENTS POUR UN DÉBAT

On constate partout, qu'en dépit d'appareils statistiques sophistiqués (Londres, Berlin et Paris), **la définition des territoires prioritaires d'intervention revient le plus souvent à la décision politique locale**. Les chiffres ne sont déterminants que s'ils sont portés par une volonté politique de réduction des inégalités et de lutte contre les discriminations, impliquant des moyens à la hauteur des enjeux.

Les politiques liées aux quartiers prioritaires peuvent être **segmentées**. À Madrid, la politique à l'égard des quartiers défavorisés se limite à l'amélioration de l'accessibilité. Dans la plupart des autres cas (Paris, Londres, Randstadt, Berlin, et Milan à un moindre degré), **ces politiques sont intégrées** car elles coordonnent plusieurs domaines : habitat, services, développement économique, insertion, éducation, santé, culture.

Elles sont **tantôt contractuelles** (comme à Paris, à Berlin ou dans la Randstadt) donc totalement définies par les pouvoirs publics, **tantôt fondées sur des appels à projet** en direction du secteur privé qui devient co-programmateur (comme à Londres ou à Milan).

Du point de vue des moyens mobilisés, les évaluations des politiques en direction des quartiers soulignent partout le **décalage entre l'ambition des projets, l'ampleur des objectifs et la limitation des financements**, surtout quand on le compare aux sommes investies dans la rénovation des centres historiques.

Par ailleurs, il faut noter presque partout la **faiblesse des financements accordés au développement social, au regard des sommes investies dans les projets urbains** liés à ces quartiers. Si le désenclavement physique et l'amélioration de l'accessibilité sont nécessaires, ils ne sont pas suffisants pour transformer en profondeur la vie des quartiers sensibles.

D'une métropole à l'autre, les politiques sont inégalement relayées par les acteurs de la société civile et diversement appropriées à la base. **À Berlin, comme à Londres et dans la Randstad, la culture du dialogue laisse plus de place aux démarches ascendantes et participatives** (expérience des jurys citoyens à Berlin) qu'à Paris, Madrid ou Milan.



Politiques culturelles

Démocratie et démocratisation

Fabrice RAFFIN

Fabrice RAFFIN
Sociologue, directeur de recherche
de SEA Europe à Paris, spécialiste de l'analyse
des pratiques culturelles et artistiques,
de la ville, des politiques culturelles européennes.
Il mène depuis une quinzaine d'années des
travaux sur la reconversion des friches
industrielles et marchandes en espaces culturels.
Il est auteur de l'ouvrage *Friches industrielles –
Un monde culturel européen en mutation*
Éditions L'Harmattan, 2007 et coauteur
de l'ouvrage *Les Fabriques : lieux imprévus*
(Éditions de l'imprimeur, 2000).
<http://www.fabrice-raffin.com>

Parce qu'elle porte à la fois des valeurs expressives, une forte capacité d'image, des valeurs de cohésion ou de distinction, la culture est un véhicule privilégié de l'action publique locale face à la triple injonction qui dicte aujourd'hui la politique des métropoles : développer ses territoires, se positionner vis-à-vis d'autres territoires partenaires ou concurrents, maintenir la cohésion sociale. Comment ces trois paramètres orientent-ils les politiques culturelles en Europe ? Analyse des principes de démocratisation et de démocratie culturelle³⁸ à l'échelle des États et aux échelles des municipalités et des agglomérations.

Démocratisation et démocratie culturelle

Les deux grands principes de démocratisation et de démocratie culturelle sont mobilisés au quotidien ou à long terme, explicitement ou non, pour définir et mettre en œuvre la politique culturelle à tous les échelons territoriaux. Ils sont dans tous les esprits, des responsables politiques élus, en passant par les techniciens, jusqu'aux porteurs de projets, aux artistes, aux publics. Tous les mobilisent constamment.

Articulation et mise en œuvre

Sur le principe de démocratisation culturelle, les politiques des grandes capitales européennes diffèrent assez peu. Toutes les villes considérées ici partagent cet aspect dans leur politique culturelle. Cependant, des différences notables proviennent de l'articulation de la démocratisation culturelle avec la notion de démocratie culturelle. La France et ses municipalités se distinguent depuis André Malraux par l'application prononcée du principe de démocratisation culturelle à l'échelle nationale comme municipale et par un faible investissement vis-à-vis de la démocratie culturelle. Ce point n'est pas sans conséquences sur le développement territorial, l'attractivité des villes, la cohésion sociale, mais aussi un mode de gouvernance culturelle.

« Depuis 1959, les politiques publiques françaises en matière culturelle relèvent principalement de la mise en œuvre d'un paradigme d'action spécifique, la démocratisation culturelle. Dans ce contexte hérité des

Ci-contre – Madrid : Matadero, anciens abattoirs en cours de reconversion en un lieu de création et de diffusion artistique, sur une parcelle de 14 hectares. Arturo Franco et Fabrice Van Teslaar, architectes.

années 1950, la réduction du “culturel à l’artistique” apparaît comme un aspect majeur du paysage culturel français (J. Caune 1992, V. Milliot 2000³⁹). Si le principe de démocratie culturelle est lui aussi présent en France depuis 1959, il l’est de manière différente par rapport aux politiques culturelles d’autres pays européens. La notion de culture semble notamment en France avoir subi une atrophie, qui se fonde simultanément sur une conception de l’art comme action autonome, et sur la croyance en sa “neutralité opératoire”, entendant par là sa capacité à faire lien et à s’adresser de la même manière à des populations différentes sur la base notamment de la force esthétique et d’un universalisme artistique. [...] Les catégories d’une définition “classique” de la culture qui s’appliquent ici se confondent avec la notion de l’art tel que H. Arendt avait pu la définir : l’unicité, l’intemporalité et l’universel de la production esthétique comme critère de la qualité artistique ». Fabrice Raffin, *Friches industrielles – Un monde culturel européen en mutation*, Paris, Ed. l’Harmattan, 2007.

Démocratisation culturelle et politique d’équipement grand public

« Rendre accessible les œuvres de l’humanité » passe dans toutes les villes par une politique d’équipement et de soutien à des établissements publics à même d’assurer leur diffusion⁴⁰. De ce point de vue, la politique culturelle des grandes agglomérations européennes diffère peu. Chaque ville prise en compte ici possède des équipements-phares dans les grands domaines de l’art, voire dans leurs-sous domaines⁴¹. C’est donc sur une politique d’innovation dans le champ d’une offre « artistique traditionnelle » (les beaux-arts élargis à l’art contemporain, pourrait-on dire) que les villes se distinguent pour ce qui est de la démocratisation culturelle. Chacune recherche une originalité pour son offre, qui architecturale, qui scénographique, qui d’animation, qui événementielle, qui d’avant-garde artistique, etc.

Le soutien à des lieux de création contemporaine est devenu le dernier domaine de distinction pour les villes, comme le montrent les projets récents du 104 dans l’ancien bâtiment des Pompes funèbres municipales » et du Palais de Tokyo à Paris ou du Matadero à Madrid. À Berlin, Amsterdam et Londres, ce type de projet relevant des Nouveaux territoires de l’art (NTA) a été porté par le secteur associatif de manière beaucoup plus dynamique et profonde, nous allons y revenir.

Il est encore possible de pointer aujourd’hui une différence quantitative et de densité d’équipement entre les capitales, qui met Londres, Paris et Berlin⁴² dans un « peloton de tête » en ce qui concerne le nombre et la concentration de grands musées, centres d’art, lieux d’exposition et de spectacles vivants. Cependant, Madrid, Amsterdam et Milan proposent elles aussi de nombreux équipements tout à fait intéressants qualitativement ou sont en passe d’en créer de nouveaux à même de combler un écart plus quantitatif que d’originalité avec Londres, Paris et Berlin.

Le fait que ces trois capitales se distinguaient malgré tout par le nombre d’équipements qu’elles possèdent relève aussi d’un effet d’échelle et de budget ; en effet, les agglomérations de Paris et de Londres ont de quatre à

« c’est encore le plus souvent sur une politique d’innovation dans le champ d’une offre « artistique traditionnelle », que les villes se distinguent pour ce qui est de la démocratisation culturelle »

« le soutien à des lieux de création contemporaine est devenu le dernier domaine de distinction pour les villes »

« Ce n'est donc plus vraiment sur le terrain de l'offre artistique classique et du patrimoine que les capitales européennes se distinguent désormais »

six fois plus d'habitants que les autres villes prises en compte ici. Paris et Londres se détacheraient encore quelque peu en Europe du point de vue d'une offre d'équipements massive et surdimensionnée, qui couvre véritablement tous les domaines de l'art vivant et patrimonial. Il y a là une concurrence effrénée qui mobilise constamment le superlatif. « Jusqu'où ? » se demande-t-on ?

Notons enfin que, même si cette offre est aussi à destination des résidents, la démocratisation culturelle vue sous cet angle quantitatif renvoie aux impératifs territoriaux évoqués en début de texte, de rayonnement international, d'attractivité touristique et de développement économique. L'attractivité touristique croise aussi la richesse patrimoniale des villes. L'attractivité de Paris, Londres et Berlin est incontestable de ce point de vue ainsi que celle de Madrid, Milan et Amsterdam, dans de moindres proportions. Ces villes sont également capables de se positionner de manière événementielle sur des commémorations, de grandes expositions, des foires internationales.

Ce n'est donc plus vraiment sur le terrain de l'offre artistique classique et du patrimoine que les capitales européennes se distinguent désormais, chacune ayant ses propres atouts et faisant jouer une originalité toute relative.

Centralisme de l'offre grand public et politique coordonnée

Ce qui diffère peu d'une capitale à l'autre, c'est le fort centralisme de « l'offre culturelle classique », qui s'inscrit dans ce principe de démocratisation culturelle, à de rares exceptions près⁴³. Si l'on observe les cartes des principaux équipements grand public et/ou de prestige, la majorité, est située sur les axes centraux. L'histoire locale, les configurations urbaines et politiques déterminent largement un centralisme plus ou moins accentué. Les enjeux de prestige et de distinction sont partagés par toutes les capitales, ce qui permet de comprendre en partie ce centralisme.

Il en est ainsi de Berlin, où la municipalité et le *Land* sont confondus et possèdent une forte autonomie de décision par rapport à l'État. Néanmoins, la chute du mur a réintroduit les problématiques de « ville-capitale » à Berlin, et la politique fédérale peut intervenir dans le jeu des acteurs locaux pour les grands travaux et les politiques d'aménagement. Depuis les années 1990, la ville a connu une forte crise budgétaire et les financements publics pour la culture ont baissé. Mais ce qui caractérise surtout Berlin est son fort investissement envers la démocratie culturelle et son soutien au milieu associatif.

La situation d'Amsterdam, Rotterdam⁴⁴, La Haye et Utrecht est similaire, même si l'État conserve un rôle modérateur plus important. La répartition des équipements renvoie à l'importance des trois villes en termes économiques et démographiques. Chacune conserve sa gestion en propre mais depuis les années 1990, Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht ont élaboré ensemble un « plan Delta pour les grandes villes » qui permet à chacune, selon sa propre stratégie et sur une base de permanence, de prendre, en coopération avec l'État, des initiatives dans le domaine culturel. Il s'agit de viser un concept de ville globale en prenant appui sur trois fondamentaux :

- aménagement et infrastructures,
- économie et société,
- éducation et culture.

« ce qui caractérise surtout Berlin est son fort investissement envers la démocratie culturelle et son soutien au milieu associatif »

À charge des villes d'élaborer un certain nombre de liens transversaux entre les divers partenaires locaux. Les villes signent avec l'État des conventions de programmes pluriannuels jusqu'en 2010. Depuis 2000, les quatre grandes villes néerlandaises ont également recours au plan communautaire européen Urban.

À Londres, l'influence étatique (par l'Arts Council) se fait plus fortement sentir alors que la place du secteur privé est aussi plus importante. L'approche britannique de l'art met en avant son utilité sociale selon une perspective tout à fait proche de la démocratie culturelle. Cette caractéristique de la politique culturelle britannique s'annonçait dès la création d'Arts Council dans une véritable perspective sociale mais aussi économique. Ainsi, la qualité artistique ne figure qu'au septième rang des critères retenus pour l'attribution de subventions du *Arts Council*, après le bénéfice éducatif, la diversité culturelle, l'ouverture sociale. Si la Grande-Bretagne est réputée pour l'importance de ses investissements privés dans le financement des arts, il est surtout intéressant de constater les imbrications multiples (public/privé) et créatives opérées par les acteurs sur le terrain. Cette réputation doit être nuancée. L'importance du rôle joué par les entreprises privées reste à pondérer, alors que les fondations et les dons individuels dépassent les moyennes nationales, et que si le mécénat d'entreprise se révèle quelque peu en déclin. Au niveau de la municipalité, il faut remarquer une façon très pragmatique d'attribuer les fonds par une démarche d'évaluation partagée. Un porteur de projet explique : « Nous sommes jugés en fonction du nombre de personnes intéressées, des retombées au niveau du public. J'ai un rapport d'évaluation tous les quatre mois. Ce rapport concerne des nombres : qui est-ce qui vient, au niveau de l'ethnicité, au niveau de l'âge. Nous prenons les entrées, puis un rapport est fait à chaque spectacle par la personne de la billetterie, concernant la diversité des gens qui assistent au dit spectacle. C'est une évaluation informelle, à la discrétion de la personne qui vend les tickets. »

Dans ces trois cas, il n'y a pas multiplication des entités politiques sur un même territoire métropolitain. L'État ou la région et le pouvoir municipal interviennent à l'échelle de la ville entière (ou quasiment) sans que les villes de banlieue, notamment, ne soient en concurrence ou fassent doublon au niveau de l'offre culturelle. Cette situation est bien différente en Ile-de-France où les acteurs politiques de la culture sont extrêmement nombreux. Autour des principaux (la Ville de Paris, l'État, la Région), les villes de banlieues mènent chacune leur propre politique, sans coordination et très souvent en concurrence, l'intercommunalité étant quasiment inexistante. De plus, malgré les enjeux évoqués (développement économique, cohésion sociale et communication), le poids de la logique de démocratisation culturelle est prépondérant. Ainsi, dans la mise en œuvre de la politique et le choix des projets subventionnés (en dernière analyse), le critère de « qualité artistique » est systématiquement appliqué. Les projets à qualité artistique non avérée ou se positionnant sur d'autres registres sont presque systématiquement écartés, dont les projets associatifs ou relevant de pratiques amateurs. Au niveau étatique comme au niveau municipal, c'est une politique artistique plus que culturelle qui est mise en œuvre. Cette politique est bien différente de celle des villes traitées ici, qui peuvent financer des initiatives sur des logiques diversifiées. Par exemple, la ville de Genève finance depuis vingt ans une friche industrielle autogérée, l'Usine, selon une logique de gestion des risques sanitaires liés à la jeunesse et pour sa fonction d'animation et d'expressivité culturelle, qui ne pose pas de critères de qualité artistique pour les projets qui y sont réalisés.

« si la Grande-Bretagne est réputée pour l'importance de ses investissements privés dans le financement des arts, il est surtout intéressant de constater les imbrications multiples (public/privé) et créatives opérées par les acteurs sur le terrain »

« les Nouveaux territoires de l'art relèvent d'une convergence d'enjeux strictement artistiques et d'enjeux culturels différents »

« c'est sur la capacité à proposer une culture contemporaine pertinente que se fait aujourd'hui la différence entre les capitales européennes en termes d'image et d'attractivité »

« la démocratie culturelle concerne un ensemble d'activités culturelles en prise directe avec les populations »

Installation de l'artiste Menashe Kadishman dans l'extension du musée du Judaïsme de Berlin. Daniel Libeskind et Lubic & Woehrlin Gmbh architectes, 1999.



©Lance Osborne - www.lanceosborne.com

Dans les villes du nord de l'Europe, la valorisation du domaine socioculturel⁴⁵ permet de relativiser le centralisme de l'offre artistique. Encore faut-il comprendre les différences de traitement de ce domaine d'un pays à l'autre. En effet, alors qu'en France, depuis la césure entre le ministère de la Culture et « jeunesse et sport », le domaine socioculturel reste décrédibilisé d'un point de vue artistique, dans d'autres pays européens, ce domaine est à l'articulation d'une programmation artistique de qualité, de la création contemporaine professionnelle, mais aussi de la démocratie culturelle dans ses productions les plus indigènes (*grassrooted*), amateurs, voire identitaires. C'est le cas à Berlin, Amsterdam, avec les Community Centres à Londres, ou encore dans les centres sociaux italiens et espagnols (Ateneu Popular de Barcelone, par exemple).

Cette tendance se retrouve en France avec ce qui est appelé aujourd'hui les Nouveaux territoires de l'art. Ceux-ci relèvent en fait d'une convergence au jour le jour d'enjeux strictement artistiques et d'enjeux culturels différents, de type ludique, expressif, économique et identitaire. Une culture au quotidien articulée aux réseaux associatifs locaux, fortement mobilisatrice, aussi bien pour la diffusion que l'organisation d'événements en dehors des institutions culturelles traditionnelles.

C'est sur la capacité à proposer une culture contemporaine pertinente que se fait aujourd'hui la différence entre les capitales européennes en termes d'image et d'attractivité.

Vie culturelle, démocratie culturelle et attractivité contemporaine

La vie culturelle ne se réduit pas à l'offre artistique, pas plus que sa gestion ne se réduit à des politiques publiques. Les capitales européennes se distinguent nettement sur deux types d'enjeux : la place faite à la démocratie culturelle et la place d'un secteur privé ou associatif dans le panorama culturel global.

« Traditionnellement », les pays où la notion de démocratie culturelle est la plus prégnante sont les pays du nord de l'Europe, l'Allemagne et les Pays-Bas, et dans une mesure importante bien que différente, la Grande-Bretagne, la Belgique et la Suisse.

La démocratie culturelle concerne un ensemble d'activités culturelles en prise directe avec les populations, produit et véhiculé principalement *via* un secteur associatif et des formes de militantisme culturel. Des expressions plus spontanées ont aussi vu le jour depuis les années 1990, comme les cultures urbaines ou les mouvements de musique techno.

La « démocratie culturelle » dépasse largement les questions strictement artistiques posées par la démocratisation culturelle. Si elle englobe les disciplines artistiques traditionnelles selon des pratiques plus ou moins amateurs, des formes artistiques à dimension politique et identitaire, elle recouvre aussi des pratiques culturelles relevant du ludico-festif, de l'animation, du socio-éducatif.

Dans le paysage culturel européen, les villes du nord de l'Europe se distinguent, notamment Berlin, capitale européenne de la culture alternative depuis les années 1980 (ce statut ayant été renforcé depuis la chute du mur) et, dans une moindre mesure, Amsterdam.

Si la politique culturelle de la Ville de Berlin est orientée par la démocratisation culturelle, la démocratie culturelle y tient *parallèlement* une place prépondérante. Ce soutien au secteur associatif a permis, depuis les



© Apur

*Madrid : Caixa Forum,
fondation d'art contemporain réalisée
par les architectes suisses Herzog
et de Meuron en 2008.*



© Apur

*Berlin : la Stadtbad Oderberger strasse,
piscine utilisée aujourd'hui comme lieu
de manifestations culturelles à proximité
de la Kulturbrauerei, l'un des centres culturels
les plus actifs du quartier
de Prenzlauer Berg.*

années 1970, à de nombreuses initiatives, aujourd'hui « modèles », de s'épanouir (elles seraient classées en France dans le secteur des NTA). Ainsi de la Ufa Fabrik depuis 1979, toujours en activité ou, plus récemment, du Pfefferberg, du Tacheles et de la KulturBrauerei, dans les quartiers de Mitte et Prenzlauer, dont la réputation s'étend à l'Europe entière et qui furent des initiatives totalement associatives, militantes et autogérées bien que bénéficiant de financements publics. Citons aussi à Amsterdam de nombreux lieux de référence, comme le Melkweg ouvert au début des années 1970.

Il est à noter que la place importante des pratiques du secteur associatif dans la vie culturelle de Berlin et d'Amsterdam renvoie à une interaction et à une longue histoire, et ne se réduit pas à une décision politique « bienveillante »⁴⁶. Elle est le fruit d'une histoire conflictuelle initiée dès les années 1970 par le secteur associatif, revendiquant son autonomie et la reconnaissance de l'intérêt public dont il est porteur. La césure entre le domaine artistique et le domaine socioculturel a largement été comblée de cette manière (sur le terrain), contrairement à ce qui se passe en France.

Parallèlement, la force du secteur associatif à Berlin et Amsterdam, renvoie aussi à sa capacité à avoir développé une action autonome à l'écart des politiques publiques. Autonomie financière notamment (et relative), dont la recherche (ou la nécessité⁴⁷) a conduit les acteurs à créer une véritable économie culturelle. C'est ainsi que l'économie des grands lieux et des réseaux culturels berlinois est fondée, en plus de subventions assez faibles, sur une économie traditionnelle : cafés, restaurants, clubs, commerces liés à la culture, à l'écologie et aux offres de services payants. Le mécénat pour la culture vivante et événementielle y est aussi très présent ; mécénat d'entreprise fondé sur une sensibilisation notamment du secteur agro-alimentaire, mais surtout mécénat local et endogène car les acteurs des réseaux associatifs sont aussi des entrepreneurs⁴⁸ et se financent entre eux. À Paris aujourd'hui, des lieux comme le Point Éphémère ou le Batofar, participent de cette économie de la culture hybride. La densité de la « scène culturelle⁴⁹ » parisienne apparaît moindre que celle de Berlin et d'Amsterdam, même si le public potentiel est tout aussi important à Paris. Notons aussi des dispositions légales qui facilitent l'économie culturelle et l'attractivité des villes comme la possibilité, telles que pour les cafés et les restaurants d'être ouverts 24 heures sur 24 (Berlin, Londres), ce qui participe grandement de l'ambiance et de la vie culturelle⁵⁰.

Londres a largement fonctionné aussi sur cette dimension privée créatrice d'une économie de la culture. Ce contexte a été créé sur une autre base et le soutien des politiques publiques à la culture y apparaît bien moindre qu'à Berlin et Amsterdam. La présence d'une industrie de la culture installée de longue date a pu servir de fondement et de relais à l'économie actuelle autour du monde du spectacle vivant et de la musique notamment où existe une création contemporaine privée très dynamique.

Les politiques fonées sur un principe de démocratie culturelle sont à nuancer selon des logiques différentes. Associées à l'enjeu culturel, il convient en effet de distinguer, d'une part, les politiques dans lesquelles intervient plutôt une justification économique, de professionnalisation et d'éducation concernant la reconnaissance, d'autre part, le soutien à des formes culturelles populaires ou indigènes (surtout à Londres et au Royaume-Uni); il y a enfin les politiques qui s'appuient sur des justifications plutôt sociales et/ou de prévention de divers risques, liés notamment à la jeunesse (à Berlin, Amsterdam mais aussi à Genève). C'est sur la base du dynamisme et de la reconnaissance de cette démocratie culturelle à fondement associatif ou relevant de l'économie que le paysage culturel européen se structure aujourd'hui.

« des dispositions légales qui facilitent l'économie culturelle et l'attractivité des villes comme la possibilité, telles que pour les cafés et les restaurants d'être ouverts 24 heures sur 24 (Berlin, Londres), ce qui participe grandement de l'ambiance et de la vie culturelle »

« à Londres, la présence d'une industrie de la culture a pu servir de fondement et de relais à l'économie actuelle autour du monde du spectacle vivant et de la musique notamment là où existe une création contemporaine privée très dynamique »

« c'est sur la base du dynamisme et de la reconnaissance de cette démocratie culturelle à fondement associatif ou relevant de l'économie que le paysage culturel européen se structure aujourd'hui »

Si l'excellence de l'offre artistique parisienne est reconnue et leader en Europe avec celle de Londres, il semble y avoir peu de prise de conscience, à Paris, de l'intérêt d'un soutien à la démocratie culturelle en termes économiques, de cohésion sociale ou d'image des villes. Pourtant, aujourd'hui, si Berlin, Madrid et Londres se distinguent et attirent de jeunes Européens par dizaines de milliers, c'est notamment en raison de cette offre spécifique, elle-même fondée sur des entrepreneurs culturels et sur le secteur associatif. ■



© Pauline Turmel - 2005

Le Mac/Val à Vitry-sur-Seine, musée d'Art contemporain du Val-de-Marne, financé avec le soutien de la région Ile-de-France et de l'État. Atelier Ripault-Duhart architectes, 2005.

38 - La notion de démocratisation culturelle était ainsi résumée d'un point de vue politique : « Rendre accessible les œuvres de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français afin d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel, et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent » ; (décret du 24 juillet 1959 suite à la nomination d'André Malraux). La démocratie culturelle suppose elle, la reconnaissance et le soutien à des formes d'actions culturelles contemporaines souvent non institutionnelles. Elle reconnaît des formes de culture « populaires » ou « indigènes » (*grassrooted*). La politique de démocratie culturelle soutient les formes esthétiques produites par des acteurs traditionnellement « peu » légitimes de l'art.
39 - Voir : Jean Caune, *La culture en action*, Presses Universitaires de Grenoble, 1992 ; Virginie Milliot, « Culture, cultures et redéfinition de l'espace commun : approche anthropologique des déclinaisons contemporaines de l'action culturelle », in ouvrage collectif coordonné par Jean Métrol, *Cultures en ville ou de l'art et du citadin*, Paris, éditions de l'Aube, 2000.
40 - La mise en œuvre de la démocratisation culturelle relève d'une politique paradoxale : à la fois élitiste par la programmation et la diffusion qu'elle soutient (« les grandes œuvres de l'humanité ») et grand public par les établissements et équipements culturels qu'elle gère, qui

doivent être capables d'accueillir le plus grand nombre. Le musée du Louvre, à Paris, étant, l'archétype de cette dualité entre qualité artistique et public de masse.
41 - De manière quasi exhaustive pour Paris (la ville va construire son grand auditorium « manquant » à la Villette), Londres et Berlin. Chacune possédant au moins deux opéras, des musées dans tous les domaines de la conservation, des espaces de monstration des arts contemporains et autres hauts lieux de spectacles vivants. Certaines inventent même de nouveaux « concepts d'équipement » comme la récente Cité nationale de l'histoire de l'immigration à Paris.
42 - Berlin s'est classée dans ce « trio de tête » européen depuis le renforcement de son infrastructure culturelle, après la chute du mur en 1989, par la création d'un axe culturel allant de l'Alexander Platz, via Unter den Linden et l'opération gigantesque de la Potsdamer Platz, rénovant et reliant les musées anciennement situés à l'est, « l'île aux musées », jusqu'à la Philharmonie à l'ouest.
43 - Nous citerons le Mac/Val pour l'Ile-de-France. À Madrid, le projet de reconversion des abattoirs, Matedaro.
44 - Plus indépendante vis-à-vis de l'État que La Haye, Rotterdam gère « sa » culture (Cultuur Gemeente) avec l'aide d'un organisme délégué composé d'un collège réunissant conseillers municipaux et experts, subdivisés en commissions par discipline, le Rotterdam Raad voor Kunst en Cultuur (RRK), une fois encore sur le modèle du plan

quadiennal. Le plan actuel comprend notamment la mise en place d'un « passeport culture » municipal dès 2008. Le RRR travaille également en cheville étroite avec l'Economic Development Board de Rotterdam, bureau de développement urbain et international initié à l'exemple de celui d'une autre ville portuaire, Singapour.
45 - Soziokulturelle Zentren en Allemagne, Maisons des jeunes et de la culture en France, Community Centres au Royaume-Uni.
46 - Citons aussi Genève, dont la politique culturelle nous semble un modèle pour l'articulation équilibrée entre démocratie culturelle et démocratisation culturelle.
47 - Rappelons que la Ville de Berlin a considérablement réduit son soutien financier à la culture dans les années 1990, du fait des difficultés budgétaires qu'elle a connues à la suite de la réunification allemande.
48 - Les quartiers de Malasana, Chueca ou de Huertas à Madrid, Mitte et Prenzlauer Berg à Berlin, le centre de Londres, Soho, mais aussi Camden et Brixton.
49 - Au sens du berlinois die Szene.
50 - Londres a récemment supprimé l'obligation de fermer les débits de boissons à 23h. Ils peuvent être ouverts 24h/24h, comme à Berlin. Paris fait figure de ville « qui bouge peu » comparée à Londres, Berlin et Madrid, réputées et attractives pour leur vie nocturne, à laquelle s'articule la vie culturelle.

ÉLÉMENTS POUR UN DÉBAT

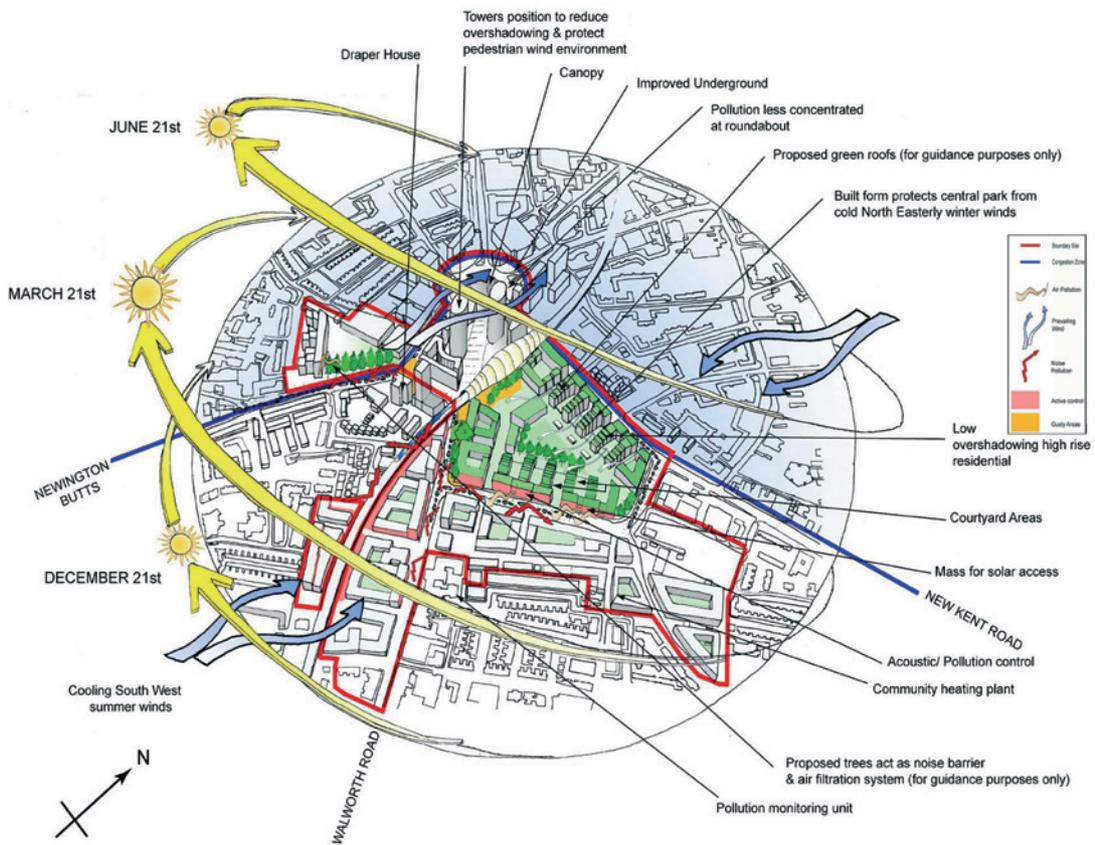
Aujourd'hui les capitales européennes se distinguent surtout sur deux types d'enjeux : **les modalités de mise en œuvre d'une démocratisation culturelle, parfois réduite à sa dimension artistique, et la place d'un secteur privé ou associatif dans le panorama culturel global.**

L'offre culturelle parisienne « classique », reconnue et leader en Europe avec Londres et Berlin, reste fondée sur une politique d'équipement de prestige censé offrir au plus grand nombre un accès « évident » aux œuvres.

Dans le même temps, le paysage culturel à Berlin, Madrid et Londres se structure désormais sur la reconnaissance de cette démocratie culturelle à fondement associatif ou relevant de l'économie culturelle et événementielle (cafés, restaurants, clubs, commerces liés à la culture et à l'écologie), et non plus sur le terrain de l'offre artistique classique et du patrimoine.

Dans les villes étudiées, à l'exception de Paris, l'offre culturelle classique reste très centralisée mais les autorités compétentes (État, Région ou municipalité) exercent leur autorité sur l'ensemble de l'aire métropolitaine.

La situation est très différente dans l'agglomération francilienne où les acteurs sont très nombreux, travaillant souvent en complémentarité ou en réseau, souvent aussi en concurrence. Mais ils ont en commun de privilégier la démocratisation de la culture traditionnelle, évaluée sur des critères avant tout artistiques, au détriment des pratiques amateurs ou des projets associatifs, qui sont pourtant en prise directe avec les populations. Cette « exception française » se fonde sur la césure ancienne et toujours reconduite entre ministère de la culture et ministère de la jeunesse, chargé de « l'éducation populaire » et du socioculturel. Des démarches récentes telles que les « nouveaux territoires de l'art » tendent à faire entrer dans les politiques de démocratisation culturelles la diversité des projets et des formes culturelles et artistiques au sens large.



Diagnostic environnemental pour la restructuration du quartier d'Elephant & Castle à Londres : étude du microclimat, du bruit et de la pollution ; étude d'enseillement (agence Battle Mac Carthy, ingénieurs, architectes et paysagistes, 2003).



Développement durable et lutte contre le changement climatique

Marie CHÉRON,
Jean-Pierre PIÉCHAUD,
Pierre RADANNE

Marie CHÉRON
Chargée de mission pour l'association 4D,
créée en 1993, après le sommet de Rio de Janeiro,
afin de constituer un réseau citoyen
pour le développement durable et le suivi
des engagements pris par la France et les autres
États membres de l'ONU.

Jean-Pierre PIÉCHAUD
Vice-président de 4D. Urbaniste, il a travaillé
dans l'aménagement, la planification urbaine,
les politiques locales de logement, l'environnement
urbain, la politique de la ville, le développement
social urbain, l'approche territoriale
du développement durable.

Pierre RADANNE
Ancien président de l'Adme,
l'Agence de l'environnement et de la maîtrise
de l'énergie, ancien directeur adjoint du cabinet
du ministre de l'Aménagement du territoire
et de l'Environnement.
Consultant indépendant, conférencier, il est expert
des questions énergétiques. Auteur de *L'Énergie
dans l'économie (Syros La Découverte, 1988),
et de Énergies de ton siècle !
Des crises à la mutation (Lignes de repères, 2005).*

**« structurées en réseaux,
les métropoles représentent
des acteurs clés
du développement
des territoires de demain
et sont en capacité de peser
sur le système monde »**

**« la notion de “ville durable”
appelle à reconsidérer
la métropole dans son entière
complexité, en tenant compte la
diversité des acteurs,
la transversalité des enjeux
à la fois locaux et globaux »**

Poids lourds du peuplement humain, foyers des mouvements culturels, centres économiques et financiers, lieux de brassage et d'échanges d'idées, les métropoles détiennent un réel pouvoir de commandement, d'organisation et de structuration des territoires nationaux, ainsi que d'impulsion stratégique. Comment ce pouvoir se combine-t-il avec les enjeux locaux et globaux du développement durable ? Que signifie, au regard du rayonnement des grandes métropoles européennes, la notion de « ville durable », avec ses visées stratégiques à long terme et ses transformations des modes de penser et d'agir ?

Métropoles et développement durable, un avenir à construire

Dans le contexte de globalisation, la logique de fonctionnement des métropoles se trouve bouleversée. La concurrence entre les territoires s'accroît, poussant les villes à jouer de leurs atouts et à développer leur attractivité pour se faire une place sur la scène internationale : attirer les investissements, les entreprises, les habitants, leur offrir un cadre de vie et de développement prometteur, parfaire son image. La métropole a élargi ses horizons : aux partenaires locaux viennent s'adjoindre d'autres villes, d'autres pays, d'autres régions du monde. Structurées en réseaux, les métropoles représentent des acteurs clés du développement des territoires de demain et sont en capacité de peser sur le système monde.

L'Agenda 21 adopté lors du Sommet de la terre de Rio appelle les collectivités locales à agir (chapitre 28). Depuis, de nombreuses initiatives de développement urbain durable ont été mises en place en Europe, les collectivités se sont engagées à évoluer vers une forme de « ville durable », à travers la Charte d'Aalborg en 1994, puis la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable en 2007...

La notion de « ville durable » appelle à reconsidérer la métropole dans son entière complexité, en tenant compte de la diversité des acteurs, de la transversalité des enjeux à la fois locaux et globaux ; les inégalités, économiques, écologiques, sociales, s'entrecroisent pour constituer un réel défi aux acteurs du développement urbain. Les métropoles invitent donc chercheurs et politiques à reconsidérer la ville, dans ses dimensions, dans ses structures de gestion et de pilotage, dans ses fonctions, ses formes, ses relations avec son environnement. La soutenabilité du développement

métropolitain est un défi qui se pose aujourd'hui à l'ensemble des métropoles, et donc pour le futur Grand Paris. Si chaque territoire connaît des situations, des problématiques qui lui sont propres, le développement durable, par sa visée stratégique de long terme et les transformations des modes de faire et de penser qu'il suppose, apparaît comme le « fil d'Ariane » de l'indispensable renouvellement des politiques urbaines.

Organisation et aménagement de l'espace : des composantes essentielles du développement durable des métropoles et de la lutte contre l'effet de serre

L'une des principales réflexions concernant le développement urbain durable a trait aux formes urbaines, c'est-à-dire à la morphologie des villes et aux densités d'agglomération. La Commission européenne s'est d'ailleurs saisie de ces questions dès le début des années 1990 dans le cadre de son Livre vert sur l'environnement urbain, en prenant parti contre l'étalement urbain, responsable de dégradations environnementales et de la détérioration des conditions et de la qualité de vie en ville. L'étalement des villes résulte notamment d'une structuration fonctionnelle de l'espace et de la diffusion de l'automobile. À une ville relativement compacte, croissant sans discontinuité par cercles concentriques s'ajoute aujourd'hui une ville diluée qui ne cesse de s'étendre et gagne des bourgs physiquement séparés des agglomérations mais qui leur sont rattachés fonctionnellement.

L'urbanisation diffuse se révèle fortement consommatrice d'espace et d'énergie et source de pollutions et de nuisances importantes, et ceci notamment parce qu'elle repose sur – et rend indispensable – l'usage de l'automobile. Bon nombre d'habitants sont ainsi entièrement dépendants de ce moyen de transport dans leur vie quotidienne. Or, la domination de l'automobile sur la ville se traduit par une consommation énergétique élevée, par des problèmes de pollution, de congestion urbaine, de bruit ; elle soumet les habitants, la flore, la faune, les habitats et les équipements à la pollution atmosphérique, avec tous les impacts sur la santé humaine qu'elle implique. Les problèmes liés à la pollution de l'air, aux nuisances sonores, etc. ne sont pas nouveaux pour les villes. Ils ont accompagné leur développement. Mais aujourd'hui, la reconnaissance de l'impact local de ces nuisances (santé publique, économie) et la demande des citoyens à disposer d'un cadre de vie sain appellent les métropoles à agir pour une meilleure qualité de l'air. De plus, l'exigence globale liée à la lutte collective contre l'effet de serre, face aux émissions de CO₂ dues aux transports, impose de repenser nos modes de déplacement.

Par ailleurs, l'extension urbaine devient problématique à partir du moment où elle est à même de remettre en cause le droit de chaque citoyen à disposer d'un accès aux équipements et aux services. L'étalement des villes est synonyme de coût élevé d'équipement puisqu'il génère une extension des réseaux d'assainissement, de transport, d'approvisionnement en eau, en électricité, réseaux de chaleur... Malgré les efforts, les zones périphériques demeurent en général moins bien desservies que les centres-villes. L'étalement urbain participe ainsi directement au phénomène de

« l'étalement urbain apparaît largement responsable de dégradations environnementales et de la détérioration des conditions et de la qualité de vie en ville »

« l'extension urbaine devient problématique à partir du moment où elle est à même de remettre en cause le droit de chaque citoyen à disposer d'un accès aux équipements et aux services »

« les politiques de développement urbain n'ont pu anticiper la tendance à la concentration des acteurs du secteur tertiaire »

« le concept de "ville compacte" a été largement repris et a fait l'objet de nombreux débats »

« l'idée que le développement durable peut être le moyen d'organiser la cohérence de l'action publique fait son chemin en Europe »

51 – Le CCRE (Conseil des communes et Régions d'Europe), l'ICLEI, Eurocités, le réseau des villes-santé de l'OMS et la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU).

fragmentation spatiale, sociale et environnementale décrit précédemment. Nous sommes ainsi passés d'inégalités essentiellement définies par les dimensions économiques et sociales à des inégalités de dimension davantage territoriale.

Enfin, les politiques de développement urbain n'ont pu anticiper la tendance à la concentration des acteurs du secteur tertiaire. Les zones d'activités mises en place ont rassemblé progressivement les entreprises et les commerces, au détriment de leur répartition dans l'espace et des autres lieux tels que les centres-villes, les quartiers, etc. La concentration du tertiaire dans des zones spécifiques s'appuie sur une vision fonctionnaliste de la ville, aveugle aux préoccupations environnementales, sociales et culturelles.

Depuis les années 1990, le concept de « ville compacte » a été largement repris et a fait l'objet de nombreux débats. Ce modèle, opposé à celui de la ville éclatée à l'américaine ou « ville émergente », devrait s'imposer, après avoir été expérimenté par plusieurs villes européennes (Londres, Milan, la Randstad Holland ; le Paris *intra-muros* présente également une forte densité). Ces villes ont pris une série de mesures de planification urbaine durable qui peuvent nourrir la réflexion d'autres villes souhaitant se lancer dans l'expérience.

Deux éléments sont déterminants dans ce débat : la maîtrise de l'étalement urbain et le degré de centralisation métropolitaine. Sur ce dernier point, le centralisme parisien s'oppose par exemple au modèle rhénan polycentrique, qui s'est imposé dans certaines villes d'Allemagne, des Pays-Bas, d'Autriche ou de Suisse. Le développement maîtrisé de plusieurs centres urbains y a été retenu, et s'appuie sur une logique de fonctionnement en réseau qui se renforce progressivement. La capitale française de son côté impose sa logique à l'ensemble du territoire francilien et au-delà.

Politiques de développement durable : Agendas 21 locaux et Plans climat

Suite au Sommet de la terre de Rio en 1992, la **Conférence des villes européennes pour le développement durable d'Aalborg** (Danemark) de 1994 a été le point de départ de la réflexion des villes et territoires urbains pour le développement durable. La campagne pour les villes durables, lancée par les réseaux de villes⁵¹ et soutenue par la Commission des Nations unies, visait à ancrer la démarche « développement durable » à un niveau local, à susciter une réflexion.

Depuis cette date, de très nombreuses collectivités ont signé la **Charte d'Aalborg**, en particulier les grandes métropoles que sont Madrid (dès septembre 1996), Londres (en 1998), Berlin puis Paris (en 2006).

La Charte d'Aalborg engage les collectivités locales européennes signataires en faveur de la durabilité. Elles affirment par là l'importance des principes de cohérence entre les différents outils de planification, de participation, d'amélioration continue. Les stratégies alternatives de développement, la nécessité d'innover et à une vision de long terme sont quelques-uns des points forts de cette charte.

Depuis, l'idée que le développement durable peut être le moyen d'organiser la cohérence de l'action publique fait son chemin en Europe.



Berlin, bâtiment de la faculté de physique de l'université Humbolt, situé dans le nouveau quartier d'Adlershof.
Achevé en 2003 par les architectes Augustin et Frank, ce bâtiment intègre un appareillage sophistiqué permettant de mesurer l'efficacité du bassin de rétention des eaux pluviales (utile pour le refroidissement de l'air en été), ainsi que des toitures et façades végétalisées.



Une première période de réflexion

Au cours des années 1995-2000, de très nombreuses initiatives ont été prises dans l'idée de lancer un Agenda 21. La Ville de Berlin met en place des tables rondes en 1997. À la même époque, l'État néerlandais incite les municipalités à mettre en œuvre une démarche de développement durable et le Grand Londres lance ses travaux de réflexion, à l'initiative des associations et des habitants.

Une phase plus récente

Après une période de relative retombée des initiatives, apparaît un renouveau de la réflexion et des projets territoriaux avec le lancement des plans d'action des Agendas 21 et un développement des politiques de lutte contre l'effet de serre et les dérèglements climatiques.

C'est ainsi par exemple que Londres, après l'adoption en 2000 du plan d'action de son Agenda 21, a lancé en février 2007 un Plan climat (*The Climate Change Action Plan*) visant à réduire les émissions de CO₂. De même, l'Agenda 21 de Madrid, lancé au début des années 2000 trouve une suite logique dans la stratégie de qualité de l'air initiée en 2006, puis dans le Plan d'utilisation soutenable de l'énergie et de prévention du changement climatique (approuvé en février 2008). La commune d'Amsterdam intègre quand à elle un volet climat dans sa politique environnementale 2004-2006. Les plans climat viennent affiner, à partir de ce thème, les travaux menés dans le cadre des Agendas 21 locaux. L'évolution des politiques de développement durable, de leur objet, traduit une progression de la prise de conscience collective sur ces sujets, ainsi qu'une évolution parallèle des outils et techniques disponibles.

La **Charte de Leipzig**, adoptée en mai 2007 par les 27 ministres de l'Union européenne en charge de la ville, engage les collectivités européennes vers une nouvelle politique urbaine. Cette charte représente une avancée importante dans la stratégie de l'UE en matière de développement urbain et de cohésion territoriale.

Les aspects de la « ville européenne » envisagés par cette charte sont principalement :

- renforcement des quartiers les plus faibles,
- emploi des jeunes,
- lutte contre l'exclusion,
- architecture,
- rénovation des quartiers en difficulté,
- création et préservation d'espaces publics de qualité,
- modernisation des infrastructures,
- renforcement des infrastructures de transport en commun,
- augmentation de l'efficacité énergétique,
- politique d'innovation active dans le domaine de l'éducation et de la formation.

La charte est accompagnée d'un agenda territorial : « De la réflexion à l'action ». L'agenda prône, entre autres, une cohérence renforcée des politiques communautaires sur le plan territorial.

Les politiques de développement urbain et d'aménagement du territoire, développées depuis les années 1990 par la Commission européenne, semblent aujourd'hui enfin prendre un tournant stratégique qu'il reste à confirmer, notamment pour les grandes métropoles. Les dynamiques et politiques de développement durable ont été largement portées par des villes de taille moyenne, les grandes villes s'engageant plus tardivement. Il convient de noter que les métropoles éprouvent davantage de difficultés

« les dynamiques et politiques de développement durable ont été largement portées par des villes de taille moyenne, les grandes villes s'engageant plus tardivement »

que les villes moyennes à mettre en place des politiques de développement durable, du fait de l'acuité des enjeux et, surtout, de la complexité du jeu d'acteurs.

Quels sont les points forts des expériences métropolitaines en Europe, en termes de stratégies, de planification ? Quelles formes ont pris les différentes démarches, à Londres, Berlin, Madrid, Milan, la Randstad ? À partir de quelles « entrées » ? Quels types d'action sont engagés pour le court, le moyen et le long terme ? Avec quelle participation des différents acteurs concernés et, plus particulièrement, des habitants ?

Les échelles territoriales

« la cohérence des politiques de développement durable dépend de l'articulation entre les échelles de territoire et leurs compétences respectives »

La cohérence des politiques de développement durable dépend de l'articulation entre les échelles de territoire et leurs compétences respectives. Le problème des échelles géographiques d'intervention est présent dans la plupart des zones urbaines et tout particulièrement dans les cinq métropoles ou conurbations retenues. Dans plusieurs cas, il se confirme que les juxtapositions ou superpositions de compétences des collectivités complexifient la réflexion et l'action.

Berlin et surtout **Londres** sont deux exemples importants de ce point de vue. **Le Grand Londres détient des compétences réelles dans les domaines tels que les transports, le développement économique et l'environnement.** Le document de planification qui traduit les choix stratégiques du maire pour accompagner le développement de la métropole dans les vingt ans est le *London Plan*, un document à la fois d'ordre technique, juridique et politique, qui traite aussi bien les questions relatives à l'économie, à l'inclusion sociale et à l'environnement. Le maire n'impose rien aux communes, hormis les projets stratégiques du *London Plan*. Cette articulation semble avoir été favorable pour la mise en place des politiques de développement durable dans la métropole internationale.

À Berlin, l'aménagement du territoire est de la compétence du ministère du Land chargé de l'urbanisme, de l'environnement et de la technologie. **Mais celui-ci partage ses compétences avec les douze arrondissements** dans un esprit de compromis, selon la logique germanique d'une planification solidaire avec système dérogatoire. Le schéma directeur ou « plan de destination des sols » (*Flächennutzungsplan-FNP*), comme les plans thématiques (paysage ou transports, par exemple) sont établis par la Ville-Land. Il s'impose aux plans d'occupation des sols, élaborés par les communes ou les douze arrondissements ; les deux sont déterminés et négociés entre la Ville-Land, les arrondissements et la population. L'Agenda 21 local de Berlin, engagé en 2001, met ainsi en œuvre les principes du développement durable dans la planification urbaine et régionale. Il fait suite aux Agendas 21 d'arrondissements, engagés bien en amont.

Le découpage géographique de la Communauté autonome de Madrid (la CAM), comportant la ville de Madrid avec ses 21 districts et 178 autres municipalités, a de son côté facilité une démarche de développement durable. Après une période de tension concurrentielle entre la Ville de Madrid et la CAM, depuis le début des années 2000, les deux collectivités coopèrent efficacement dans le cadre des Agendas 21, de la Ville et de la Communauté. Néanmoins, le problème de gouvernance dépasse les frontières administratives de la Communauté : les politiques publiques ne sont pas en mesure de faire face à l'extension urbaine de la métropole, peu dense, et de pallier la fragmentation de l'espace et le creusement des inégalités.

À Milan, malgré l'absence d'autorité coordinatrice (l'éclatement institutionnel perdure entre les trois échelles et niveaux politiques, qui sont plus ou moins en tension sinon en conflit : la région Lombardie, la Province de Milan et la Ville de Milan), des politiques de développement durable sont mises en place depuis une dizaine d'années à deux niveaux, deux Agendas 21 ayant vu le jour pour la ville et la province.

Dans la Randstad Holland, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement relèvent de la compétence des ministères, qui définissent directement le cadre d'action des communes. Certes, le processus participatif impulsé par le gouvernement dans le cadre de son Agenda 21 semble dépasser la fragmentation institutionnelle du territoire ; par ailleurs les partenariats publics-privés initiés par les communes permettent des opérations exemplaires. Néanmoins, là aussi, les subdivisions administratives constituent de réels obstacles à la mise en œuvre d'une démarche globale de développement durable à l'échelle métropolitaine.

Il ressort donc que le problème des complémentarités institutionnelles est très fréquent et mal résolu. Il ne s'agit pas de répartir les compétences entre niveaux institutionnels. Les questions environnementales, économiques et sociales se retrouvent à tous les niveaux. Il faut donc considérer les relations institutionnelles à la manière d'un immeuble, doté de plusieurs étages ; la qualité des politiques consiste à mettre en place un ascenseur qui fasse la navette entre tous les étages. Mais c'est le plus souvent cette transversalité qui fait défaut.

« il ressort donc que le problème des complémentarités institutionnelles est très fréquent et mal résolu »

Des démarches élaborées sur le long terme pour des instances de pilotage partagées

Le type de démarche engagée est bien sûr variable d'une métropole à l'autre, s'adaptant aux caractéristiques, enjeux, préoccupations et pratiques de chaque territoire. D'une manière générale, elles comportent néanmoins des phases comparables, développées ci-après.

Agenda 21 : le lancement du projet par la collectivité

Le critère temps est non négligeable à ce stade. La collectivité s'appuie sur les acteurs et les expériences existantes, et prend le temps de construire la base d'une culture commune sur le développement durable pour installer les instances de pilotage. Ces dernières peuvent prendre différentes formes, mais sont toujours placées sous l'autorité de la collectivité.

Cette première phase s'appuie ainsi parfois sur un processus participatif. C'est le cas par exemple à Londres, où des habitants volontaires ont animé une période de débats et de consultation de la population avant l'adoption du plan d'action de l'Agenda 21 en 2000. À Berlin, l'Agenda 21 a été délibéré en 2001 après une phase de concertation. Les tables rondes mises en place en 1997 ont évolué vers un Forum participatif ouvert à tous, incluant le Land de Brandebourg. L'Agenda 21 a été reconnu par le Sénat puis par la Chambre des députés, qui l'a adopté et transmis aux comités concernés, par lesquels sont traitées les actions à mettre en place, en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes.

À Berlin, la participation des habitants est inscrite depuis près de vingt ans dans les principes directeurs de la rénovation urbaine. Le Stadtforum avait

« à Berlin, la participation des habitants est inscrite depuis près de vingt ans dans les principes directeurs de la rénovation urbaine »

d'ailleurs été créé au début des années 1990, dans un contexte historique particulièrement favorable à la relance de l'aménagement de Berlin. Ce « Parlement de la planification », organisme purement consultatif, avait pour fonction essentielle d'organiser un débat de haut niveau sur la planification de la ville afin de conseiller le sénateur responsable. Ainsi, il n'est pas rare de voir la politique de gestion des quartiers prendre appui sur des projets initiés par les habitants eux-mêmes. L'actuel dynamisme artistique et culturel de Berlin doit beaucoup à ces initiatives urbaines, alliant souvent culture, urbanisme et engagement social.

À Milan, le point de départ de l'Agenda 21 de la Ville a été l'analyse de « l'état de l'environnement » (études et diagnostic). Aux rapports des agences de développement de Milan sur la mobilité et les transports, l'habitat, la qualité de l'air, les services, le stationnement, le bruit, etc., s'est ajoutée une enquête auprès de 136 structures : associations, organismes économiques, culturels. De même, l'Agenda 21 de la Province s'est basé sur plusieurs bilans environnementaux pour mettre en place des ateliers de travail thématiques.

L'élaboration d'un plan d'action et le lancement de projets pilotes : le rôle de la participation des différents acteurs

Les structures issues de la concertation se formalisent progressivement pour devenir de véritables opérateurs de la politique de développement durable.

L'Agenda 21 du Grand Londres, après avoir été mené entièrement par des volontaires jusqu'en février 2002, s'appuie désormais sur le Conseil Londres 21 (dix membres du Conseil pour le développement durable se réunissant tous les trois mois dans les bureaux de l'association Londres 21). De nombreuses actions ont été mises en place, de sensibilisation, de coordination des acteurs – telles que la semaine du développement durable depuis 2003 par exemple, l'animation de site Web, de sensibilisation, le nettoyage de la Tamise, etc., ainsi que des opérations exemplaires : mise en place d'un service d'installation de panneaux solaires pour 700 habitations londoniennes, etc. À ce stade, il s'agit d'un catalogue d'actions plutôt que d'une réelle stratégie.

En 2004, le Forum berlinois s'est structuré pour donner naissance à Berlin 21, association à but non lucratif dont le but est la concertation autour du développement durable. Les membres du Forum ont formulé le plan d'action thématique (dix axes prioritaires), ainsi que des recommandations pour sa mise en œuvre. Le Bureau de l'Agenda 21, installé au sein de l'administration sénatoriale, coordonne le travail et partage les initiatives entre le Sénat, le Forum, des experts, l'administration.

Le Forum développement durable de la Ville de Madrid a joué un rôle fondamental dans l'élaboration du plan d'action de l'Agenda 21, grâce aux groupes de travail thématiques. La variété de ses membres (élus, représentants de la société civile, experts, etc.) constitue une véritable richesse pour l'Agenda 21 de la capitale. Il a été conçu comme un organe de participation et de dialogue pour la planification de la politique communale. Ses objectifs sont de coordonner la participation des citoyens, d'analyser, valoriser et diffuser les débats, de programmer des études, d'élaborer des propositions sur l'environnement et la durabilité urbaine, sur les politiques de la ville. Le Forum soumet à la Ville le plan d'action Agenda 21 pour approbation.

Le plan d'action de la Ville, actuellement en cours d'élaboration, inclura le plan d'action des districts. Dans le cadre de l'Agenda 21 de la Comunidad Autonomia de Madrid, 74 communes ont entamé leur plan d'action.

Les politiques de lutte contre le changement climatique

En complément des Agendas 21, les collectivités ont été amenées à préparer des plans pour réagir face au changement climatique et permettra la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Mise en place de Plans climat

Ils définissent des objectifs précis, en tenant notamment compte des engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto. Ainsi :

- **Amsterdam** : le Plan climat 2004-2006 fixe une réduction d'émission de 500 kilotonnes de CO₂ en 2007, ce qui revient à 4 % des émissions nationales.

- **Berlin** s'est engagé à réduire d'ici 2010 ses émissions de CO₂ de 25 % par rapport au niveau d'émission de 1990. L'objectif de 15 % a d'ores et déjà été atteint.

- **Madrid** : le Plan d'utilisation soutenable de l'énergie et de prévention du changement climatique de la Ville de Madrid (projet approuvé en février 2008) est un instrument stratégique de planification et de coordination, définissant ses objectifs et concevant ses activités pour l'horizon 2012. Les objectifs quantitatifs sont : 1 % de réduction d'émissions par rapport à 1990 /14 % de réduction d'émissions par rapport à 2004. Le plan Bleu est un rapport qui inclut plus d'une centaine de mesures environnementales afin de réduire progressivement les émissions de CO₂ de 4,5 millions de tonnes pour 2012. Ce plan prévoit entre autres un programme de reforestation : 15 000 hectares de forêts, avec 15 millions d'arbres d'ici 2010, ce qui permettrait une réduction des émissions CO₂ de 500 000 tonnes de par an.

- **Londres** : le *Climate Change Action Plan* souhaite éviter l'émission de 73,4 millions de tonnes de CO₂ par an d'ici 2025. Pour sa politique « Climat », Londres a mis en place une agence d'information, Climate Change Agency, qui a pour rôle d'informer la population et les acteurs économiques sur le changement climatique, dans une optique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation.

Les « Plans climat » traitent prioritairement trois thèmes, pour lesquels ils mettent en œuvre de nombreuses actions :

- **Énergie** : développement des énergies renouvelables, économies d'énergie dans l'habitat, les bâtiments publics, les bâtiments industriels et commerciaux. Dans la **Randstad**, la capacité du parc éolien portuaire a été renforcée à Amsterdam et Rotterdam. Depuis la mi-2007, le port d'Amsterdam compte cinq nouvelles éoliennes sur son site de Westport. Le dispositif permettra de réduire significativement les émissions de CO₂. L'ensemble du parc éolien de la zone portuaire couvrira ainsi les besoins en énergie de 40 000 foyers. Par ailleurs, le projet *Greenmils* a pour objectif de produire une énergie durable à partir du recyclage de déchets organiques. En 2008, sur le site de Horn Harbor, plus de 90 hectares seront destinés à cette activité. L'énergie ainsi produite sera principalement destinée aux entreprises mais pourrait aussi répondre aux besoins de 25 000 foyers.

Le **London Plan** fixe des normes en matière de rendement énergétique et d'utilisation d'énergies renouvelables et affirme la priorité du recours de l'énergie décentralisée. Le maire de Londres est à la tête du *London Energy Partnership*, qui réunit les acteurs économiques du secteur de l'énergie.

Berlin a engagé un certain nombre de programmes d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements depuis les années 1990 :

« à Madrid, un programme de reforestation qui permettrait une réduction des émissions de 500 000 tonnes de CO₂ par an »

« dans la Randstad, l'ensemble du parc éolien de la zone portuaire couvrira ainsi les besoins en énergie de 40 000 foyers »

« une énergie durable à partir du recyclage de déchets organiques (Randstad) »

« à Berlin, dans le cadre de l'accord volontaire, 75 % des nouveaux bâtiments construits chaque année intègrent de la technologie de solaire thermique dès leur conception »

en 1994, le Sénat berlinois adoptait le concept « Berlin économise l'énergie » ; en 1997, le Sénat et la *business community* berlinoise ont conclu l'« Accord volontaire sur la réduction des émissions de CO₂ et le renforcement de l'utilisation de l'énergie solaire ». Dans ce cadre, 75 % des nouveaux bâtiments construits chaque année intègrent de la technologie de solaire thermique dès leur conception. Les programmes d'économie d'énergie, que ce soit par la réhabilitation des immeubles anciens ou le développement du solaire thermique, s'appuient sur des partenariats entre la collectivité et les entreprises.

- **Transports**: cette approche combine le plus souvent réduction de la place de la voiture individuelle, développement des transports en commun, mesures en faveur des modes de déplacement non motorisés (vélo, marche à pied).

Création de « zones environnementales » (limitation renforcée de la place de la voiture)

Les villes allemandes, dont Berlin, mais également Milan ou Amsterdam mettent en place des zones environnementales.

Depuis janvier 2008, le **centre-ville de Berlin** – comme Hanovre, Cologne, et prochainement Francfort, Munich ou Stuttgart, voire la région de la Ruhr – est considéré comme zone environnementale pour lutter contre la pollution aux particules fines. Une initiative exemplaire en Europe. Ainsi, le centre de la capitale allemande – une zone de 88 km² – est désormais interdit aux véhicules trop polluants. Sur les pare-brise, des vignettes (rouge, jaune, verte) attestent du niveau d'émission de polluants du véhicule selon les normes européennes en vigueur. Les pollueurs s'exposent à une amende de 40 euros et un point de pénalité sur leur permis de conduire. Selon les objectifs de la Ville, 15 % du trafic quotidien doit être couvert par les cyclistes d'ici à 2010, date à laquelle seuls les véhicules les moins polluants auront droit de cité au cœur de la capitale allemande.

Depuis 2007, le centre-ville de **Milan** est soumis à une « taxe verte » (inédit en Italie), un péage a été mis en place pour les automobilistes.

La mairie d'**Amsterdam** prépare actuellement un programme d'amélioration de la qualité de l'air, et envisage de créer à l'intérieur de son périphérique une zone environnementale: interdiction des véhicules construits avant 1992 et à moteur diesel sans filtre, introduction de bus à hydrogène, filtres obligatoires, circulation à sens unique sur les grandes artères, parking de centre-ville à 5 euros de l'heure. Concernant le transport de marchandise, l'entreprise City Cargo Amsterdam a conduit une opération pilote qui visait à décongestionner les axes routiers menant au centre-ville, en utilisant le transport de conteneurs par tramway. Ce mode de transport pourrait réduire la pollution de l'air de 15 à 20 % et éviter la circulation de 2 500 camions par jour. Si l'opération s'avère concluante, une cinquantaine de tramways pourraient circuler dès 2008 afin de desservir des plates-formes de distribution en périphérie, relayées par des camionnettes électriques (*E-cars*) chargées d'apporter les marchandises à destination finale dans de mini-conteneurs. Il s'agit de faire respecter avant 2010 les normes européennes sur la pollution atmosphérique. Cette politique s'inscrit dans le droit fil d'une politique nationale très attentive en matière d'environnement.

En avril 2008, le Conseil d'Amsterdam s'est engagé à faire de la ville un centre d'expertise de la mobilité durable. 60 % des déplacements urbains s'effectuent déjà à vélo, 75 % des habitants âgés de plus de 12 ans sont propriétaires d'une bicyclette, et 50 % d'entre eux l'utilisent au quotidien pour des parcours d'environ 2 kilomètres...

« à Amsterdam, une cinquantaine de tramways pourraient circuler dès 2008 afin de desservir des plates-formes de distribution en périphérie, relayées par des camionnettes électriques »

« le Conseil d'Amsterdam s'est engagé à faire de la ville un centre d'expertise de la mobilité durable »

Vers une autre vision de la ville

La politique de ville compacte menée dans la **Randstadt** est une des plus avancées dans ce domaine.

La spécificité du territoire couvert par la Randstad a depuis les années 1950 suscité de la part du gouvernement une politique de ville compacte. Le Cœur vert, aujourd'hui considéré au titre de Paysage national, constitue une région deltaïque verdoyante. L'anneau urbain rassemble les villes les plus importantes du pays, des métropoles de statut international. Bien entendu, les schémas d'aménagement tentent de préserver le Cœur vert au centre d'un réseau de villes indépendantes, mais les intérêts entre zones urbaines et zones rurales divergent fortement.

Le dernier schéma de planification conçu par le gouvernement, modifié en 1989 par la loi Vinex concernant l'urbanisation, les transports et les ressources naturelles, exclut une politique de développement radial mais, cherche à améliorer la qualité de l'environnement et du cadre de vie, et à limiter la croissance du tout automobile.

**« pour faire de la Randstad
Holland une « métropole
polynucléaire », l'aménagement
allie urbanisme et transports
publics »**

Pour faire de la Randstad Holland une « métropole polynucléaire », l'aménagement allie urbanisme et transports publics. Le principe selon lequel les infrastructures de transport collectif accompagnent la construction de logement reste un point fort de la politique néerlandaise d'aménagement du territoire.

Apportant en quelque sorte un contre-exemple, la dynamique d'urbanisation de la Communauté autonome de **Madrid** est peu « durable ». L'agglomération s'est en effet étendue selon un modèle peu dense, par construction successive de quartiers résidentiels. L'extension urbaine s'est réalisée selon une logique de privatisation de l'espace, favorisant l'apparition de *gated communities*. L'espace urbain est ainsi caractérisé par une fragmentation sociale et environnementale du territoire, d'où l'émergence de nombreux dysfonctionnements, tant en terme d'accès aux services ou à l'emploi qu'en terme d'atteintes aux écosystèmes.

À ce niveau, la vision **berlinoise** de la ville mérite d'être mentionnée.

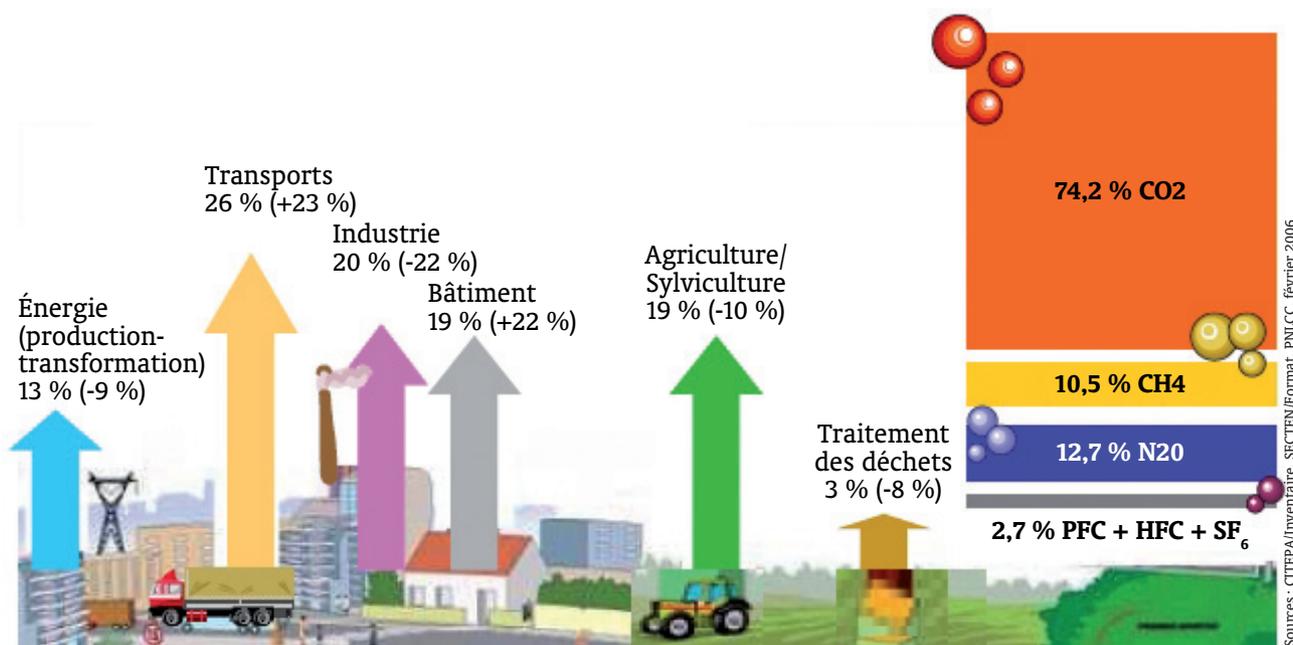
- Une ville « verte » : la capitale allemande se distingue en Europe par son paysage urbain diversifié, qui cherche à concilier les impératifs urbains et écologiques. Environ 45 % du territoire urbain de Berlin n'est pas construit et se compose de forêts, terrains agricoles, petits jardins, parcs et plans d'eau. Cet espace joue un rôle essentiel au niveau du climat, de la détente et des installations de loisirs. Le but est de maintenir cette diversité dans le processus de développement de la ville. Le Programme d'aménagement du paysage et de protection des espèces (LaPro) doit remplir, en plus de la mise en œuvre du Plan d'occupation des sols, les obligations suivantes : accroissement et amélioration des espaces libres à l'intérieur de la ville, développement de la diversité de la nature, accroissement de la qualité de vie dans les divers quartiers, préservation de la configuration typique de la ville et du paysage.

**« à Berlin, corridors verts,
aménagement de nouveaux
lotissements proches des lignes
de transports en commun,
réduction des espaces bétonnés,
développement des liens
économiques entre la région
et la ville, soutien à l'agriculture
biologique »**

Projets de corridors verts, aménagement de nouveaux lotissements proches des lignes de transports en commun, réduction des espaces bétonnés, développement des liens économiques entre la région et la ville, soutien à l'agriculture biologique et écoulement des produits à Berlin font ainsi partie des priorités du programme d'aménagement du territoire berlinois issu du Projet d'urbanisme prospectif pour 2020 (*Stadtentwicklungskonzept* ou STEK).

- Une ville aux « trajets courts », s'appuyant sur une réduction de la

consommation d'espace pour la construction de nouvelles habitations et de routes (à 5 % jusqu'en 2020 par rapport à la période 1991-2000). Les objectifs de réduction de la pollution et du bruit font partie du programme de l'Agenda 21 et orientent la métropole « vers une nouvelle culture de mobilité »... ■



Émissions de gaz à effet de serre en France (y compris DOM/TOM) en 2004, par secteur (entre parenthèses, l'évolution depuis 1990)

ÉLÉMENTS POUR UN DÉBAT

Dans toutes les villes étudiées, l'environnement est perçu comme important également en tant que facteur d'attractivité économique et de qualité de vie.

L'une des principales réflexions concernant le développement urbain durable a trait aux formes urbaines. Dans de nombreuses métropoles, cette réflexion aboutit à **la lutte contre l'étalement urbain** (Randstad, Berlin et Londres).

Les politiques économiques et sociales ne sont pas absentes mais elles sont souvent déconnectées de l'agenda 21. Cette caractéristique prive les politiques de développement durable d'une visée stratégique de long terme pour le territoire et porte atteinte à la capacité à répondre aux défis de demain.

D'une manière générale, la question n'est pas de répartir les compétences entre niveaux institutionnels. Les questions environnementales, économiques et

sociales se retrouvent à tous les niveaux. C'est le plus souvent la transversalité qui fait défaut.

L'enjeu va donc être de créer plus de transversalités entre les différents domaines de compétences exercés par les collectivités, notamment en menant une démarche globale de développement durable dans le lien avec le citoyen, le logement, l'urbanisme, les transports, l'environnement ou l'aide sociale...

La participation des habitants est au cœur des projets territoriaux de développement durable (Berlin et Madrid). Cette démarche participative est reconnue comme essentielle et ceci d'autant plus que le territoire métropolitain souffre de son manque de cohésion et de ses inégalités. Elle est indispensable à l'information, à la sensibilisation et à l'émergence d'une réelle culture du développement durable, en faveur d'une appropriation collective des territoires.



Transports en commun

Mobilité et infrastructures

Cécile DIGUET
Chargée d'études transport – Apur



Ci-dessus et page suivante –
Le nouveau métro de Madrid.

Ci-contre – Le nouveau terminal de l'aéroport de Barajas à Madrid directement connecté à la ville-centre par le métro. Avec 1,2 km de long, 800 000 m² de surface, ce terminal permettra de doubler la capacité aéroportuaire madrilène (Richard Rogers architecte, 2006).

« les questions de mobilité, de déplacement, de desserte des quartiers ont pris une place de plus en plus importante, reconnues comme des éléments fondamentaux de la qualité de vie en ville »

« à Londres, la création d'emplois et la croissance économique sont considérées comme un vecteur de développement territorial, et toute la stratégie urbaine est conçue pour les accompagner »

La politique des transports en commun est au centre d'un cercle vertueux que doit venir nourrir l'aménagement du territoire. Le développement des infrastructures de transports en commun soutient en effet le progrès économique et, en retour, la croissance doit permettre d'aider au financement des équipements. Comment, dans ce cercle vertueux, prennent place les considérations liées au développement durable et à l'inclusion sociale (lutte contre la pauvreté, contre les discriminations)? Quand déplacements riment avec développement...

La plupart des métropoles, à l'exception peut-être de Berlin et des villes du nord de l'Europe, font une nette distinction entre politique de développement des transports en commun et politique de déplacements. C'est-à-dire entre les moyens de transport mis au service des habitants d'une ville, d'une région ou d'une province et les modes de déplacement qui sont favorisés – marche à pied, incitation aux transports en commun, vélo, voiture. Ces questions ne renvoient pas aux mêmes échelles territoriales. Les transports en commun sont généralement gérés par des institutions à vocation transversale au niveau régional, avec des périmètres et des moyens assez lourds. En revanche, les questions de mobilité, de déplacement, voire de desserte des différents quartiers sont attribuées à des niveaux « plus locaux » – les communes, les quartiers, voire les conseils de quartier quand ils existent. Ces questions ont d'ailleurs longtemps été renvoyées à d'autres gestionnaires, ceux qui gèrent les Agendas 21 ou la lutte contre le réchauffement climatique. Pour autant, elles ont pris dans les différentes agglomérations une place de plus en plus importante, reconnues comme des éléments fondamentaux de la qualité de vie en ville, et les urbanistes intègrent désormais cette dimension dans leur plan.

Des politiques de transport en commun au service des stratégies de développement urbain

La situation est contrastée selon les capitales européennes, chacune dépendant de son histoire et du poids des institutions.

À Londres, la création d'emplois et la croissance économique sont considérées comme un vecteur de développement territorial, et toute la stratégie urbaine est conçue pour les accompagner: création de surfaces de



© Daniel Jackson Dickman

« à Madrid, une croissance économique soutenue a entraîné une croissance démographique forte (surtout exogène), et des développements urbains très nombreux »

« Milan renvoie l'image dynamique d'une ville en mouvement, dans laquelle cependant les projets paraissent se réaliser au coup par coup »

bureaux, commerciales, développement des infrastructures de transports en commun (exemple du *Crossrail*)... Le rôle premier de la London Development Agency, dont la mission est de renforcer avant tout la croissance économique, reflète cette priorité. Il existe également une volonté de rééquilibrage à l'est, incarnée notamment dans les projets liés aux Jeux Olympiques 2012. Mais les centres économiques existants, le West End, la City, Canary Wharf, restent favorisés par la stratégie urbaine mise en place par le *London Plan* (2004). Enfin, l'atout de la Greater London Authority est d'avoir des compétences d'aménagement et de transports sur le territoire métropolitain. Transport for London (TfL) est à la fois l'autorité organisatrice de tous les modes (sauf une partie du train régional) et l'administration qui met en œuvre la politique de déplacements du Grand Londres.

Berlin jouit d'une croissance démographique modérée, d'un parc de logements abordable et très important, d'un système de transports en commun efficace, de nombreux espaces verts, d'espaces publics agréables pour piétons et cyclistes, d'un environnement culturel très riche et divers. Cette ville ne subit pas de plein fouet les externalités négatives d'une croissance économique dynamique (hausse des prix du foncier et de l'immobilier, congestion, saturation des réseaux de transport en commun, étalement urbain). Berlin connaît en revanche une conjoncture économique et immobilière difficile, qui lui permet actuellement à peine de continuer à investir dans son aménagement, son réseau de transport et son équipement. Cependant, la ville met en œuvre des politiques permettant de conserver ses atouts, comme par exemple l'instauration d'un périmètre environnemental où les véhicules les plus polluants ne peuvent plus pénétrer depuis le 1^{er} janvier 2008, et, plus largement, la promotion des transports en commun. Ceux-ci sont gérés par la VBB, autorité organisatrice des transports à l'échelle du *Land* de Berlin et du *Land* de Brandebourg, soit sur plus de 30 000 km².

Madrid est plus proche de Londres dans la mesure où, jusqu'à présent, une croissance économique soutenue a entraîné une croissance démographique forte (surtout exogène) et des développements urbains très nombreux. La stratégie mise en œuvre a été d'accompagner au mieux ce mouvement, en développant les transports en commun (extensions du métro) notamment, mais aussi en continuant à construire de nombreuses autoroutes sur le territoire métropolitain. 4,2 milliards d'euros vont ainsi être investis entre 2007 et 2011 pour la construction de sept nouvelles voies régionales, l'élargissement de dix-sept autres voies, la suppression de nombreux carrefours à niveaux (contre 2,2 milliards pour les transports en commun)... Madrid connaît depuis quelques années un rythme effréné de croissance. Et, aujourd'hui, malgré le rôle très actif du Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM), autorité organisatrice des transports publics dans la Communauté autonome de Madrid (CAM) et au-delà, en Castilla-La Mancha, pour l'intégration tarifaire, l'extraordinaire développement des transports en commun ne parvient pas à desservir les nouveaux développements que connaît ce territoire.

Milan, quant à elle, renvoie l'image dynamique d'une ville en mouvement, dans laquelle cependant les projets paraissent se réaliser au coup par coup, sans suivre un projet ou un schéma de mise en œuvre d'une stratégie globale. Par ailleurs, la métropole de Milan, comme nombre de ses consœurs en Europe, a du mal à relever les défis de la pollution, de la cohésion sociale et de la qualité de vie. Plusieurs projets sont lancés, tels le péage urbain et l'extension du métro, mais sur la seule commune de Milan.

Il n'existe pas d'autorité organisatrice des transports. Plusieurs tentatives de création d'une gouvernance métropolitaine ont eu lieu, et plusieurs opportunités auraient pu être saisies mais, pour différentes raisons, la fragmentation institutionnelle de la métropole milanaise a perduré. Les contours de cette dernière correspondent à peu près au territoire de la Province de Milan, dont la mission est la coordination des initiatives communales et leur représentation auprès de la région.

Des éléments de gouvernance comparables, mais des moyens différents

« la gouvernance en matière de transports en commun est un gage d'intégration des modes de déplacement, d'équité et de péréquation territoriale, de cohérence et d'efficacité »

« Il semble cependant que la chose la plus difficile ne soit pas l'expression des besoins locaux, mais leur cohérence et la hiérarchie des priorités, dans le cadre d'un plan global de développement »

« en regard d'objectifs d'accessibilité métropolitaine, notamment des emplois, de ville compacte et de protection de l'environnement par le développement des transports en commun, l'offre francilienne, malgré sa diversité et sa densité sur Paris, est jugée globalement insuffisante et inadaptée sur l'espace aggloméré »

La gouvernance en matière de transports en commun est un gage d'intégration des modes de déplacement, d'équité et de péréquation territoriale, de cohérence et d'efficacité. Il existe divers dispositifs de dialogue et de consensus entre acteurs publics (élus, institutions locales) et privés (citoyens, entreprises, exploitants), ou des sortes de comités de liaison (Borough Partnership Group à Londres) pour faire remonter les besoins locaux à l'autorité organisatrice. Il semble cependant que la chose la plus difficile ne soit pas l'expression des besoins locaux, mais leur cohérence et la hiérarchie des priorités, dans le cadre d'un plan global de développement.

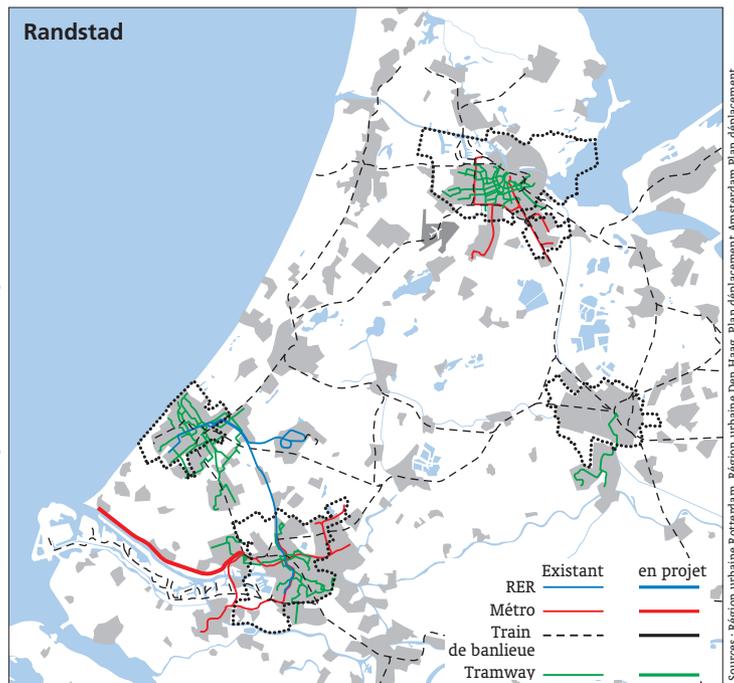
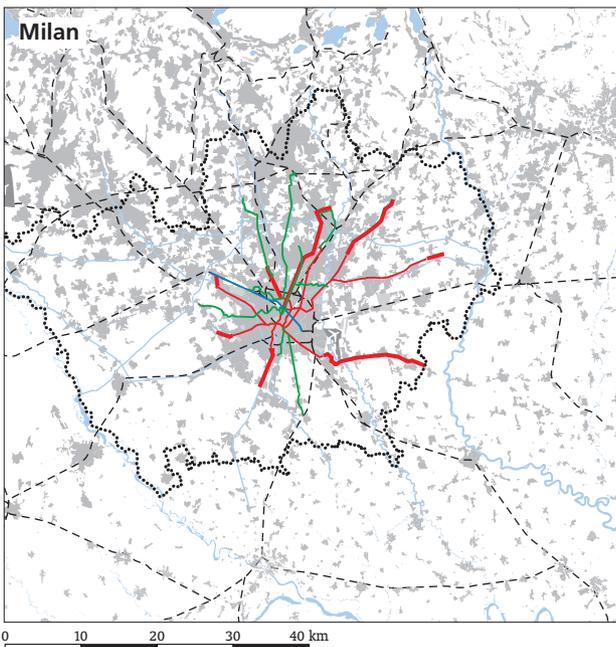
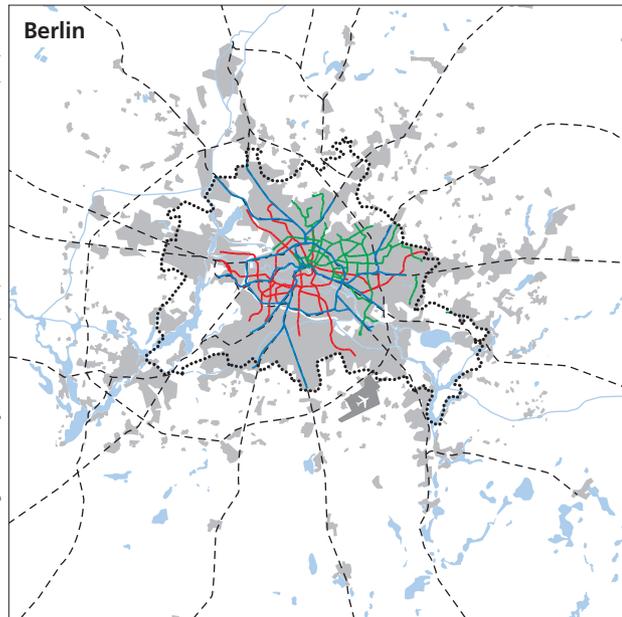
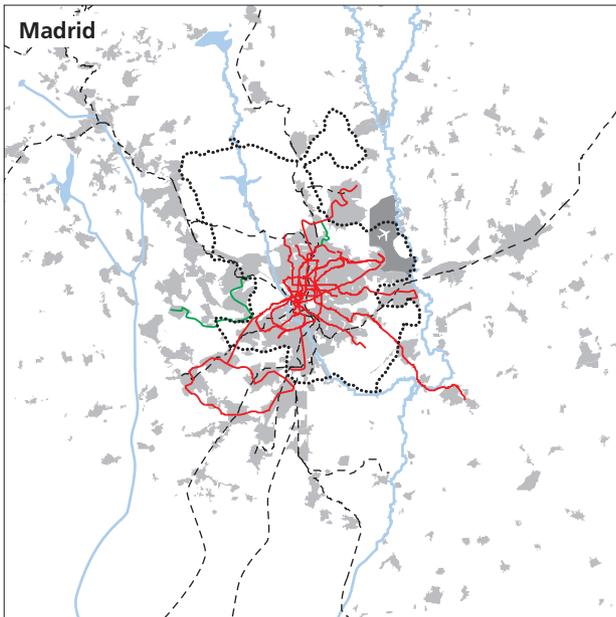
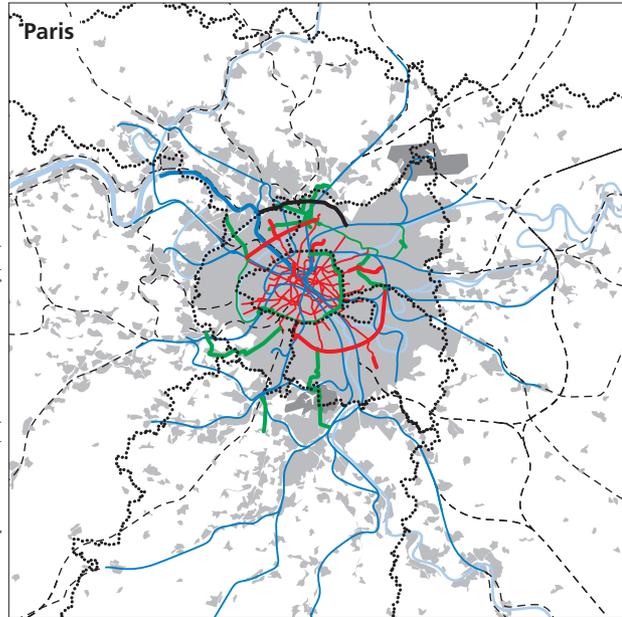
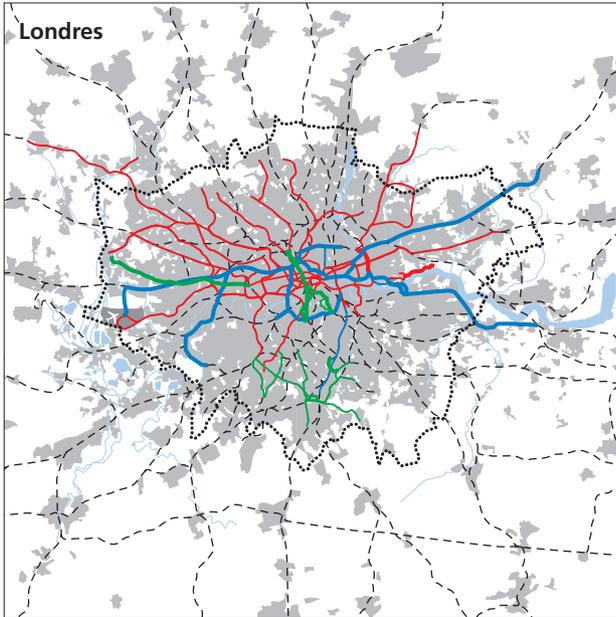
Ces dernières sont d'autant plus aisées à établir que l'autorité organisatrice est le véritable bras armé de la collectivité pour mettre en œuvre l'intégralité de sa politique de déplacements. TfL est ainsi responsable de 580 kilomètres de routes principales et des 46 000 feux de signalisation sur le territoire du Grand Londres⁵². Elle est également en charge de la régulation des taxis. Cette maîtrise des réseaux, mais aussi de l'espace public (partagée avec les *boroughs*) et du stationnement permet une gestion plus large et donc coordonnée de la mobilité dans le Grand Londres.

Un encadrement fort de la compétence en aménagement des communes (urbanisme et espaces publics) est en effet nécessaire pour permettre un développement urbain cohérent et coordonné avec les transports. C'est le cas à Londres, contrairement à Madrid ou Milan. Cet encadrement passe par la mise en œuvre d'un plan stratégique qui s'impose vraiment aux communes, en particulier au niveau métropolitain, comme à Londres avec le *London Plan*. De plus, y est intégré un contrôle d'opportunité, et pas seulement de légalité, des projets d'urbanisme, à partir d'une certaine taille et dans certains secteurs stratégiques, par une autorité métropolitaine ou régionale ; à cela s'ajoute enfin une bonne intégration des problématiques d'aménagement (TfL à Londres : exemple du *fasttrack* dans le secteur *The Bridge de Thames Gateway*).

Dans ce panorama, la situation en Ile-de-France apparaît contrastée

En Ile-de-France, l'offre en transports en commun reste insuffisante et déséquilibrée par rapport aux besoins. En regard d'objectifs d'accessibilité métropolitaine, notamment des emplois, de ville compacte et de protection de l'environnement par le développement des transports en commun, l'offre francilienne, malgré sa diversité et sa densité sur Paris, est jugée globalement insuffisante et inadaptée sur l'espace aggloméré. Les difficultés

52 – Les 62 kilomètres d'autoroutes sont gérés par l'État, et les 12 420 kilomètres de voirie locale par les trente-trois *boroughs*, qui doivent cependant avertir TfL des projets qui ont lieu sur 500 kilomètres de voies identifiées comme stratégiques.



0 10 20 30 40 km

« développer des partenariats public-privé est une piste importante, mais ce n'est pas exempt de risques »

« partout, le rôle financier de l'État reste fort, tout en respectant l'autonomie des collectivités »

« l'instauration de nouvelles taxes écologiques peut aussi jouer un rôle, aux côtés d'autres financements »

Réseaux de transports en commun existants et en projet

Londres a connu une importante restructuration de son réseau suite à la mise en place de Transport for London, l'autorité des transports, qui a des compétences élargies. Le grand projet de ligne de RER est-ouest Crossrail doit favoriser le rééquilibrage à l'est de la région.

Paris a un réseau très bien développé en son centre, mais l'espace aggloméré reste mal desservi. Les projets de métro et de tramway de rocade permettront une meilleure desserte et un allègement des flux sur les lignes les plus chargées.

Madrid, en l'espace de dix ans, a doublé la longueur de son réseau de métro afin de suivre le développement urbain important. Depuis l'achèvement des opérations de reconexion des lignes interrompues par le mur, Berlin ne connaît pas d'évolution significative de son réseau de transports, où l'on distingue toujours la plus forte présence du tramway dans l'ancien Berlin Est.

Milan, près de vingt ans après le lancement du projet de tunnel ferroviaire nord-sud sous la ville, bénéficie aujourd'hui d'un réseau de transports lourd irriguant les villes de sa périphérie.

Dans la Randstad, le développement des transports en commun est lié à chacune des quatre villes principales.

de financement conduisent à une dispersion des projets tandis que la coordination entre projets de transports et dynamiques d'aménagement n'est pas toujours suffisamment forte pour déterminer des priorités stratégiques en matière d'investissements en transports en commun.

La gouvernance des transports en Ile-de-France a changé depuis 2004 : la région Ile-de-France est désormais à la tête du STIF (Syndicat des transports d'Ile-de-France). Pour autant, l'État a encore un rôle important. En effet, le STIF ne peut changer ses statuts (donc ses compétences, son périmètre, ses membres...) sans que l'État légifère. Celui-ci continue aussi à jouer un rôle majeur via la SNCF, RFF et la RATP, qui sont des entreprises d'État. Enfin, il a un rôle fondamental en matière de législation sur les transports (décret de 1949 pour les lignes de bus en grande couronne, dépenalisation du stationnement, compétences de la région Ile-de-France, décret d'application pour les autorités organisatrices de proximité...)

La recherche des moyens de financement de projets coûteux

Le recours au prêt est fréquent. Londres a ainsi effectué plusieurs prêts à la Banque européenne d'investissement : 180 millions de livres en 1998 et 900 millions de livres en 2000, pour le PPP (Partenariat public-privé) du métro. Plus récemment, pour le plan d'investissement 2005-2010, la GLA a emprunté 450 millions de livres. La région Ile-de-France ou le STIF sont aussi en capacité d'emprunter pour investir. En 2007, l'agence internationale de notation Moody's a mis en avant la bonne santé financière de la région Ile-de-France en lui attribuant à nouveau la note AAA à long terme.

Développer des partenariats public-privé (Madrid, Londres) est une piste importante, mais ce n'est pas exempt de risques (faillite de Metronet à Londres).

Partout, le rôle financier de l'État reste fort, tout en respectant l'autonomie des collectivités. La fiabilité de ses engagements est en effet un gage de réussite (Londres, Madrid). Ainsi, en 2005-2006, le déficit de TfL s'élevait à 1,7 milliards de livres. Il a été comblé à 98,7 % par l'État anglais. Concernant l'investissement, la nouvelle gare de Saint-Pancras, par exemple, est financée à hauteur de 800 millions de livres par l'État, le secteur Thames Gateway à hauteur de 7 milliards de livres, principalement pour les infrastructures. Plus globalement, pour 2005-2010, il existe un plan d'investissement totalisant 10 milliards de livres, où l'État apporte 3 milliards, le privé 4 milliards, et la GLA, à travers un prêt, 3 autres milliards. L'État espagnol, malgré l'autonomie fiscale de la Communauté autonome de Madrid a apporté à celle-ci 157 millions d'euros en 2006.

L'instauration de nouvelles taxes écologiques peut aussi jouer un rôle, aux côtés d'autres financements (péage urbain de Londres, de Milan), car sa part reste marginale. La taxation des véhicules polluants comme à Berlin, les péages urbains de Milan et Londres, visent à limiter la circulation automobile et la pollution, mais peuvent aussi, d'après leurs promoteurs, contribuer au financement du développement des transports en commun. Le péage de Milan est trop récent pour que l'on puisse en tirer des enseignements, mais il semble qu'il s'agisse d'un outil parmi d'autres, au sein d'une panoplie. Ce système apparaît d'ailleurs d'un apport faible à Londres, où il représente 8 % des recettes de TfL pour l'exercice 2006-2007. L'idée d'une taxe sur les plus-values foncières, réalisées grâce au développement des transports en commun, peut encore être signalée, même

si elle n'existe pas en tant que telle dans les métropoles étudiées. Néanmoins, les plus values foncières autour ou sur les gares sont parfois récupérées par les compagnies de transport (Port Authority à New York, exploitant du métro d'Atlanta ou de Hong-Kong, via les constructions qu'ils y réalisent).

Les stratégies de développement des réseaux

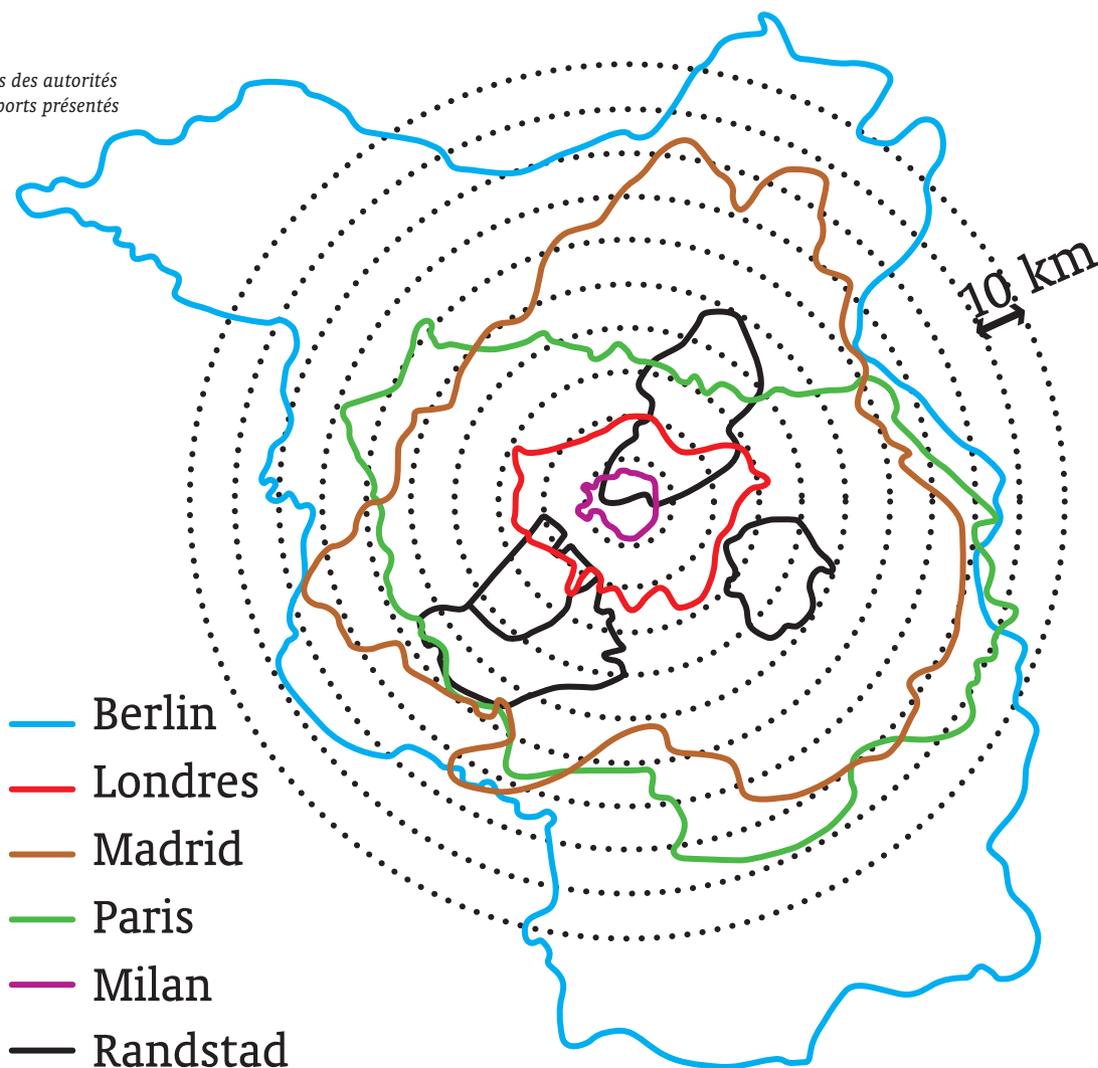
« d'une part, toujours mieux étendre, connecter et reconfigurer les réseaux entre eux et, d'autre part, concevoir des gares comme des supports de développement urbain et de rééquilibrage territorial métropolitain »

Dans chacune des métropoles, les stratégies mises en œuvre sont proches, même si, selon les métropoles, les efforts sont plutôt mis sur tel ou tel facteur de développement : d'une part, toujours mieux étendre, connecter et reconfigurer les réseaux entre eux et, d'autre part, concevoir des gares comme des supports de développement urbain et de rééquilibrage territorial métropolitain. À cela s'ajoute parfois une réflexion renouvelée sur la tarification, la mise en place d'un système alvéolaire comme à Berlin, ou une modernisation générale du dispositif comme l'Oyster Card à Londres.

« Reconfigurer, connecter et étendre les réseaux »

À Londres, les quatre lignes composant la North London Line (96 kilomètres) ont été transférées de l'État à la GLA en novembre 2007. Pour tirer de cette

Les différents périmètres des autorités organisatrices de transports présentés à la même échelle.



infrastructure tout le potentiel existant, la GLA a proposé un projet nommé Orbirail (ou réseau *overground*), visant à développer les liaisons transversales, tangentielles au centre de Londres, en connectant la *Northern London Line* et l'*East London Line*. Cette *East Line* sera elle-même prolongée au sud et au nord. C'est donc tout un travail de recomposition et d'intégration du réseau qui va être mis en œuvre.

À **Berlin**, la réunification a permis de concentrer des financements venus principalement de l'État fédéral sur le redéveloppement et la modernisation du réseau : bus, tramways, U-Bahn (métro), S-Bahn (RER) et trains régionaux, le tout formant aujourd'hui un réseau maillé de grande qualité.

À **Madrid**, à la fin des années 1980, le réseau Cercanias (TER) n'avait pas su s'adapter à la croissance de l'aire métropolitaine de Madrid, notamment vers le sud ouest de la capitale et ne répondait plus à la demande de déplacements. Dans l'esprit de renouveau lié au lancement du CRTM en 1985, a été créée la Unidad de Negocio de Cercanias, une branche de la Renfe, pour reconfigurer et redévelopper le réseau de trains régionaux. De nombreux investissements ont ainsi été développés depuis vingt ans. Le réseau apporte aujourd'hui toute satisfaction.

Réaliser des chaînons manquants

En décembre 2004 (vingt ans après le lancement du projet), **Milan** a achevé le *Passante Ferroviario*, une voie ferrée souterraine de 10 kilomètres de long qui relie entre elles des lignes auparavant en cul-de-sac. Ainsi, le faisceau du nord, géré par la compagnie locale Ferrovie Nord Milano (FNM), et ceux du sud et de l'est, qui appartiennent aux chemins de fer de l'État (FS) et sont gérés par Trenitalia, sont désormais connectés, grâce au *Passante*. Le barreau compte six arrêts urbains, dont trois sont connectés au métro. Il a permis la constitution d'une sorte de réseau RER à l'échelle de la métropole milanaise, avec huit lignes « S » (suburbaines) qui irriguent la capitale et sa métropole, dont cinq empruntent le *Passante* et une est en rocade. Milan dispose donc désormais d'un réseau lourd métropolitain consolidé.

Londres a récemment lancé le projet *Crossrail*, qui vise à relier les deux réseaux desservant l'est et l'ouest de la banlieue londonienne, par un tunnel de 18 kilomètres de long comportant sept gares souterraines. Il desservira trente-sept gares, dont vingt-neuf gares existantes (train de banlieue). Onze gares seront en correspondance avec une ou plusieurs lignes de métro. Le tunnel reliera notamment les gares de Paddington et de Liverpool Street dans le centre de Londres. Le *Crossrail* ira de Maidenhead à l'ouest, en desservant l'aéroport d'Heathrow, jusqu'à l'est en passant par le secteur en développement des Docklands et la gare des trains à grande vitesse de Stratford. La liaison devrait être opérationnelle en 2017. Ce projet n'est donc pas directement lié aux Jeux olympiques de 2012, qui sont par ailleurs un accélérateur pour d'autres projets.

À **Berlin**, un axe ferroviaire nord-sud a été mis en service en 2006 pour accueillir les trains régionaux et interrégionaux. C'est un tunnel de 3,4 kilomètres qui traverse le centre, comporte trois gares, dont deux souterraines en lien avec le S-Bahn et des lignes de transport urbain : la gare centrale Hauptbahnhof (plus grand carrefour ferroviaire d'Europe et pôle d'échange exceptionnel), la gare de Postdamer Platz (nouveau centre tertiaire de Berlin), et la gare de Südkreuz (correspondance avec le S-Bahn sud). Ce tunnel nord-sud a des conséquences très positives (notamment en gain de temps) sur les liaisons entre le centre et la périphérie de la métropole berlinoise, en parallèle de l'ouverture de la nouvelle gare centrale.



© King's Cross Central development

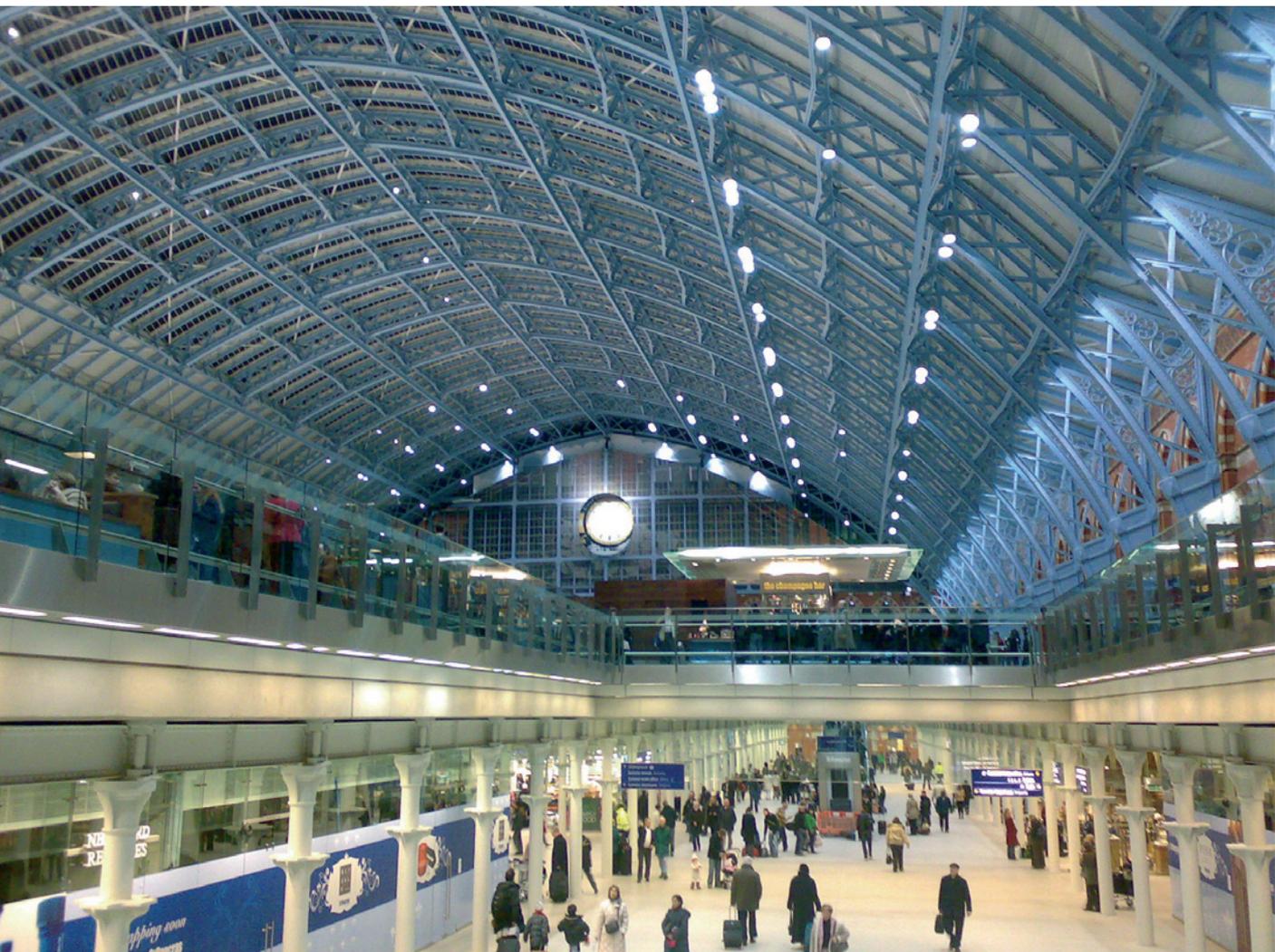
Ci-dessus – Une des grandes opérations d'aménagement en centre urbain de Londres : le nouveau quartier de King's Cross, lié aux rénovations des gares de King's Cross et Saint-Pancras International (Allies & Morrison et Porphyrios architectes).

Programmer des extensions de réseau...

Madrid étonne par sa capacité à construire rapidement des lignes de métro : plus de 150 kilomètres de lignes ont été construits en six ans – 56 kilomètres de lignes mises en service entre décembre 1996 et octobre 1999 (Plan 1995-1999), 55 kilomètres de lignes mises en service entre décembre 2000 et avril 2003 (Plan 1999-2003) et 49 kilomètres de lignes entre 2003 et 2007.

Le projet MetroSur de Madrid a ainsi été réalisé en quatre ans, dont trois de travaux, entre 1999 et 2003, avec une longueur de 40,5 kilomètres, 28 stations dont 6 pôles d'échange avec le fer et un avec le métro, pour un total de 1 640 millions d'euros (matériel roulant compris). Le rôle de MetroSur est de soutenir le développement de cinq villes de 150 000 à 200 000 habitants, soit environ un million d'habitants au total, au sud-ouest de Madrid. Auparavant villes-dortoirs, ces cinq pôles n'étaient que partiellement desservis par le réseau Cercanias, tout en se développant de plus en plus, sous la forte influence de Madrid. Parallèlement aux investissements publics réalisés afin d'équiper ces villes en universités, hôpitaux et services publics, MetroSur a donc été construit pour favoriser un développement plus autonome de ce bassin de vie, notamment dans l'optique de réduire le poids de Madrid (conflit sous-jacent entre la ville-centre et la Communauté autonome de Madrid. Il a même été prévu des

La gare rénovée de Saint-Pancras International, à Londres.



© Jeremy Sulzmann - source Flickr

« la ligne Metro sur favorise le développement d'un polycentrisme avec des pôles secondaires mixtes, qui devraient ainsi réduire les besoins en déplacements pendulaires vers Madrid. Cette stratégie rompt avec le schéma d'un réseau focalisé sur la ville centre que ce soit en radiale ou en rocade »

stations qui n'ouvriront que lorsque la construction de nouveaux quartiers (programmés) démarrera. Le réseau permet aujourd'hui des liens internes aux villes (20 % des usagers se déplacent au sein de leur municipalité); des liens entre les cinq villes (37 % des usagers); des liens vers Madrid (35 % des usagers); les 8 % restant vont dans le reste de la région. Cette ligne favorise donc le développement d'un polycentrisme à l'échelle de la Communauté autonome de Madrid, avec des pôles secondaires mixtes, qui devraient ainsi réduire les besoins en déplacements pendulaires vers Madrid. Cette stratégie rompt avec le schéma d'un réseau focalisé sur la ville-centre, que ce soit en radiale ou en rocade. C'est une sorte de nouvelle figure de réseau, où un réseau centré sur la « ville-mère » est relié à des réseaux de pôles secondaires (un seul pour le moment). L'intérêt est aussi que ce grand pôle de cinq villes n'est relié à Madrid que par la ligne 10 ou Cercanias : l'incitation à l'étalement urbain est ainsi limitée.

Les autres extensions du réseau de métro à Madrid et à Milan suivent plutôt une figure radiale, tandis que Londres suit vraiment la dynamique de la croissance urbaine. Enfin, il faut noter que la priorité n'est pas toujours donnée à la desserte des aéroports, pourtant supports de développement économique. Ainsi, Barajas à Madrid, Tegel à Berlin, Heathrow à Londres, Charles-de-Gaulle à Paris sont desservis directement par le métro ou un

Le Thalys en gare du Nord, à Paris.



© Apur

mode urbain lourd (RER), mais ni Malpensa et Linate à Milan ou, Schönefeld à Berlin ne sont desservis efficacement.

Les gares, lieux de centralité...

Produits des développements de réseau, de nouvelles gares sont créées, et les gares existantes peuvent devenir de véritables nœuds intermodaux, à l'image de la Hauptbahnhof à Berlin ou de Saint-Pancras à Londres.

La transformation de la gare de Saint-Pancras (qui a fusionné avec la station King's Cross) en gare internationale, accueillant désormais l'Eurostar beaucoup plus au nord et à l'est que Waterloo traduit une volonté de diffuser dans une zone différente une dynamique économique et urbaine. En effet, Saint-Pancras ne sera pas qu'une gare : elle sera un nouveau lieu de vie dans un quartier de 27 hectares (*King's Cross Central Development*). Enfin, elle est un pôle intermodal de taille avec non seulement l'Eurostar, mais aussi le métro, les trains régionaux et nationaux, et une navette pour les Jeux olympiques en 2012. La future gare de Stratford, plus à l'est, remplira la même vocation (les Eurostar y passent mais ne s'y arrêtent pas encore).

La gare Hauptbahnhof, inaugurée en 2006, pour la Coupe du monde de football à Berlin, devait également être le support du développement d'un nouveau quartier de 20 hectares, mais le manque de dynamisme économique de la ville a retardé son développement. Première gare centrale de Berlin, Hauptbahnhof dispose, comme Saint-Pancras, d'un centre commercial, et l'objectif est d'enrichir le concept de gare.

Mettre en place une nouvelle tarification...

Le système tarifaire berlinois combine une tarification zonale concentrique type carte orange, qui s'applique à l'agglomération de Berlin et à quatre agglomérations secondaires du Brandebourg (chaque noyau urbain a trois zones), et une tarification alvéolaire en périphérie de ces pôles, dans la partie rurale de la région.

À Londres, l'*Oyster Card* est une carte rechargeable en voyages et qui peut également stocker un abonnement, où les trajets tous modes sont débités à un prix variant selon l'heure et inférieur à celui du ticket classique. ■

ÉLÉMENTS POUR UN DÉBAT

Le développement des transports en commun se poursuit largement dans toutes les métropoles étudiées (Milan, Londres, Madrid). C'est en effet est un outil majeur du développement métropolitain.

Le plus souvent comme à Londres, l'État continue à apporter les principaux investissements financiers. À l'inverse, sa participation diminue à Paris et à Madrid. Il faut toutefois noter que le retrait de l'État espagnol est compensé par une autonomie fiscale plus importante de la Région de Madrid.

En fonction des contextes urbains existants mais aussi en fonction du volontarisme des élus, **on observe des stratégies différentes et complémentaires de développement des réseaux de transport en commun** : soit le rattrapage du développement urbain dans la zone agglomérée (Madrid, Milan, Londres); ou l'accompagnement de nouveaux développements urbains (Londres, Madrid); ou encore l'anticipation du développement urbain (plus rare, cas de Metrosur à Madrid)

Les développements se font par des **extensions classiques de réseau** (Londres, Madrid, Milan) **et des interventions stratégiques sur des « chaînons manquants »** densifiant le réseau (Londres, Milan, Berlin), en utilisant l'existant.

Il existe des **périmètres étendus d'organisation des transports** pour chaque métropole (Berlin, Madrid, Londres) et des institutions leaders clairement identifiées.

En Ile-de-France, les périmètres d'organisation des transports ont intérêt à intégrer une large région urbaine, dans un souci de cohérence et d'équité sociale et territoriale.

On note qu'à Londres, l'institution dispose de compétences d'organisation sur tous les modes de transports (y compris taxis) **et sur les routes** (délégation des voiries stratégiques), tout en articulant des compétences d'aménagement; cette disposition apparaît constituer un atout incomparable pour un développement urbain coordonné avec celui des transports en commun. Une telle politique semble la mieux à même de répondre aux besoins locaux sur une agglomération.



© Apur

Le nouveau centre de la ville nouvelle d'Almere, près d'Amsterdam, est remarquable pour la mixité de ses programmes et sa diversité architecturale. Architecte coordinateur: Rem Koolhaas-OMA. Au premier plan, le centre commercial de l'architecte Christian de Portzamparc, achevé en 2006.



© Foto: archivio Fuksas

Milan: la Nuova Fiera, parc des expositions. Massimiliano Fuksas architecte, 2005.

Vers un **renouveau** du développement métropolitain

Frédéric BERTRAND

Yannick BELTRANDO

Architectes et urbanistes Apur

Le développement d'une métropole ne saurait se réduire à une addition de politiques sectorielles. Pour résoudre leurs tensions internes et valoriser leurs territoires, les métropoles s'engagent désormais dans la voie du développement intégré, avec des outils variés mais des stratégies comparables. Celles-ci visent à multiplier les centralités nouvelles, transformer, même si c'est parfois difficile, les centres anciens, développer des projets sur de grandes emprises en mutation, maîtriser les extensions urbaines, produire de la ville compacte, mettre en œuvre des stratégies programmatiques et foncières hiérarchisées pour les projets denses, compatibles avec le renforcement des transports en commun. Au-delà de la seule planification spatiale, se met en place un urbanisme de projet. Perspectives.

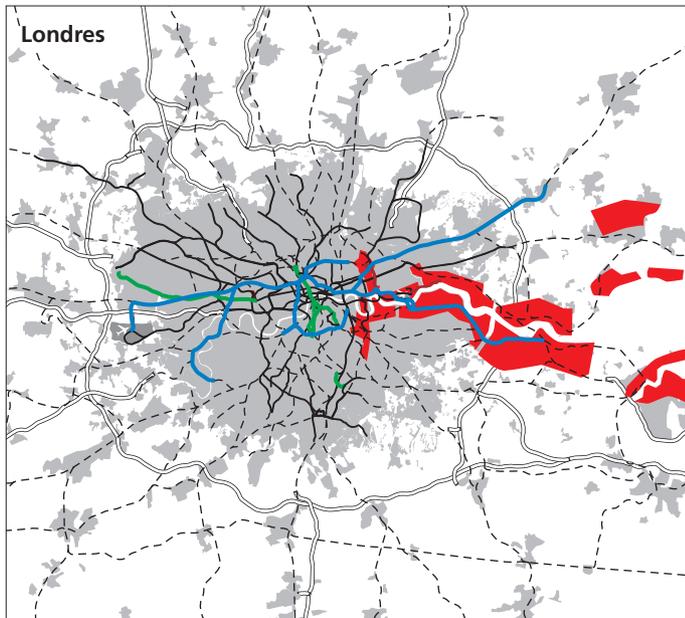
Des territoires et des objectifs s'affirment

Les mutations en cours dans les métropoles posent la question des centralités existantes, les restructurent et en développent de nouvelles. Celles-ci s'appuient sur des formes de production des richesses, des modes de vie et des équipements nouveaux, structurels, de service et de consommation, de culture et d'éducation. Les centralités donnent sens à l'espace urbain en termes d'image, de fonctions et de repérage. La ville s'affirme diverse dans sa composition et son occupation, la cité trouve en elle les forces de son dynamisme, de ses solidarités et de son évolution – si ce n'est dans ses limites, au moins dans ses programmes.

Les centres anciens font l'objet d'importantes opérations d'aménagement. Ils demeurent les vitrines de ces métropoles, les pôles signifiants et partagés, lieux de grands projets articulés à des réseaux de transports en commun modernisés et à des espaces publics qualifiés.

Toutes les métropoles n'affichent cependant pas les mêmes stratégies. Certaines mettent l'accent sur les centralités périphériques souvent nouvelles. Ces différences tiennent en partie à leur histoire et à la conjoncture dans laquelle elles se trouvent. À Londres, comme dans l'agglomération parisienne, la zone centrale garde un rôle majeur, tant sur le plan économique (centre d'affaires) que sur celui des équipements et du patrimoine. L'objectif du Grand Londres est de faire de cette zone un centre

**« toutes les métropoles
n'affichent pas les mêmes
stratégies. Certaines mettent
l'accent sur les centralités
périphériques souvent nouvelles.
D'autres accordent toujours un
rôle majeur à la zone centrale »**

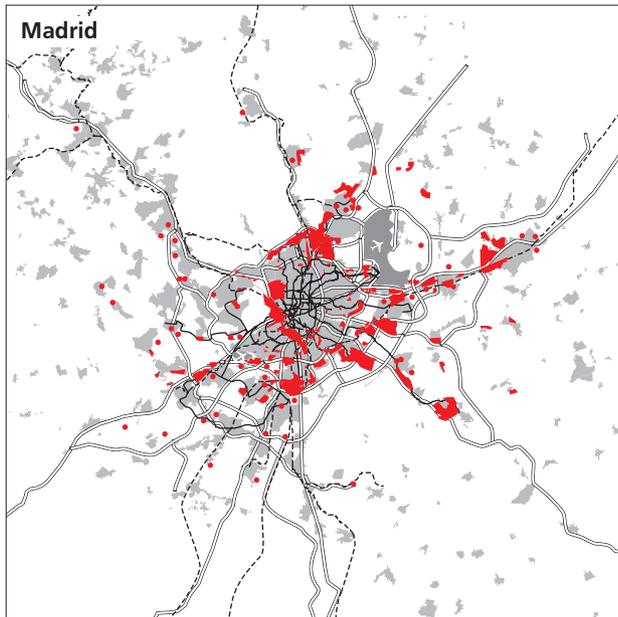


Grandes opérations d'aménagement récentes ou en projet

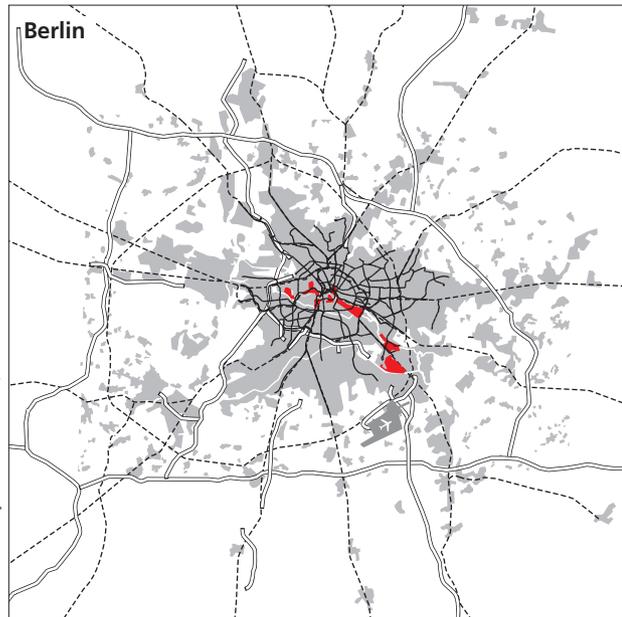
Se dégagent les grands territoires de Thames Gateway à Londres, la multitude de grandes emprises proches du centre et en périphérie à Madrid, la concentration des projets au centre et au sud-est de Berlin, la transformation du centre et de la périphérie à Milan, les opérations Vinex et les mutations portuaires dans la Randstad.

- grands projets urbains
- RER en projet
- métro en projet
- tramway en projet
- réseau de transports en commun existant

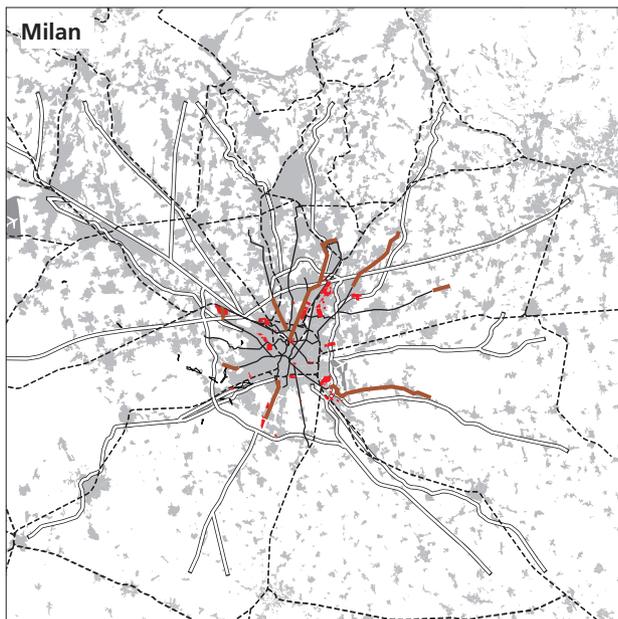
Sources: cahier de l'IAURIF n° 146, mars 2007



Sources: atlas de l'ayuntamiento de Madrid, 1997-2007

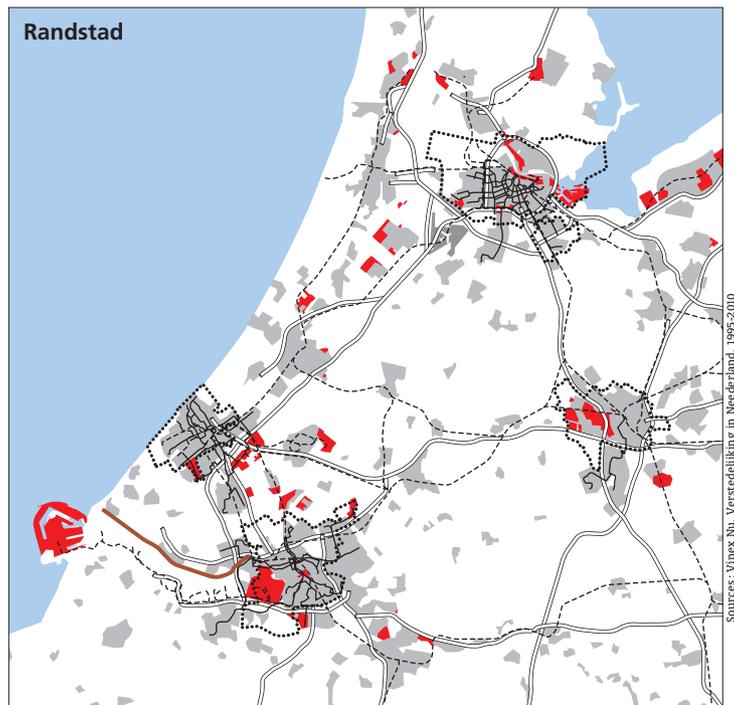


Sources: cahier de l'IAURIF n° 146, mars 2007



Sources: Università politcnica di Milano

0 10 20 30 40 km



Sources: Vinex Nu, Verstedelijking in Nederland, 1995-2010

à l'échelle de la région métropolitaine. Canary Wharf a renforcé cette position, Thames Gateway doit encore l'étendre. À Milan, le centre est, certes, consolidé, mais la municipalité a projeté en périphérie de nouvelles centralités structurées par la création d'équipements culturels et de parcs. La Randstad est composée de centres métropolitains aux vocations renforcées. Elle se caractérise aussi par un retour affirmé sur ses villes satellites (Almere, près d'Amsterdam et Hoogvliet, près de Rotterdam). La structure radioconcentrique de Madrid tend à se doubler d'une organisation multipolaire liée à des centres anciens et à des pôles spécialisés parfois éloignés. L'extension des transports en commun a d'ailleurs conduit à transformer de vastes cités-dortoirs en centres pourvoyeurs d'emplois, retournement qui reste difficile dans les grands ensembles de l'agglomération parisienne. Depuis 1990, à Berlin, c'est surtout le centre qui a fait l'objet d'interventions fortes : création de la gare centrale, de bâtiments institutionnels (administrations fédérales), de l'île des musées, réaménagement de la Potsdamer Platz et de l'Alexanderplatz. Il s'agissait de réinvestir un centre qui était devenu une frontière.

« les actions engagées pour renforcer les centralités dépendent aussi de la capacité des métropoles à définir des sites prioritaires et des objectifs précis : politiques foncières, desserte par les transports en commun, enjeux économiques, sociaux et environnementaux... »

Les actions engagées pour renforcer les centralités dépendent aussi de la capacité des métropoles à définir des sites prioritaires et des objectifs précis : politiques foncières, desserte par les transports en commun, enjeux économiques, sociaux et environnementaux... C'est le cas pour Londres et la Randstad.

Des centralités en mutation

Les nouvelles polarités, lieux de concentration majeure d'échanges et de populations, renvoient aussi à une conception en profonde évolution des fonctions spécifiques comme les *malls* commerciaux, les plates-formes logistiques, les *hubs* aéroportuaires et portuaires, les parcs de loisirs... Ces créations ont longtemps été critiquées pour leur manque de qualité et leur caractère monofonctionnel. Elles offrent de plus en plus aux habitants les qualités attendues de la centralité et sont désormais des pièces majeures de l'organisation et de la concurrence métropolitaine, le levier de développements urbains importants et toujours plus mixtes – elles rencontrent l'économique et le culturel, la formation, les nouvelles technologies et la recherche.

À Madrid, les centres d'activités tertiaires et industrielles de haut niveau fleurissent sur des terrains libres et bien desservis de la périphérie. Ils s'organisent en axes tertiaires, technologiques, scientifiques, logistiques, industriels... Le développement de Milan s'appuie aussi sur de nouveaux territoires spécialisés et dynamiques (foires et salons pour l'axe Rho-Pero, enseignement et recherche dans les quartiers Bicocca et Bovisa, mode, design et tertiaire directionnel à Garibaldi-Republica).

Malgré leurs qualités nouvelles, l'impact des grands centres commerciaux sur les centres existants et le risque d'une forte extension conduisent les villes à mieux les contrôler et les intégrer. Berlin et le *Land* de Brandebourg, confrontés à la multiplication de ce type de programmes, cadrent cette tendance en s'assurant qu'ils participeront à l'organisation polycentrique de la métropole (secteurs résidentiels et commerciaux existants), qu'ils seront garants de nouvelles qualités urbaines et facilement accessibles par les transports en commun.

« les lieux d'interconnexion et les plates-formes logistiques font l'objet aujourd'hui de transformations spectaculaires »

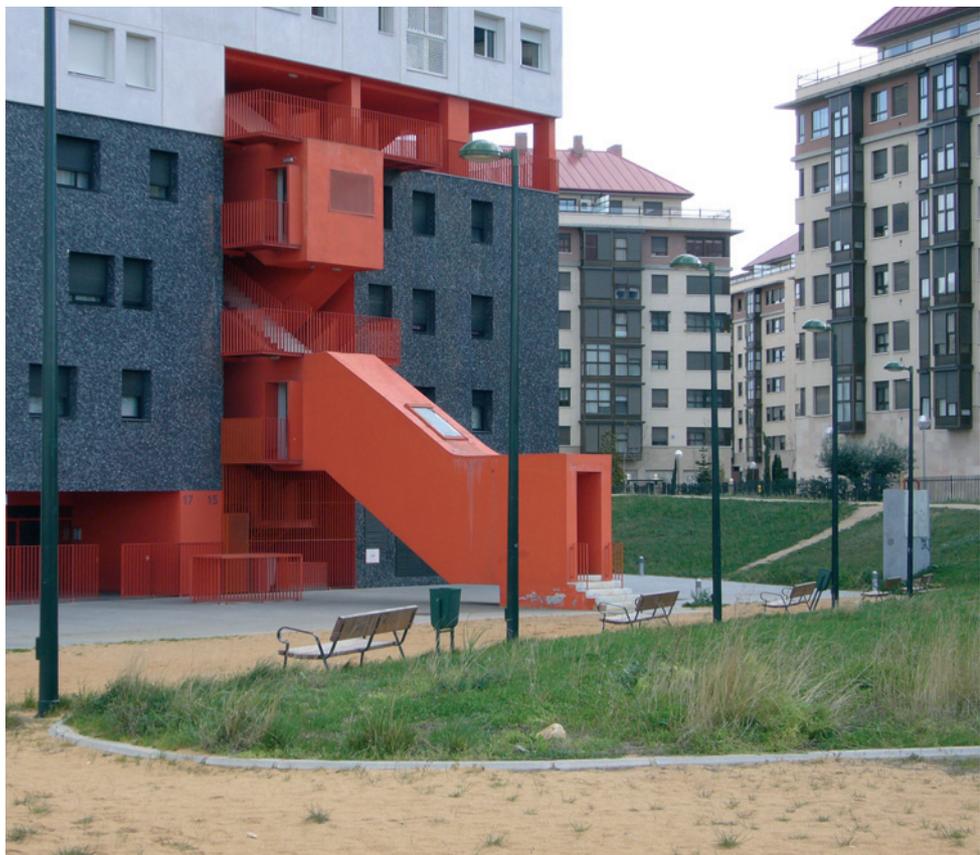
Les lieux d'interconnexion et les plates-formes logistiques font l'objet aujourd'hui de transformations spectaculaires : gares (Londres, Berlin, La Haye), aéroports (Madrid et le secteur de Barajas, Roissy et le futur centre commercial Aéroville). Ces espaces de la mobilité sont réinvestis pour devenir les nouvelles portes des métropoles. C'est particulièrement le cas à Milan, où

Berlin, maquette du futur quartier d'affaires de l'Alexanderplatz. Les bâtiments aujourd'hui en chantier se limitent à une trentaine de mètres de haut mais intègrent la possibilité d'extensions futures en hauteur (Hans Kollhoff et Helga Timmermann, architectes coordinateurs, 1996-2003).



© Apur

Madrid, quartier de Sanchinarro : confrontation entre l'architecture originale des logements publics (MVRDV/Blanca Leo architectes, 2007) et l'architecture conventionnelle de la promotion privée.



© Apur

le vaste secteur de Santa Giulia est présenté comme la future porte sud-est de la ville. Proche de l'aéroport de Linate, le nouveau quartier, desservi par le tram et le métro, doit accueillir la gare TGV. Autrefois voué à la chimie et à l'aciérie, il comprendra bureaux, logements, centre de congrès, hôtels, services et équipements de proximité autour d'un parc de 35 hectares. Au nord, à Sesto San Giovanni, une nouvelle porte métropolitaine s'appuiera sur l'habitat et la production de biens et de services.

Affirmer la densité : des projets urbains pour une ville compacte

**« le renforcement
de l'attractivité des centres
et les exigences nouvelles
du développement durable
passent par la recherche
de densités plus élevées »**

Le renforcement de l'attractivité des centres et les exigences nouvelles du développement durable passent par la recherche de densités plus élevées. Des stratégies sont ainsi définies par des normes minimales à l'échelle nationale, par exemple 30 à 50 logts/ha en Grande-Bretagne. Bien qu'inégalement atteints, ces seuils ont favorisé une certaine augmentation des densités bâties, notamment dans les projets d'extension urbaine en périphérie des agglomérations. À Londres, une densification diffuse a été tentée par la transformation de maisons individuelles sous-occupées en appartements pour plus d'habitants. Si ses effets sont encore limités, cette stratégie reste une piste possible pour des territoires dominés par le pavillonnaire.

Dans le cas de la Randstad, le projet Vinex, d'échelle nationale, a concentré la croissance urbaine en limite de l'anneau qui structure l'agglomération. Les opérations de logements, d'une densité de 25 à 60 logts/ha, ont réduit le développement dans ou à l'extérieur du « Cœur vert ».

À Madrid, les aires de développement se chiffrent en centaines d'hectares et milliers de logements. Les grandes opérations périphériques dépassent 35 logts/ha (Valdebernardo, Sanchinarro). La densité des 240 hectares de l'extension sud de la ville de Mostoles est de cet ordre également. À Vallecas, les 730 hectares desservis par les voies rapides M-40 et M-50 accueilleront 26 000 logements en 2010, soit une densité proche de 40 logts/ha. C'est une des plus grandes opérations d'Europe. Les densités y sont relativement réduites car une partie des logements est de l'individuel. Ce n'est pas le cas dans les opérations d'extension récentes ou en cours comme Madrid Sur (114,6 hectares et 89 logts/ha, achevée en 2000) ou Las Rosas (162,5 hectares avec 65 logts/ha, en cours à l'est de Madrid).

En revanche, on constate des moyennes bien supérieures dans les secteurs les plus proches des zones denses déjà existantes, aussi bien dans les villes de la Randstad, à Amsterdam (100 logts/ha à Borneo Sporenburg, quartier neuf de la zone portuaire nord) ou à Rotterdam (plus de 100 logts/ha sur les emprises portuaires de Kop van Zuid et aux alentours), que dans les opérations du centre de Madrid (186 logts/ha dans le nouveau quartier qui accompagne la percée de l'Avenida de Asturias).

Déplacements et aménagement, la mobilité au cœur des réflexions

**« les rapports entre taux
de motorisation, taux de
mobilité et taux de chômage
sont aussi des indicateurs
de précarité et de ségrégation.
Le droit à la mobilité est devenu
aussi important que le droit
au logement et à l'emploi »**

La mobilité a notablement évolué ces dernières décennies du fait de l'émergence de pratiques nouvelles liées au temps libre. À souligner : les rapports entre taux de motorisation, taux de mobilité et taux de chômage sont aussi des indicateurs de précarité et de ségrégation. Le droit à la mobilité est devenu aussi important que le droit au logement et à l'emploi ; dans cette perspective, les transports en commun sont prioritaires.

Dans les métropoles, la complémentarité des modes de déplacement est donc de plus en plus recherchée : interconnexion des réseaux, pôles de transferts modaux, parkings de dissuasion, sites propres, voiries partagées,



© London 2012

Londres : vue du projet de stade olympique pour les jeux olympiques de 2012.

« dans la Randstad, la politique « ABC » articule densités et niveaux de desserte pour « placer la bonne entreprise au bon endroit », en fixant des seuils de densité selon les types d'activités »

« à Londres, la proximité des centres existants et le niveau de desserte et d'interconnexion ont conduit à encourager des dépassements de densité »

développement de l'offre locative (voitures, vélos...). L'inventivité est remarquable et souvent saluée par les usagers (Vélib' à Paris, cargo tram à Amsterdam, covoiturage...). Elle va de pair avec une réflexion sur les aménités de ces lieux, comme la qualité architecturale, urbaine et paysagère des parkings, des gares et des programmes les accompagnant – habitat, activités, loisirs... Au *xxi^e* siècle, les espaces de la mobilité sont des espaces valorisés et habités.

La résolution des problèmes liés à la mobilité automobile passe en outre par des mesures coercitives moins populaires, dont le volontarisme est cependant souvent affiché dans les politiques métropolitaines. Les mesures les plus courantes visent à réduire l'usage de l'automobile : limitation des places de stationnement, péage urbain, incitation à l'utilisation des transports en commun, du vélo ou de la marche à pied.

Dans la Randstad, ces mesures ont été étendues pour mieux implanter les logements (Vinex) et les entreprises (politique « ABC »). Un critère de distance par rapport aux centres et aux lieux de travail, puis un critère d'accessibilité ont permis de privilégier certains sites pour y développer de l'habitat. La politique « ABC » articule densités et niveaux de desserte pour « placer la bonne entreprise au bon endroit », et fixe des seuils de densité selon les types d'activités (nombre de mètres carrés par employé ou par visiteur). Ces catégories sont indiquées dans les plans d'occupation des sols. Par ailleurs, les exigences pour les nouveaux quartiers sont clairement posées : une gare pour toute nouvelle opération.

À Londres, la proximité des centres existants et le niveau de desserte et d'interconnexion ont conduit à encourager des dépassements de densité. Dès le milieu des années quatre-vingt-dix, la cartographie de la qualité de desserte a ainsi permis d'établir des zones de densité, les Coefficient d'occupation des sols (COS) étant d'autant plus élevés que l'accessibilité était meilleure, avec une variation importante (de 0,5 à 2).

Dans le périmètre de l'agglomération de Madrid, les plus grandes opérations sont accompagnées, voire précédées, par la réalisation de

« l'aire métropolitaine n'est pas pleinement occupée. Elle est encore riche d'espaces de respiration dont la diversité est devenue un atout majeur des stratégies urbaines »

transports en commun lourds. Mais les développements urbains au-delà de ce périmètre, permis par de nouvelles infrastructures routières, ne sont plus forcément articulés avec la réalisation de nouvelles lignes de transport en commun, jugées alors trop coûteuses.

Des ambitions pour les espaces libres

Aujourd'hui, dans les grandes agglomérations, on ne peut plus se contenter de parler « du centre », opposé à la périphérie et de l'urbain opposé au rural. Les aires métropolitaines forment de nouveaux réseaux qui englobent les centres anciens et nouveaux, mais elles ne s'étalent pas uniformément et irrémédiablement aux dépens de la campagne. L'aire métropolitaine n'est pas pleinement occupée. Elle est encore riche d'espaces de respiration dont la diversité est devenue un atout majeur des stratégies urbaines : forêts, parcs, zones agricoles économiquement viables, éléments forts du paysage naturel, mais aussi espaces pour les indispensables services urbains.

Cette réalité est d'autant plus manifeste si l'on considère que l'aire métropolitaine est de moins en moins réductible à des périmètres précis. La Randstad est sur ce point représentative. Son « Cœur vert » est un « vide » protégé et ses plus grandes réserves de constructibilité se trouvent dans des territoires urbanisés périphériques : emprises industrialo-portuaires (Rotterdam, Amsterdam), interstices urbains, en partie comblés dans le cadre de la politique Vinex, mais dont certains sont en cours de transformation (Zuidas, Amsterdam), et même hyper centres (La Haye, Rotterdam, Almere...). À Londres, la préservation de la ceinture verte, instaurée depuis des décennies, témoigne aussi d'une continuité dans la politique d'aménagement et ce malgré la volonté d'un certain nombre de communes riveraines.

À Milan, le projet de restructuration des emprises industrielles mutables (450 hectares prioritaires) a pris la forme très structurée de neuf parcs reliés par des voies paysagées. 50 % de ces emprises devaient être consacrés à des programmes mixtes, l'autre moitié à la création d'espaces plantés. Ce projet ambitieux n'a, certes, pas été réalisé, mais ses principes ont été adoptés dans la plupart des opérations récentes et en cours.

À Madrid, l'explosion urbaine a généré un fractionnement des grands espaces libres, qui peinent à trouver une place structurelle dans l'organisation territoriale. Mais les espaces vides et les friches jouent de plus en plus un rôle stratégique. 6 kilomètres de périphérie intérieure (M-30)

*Porta Nuova, Milan.
Des immeubles de logements et de bureaux
de hauteurs variées autour d'un parc.
Architectes coordinateurs : Pelli Clarke Pelli
Architects/Boeri Studio/Kohn Pedersen Fox
Architects.*



ont été enfouis et recouverts d'un « tapis vert » d'environ 50 hectares. L'objectif est de libérer 180 hectares principalement destinés à créer une couture urbaine avec la création du parc du Manzanares et la construction de 175 000 m² de logements. Les parcs de la Gavia à Vallecas et de la Cuna Verde de O'Donnell visent davantage à rééquilibrer l'écosystème.

Affirmer la mixité et l'évolutivité des programmes

Logements/équipements/bureaux

Si la transformation des grandes emprises les destine à devenir de nouveaux supports de centralité, celles-ci sont souvent organisées en quartiers spécialisés (Madrid, Londres, la Randstad). Dans le projet de Stratford City (secteur du Thames Gateway), les commerces et les loisirs sont concentrés dans le Town Centre District et liés à la future gare Eurostar, alors qu'une offre diversifiée de bureaux domine dans le Carpenter District et les logements dans le Lea Valley District. À Milan, le même type de programmes doit donner naissance à des quartiers présentés comme des archipels unifiés par des parcs et des liaisons douces. Plusieurs de ces opérations sont proches du centre ancien, voire en centre-ville (Citylife sur les 31 hectares libérés par l'ancienne foire, tandis qu'il est prévu sur le site du Palais des expositions de créer 19 hectares de parc, 5 000 emplois et d'accueillir 3 500 habitants à l'horizon 2014).

La réhabilitation souvent exemplaire de bâtiments ou d'ensembles urbains impulse aussi fortement la transformation des quartiers (Madrid, Berlin, Londres, Milan). La Tate Modern, qui fait déjà l'objet d'un projet d'extension, a conduit à remplacer les usines, entrepôts et friches de Southwark en un quartier régénéré qui ne cesse de s'étendre. À Milan, le secteur d'Ansaldo connaît une mutation progressive, avec l'intégration de programmes nouveaux dans des bâtiments industriels en partie conservés (équipements culturels, activités liées à la création, logements). Le renouvellement du quartier s'est fait en préservant la morphologie existante et en abandonnant la restructuration lourde initialement prévue (promenade plantée le long du canal).

Plus que d'autres métropoles, Berlin porte une réflexion sur son identité qui se traduit par une recherche de mixité à l'échelle des quartiers (habitat, bureaux, commerces, centres culturels). Cette réflexion est largement soutenue par une politique de communication ouverte à destination de tous les acteurs de l'aménagement et du public. En ce sens, Berlin maintient une longue tradition d'exploration sur la morphologie de la ville.

Les temps des projets

Malgré la rapidité de mise en œuvre de certains grands projets (Madrid, Londres), la plupart, comme en Ile-de-France, s'inscrivent dans des cycles longs. La requalification de la gare d'Atocha a amorcé une mutation importante, au cœur de Madrid, liée à de grands équipements (musées Reina Sofia et Prado) et à l'amélioration des espaces publics. De même, la restructuration de la gare de Saint-Pancras, et des 27 hectares qui l'entourent, marque l'aboutissement d'un demi-siècle de transformations dans le centre de Londres.

C'est pourquoi des démarches plus souples et évolutives sont imaginées pour tenir compte de l'évolution parfois rapide du contexte. C'est le cas des plans-guides élaborés par le *Land* de Berlin pour les quartiers extérieurs au

« la réhabilitation souvent exemplaire de bâtiments ou d'ensembles urbains impulse aussi fortement la transformation des quartiers »

« Berlin porte une réflexion sur son identité qui se traduit par une recherche de mixité à l'échelle des quartiers, soutenue par une politique de communication ouverte à destination de tous les acteurs de l'aménagement et du public »



Rotterdam, secteur portuaire de Jobskade, école de logistique et de transport maritime, 2005. Willem-Jan Neutelings et Michiel Riedijk architectes.

centre historique. Ils donnent une forme urbaine générale (espaces publics, densités, typologie des masses bâties) plus qu'une organisation quantifiée de programmes. Cette méthode permet de mesurer autrement, mais très concrètement, le potentiel foncier de ces secteurs en préparant leur développement progressif.

La temporalité des projets passe également par des actions, parfois éphémères, engagées en amont de toute intervention lourde ou de grandes consultations. Souvent à caractère culturel, elles permettent d'investir progressivement de futurs secteurs de développement et de redonner une image positive à des territoires en déshérence (Berlin, Rotterdam). Mais c'est sans doute l'organisation de grands événements, et les équipements les accompagnant, qui joue le plus fortement dans la mobilisation des moyens publics et privés et dans l'accélération du changement d'image.

Les stratégies d'action territoriale

Les métropoles sont confrontées à une double nécessité : d'une part, poursuivre ou engager le renouvellement de quartiers, souvent construits dans la précipitation ou sans vision d'agglomération suffisante au cours du siècle dernier et, d'autre part, pourvoir à l'extension de leur urbanisation sur de vastes délaissés hérités de la période industrielle des deux derniers siècles et souvent très bien situés en cœur d'agglomération. Ces territoires sont aussi des lieux de « grands » projets qui témoignent d'une rude concurrence entre les capitales et leurs images...

Aujourd'hui, les développements métropolitains relèvent ainsi principalement de deux modes de transformation : des processus de renouvellement ou de recyclage de territoires ou d'infrastructures, des stratégies d'extension.

Recyclage urbain et renouvellement

Les récentes opérations de recyclage urbain se distinguent par leur ampleur et concernent toutes des métropoles, y compris celles où domine par ailleurs l'extension urbaine (Madrid). Qualifié de « renaissance » par Richard Rogers, ce recyclage doit permettre de construire à Londres 60 % des 4 millions de logements neufs prévus dans la métropole à l'horizon 2021. De même, les 8 millions de m² de bureaux qui doivent être réalisés à Londres pour 2016 concernent en priorité la mutation de territoires industriels.

Au terme des grandes transformations industrielles et de la réalisation d'emprises d'infrastructures lourdes, comme les zones de fret ou le réseau routier, de vastes territoires ont été dégagés dans les métropoles, formant autant de délaissés. Mais ceux-ci possèdent de nombreux atouts, en particulier, souvent, un fort potentiel d'accessibilité. Leur requalification et le renforcement de leur desserte par les transports en commun jouent un rôle stratégique sur les plans économique (pôles tertiaires, de recherche-développement), social (construction de logements, notamment sociaux, de lieux d'enseignement, de services) et urbain (couture urbaine, réduction des nuisances, création d'espaces libres...).

Le recyclage a parfois un coût élevé, lorsqu'il s'agit de remanier des ouvrages et des sites pollués et difficiles d'accès. Cet investissement est pourtant consenti dans la plupart des métropoles, comme en témoignent les quartiers des gares de King's Cross et de Saint-Pancras ou de la péninsule de Greenwich à Londres, la transformation des emprises industrielles de la Bicocca et de la Bovisa à Milan, ou encore le quartier Zuidas à Amsterdam... Il est facilité quand les acteurs publics peuvent avoir la maîtrise du foncier, surtout si celui-

« les développements métropolitains relèvent principalement de deux modes de transformation : des processus de renouvellement, de recyclage de territoires ou d'infrastructures, des stratégies d'extension »

« au terme des grandes transformations industrielles et de la réalisation d'emprises d'infrastructures lourdes, comme les zones de fret ou le réseau routier, de vastes territoires ont été dégagés dans les métropoles, formant autant de délaissés »



Londres : emprises ferroviaires avec en fond l'ancienne centrale électrique de Battersea, dont la reconversion est toujours à l'étude.

© Apur

« les rénovations lourdes concernent également les grands ensembles de logements produits après la Seconde Guerre mondiale »

« dès lors qu'ils s'accompagnent d'actions urbaines profondes et patientes dans les quartiers, les projets architecturaux ont à la fois une force culturelle évidente et un rôle d'entraînement réel »

« certaines composantes des grands projets publics et privés servent aussi, à plus petite échelle, de vitrine pour la métropole »

ci a peu de valeur. C'est le cas des emprises portuaires à Rotterdam et en partie à Londres. Mais certaines transformations de friches (projet de Stratford City) se font aussi sur des terrains appartenant à des investisseurs privés.

Les rénovations lourdes concernent également les grands ensembles de logements produits après la Seconde Guerre mondiale. Le quartier Bijlmermeer en périphérie d'Amsterdam, conçu pour 100 000 habitants et devenu un lieu de concentration de populations immigrées, a récemment fait l'objet d'un vaste projet de rénovation conduisant à plus de 80 % de démolition. Mais c'est aussi la diversité des réponses qui est remarquable à l'échelle européenne, comme en témoigne le renouvellement du vaste quartier Marzahn, à Berlin, qui procède plus de la démolition partielle, facilitée par les procédés de construction de l'époque, et d'inventives actions de proximité (programme « Ville sociale »).

Les territoires de l'extension au cœur des agglomérations

Madrid est une des rares métropoles à disposer encore de vastes territoires d'extension. Les grandes emprises, livrées aux développeurs privés, restent dominées par des tracés très homogènes et des îlots conséquents. Ces vastes extensions gardent cependant de fortes dominantes fonctionnelles : habitat collectif (Mostoles, Sanchinarro, San Bernardo, Vallecas...) ou individuel, zones d'activités (industries, bureaux, commerces), parcs urbains et parcs à thème (Manzanares, Juan-Carlos), infrastructures (aéroport de Barajas). Malgré la liberté et le rôle structurant que peuvent jouer les territoires d'extension, les nouveaux quartiers de logements intègrent ainsi peu de mixité et forment souvent des emprises isolées par les infrastructures routières.

« Grands » programmes et « grands » projets

Pour assurer leur notoriété, les métropoles s'attachent à développer des projets capables de servir de vitrines sur la scène internationale. Ils sont confiés à de grands noms de l'architecture. Certains architectes sont ainsi devenus des stars mondiales. Parallèlement, un peu dans le même esprit, sont développées de vastes opérations pilotes à l'échelle de nouveaux quartiers. Loin d'être critiquables, dès lors qu'ils s'accompagnent d'actions urbaines profondes et patientes dans les quartiers, ces projets architecturaux ont à la fois une force culturelle évidente et un rôle d'entraînement réel.

Des projets vitrines de la concurrence internationale et une internationalisation des réponses...

Les grands événements constituent avant tout un moteur puissant de transformation. Ainsi, les Jeux olympiques de 2012 permettront de transformer tout un quartier vétuste de Londres. La candidature malheureuse de Madrid est aussi considérée comme un catalyseur qui a permis d'ordonner l'extension de la ville. Celle de Paris a fait émerger des territoires de projet et accéléré leur mise en œuvre.

Certaines composantes des grands projets publics et privés servent aussi, à plus petite échelle, de vitrine pour la métropole. Madrid se considère ainsi comme « la capitale de l'architecture mondiale ». Les transformations de ces dernières années s'appuient sur une mobilisation massive des grands noms de l'architecture, tant pour le centre ancien que pour la périphérie, tant pour des programmes exceptionnels (aéroport, gare, musées...) que plus ordinaires (bureaux, logements). Londres se distingue aussi par une ample diversité de projets, tant dans les types d'intervention que dans les échelles. Nombre d'entre eux marqueront durablement les silhouettes de la ville. Les équipements y jouent sans conteste un rôle. Le maintien du Millenium Dome a favorisé la transformation des emprises industrielles de la péninsule de Greenwich, désormais desservie par la *Jubilee Line*. Un

« une modernité à laquelle contribuent les singularités de certaines emprises, la mixité sociale et programmatique, et la diversité des formes bâties »

« sur ses territoires portuaires, la municipalité de Rotterdam, après avoir réalisé un aménagement préalable soigné, a mis en œuvre et commercialisé les premières opérations par baux emphytéotiques »

quartier mixte d'environ 10 000 habitants doit être créé à terme. Milan, avec la Nuova Fiera, bâtiment majeur, affirme sa place de capitale du design. Les nouveaux projets soulignent une tertiarisation des opérations et une réorientation de la politique en matière d'équipements culturels.

Ces opérations prestigieuses et médiatiques sont aussi le reflet d'une internationalisation des concours, qui repose sur un nombre limité d'architectes connus et de grands promoteurs. Il en ressort parfois une parenté des réponses dans la griffe des projets et des programmes.

Les opérations pilotes : les nouveaux quartiers

Les quartiers réalisés ces quinze dernières années dans les métropoles relèvent également d'une modernité plus ou moins affirmée, à laquelle contribuent les singularités de certaines emprises (industrialo-portuaires ou rurales), la mixité sociale et programmatique, et la diversité des formes bâties (des tours mixtes aux maisons en rangées).

Les quartiers de la ville durable, tel Bedzed à Londres, peuvent ainsi être considérés comme des vitrines urbaines, même si leur impact actuel sur l'environnement local est limité. À une échelle plus large, de vastes secteurs jouent ce rôle : ainsi de Canary Wharf, qui s'affirme en nouveau centre d'affaires, ou de la péninsule de Greenwich, qui se veut une expression du développement durable et de la mixité. La réussite de ces quartiers a également été conditionnée par la réalisation d'un réseau de transports en commun et d'interconnexions efficaces. L'opération Thames Gateway prévoit ainsi une interconnexion avec le TGV à Stratford, une liaison à la rocade M-25 et au City Airport. Mais, aux yeux des investisseurs, son développement reste soumis à l'achèvement du *Crossrail* (2012) et à la réussite dans le temps des opérations récentes (Canary Wharf) et en cours (péninsule de Greenwich).

Cependant, malgré leur importance stratégique et médiatique, ces vitrines architecturales, urbaines ou environnementales n'épuisent pas les questions soulevées par les transformations territoriales des métropoles. D'autres outils apparaissent indispensables.

Les stratégies de valorisation

La qualité de l'accessibilité, surtout en transports en commun, joue un rôle majeur dans la valorisation des sites, avec d'autres investissements lourds, la création d'espaces publics, d'équipements et de logements de qualité. L'inauguration récente de la gare d'Ebbsfleet, au cœur du site des JO de Londres, et l'annonce de la livraison, d'ici 2012, de 34 000 logements « zéro carbone » sont à placer dans cette perspective. La stratégie marketing et les incitations fiscales comptent aussi beaucoup lorsqu'il s'agit d'emporter l'adhésion des investisseurs privés. La qualité environnementale et les moyens considérables qui ont été consentis, depuis 1997, pour le Millenium Dome, comme pour le reste de la péninsule de Greenwich (dépollution, aménagement de promenades et d'un parc intégrant l'exposition aux crues et la dimension écologique) illustrent encore la volonté et l'ambition de la ville de Londres sur ce thème.

Le rôle des villes est également d'encourager et d'engager le renouveau urbain d'emprises souffrant d'un déficit d'image. Sur ses territoires portuaires, la municipalité de Rotterdam a ainsi défini avec les *corporaties* (équivalent des bailleurs sociaux) les orientations en terme de programme (logements, équipements, vocation économique), assuré la dépollution du sol (financée par l'État en cas d'insolvabilité des pollueurs)... Après avoir réalisé un aménagement préalable soigné, elle a mis en œuvre et commercialisé les premières opérations par baux emphytéotiques. Elle a ainsi rassuré les

investisseurs privés associés à l'élaboration du projet urbain.

Dans toutes les métropoles, la valorisation des quartiers passe par un investissement concernant dans la qualité des espaces publics, avec parfois des projets ambitieux dans les quartiers denses. C'est le cas à Madrid, avec la percée du quartier d'Almenara, qui rappelle les modes d'intervention du XIX^e siècle, et le réaménagement de la Castellane. Mais cette qualité fait parfois défaut dans certains nouveaux quartiers périphériques. Berlin, de son côté, panse les plaies des événements routiers des années 1960. La restitution des plans anciens donne lieu à des interventions contemporaines et à une grande mixité de programmes (bureaux, commerces, logements), susceptibles de revaloriser le centre historique. Mais le projet reste soumis à la possibilité de supprimer un important axe de transit.

La valorisation des sites en déshérence passe également par des actions économiques et sociales à destination des habitants. À Londres, ces secteurs prioritaires (*area for regeneration*) font l'objet de politiques et de financements spécifiques (formations, emplois, amélioration de l'habitat, des conditions sanitaires et sociales...). Malgré des budgets très limités, Berlin est pour sa part la métropole la plus représentative du point de vue de ses actions de proximité (programmes *Soziale Stadt*) et du management de quartier confié à des équipes interdisciplinaires – urbanistes, sociologues, économistes... – œuvrant à la revalorisation spatiale et sociale.

« la valorisation des sites en déshérence passe par des actions économiques et sociales à destination des habitants »

La gouvernance des territoires, champ indispensable d'un message démocratique renouvelé

L'histoire propre à chaque métropole fait que la gouvernance et la planification urbaine prennent des formes différentes en fonction du découpage politico-institutionnel, de la tradition planificatrice du pays et de l'évolution des méthodes. À partir de ces situations diverses, quatre aspects méritent d'être soulignés : la planification spatiale est un cadre nécessaire à l'échelle métropolitaine ; elle doit intégrer des projets, moteurs indispensables pour assurer le dynamisme des transformations ; elle suppose une élaboration coordonnée, souple et réactive de ces projets, ainsi que des financements multiples qui restent le nerf de la guerre...

Mais, on le voit, on sort ici du travail des urbanistes, pour se situer au cœur de la politique et du travail des politiques : penser et construire la cité de demain. La gouvernance des métropoles mondiales est le champ indispensable d'une démocratie renouvelée...

La planification spatiale : un cadre nécessaire à l'échelle métropolitaine

Le fonctionnement des métropoles a depuis longtemps dépassé le seul périmètre de l'agglomération bâtie continue. Ce phénomène s'est accéléré avec la mise en place dans les années 1960 des réseaux autoroutiers. Il est nécessaire que l'échelle du périmètre fonctionnel, qui correspond à l'aire urbaine élargie, soit prise en compte dans la planification afin d'assurer un développement cohérent de la métropole.

À Berlin, comme en Ile-de-France, la planification spatiale traditionnelle, incarnée par des schémas directeurs à l'échelle de l'aire urbaine, permet de protéger de l'urbanisation les espaces agricoles et les espaces verts remarquables. Même s'il n'existe pas dans cette ville d'élus en charge de l'aire

« la planification spatiale est un cadre nécessaire à l'échelle métropolitaine ; elle doit intégrer des projets, elle suppose une élaboration coordonnée, souple et réactive de ces projets, ainsi que des financements multiples »

« le fonctionnement des métropoles a depuis longtemps dépassé le seul périmètre de l'agglomération bâtie continue »

urbaine suite à l'échec du référendum de 1996 sur la fusion des *Länder*, de Berlin et de Brandebourg une administration commune à ces deux *Länder* a été créée. Elle est chargée de coordonner le développement spatial de l'aire métropolitaine et veille à ce que les extensions urbaines restent compactes et cohérentes entre elles.

À l'inverse, à Madrid, l'important développement urbain à l'extérieur de la ville-centre est peu contrôlé (le périmètre du Madrid Municipio correspond à peu près à celui de l'agglomération). En effet, la région de Madrid, la CAM (Communauté autonome de Madrid), n'a jamais réussi à trouver de consensus avec les 179 municipalités de son territoire pour élaborer un schéma directeur régulant les extensions urbaines. Ainsi, même si la CAM est censée approuver les documents d'urbanisme des communes, de vastes portions de territoire sont loties en grande périphérie, en dehors des périmètres d'extension des lignes de métro. À l'échelle de la région, il n'est pas non plus possible d'endiguer les déséquilibres économiques et sociaux entre le nord et l'ouest, d'une part, et entre le sud et l'est, d'autre part.

L'urbanisme de projet : un moteur pour les transformations

Si la planification spatiale traditionnelle permet de réguler l'utilisation du sol, une planification plus stratégique, tournée vers l'action et vers des choix de projets, tend à se développer dans les métropoles européennes. Elle met l'accent sur la réalisation de projets structurants dans des territoires prioritaires. Ces projets favorisent le rééquilibrage interne des métropoles et développent l'attractivité externe en accueillant une part significative des programmes nécessaires. Ces projets sont cependant peu nombreux car ils nécessitent des investissements très lourds.

Ainsi, le document stratégique de Londres, le *London Plan*, élaboré par la Greater London Authority, ne prévoit qu'un nombre réduit de projets structurants : principalement Thames Gateway (10 000 hectares dont 3 150 ha mutables sur près de 80 kilomètres de long), qui bénéficiera des arrêts de la nouvelle ligne ferroviaire du tunnel sous la Manche et du futur *Crossrail* (le RER est-ouest).

Dans la Randstad, chacune des quatre villes principales (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht) joue de ses avantages comparatifs en affichant des projets de développement économique ou de logements importants mais également, peu nombreux. Par exemple, Amsterdam concentre ses efforts en matière de développement économique sur le secteur de Zuidas (275 hectares pour 60 000 emplois, 30 000 chercheurs ou étudiants, 15 000 habitants), situé entre la ville historique et l'aéroport, et, en matière de logements, sur les secteurs de reconversion de l'ancien port industriel notamment sur l'île artificielle d'Ijburg (400 hectares pour 45 000 habitants et 12 000 emplois).

La contrepartie de cette stratégie de grands projets métropolitains est que les projets à enjeux plus locaux sont pensés directement par les collectivités locales. À Londres, ce sont les boroughs (équivalent des arrondissements parisiens) qui décident des projets à l'exception de ceux inclus dans le *London Plan*. Dans la Randstad, les collectivités locales en font de même, mais elles sont fortement encadrées par les directives de l'État néerlandais telles que les programmes ABC et Vinex, évoqués précédemment.

« si la planification spatiale traditionnelle permet de réguler l'utilisation du sol, une planification plus stratégique, tournée vers l'action et vers des choix de projets, tend à se développer dans les métropoles européennes »

« la contrepartie de cette stratégie de grands projets métropolitains est que les projets à enjeux plus locaux sont pensés directement par les collectivités locales »

« l'urbanisme de projet est un processus permanent, dynamique et créatif »

Une élaboration coordonnée, souple et réactive des projets

Dans toutes les métropoles européennes, cet urbanisme de projet, issu de la période de la désindustrialisation, a bouleversé les modes de gouvernance. Le secteur public s'est plus intéressé à faciliter le développement qu'à le produire directement, et plus à le stimuler qu'à le réguler. En ce sens, l'urbanisme de projet est un processus permanent, dynamique et créatif. La difficulté étant de prendre des décisions pertinentes et peu nombreuses.

À Londres, le *London Plan* a été très largement concerté. Si le maire de Londres, seul élu au suffrage universel de toute l'agglomération, a été le leader incontesté de sa conception, il a néanmoins recherché un consensus de toute la société civile (habitants et milieux économiques), qui a été associée à l'ensemble des choix. Seule cette mobilisation de la société civile a permis de légitimer la vision et les orientations du *London Plan*. Les acteurs du projet, les investisseurs et les *boroughs* ont été aussi considérés, dès les premières étapes de réflexion, comme des partenaires indispensables. Au final, le document fixe de grands objectifs sur le long terme, mais les moyens pour y aboutir restent ouverts. Cette flexibilité et la négociation, qui permettent dans le temps des réajustements des projets, nécessitent une réactivité importante de la part des élus et des services en charge de la planification.

À Milan, la fragmentation politico-institutionnelle, qui semblait être un frein à l'élaboration d'une planification stratégique, a été dépassée par une action volontariste menée par la Province de Milan. Celle-ci a mis en place un processus original pour l'élaboration d'un document stratégique appelé *Citta di Citta*, qui privilégie le projet au règlement. Par la production d'un atlas regroupant les projets intéressants situés dans la province de Milan et le lancement d'un appel à idées sur les bons projets à mener, la Province a pu, en fin de ce processus itératif, aboutir à la définition d'un nombre restreint de projets pilotes portant sur l'environnement, l'innovation dans le logement, la restructuration des espaces de production. Le document final comprend une « vision » cohérente du développement territorial, que la Province a su faire partager à tous les acteurs du territoire, ainsi qu'une série de projets complémentaires les uns des autres.

Une contribution de l'État indispensable au financement des projets métropolitains

Quelle que soit la culture en matière de finances publiques des métropoles étudiées, les fonds privés participent désormais de plus en plus à la réalisation des projets urbains. C'est le cas à Amsterdam Zuidas, pour le financement de la vaste couverture du boulevard périphérique. Londres va plus loin en laissant le financement de nombreux équipements d'intérêt local et du « logement abordable » à ses partenaires privés.

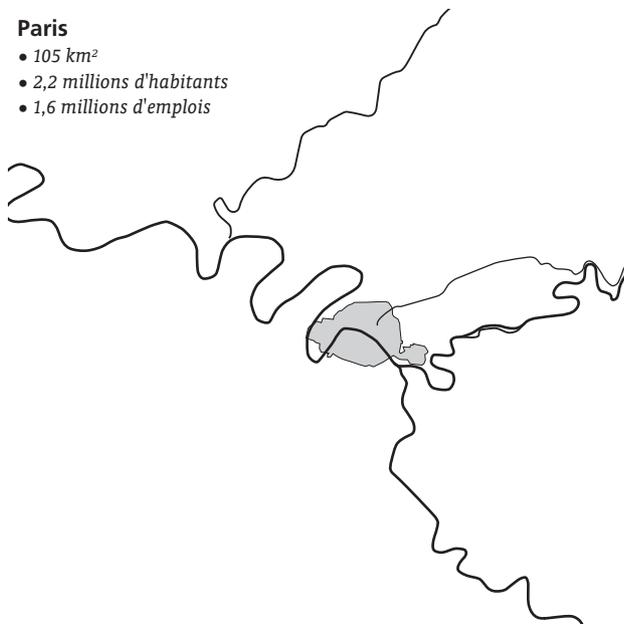
Parallèlement, l'État ne se désengage pas des grands projets métropolitains qui nécessitent une intervention publique forte au début de leur mise en œuvre pour créer les conditions favorables au développement. Ainsi, à Londres, à cause des difficultés financières des premières étapes des Docklands, c'est l'État qui finance les infrastructures de transport importantes : *Crossrail* et la nouvelle ligne ferroviaire du tunnel sous la Manche. Il en va de même aux Pays-Bas, où l'État néerlandais finance en grande partie la dépollution des sites industriels, qui sont remarquablement bien situés mais resteraient non commercialisables sans son intervention. ■

ÉLÉMENTS POUR UN DÉBAT

- **Dans toutes les métropoles européennes étudiées, on retient que les pôles existants ou de développement sont conçus comme des centralités à part entière.** Leur programmation s'enrichit et se diversifie : tant dans les centres historiques, que dans les nouveaux quartiers, les pôles multimodaux ou les aéroports.
- **On note partout des réflexions innovantes sur la densité et sur les formes urbaines.** Elles traduisent la recherche de la ville compacte et la volonté de répondre aux modes de vies des urbains. Ces réflexions prennent forme à la fois dans quelques grands programmes exceptionnels et dans des programmes plus courants et plus nombreux (maisons de ville denses en centre-ville dans la Randstad, à Londres mais aussi depuis peu à Berlin).
- **Toutes les métropoles réfléchissent à l'articulation entre le développement urbain ou l'intensification urbaine et le développement des transports en commun.** L'objectif de renforcer la densité dans les territoires les plus accessibles en transport en commun est partagé par tous.
- **Toutes font le pari d'implanter les grands équipements et de réaliser de grands projets urbains dans des territoires en déshérence ou en reconversion** (Londres, Madrid, la Randstad, Milan). Ces projets donnent une identité à ces territoires. Ils développent aussi une masse critique suffisante permettant l'amortissement des coûts d'infrastructures sur le long terme. Enfin, ils permettent d'optimiser la qualité urbaine (activités en rez-de-chaussée par exemple) et architecturale (richesse programmatique et morphologique). Les grands projets ont un « effet levier » sur la dynamisation des territoires environnants.
- **La planification spatiale est reconnue comme nécessaire à l'échelle de l'aire urbaine** car elle permet de limiter le développement non contrôlé du territoire. Londres, Berlin et la Randstad en apportent des illustrations différentes.
- **Elle se complète souvent d'un urbanisme de projet.** Développé depuis longtemps par Londres ou la Randstad par exemple. Celui-ci met plus l'accent sur le résultat recherché que sur la contrainte réglementaire. Il passe par l'élaboration d'une vision ambitieuse à terme du territoire, et par le choix d'un nombre de projets ciblés pour y parvenir. Pour piloter cette démarche, un porteur de projet – dont la légitimité démocratique ne peut pas être contestée, (car tout projet a besoin de direction, d'orientation et de vision) – est clairement identifié. Pour son élaboration, il implique un processus de conception ouvert, mobilisant et associant tous les acteurs concernés (élus et société civile, professionnels de l'aménagement et partenaires économiques) le plus en amont possible. Le projet doit être lisible dans un document cadre, qui doit pouvoir s'enrichir dans le temps. Enfin, il est indispensable de mettre en place des procédures d'évaluations permanentes des projets, qui doivent permettre la réactivité nécessaire afin de prendre en compte les changements de conjoncture.
- **Dans toutes les métropoles, les investisseurs privés sont des partenaires de plus en plus associés** à la conception des projets et ils se voient confiés plus de missions. En parallèle, **à Londres, à Berlin et à Madrid, l'État ne se désengage pas des grands projets métropolitains** qui nécessitent une intervention publique forte pour impulser leur mise en œuvre et créer les conditions favorables au développement.

Paris

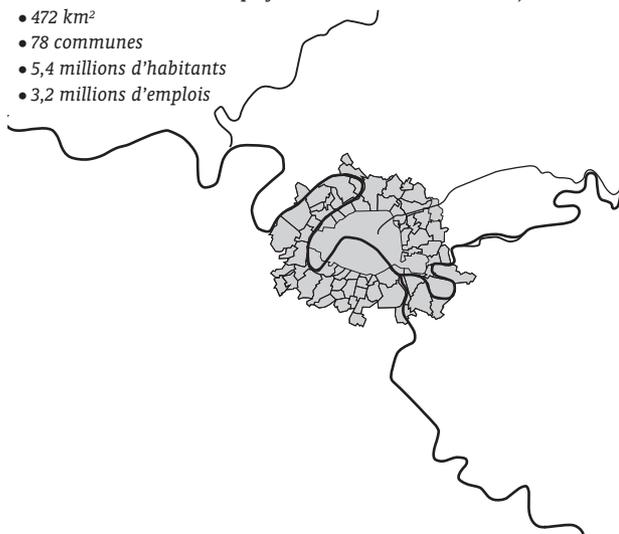
- 105 km²
- 2,2 millions d'habitants
- 1,6 millions d'emplois



Paris et la zone dense

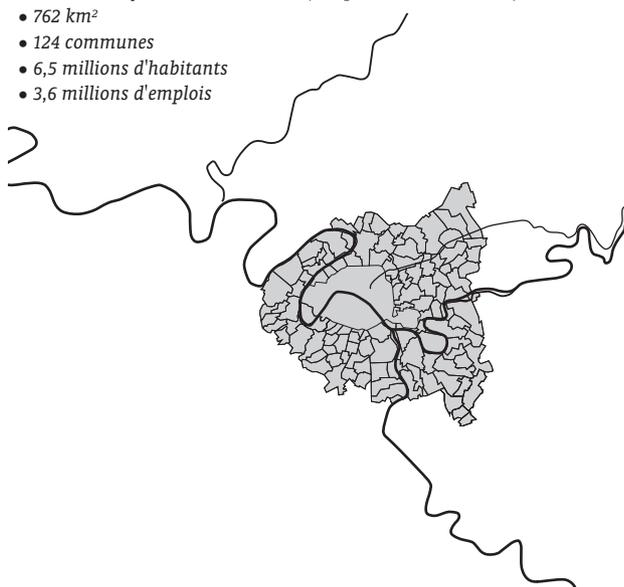
(Au moins 85 % de la superficie de la commune occupée par des activités et l'habitat et 95 % de la superficie de la commune urbanisée)

- 472 km²
- 78 communes
- 5,4 millions d'habitants
- 3,2 millions d'emplois



Paris et la petite couronne (4 départements centraux)

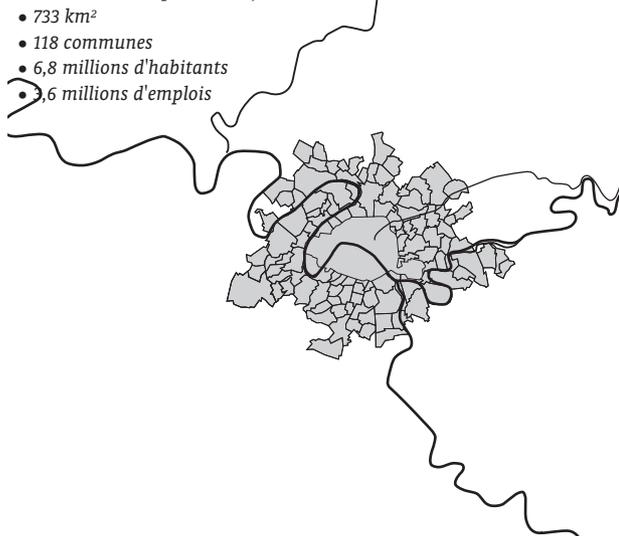
- 762 km²
- 124 communes
- 6,5 millions d'habitants
- 3,6 millions d'emplois



Paris et le cœur d'agglomération

(au moins 80% d'espace urbanisé et densité humaine d'au moins 80 habitants+ emplois à l'ha)

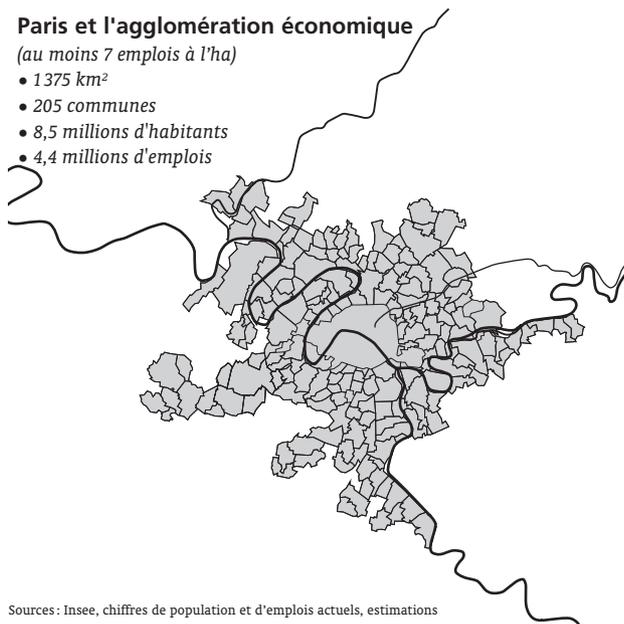
- 733 km²
- 118 communes
- 6,8 millions d'habitants
- 3,6 millions d'emplois



Paris et l'agglomération économique

(au moins 7 emplois à l'ha)

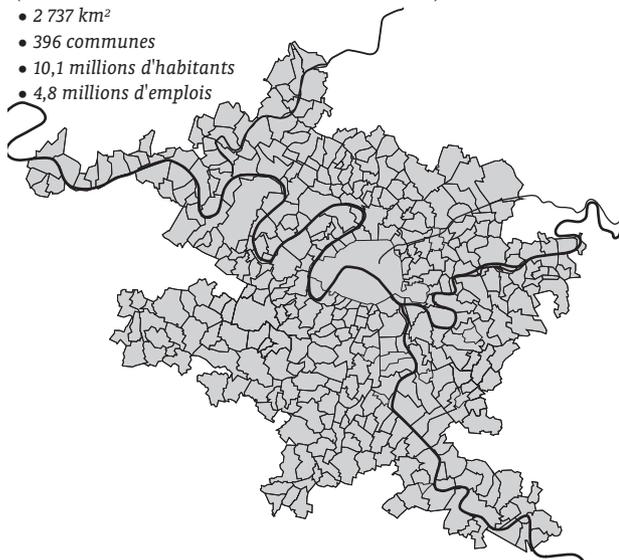
- 1375 km²
- 205 communes
- 8,5 millions d'habitants
- 4,4 millions d'emplois



Paris et l'agglomération centrale

(moins de 200m de distance entre les constructions)

- 2 737 km²
- 396 communes
- 10,1 millions d'habitants
- 4,8 millions d'emplois



Conclusion

Londres, Berlin, la Randstad,
Madrid, Milan, Paris Ile-de-France

Six métropoles mondiales, six régions européennes
confrontées à la question de la gouvernance

Londres, Berlin, la Randstad, Madrid, Milan, Paris. Rien de tel qu'un tour d'horizon de six métropoles mondiales, situées au cœur de six des plus grandes régions d'Europe, pour mesurer combien les préoccupations des unes et des autres se rejoignent sur la question de la gouvernance métropolitaine. Presque partout, on voit en effet apparaître des conflits d'intérêt similaires entre les collectivités qui composent l'agglomération centrale, la ville-centre et leur région, *Land* ou province.

Les différentes approches développées ici montrent que les difficultés de gouvernance entre les villes et leur région proviennent pour beaucoup de ce que les institutions ne sont plus toujours bien adaptées aux réalités de leur territoire. Les découpages administratifs s'adaptent mal aux exigences du développement métropolitain.

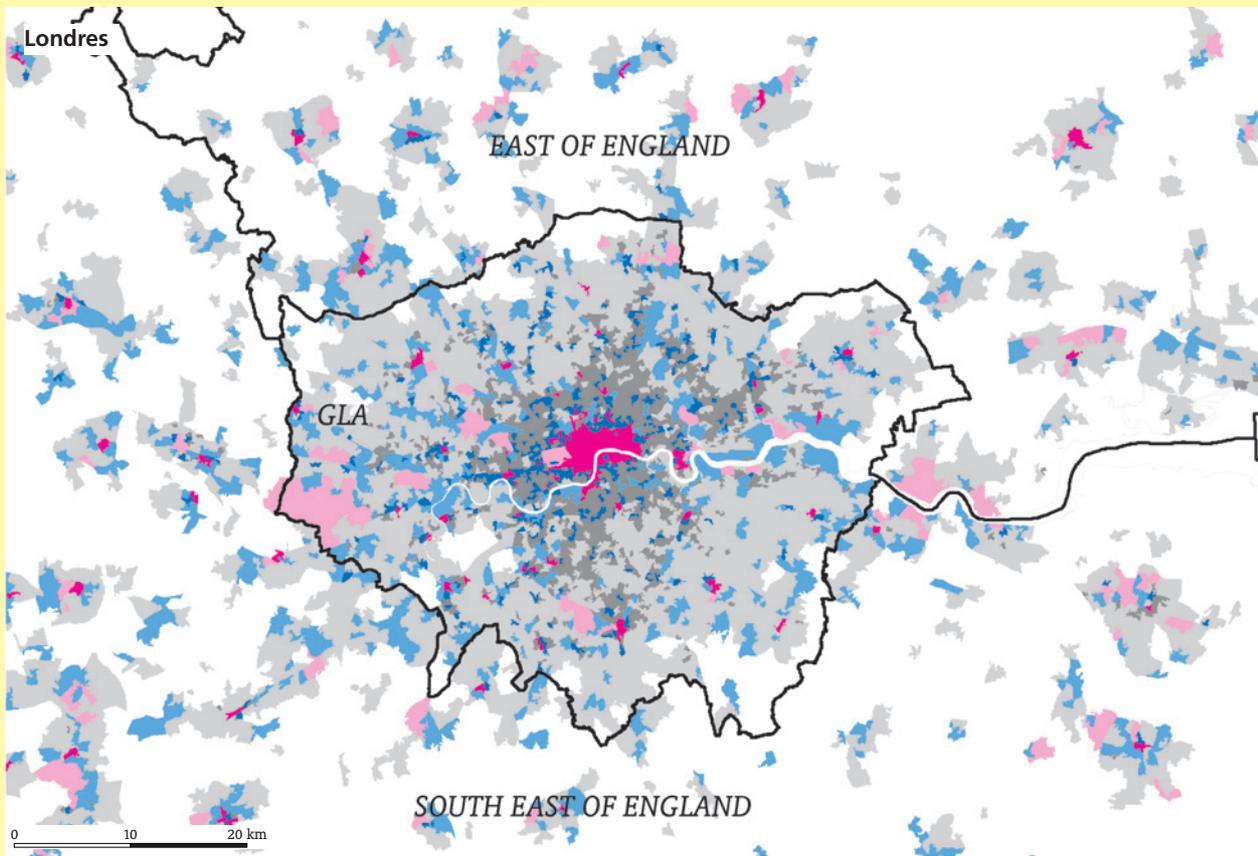
C'est la raison pour laquelle des approches nouvelles sont mises en œuvre afin de renforcer la cohérence et la portée de l'action dans des domaines spécifiques aussi divers que le logement dans le Grand Londres, l'action sociale et environnementale à Berlin, les transports en commun à Madrid, le développement économique à Milan, le réinvestissement de grandes emprises dans la Randstad.

Dans le même esprit, des projets structurants sont imaginés pour affirmer l'identité et le rayonnement de ces métropoles, et accompagner sur le territoire la mise en œuvre des politiques sectorielles. C'est le cas de projets d'échelles aussi différentes que Zuidas à Amsterdam, Thames Gateway à Londres et Citta di Citta à Milan.

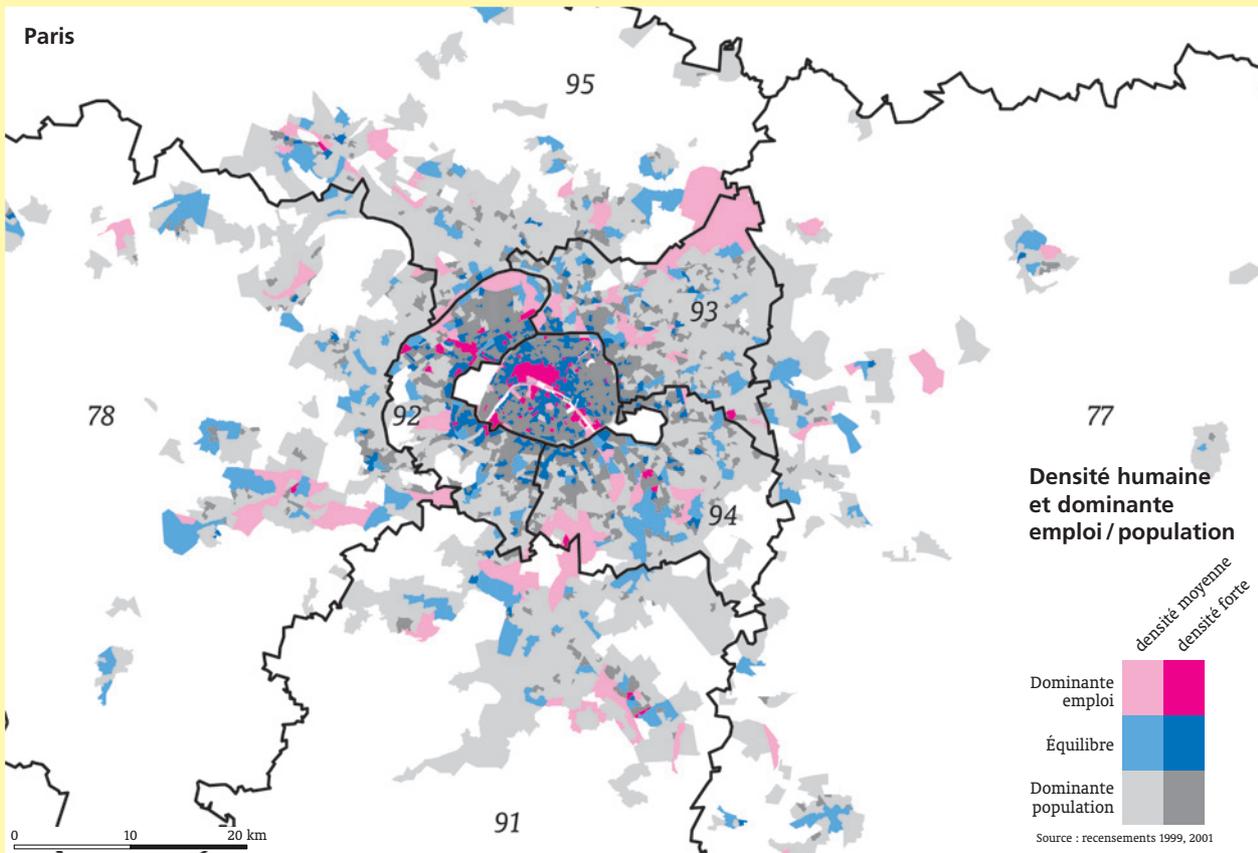
C'est pourquoi aussi, plus largement, de grandes capitales, comme Londres, Madrid ou Berlin, se sont lancées dans des réformes en termes d'organisation, susceptibles de donner la cohérence nécessaire au développement des territoires agglomérés où les enjeux sont les plus forts et d'affirmer, à la bonne échelle, leur identité.

Cette question est particulièrement sensible pour l'agglomération parisienne, dont le cœur est parmi les plus denses et les plus compacts au sein des métropoles mondiales. C'est un atout puissant notamment en termes de développement durable et d'organisation des transports, à l'image du projet de métro en rocade aujourd'hui imaginé. Mais cela demande encore plus de discipline et d'organisation pour maîtriser les tensions qui naissent des dysfonctionnements internes, aujourd'hui très prégnants.

À l'intérieur du cadre fixé par le Schéma directeur de la région Ile-de-France, c'est donc autour de ces trois questions – clarification des grandes politiques sectorielles, définition de projets structurants et renforcement de la gouvernance de la partie la plus dense de l'agglomération – que ce bref panorama des grandes villes étrangères nous invite à réfléchir pour renforcer la solidarité, l'identité et le dynamisme de notre métropole.



À Londres, le périmètre de compétence de la GLA correspond à l'agglomération morphologique et ne couvre donc pas toute l'aire urbaine.
 En Ile-de-France, le territoire de la région comprend l'aire urbaine et l'agglomération morphologique qui n'a pas de structure de gouvernance particulière.



Les stratégies du **Grand Londres** en matière de **logement** et d'**urbanisme**

Michel SALEM-SERMANET

Expert détaché auprès du Grand Londres

Contexte et historique de la Greater London Authority (GLA)

L'existence d'**une entité** métropolitaine remonte au début des années 1960, avec la création du Greater London Council en 1963, doté de compétences assez larges couvrant notamment le logement, la planification, l'éducation, etc. Auparavant – depuis 1889 – le London County Council couvrait uniquement la zone centrale de Londres.

À un niveau plus local, il existait déjà depuis très longtemps un nombre relativement limité de *boroughs*, une cinquantaine environ sur ce **territoire de 1579 km²**. Au moment de la création du Greater London Council, certains de ces *boroughs* furent regroupés pour former les 33 *boroughs* actuels. Leur taille est variable mais, avec en moyenne 200 000 habitants aujourd'hui, les *boroughs* du Grand Londres font figure de grandes villes comparées à la moyenne des communes d'Ile-de-France.

Pour diverses raisons, notamment politiques, le Greater London Council fut aboli par le gouvernement de Margaret Thatcher en 1986 et, pendant quinze ans le Grand Londres vécut uniquement avec ses 33 *boroughs*.

Très vite, il apparut à tous qu'il existait un vide en matière de planification stratégique, et il fut décidé de créer un organisme de conseil appelé le London Planning Advisory Committee pour conseiller les *boroughs* sur leurs documents d'urbanisme et sur leurs projets d'aménagement les plus importants. On en est resté là pendant quinze ans.

Dans son *Manifesto* de 1997, Tony Blair s'engageait à rétablir **un organe supra communal** sur la région du Grand Londres. Un référendum approuva ce projet en mai 1998 et une loi spécifique préparée par le gouvernement Blair fut votée en 1999. La Greater London Authority (GLA) vit le jour en 2000.

Avec la Greater London Authority, le choix fut fait de créer une entité supra communale :

- stratégique, mais non opérationnelle ;
- de petite taille : 400 agents initialement, 600 aujourd'hui ;
- dirigée par un maire aux pouvoirs étendus, capable de relever les défis du Grand Londres ;
- ayant la tutelle de deux organismes clés : la London Development Agency, qui est le bras armé du Grand Londres en matière de développement économique et d'action foncière, et le Transport for London, qui gère tous les projets de transport public, métro, bus, etc. ;
- ayant une influence sur deux autres organismes : la police métropolitaine et le service d'urgence et de lutte contre les incendies ;
- avec un contre-pouvoir relativement limité, chargé de contrôler le maire mais sans gêner sa capacité d'action : la London Assembly, dont le principal pouvoir formel est de modifier le budget proposé par le maire à condition de disposer d'une majorité des deux tiers, ce qui ne s'est encore jamais produit. Le reste du temps, elle produit des enquêtes et rapports sur les activités de la GLA et invite le maire une fois par mois pour des questions d'actualité au cours d'une séance publique. Les élections pour le poste de maire du Grand Londres et pour la London Assembly ont lieu tous les quatre ans : 2000, 2004, 2008. Les élections pour les *boroughs* ont aussi lieu tous les quatre ans, mais sont décalées par rapport aux premières : 2002, 2006.

Le rôle du maire et des *boroughs* en matière d'urbanisme

Planification stratégique à l'échelle⁵³ du Grand Londres

La GLA est responsable de la planification stratégique à l'échelle du Grand Londres et, à ce titre, elle doit préparer

le *London Plan*, qui est la stratégie métropolitaine en matière de développement économique, social et environnemental à horizon de quinze-vingt ans.

Le *London Plan* est le lieu de synthèse de l'ensemble des stratégies sectorielles dont est responsable la GLA : économie, transport, logement, énergie, changement climatique, déchets, bruit, air, etc. Il comprend des orientations générales comme par exemple les grandes zones de développement, mais il peut aussi inclure des règles assez précises notamment de densité, ou des objectifs chiffrés détaillés par *borough* concernant la construction de logements ou de gestion des déchets.

Point très important, **le *London Plan* s'impose aux *boroughs*** au sens où leurs documents d'urbanisme doivent être compatibles avec lui (*in general conformity*).

Le premier *London Plan* publié en 2004, fut dès l'origine considéré comme un modèle de planification. Son principal point fort est sans doute son **double caractère stratégique et opérationnel** : c'est un document qui présente la « vision » à long terme du développement de la métropole, tout en étant un guide pour l'action car il comprend des objectifs quantifiés précis dans de nombreux domaines (logement, énergie, environnement, etc.).

L'élaboration du *London Plan* mérite d'être évoquée. Elle comprend **une phase de préparation**, suivie d'**une très large concertation avec les nombreux partenaires du Grand Londres**, en particulier les *boroughs*. À la suite de cette phase de concertation formelle et informelle intervient la phase clé de l'**examen public** (*examination in public*) : pendant près de deux mois, le projet de Plan est examiné dans le détail par un panel d'experts indépendants, qui auditionne toutes les parties intéressées au cours de nombreuses réunions publiques. Le panel d'experts produit ensuite un rapport qui a un poids considérable. Le Grand Londres n'est pas tenu de suivre toutes les **recommandations** de ce rapport, mais il doit justifier tout écart significatif vis-à-vis de ces recommandations. La conséquence est que toutes les orientations du *London Plan*, même les plus politiques, doivent être justifiées par des faits objectifs. À la fin de ce processus, **le maire du Grand Londres approuve le Plan**, sachant que le gouvernement peut dans des cas extrêmes exiger des changements, par exemple en cas de contradiction avec des politiques nationales – ce qui ne s'est jamais produit.

La révision du Plan suit le même processus. Depuis la publication en 2004 du premier *London Plan*, deux révisions ont eu lieu, dans les domaines du logement et des déchets (2007) et du changement climatique (2008). Les avantages de ce processus d'élaboration et de révision du Plan sont doubles :

- la longue concertation et l'intervention d'un panel indépendant en font un document considéré comme étayé par des faits objectifs et donc reconnu, il est de ce fait assez consensuel, malgré le contexte politique plutôt complexe de Londres ;

- en même temps, il reste relativement adaptable, comme l'ont montré les deux révisions récentes et alors qu'une ou deux nouvelles révisions sont déjà prévues d'ici 2011.

La planification à l'échelle des *boroughs*

Chaque *borough* est responsable de l'élaboration d'un document d'urbanisme local appelé *Local Development Framework* (LDF), équivalent du Plan local d'urbanisme (PLU) français. Les LDF définissent les orientations stratégiques du *borough* et indiquent les zones de développement privilégiées, avec un zonage néanmoins beaucoup moins détaillé que celui de nos PLU compte tenu de la taille des *boroughs* mais aussi de la tradition anglaise à accorder nettement plus de poids à l'appréciation au cas par cas.

Le processus d'élaboration des LDF est assez semblable à celui du *London Plan*, au sens où il comprend les mêmes phases de préparation, concertation et examen en public par un panel d'experts indépendants.

L'intervention du Grand Londres au niveau des LDF est double :

- Le Grand Londres peut déclencher la révision d'un LDF s'il estime qu'il n'est plus à jour, compte tenu par exemple d'une révision récente du *London Plan*.

- Au cours de ce processus, le Grand Londres s'assure que le nouveau LDF est compatible avec le *London Plan*, ce qui est une obligation légale comme déjà indiqué.

Les permis de construire

L'autorité compétente en matière de permis de construire est le *borough*, avec quelques exceptions importantes.

Tout d'abord, depuis sa création en 2000 (et ceci reprenait une compétence de l'ancien Greater London Council), la GLA a un droit de veto sur les permis de construire les plus importants, pouvant par exemple contraindre le *borough* à refuser un permis. Cela ne concerne que les opérations qui dépassent certains seuils, essentiellement les opérations de plus de 500 logements ou comprenant un immeuble de plus de 30 mètres de hauteur, soit pas plus de 300 par an sur un total de 88 000 permis de construire pour le territoire de Londres. Sur ces 300 permis de construire examinés par la GLA, très peu sont refusés et cette procédure permet surtout à la GLA d'être en position de demander des modifications aux projets.

En outre, suite à une loi récente – le *GLA Act 2007* –, la GLA va désormais pouvoir assurer l’instruction de bout en bout des permis de construire les plus importants. Deux conditions doivent être remplies :

- la première est que l’opération dépasse une certaine taille : le seuil retenu est de 150 logements, soit bien inférieur au seuil précédent de 500 logements, ce qui a été un des points les plus controversés du *GLA Act* ;
- la seconde est que la GLA ait de bonnes raisons de prendre en charge l’instruction du permis, notamment si l’opération a un impact sur plusieurs *boroughs*, mais aussi si le *borough* concerné n’a pas une performance satisfaisante par exemple en matière de réalisation de ses objectifs de construction de logements.

Beaucoup estiment que cela va donner lieu à contentieux, et la jurisprudence précisera peu à peu ce qui relève légitimement de la GLA. On anticipe que la GLA n’utilisera cette procédure que très rarement (quelques dizaines de cas par an maximum) ; en revanche, cela pourrait changer les relations entre les *boroughs* et la GLA puisque celle-ci aura potentiellement la capacité d’intervenir sur de nombreux permis stratégiques.

La justification de cette évolution récente est intéressante : on a longtemps considéré que la GLA devait se cantonner dans un rôle de stratégie mais, peu à peu, le législateur a estimé qu’il fallait que la GLA soit aussi en mesure d’assurer la mise en œuvre de sa stratégie. Par cette nouvelle compétence en matière de permis de construire pour les opérations les plus importantes, la GLA devient donc un peu plus une entité opérationnelle.

Le rôle du maire et des *boroughs* en matière de logement

Rappel succinct des chiffres clés du logement à Londres

Population : 7 500 000

Nombre de logements : 3 200 000

- dont propriétaires : 58 % (moyenne nationale : 70 %)
- dont locatif privé : 19 % (moyenne nationale : 11 %)
- dont locatif social : 23 % (moyenne nationale : 19 %)

Le stock de logements sociaux est lui-même composé de 14 % de logements propriété des *boroughs* et de 9 % de logements propriété de bailleurs sociaux.

Part des logements individuels : 52 %

Part des logements collectifs : 48 %

La construction de nouveaux logements est actuellement de l’ordre de 27 000 par an. Cela comprend environ 9 200 logements abordables (*affordable*), dont 4 800 locatifs sociaux et 4 400 logements en accession sociale à la propriété.

Le volet logement des documents d’urbanisme

Le *London Plan* comprenait dès l’origine un volet logement important, principalement centré sur les objectifs quantitatifs de construction de nouveaux logements. L’objectif initial du *London Plan* de 2004 était de 23 000 nouveaux logements par an ; il est passé à 30 500 suite à la première révision du Plan effective en 2007. Dans le *London Plan*, cet objectif annuel global est ensuite décomposé en objectifs annuels individuels par *borough*, et chaque plan local d’urbanisme (LDF) est ensuite tenu de s’y conformer, compte tenu du rapport de compatibilité entre les deux documents.

Le point fondamental est que **l’inscription d’un objectif de construction de logements dans les documents d’urbanisme a en Angleterre un caractère opérationnel** très fort. En effet depuis 2007, chaque LDF doit identifier une liste précise de terrains permettant d’atteindre les objectifs de construction de logements à horizon de cinq ans, ainsi qu’une liste moins précise à horizon de dix ans et, si possible quinze ans. Ces listes de terrains doivent ensuite être mises à jour annuellement.

En outre, le *London Plan* prévoit une **obligation pour toute nouvelle opération de plus de dix logements d’inclure au moins 35 % de logements sociaux et 15 % d’accession sociale à la propriété**, et chaque LDF doit inclure ces mêmes pourcentages sauf raison motivée de déroger à la règle du *London Plan*, ce qui ne semble pas être le cas au vu des révisions de LDF en cours. Ces objectifs élevés de logements abordables ont initialement donné lieu à des tensions politiques assez fortes et à un lobbying de la part des constructeurs mais, peu à peu, les *boroughs* tendent à les accepter.

Les autres documents stratégiques en matière de politique du logement

En complément de l’important volet logement du *London Plan* et des LDF, le *GLA Act* de 2007 vient de donner à la GLA la responsabilité légale de préparer une **Stratégie du logement** de Londres (*London Housing Strategy*).

Cette stratégie couvre la politique du logement au sens large et comprend notamment :

- des objectifs plus détaillés en matière de construction de logements, comme la taille des logements (par exemple la construction de nouveaux logements sociaux devra comprendre au moins 40 % de logements familiaux de quatre pièces et plus) ou les critères environnementaux à respecter ;
- des règles en matière d’attribution des logements sociaux, en particulier le fait de réserver un certain pourcentage d’attributions pour un pot commun (de l’ordre de 5-10 % – en cours de négociation), afin de

faciliter la mobilité sur le territoire du Grand Londres des demandeurs de logements et des locataires en place ;

- des orientations générales en matière de renouvellement urbain, de droit au logement, etc.

La première stratégie du logement de Londres devrait être publiée fin 2008. Elle suit un processus d'élaboration qui comprend une phase de préparation et une phase de consultation, mais pas d'examen par un panel indépendant. Les *boroughs* y sont étroitement associés, ainsi que l'État, qui peut en dernier recours demander des modifications.

En complément de cette stratégie **métropolitaine**, les *boroughs* peuvent, s'ils le souhaitent, définir une stratégie **locale** du logement, ce qui est le cas de la plupart d'entre eux. La loi stipule que les stratégies logement des *boroughs* doivent être compatibles avec la stratégie de la GLA.

Le financement du logement social et de l'accession sociale à la propriété

Jusqu'ici, le **financement du logement dit abordable**, comprenant le locatif social, l'accession sociale ainsi que le locatif intermédiaire (marginal), était de la seule responsabilité d'une agence centrale du logement appelée Housing Corporation (HC). La HC a un budget très important, de l'ordre de 3,5 milliards d'euros par an dont plus d'un milliard d'euros pour la région de Londres. Ces montants élevés s'expliquent par le fait que le financement du logement abordable en Angleterre s'effectue uniquement par le biais de subventions et qu'il n'y n'a aucun avantage fiscal ou prêt bonifié.

Suite au *GLA Act* de 2007, c'est désormais **la GLA qui définit les orientations à suivre pour l'utilisation de ces fonds**. Une étape supplémentaire devrait intervenir en 2008 ou 2009, avec un contrôle encore plus direct par la GLA, qui présidera un conseil (*board*) de l'agence centrale du logement dédié à la région de Londres. Ce schéma ne va pas aussi loin que les délégations de compétence à la française mais, peu à peu, la GLA tend à prendre le contrôle du financement du logement abordable. Le gouvernement, d'ordinaire très centralisateur, semble reconnaître que la GLA est une autorité stratégique de qualité, à laquelle il convient de donner de plus en plus les moyens de mettre en œuvre sa stratégie.

Les attributions de logements sociaux et la mise en œuvre du droit au logement

Il s'agit de compétences relevant presque exclusivement du **niveau local**, et la GLA n'intervient qu'au travers d'orientations très générales.

Les attributions de logements sociaux sont décidées :

- sur le parc social dont ils sont propriétaires : à 100 % par les *boroughs* ;

- sur le parc propriété des bailleurs sociaux : en général à 100 % par les *boroughs* pour le premier peuplement puis à environ 50 % par les *boroughs* et 50 % par les bailleurs.

S'agissant de la mise en œuvre du droit au logement, elle est de l'entière responsabilité des *boroughs*. Le présent texte n'a pas vocation à traiter du droit au logement en Angleterre, mais on notera qu'il s'agit d'un volet important de la politique du logement en termes social et financier, et que ce droit est opposable aux collectivités locales anglaises depuis plus de dix ans avec une efficacité certaine.

53 – On ne peut pas comparer le périmètre institutionnel de la Région Ile-de-France avec celui de la Greater London Authority (GLA). En effet ils ne correspondent pas à des entités territoriales similaires.

En Ile-de-France la Région couvre un territoire qui comprend l'aire urbaine et l'agglomération morphologique (définie par l'Insee selon des critères de continuité du bâti). En Ile-de-France il n'y a pas de structure de gouvernance particulière pour cette agglomération morphologique.

En Angleterre, la GLA correspond à l'agglomération morphologique seulement. Elle ne couvre pas toute l'aire urbaine de Londres. Celle-ci s'étend bien au-delà sur les deux régions voisines East England et South-East England.

POUR ALLER PLUS LOIN

Une autorité stratégique forte

La Greater London Authority (GLA) est une autorité stratégique puissante assurant un réel pilotage et une coordination des politiques locales des *boroughs*. C'est par exemple le cas en matière de logement puisque c'est la GLA qui a la responsabilité de cadrer les objectifs de construction de logements de chaque *borough*.

C'est un choix politique fort, qui a été un des engagements clés de la campagne électorale précédant les élections générales de 1997.

Une autorité légitime

Ce qui rend ce pouvoir fort de la GLA acceptable est d'une part la légitimité du maire du Grand Londres, élu au suffrage direct, d'autre part le processus très élaboré de préparation des grands choix politiques, qui allie une étroite concertation avec tous les acteurs (dont les *boroughs*) et un examen par un panel d'experts indépendants.

Ce processus est important pour garantir aux *boroughs* que les choix politiques du maire du Grand Londres sont les plus impartiaux possibles.

Une autorité qui a les moyens de sa politique

Le pragmatisme bien connu des Anglais a conduit à doter la GLA de moyens à la hauteur de ses responsabilités :

- stratégies à l'échelle du Grand Londres présentant un certain niveau de détail et s'imposant aux stratégies locales ;
- contrôle direct ou de plus en plus direct des financements du logement (locatif social et accession sociale), de l'autorité compétente en matière de transport et du budget correspondant, de l'agence de développement économique et d'action foncière ;
- compétence sur les permis de construire les plus importants. Ce point fait néanmoins l'objet de critiques et l'on reproche à la GLA de déborder du champ stratégique pour devenir trop opérationnel. Il y a clairement là une limite à ne franchir qu'avec circonspection.

Des outils relativement flexibles

Tout d'abord, la GLA elle-même est une entité qui reste à taille humaine, de l'ordre de 600 personnes, et ayant un niveau d'expertise élevé.

Ensuite, un de ses outils privilégiés est le *London Plan* (Plan stratégique pour Londres) qui, bien qu'étant un document stratégique intégrant l'ensemble des politiques clés du Grand Londres, reste révisable dans des délais raisonnables, en moyenne tous les deux ans.

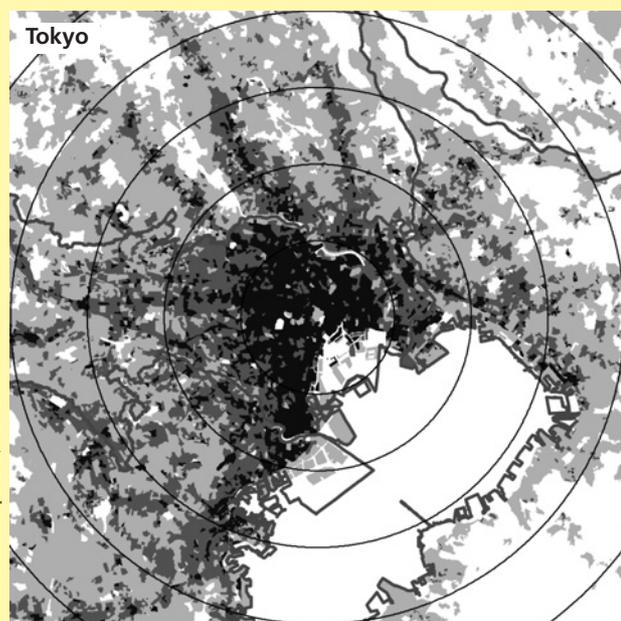
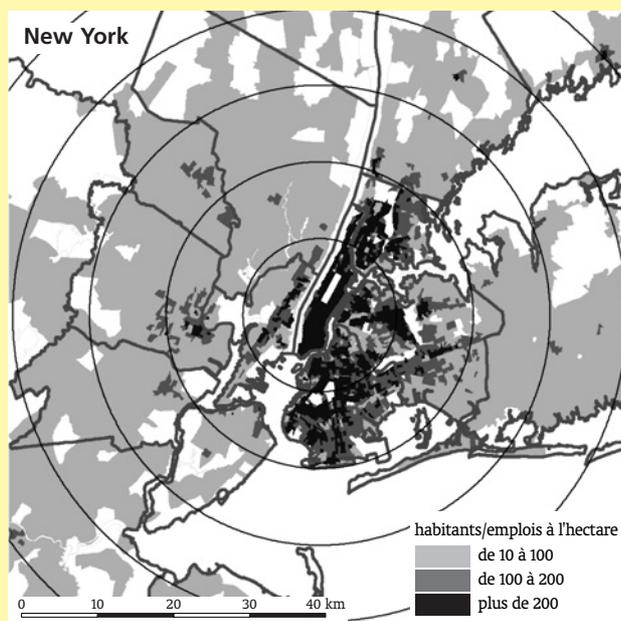
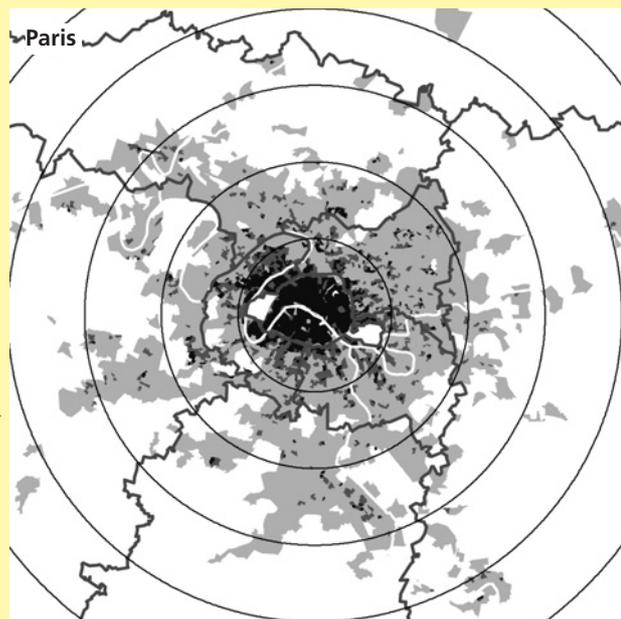
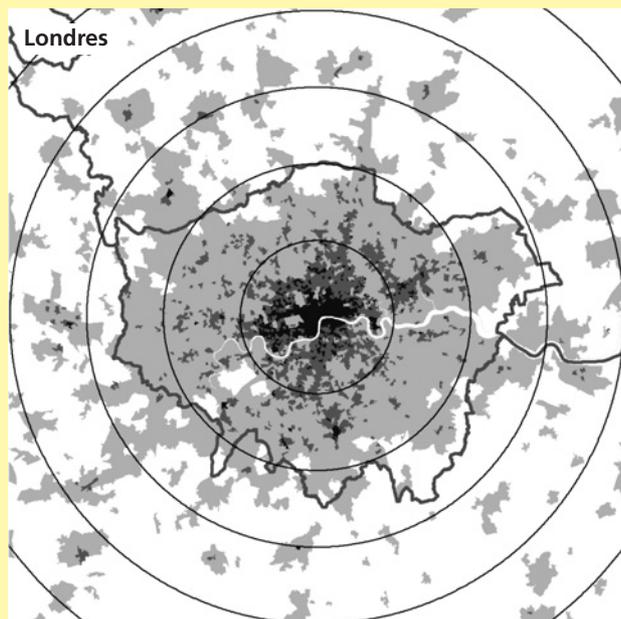
L'impact de la GLA

De l'avis quasi unanime, la GLA a eu depuis sa création un impact considérable en termes de projets et de réalisations concrètes.

Elle a permis de relancer la construction de logements malgré un contexte londonien très contraint en termes de disponibilité et de coût du foncier. Le niveau actuel de construction est en hausse de 70 % par rapport au niveau de 2000, au moment de la création de la GLA, un niveau bien supérieur à la moyenne nationale (passée de 130 000 en 2000 – point bas historique – à 190 000 en 2007, soit une augmentation de 45 %).

D'autres secteurs ont également bénéficié de la dynamique de la GLA, en particulier les transports, avec des projets importants d'infrastructures de transport public qui ne se seraient pas concrétisés sans le lobbying d'une autorité forte auprès du gouvernement. On citera aussi le leadership de la GLA en matière de changement climatique, avec de nombreuses initiatives réussies au niveau métropolitain mais aussi un impact réel au niveau national, voire international. On citera évidemment enfin le dynamisme économique de Londres, auquel la GLA contribue.

Définitions



Avec plus de 35 millions d'habitants, Tokyo est l'agglomération la plus peuplée du monde. Sa superficie bâtie est d'environ 7800 km² et s'étend sur un rayon supérieur à 60 kilomètres à partir du centre de la ville (*Urban areas by land area*, www.Demographia.com). New York est la principale métropole des États-Unis, avec environ une vingtaine de millions d'habitants sur une superficie bâtie de plus de 10 000 km², ce qui en fait l'agglomération la plus vaste du monde en terme de surface. Londres et Paris, d'un rang inférieur, ont sensiblement le même nombre d'habitants, 10 et 9 millions, et une surface bâtie, de l'ordre de 2500 km². Paris se caractérise par sa très forte den-

sité de population en son centre. Dans un rayon de 5 kilomètres à partir de Notre-Dame, elle dépasse 25 000 habitants à l'hectare, contre 15 000 hab./ha à New York et autour de 10 000 hab./ha à Londres et Tokyo. En revanche, cette forte densité parisienne chute assez rapidement ensuite, ce qui la rapproche des densités enregistrées à Londres et à New York (3 000 à 4 000 hab./ha à 30 kilomètres du centre, 1 500 à 2 000 hab./ha à 50 kilomètres du centre). À l'inverse, Tokyo continue à enregistrer une densité moyenne de 10 000 hab./ha jusqu'à 30 kilomètres du centre et plus de 4 000 hab./ha à 50 kilomètres.

Villes de plus de 8 millions d'habitants en 2005



Sources : United Nations Department of Economic and Social Affairs / Population Division World Urbanization Prospects : The 2007 Revision

Mégapole: L'ONU désigne ce type d'agglomération définie selon des critères de continuité du bâti (agglomération morphologique). Le seuil plancher a été fixé à 8 millions d'habitants. Il y en a presque une trentaine dans le monde actuellement.

Métropole mondiale: Ces villes émergent aujourd'hui comme les symboles de la mondialisation. Elles sont caractérisées principalement par leur pouvoir de commandement, c'est-à-dire leur capacité à organiser le système monde. Selon Peter J. Taylor et Jonathan V. Beaverstock, chercheurs au GaWC (Globalization and World Cities Study Group and Network - Université de Loughborough), et Gilles Antier, directeur international de l'IAU Ile-de-France, une métropole de classe mondiale répond à un certain nombre de critères. Elle doit notamment :

- être reconnue internationalement,
- participer aux grands événements planétaires et peser sur les relations internationales (siège de l'ONU à New York, Unesco à Paris...),
- avoir une population relativement importante, c'est-à-dire une aire urbaine d'au moins un million d'habitants,

Villes mondiales



Sources : Gilles Antier, *Les Stratégies des grandes métropoles*

- posséder un aéroport international qui fait office de *hub* pour plusieurs compagnies aériennes internationales,
- être dotée d'un réseau développé de transports terrestres (routes et autoroutes, réseau de transports en commun diversifié),
- accueillir de nombreuses multinationales étrangères, qui comprennent dans leur effectif un certain nombre d'expatriés,
- posséder des institutions financières de rang mondial (place boursière importante, grands cabinets d'avocats, agences de publicité...),
- être le lieu d'institutions éducatives connues dans le monde entier (universités, instituts de recherche...),
- être une scène culturelle vivante (musées, opéra, orchestre philharmonique, théâtres, festivals divers, galeries d'art...),
- être le siège de médias ayant une influence internationale (grandes chaînes de télévision, grands quotidiens, agences de presse...),
- être reconnue sur la scène sportive internationale (équipes, équipements et tournois de niveau international).

Population en milliers d'habitants		Capitalisation boursière en milliards de \$		Produit urbain brut en milliards de \$		Trafic aéroportuaire en millions de passagers transportés		Trafic portuaire des conteneurs en millions de TEU	
Tokyo	35 327	New York	19 426	Tokyo	1 191	Londres	134,2	Singapour	23,2
Mexico	18 735	Tokyo	4 726	New York	1 133	New York	99,4	Hong-Kong	22,5
New York	18 732	Londres	3 794	Los Angeles	639	Tokyo	94,8	Shanghai	18,1
Sao Paulo	18 333	Paris	2 429	Chicago	460	Chicago	94,4	Shenzhen	16,2
Bombay	18 202	Hong-Kong	1 715	Paris	460	Atlanta	85,9	Los Angeles	14,1
Delhi	15 053	Toronto	1 701	Londres	452	Los Angeles	84,8	Pusan	11,8
Shanghai	14 503	Francofurt	1 638	Osaka/Kobe	341	Paris	78,7	Kaohsiung	9,5
Calcutta	14 282	Madrid	1 323	Mexico	315	Dallas/Ft Worth	64,9	Rotterdam	9,3
Dhaka	12 576	Zurich	1 213	Philadelphie	312	San Francisco	58,8	Hambourg	8,1
Buenos Aires	12 553	Helsinki	1 123	Washington	299	Francofurt	52,7	Dubaï	7,6
Los Angeles	12 307	Sydney	1 096	Boston	290	Houston	47,9	Tokyo	6,5
Karachi	11 553	Moscou	1 057	Dallas/Ft Worth	268	Washington	44,7	Anvers	6,4
Le Caire	11 487	Milan	1 027	Buenos Aires	245	Las Vegas	44,3	Quingdao	6,3
Rio de Janeiro	11 469	Shanghai	918	Hong-Kong	244	Amsterdam	44,2	Port Klang	5,5
Osaka-Kobe	11 258	Séoul	835	San Francisco	242	Denver	43,3	Ningbo	5,2
Manille	10 761	Bombay	818	Atlanta	236	Madrid	41,9	Tianjin	4,8
Pékin	10 717	Amsterdam	780	Houston	235	Shanghai	41,5	New York	4,7
Moscou	10 416	Sao Paulo	711	Miami	231	Phoenix	41,2	Guangzhou	4,6
Paris	9 852	Taipei	655	Sao Paulo	225	Pékin	41,0	Osaka-Kobe	4,4
Séoul	9 825	Stockholm	537	Séoul	218	Hong-Kong	40,3	Londres	3,9

ONU, World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database

World Federation of Exchanges, 2006. The Economist

Estimations de Pricewaterhouse Coopers, 2005

Airports Council International, 2005

American Association of Port Authorities, 2005

Découpages administratifs

La Ville de Paris, à la fois commune et département est la ville la plus peuplée, la capitale politique de la France et le chef-lieu de la région Ile-de-France. Elle constitue aussi la capitale économique et commerciale de la France, sa première place boursière et financière. Très densément bâti et peuplé, Paris représente moins de 1 % de la superficie régionale, mais regroupe près de 19 % des habitants de la région et 30 % des emplois salariés. Paris possède un maire élu pour 6 ans depuis 1977.

La petite couronne est le territoire constitué par les 3 départements limitrophes de la Ville de Paris : les Hauts-de-Seine (92), la Seine-Saint-Denis (93) et le Val-de-Marne (94), créés en 1964 en lieu et place du département de la Seine. Urbanisée à partir de la fin du XIX^e siècle, la petite couronne se caractérise par une forte densité de population, à l'exception de ses franges les plus éloignées de Paris en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne. Dans le domaine économique, elle comprend des pôles importants et dynamiques. Elle regroupe 123 communes.

La région Ile-de-France, créée en 1976, est constituée de 8 départements : Paris, les 3 départements de la petite couronne, et les 4 départements qui forment la grande couronne : La Seine-et-Marne (77), les Yvelines (78), l'Essonne (91) et le Val d'Oise (95). L'Ile-de-France est la première région économique française et l'une des premières au niveau européen. En 2006, son PIB de 446 milliards d'euros a représenté plus de 28 % de la richesse nationale pour seulement 19 % de la population et 22 % des emplois. La région est dirigée par un Conseil Régional élu pour 6 ans. Elle comprend 1281 communes.

Découpages morphologiques

La zone dense comprend Paris et la banlieue intérieure. Définie par l'IAU-IF en 1994, la banlieue intérieure comprend les communes en continuité de Paris dont : au moins 85 % de la commune est occupée par des activités et l'habitat ; et au moins 95 % de la superficie de la commune est urbanisée. La zone dense regroupe 78 communes.

Le cœur d'agglomération de Paris, selon l'IAU Ile-de-France, comprend les 117 communes en continuité de bâti avec Paris, qui sont urbanisées (au moins 80 % d'espaces urbanisés) et denses (au moins 80 habitants + emplois à l'hectare d'urbain construit).

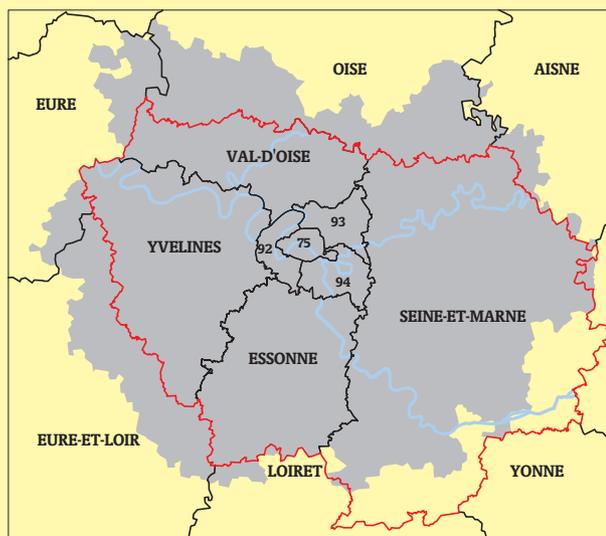
L'agglomération centrale correspond à l'unité urbaine de Paris. Pour l'Insee sa définition repose sur la continuité de l'habitat. C'est un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2000 habitants. En Ile-de-France, on compte une cinquantaine d'unités

urbaines en plus de celle de Paris. Plusieurs d'entre-elles sont limitrophes de l'agglomération centrale, qui comprend 396 communes.

Découpages fonctionnels

L'agglomération économique, définie par l'IAU Ile-de-France, regroupe l'ensemble des communes limitrophes dont la densité d'emploi est supérieure à 7 emplois à l'hectare. Ce territoire qui rassemble 4,4 millions d'emplois, regroupe Paris et la majeure partie des départements de la Petite Couronne, les villes nouvelles (Evry, Marne-la-Vallée, Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines), ainsi que les deux principaux aéroports (Charles-de-Gaulle et Orly). D'autres autres zones d'emplois (Les Ullis, Versailles...), y sont rattachées. Ce périmètre regroupe environ 200 communes.

L'aire urbaine de Paris est définie par l'Insee. Il s'agit du bassin de main-d'œuvre où au moins 40 % de la population active est employée dans le - ou les - pôle économique principal. Cette aire urbaine couvre toutes les communes de la région Ile-de-France à l'exception des communes de la Seine et Marne proches de l'Yonne. En revanche, elle déborde largement sur l'Oise, l'Eure et l'Eure et Loir. Elle concerne environ 1600 communes.



■ aire urbaine
■ région Ile-de-France

Région Ile-de-France
• 12 012 km²
• 1281 communes
• 11,6 millions d'habitants
• 5,25 millions d'emplois

Aire urbaine de Paris
• 14 518 km²
• 1584 communes
• 11,7 millions d'habitants
• 5,3 millions d'emplois

Références

Liste communiquée par les auteurs des articles

Développement économique

Les références en langue anglaise sont nombreuses mais beaucoup plus rares en français. Ci-dessous quelques références récentes.

Christian Lefèvre, « Entre projets et stratégies : le pari économique de six métropoles européennes », Les cahiers de l'IAURIF, n^o 146, mars 2007.

Christian Lefèvre, « Londres et Paris, deux métropoles aux antipodes dans les relations entre milieux économiques et politiques », *Pouvoirs Locaux*, 73, mai 2007.

Christian Lefèvre, *Les modes de coopération dans les régions métropolitaines européennes Etude à partir des exemples allemand, britannique, espagnol, italien et néerlandais*, Paris : DATAR, 2003.

Alain Motte, *La notion de planification spatialisée en Europe (1995-2005)*, (Strategic Spatial Planning), La Défense : PUCA, 2006.

IAURIF, « Le London Plan. Objectifs, contenu et processus d'élaboration », *Note rapide*, n^o 317, janvier 2003.

Politiques de l'eau

Bernard Barraqué, Rosa Maria Formiga Johnsson, Ana Lúcia Nogueira de Paiva Britto, « Sustainable water services and interaction with water resources in Europe and in Brazil », *Hydrology and Earth Systems Sciences*, online, 2008.

David Sauri, Hug March, « Local water management initiatives in periods of rapid urban and social change: The case of Barcelona », *Paper presented at the RGS-IBG Annual International Conference « Sustainability and Quality of Life »*, London 29-31 August 2007, Departament de Geografia Universitat Autònoma de Barcelona.

Hugh March Corbella, Elena Domene Gomez, David Sauri Pujol, « Dinámicas sociodemográficas en la evolucion del consumo domestico de agua en el area metropolitana de (1985-2005) : una exploracion de relaciones »,

Hugh March Corbella, Elena Domene Gomez, David Sauri Pujol, « The quest for water in Barcelona: wells, dams, water transfers, desalination plants and beyond », *Paper presented at the 5 th International Water History Association*, Tampere (Finland) 13-17. June 2007.

Greater London Authority, *Water matters, The Mayor's Draft Water Strategy*, février 2007.

Greater London Authority, « London's Water Supply », *a report by the London Assembly's Public Services Committee*, octobre 2003.

London department for Communities and Local Government, *Code for Sustainable*, Homes, DCLG, 2006.

Greater London Authority, *London under threat? Flooding risks in the Thames Gateway*, Environment Committee, London Assembly, octobre 2005.

Nadine Herbke, Britta Pielen, Jessica Ward, Andreas Kraemer, « Urban Water Management. Case Studies : Berlin and Hemscher Region », *ECOLOGIC, Final report*, juin 2006.

Timothy Moss, « Cold » spots of urban infrastructure : « Shrinking » processes in Eastern Germany and the modern infrastrural ideal, to be published, 2008.

Senat de Berlin, *Management of Rain and Waste Water, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung*, 2004.

Plan Municipal de Gestion de la Demanda de Agua en la Ciudad de Madrid, Area de Gobierno de Medio Ambiente y Servicios a la Ciudad.

Ordenanza de Gestion y Uso Eficiente del Agua en la Ciudad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 2006.

Antonio Massautto, « Il sistema di depurazione di Milano : dall'emergenza a la sostenibilita », *paper presented at the conference « economic analysis of the Milan wastewater treatment system: sustainability issues, organisational models and future challenges »*, 2006.

Piano Regionale di Risanamento delle Acque, Rapporto di Sintesi, Provincia di Milano, 2003.

Les politiques de réduction des inégalités sociales

Hans Thor Andersen, « The fall and rise of metropolitan government in Copenhagen », *GeoJournal*, n^o 58, 2002.

Bruno Cousin, Edmond Prêteceille, « Comparing social segregation in large European cities : the cases of Milano and Paris », *communication à la conférence Urban Conditions and Life Chances*, Université d'Amsterdam, 6-8 juillet 2006.

Anne-Claire Davy, Brigitte Guigou, Olivier Mandon, Mariette Sagot, *Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative*. Paris : IAURIF, 2005, 6 vol.

Enrico Gualini, « The region of Milan » in Willem Salet, Andy Thornley, Anton Kreukels (dir.), *Metropolitan government and spatial planning*, London : Spon Press, 2003.

Bjorn Härsmann, Amy Rader Olsson, « The Stockholm metropolitan region : metropolitan governance and spatial policy », in Willem Salet, Andy Thornley, Anton Kreukels (dir.), *Metropolitan government and spatial planning*, London : Spon Press, 2003.

Hartmut Häussermann, « Berlin », in Willem Salet, Andy Thornley, Anton Kreukels (dir.), *Metropolitan government and spatial planning*, London : Spon Press, 2003.

Bernard Jouve, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest européennes », *Géographie, Économie, Société*, n^o 7, 2005, pp.177-192

Anton Kreukels, « Rotterdam and the south wing of the Randstadt », in Willem Salet, Andy Thornley, Anton Kreukels (dir.), *Metropolitan government and spatial planning*, London : Spon Press, 2003.

Patrick Le Galés, Dominique Lorrain (co), « Dossier : Gouverner les très grandes métropoles. Institutions et réseaux techniques », *Revue française d'administration publique*, n^o 107, 2003.

Jesus Leal Maldonado, « Metropolitan government and development strategies in Madrid », in Willem Salet, Andy Thornley, Anton Kreukels (dir.), *Metropolitan government and spatial planning*, London : Spon Press, 2003.

Jesus Leal Maldonado, « Segregation and social change in Madrid metropolitan region », *The Greek Review of Social Research*, n^o 113, 2004, pp.81-104.

Willem Salet, « Amsterdam and the north wing of the Randstadt », in Willem Salet, Andy Thornley, Anton Kreukels, (dir.), *Metropolitan*

government and spatial planning, London : Spon Press, 2003.

Andy Thornley, « London : institutional turbulence but enduring nation-state control », in Willem Salet, Andy Thornley, Anton Kreukels, (dir.), *Metropolitan government and spatial planning*, London : Spon Press, 2003.

Jeroen Van der Veer, « Metropolitan government in Amsterdam and Eindhoven : a tale of two cities », *Environment and planning C*, n^o 16, 1998, pp.25-50

Hervé Vieillard-Baron, « Les banlieues : des singularités françaises aux réalités mondiales », *Carré Géographie*, Paris : Hachette supérieur, 2001.

Développement durable

Berlin

Site Internet de la Région Berlin Brandebourg : http://www.berlin-brandenburg.de/Département urbanisme de Berlin : http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/landschaftsplanun g/chronik/index_fr.shtml

Page Internet de la Ville de Berlin sur l'agenda 21 : http://www.stadtentwicklung.berlin.de/agenda21/index_en.shtml L'agenda 21, version intégrale en allemand : http://www.stadtentwicklung.berlin.de/agenda21/de/service/download/Agendaentwurf21April04.pdf

http://www.stadtentwicklung.berlin.de/agenda21/index_en.shtml Adresse contact : Agenda 21 Office/Senate Department for Urban Development/Am Köllnischen Park 3, 10 179 Berlin-Mitte Germany

Résumé en anglais : http://www.stadtentwicklung.berlin.de/agenda21/de/service/download/2005_condensedversion_la21.pdf

Site Internet de l'Association Berlin 21 : http://berlin21.net/kontakt.html

Contact Association Berlin 21 : info@berlin21.net Fiche réalisée par le Comité 21 sur l'agenda 21 de Berlin : http://www.agenda21france.org/initiatives/agendaeurope, 20070622130528.html

UmweltBundesAmt – Institut allemand de l'environnement : http://www.umweltbundesamt.de/« Berlin » Environmental Zone from 2008. What drivers need to know », Berlin's Senate Department for Health, Environment and Consumer Protection, Berlin, November 2007.

Alliance pour le climat, fiche sur Berlin : http://www.climateforchange.net/25.html? & L = 0

Londres

Page Internet de la Mairie de Londres consacrée au développement durable :

http://www.london.gov.uk/mayor/sustainable-development/susdevcomm_planusdev.jsp Contact : office@london21.org

Fiche du Comité 21 : http://www.agenda21france.org/initiatives/agendaeurope, 20070622132831.html

UK's sustainable development strategy : http://www.london.gov.uk/mayor/case_for_london/docs/ch7_envronment.pdf

Plan d'action de Londres sur les changements climatiques – version en anglais – 232 pages – février 2007 : http://www.london.gov.uk/mayor/environment/climate-change/docs/ccap_fullreport.pdf

Zone de faibles émissions polluantes – Mairie de Londres – 2008 : http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/roadusers/LEZ/LEZ_Phase4_French.pdf

Thirty-three ways forward ? Climate change in London : Action by local government – A survey of local councils – by the London 21 network -January 2008 : http://www.london21.org/uploads/files/london21/Articles/CChangeReport.doc

London Climate change Agency : http://www.lcca.co.uk/

Milan

www.scuolaprogettazionepartecipati.it Agenda 21 de la Ville de Milan : http://81.208.25.93/RSA/index.htm

Agenda 21 de la Province de Milan : www.provincia.milano.it/pianificazione_territoriale/agenda_21/per_gli_enti_locali/index.html

Focus Lab – building capacities for sustainability : www.focus-lab.it/news/

Madrid

Agenda 21 de la Communauté de Madrid : http://www.agenda21madrid.org/

Agenda 21 de la Ville de Madrid : agenda21@munimadrid.es

http://www.munimadrid.es/portal/site/munimadrid/menuitem.f4b b5b953cd0b0aa7d245f019fc08a0c?vgnextoid= b9885193f471d010Vg nVCM1000000b205a0aRCRD & vgnextchannel = 378c9ad016e07010VgnVCM100000d0ca8c0RCRD & idCapitulo = 4217442

Guide de vulgarisation de l'A21 de Madrid : http://www.munimadrid.es/UnidadWeb/Contenidos/EspecialInfor mativo/TemaMedioAmbiente/Agenda21/DesarrolloSostenible/Madri dAgenda21Local/Guidadivulgaticaaagenda21.pdf

Plan d'action des districts de Madrid Municipio : http://www.munimadrid.es/portal/site/munimadrid/menuitem.f4b b5b953cd0b0aa7d245f019fc08a0c?vgnextoid= b9885193f471d010Vg nVCM1000000b205a0aRCRD & vgnextchannel = 378c9ad016e07010VgnVCM100000d0ca8c0RCRD & idCapitulo = 4366729

Plan d'action de la ville : http://www.munimadrid.es/portal/site/munimadrid/menuitem.f4b b5b953cd0b0aa7d245f019fc08a0c?vgnextoid= b9885193f471d010Vg nVCM1000000b205a0aRCRD & vgnextchannel = 378c9ad016e07010VgnVCM100000d0ca8c0RCRD & idCapitulo = 4366707

Stratégie qualité de l'air

http://www.agenda21-local.net/portal/ficheros/357premio.pdf

http://www.agenda21-local.net/portal/ficheros/353madrid.pdf

Le Plan d'Utilisation Soutenable l'Énergie et la Prévention du

Changement Climatique :

http://www.munimadrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Ficheros/Tema MedioAmbiente/Def.PlanE.yCC.pdf

Plan Bleu :http://www.desarrollointeligente.org/desarrollo_intelige nte/VisNot? id = 830c976674ff356c6f5a85cb4b76e0

Randstad Holland

Site Internet de la Ville d'Amsterdam : http://www.amsterdam.com/

Politique environnementale d'Amsterdam : http://www.iamsterdam.com/introducing/nature_geography/envir onmental_policy

The Environmental & Building Department : http://www.dmb.amsterdam.nl/ipp/main.asp?name= pagina & item_id = 501 & selected_balkitem_id

The Environmental Policy Plan : http://www.dmb.amsterdam.nl/ipp/main.asp?action= display_data & name = pagina & item_id = 520 & selected_balkitem_id = 469

Politique de lutte contre le changement climatique : http://www.dmb.amsterdam.nl/ipp/main.asp?action= display_data & name = pagina & item_id = 550 & selected_balkitem_id = 466

La politique des grandes villes aux Pays-Bas : http://www.amb-pays-bas.fr/fr/pays-bas/politique-gouvernement/grandes_villes.htm

Life is a cycle, Amsterdam cycling to sustainability : http://www.iamsterdam.com/contents/pages/1017/printablefoldera c2stbvonline_def.pdf

Développement Métropolitain

François Ascher, *Les nouveaux compromis urbains. Lexique de la ville plurielle*, La Tour d'Aigues : éditions de l'Aube, 2008.

Martin Cahn, ADEME, Energie-Cités, *Maitriser l'étalement urbain. Bonnes Pratiques de Villes européennes et américaines*, ADEME et Conseil Régional Nord-Pas de Calais, septembre 2003.

Jean-Yves Chapuis, Evelyne Hardy et Julien Guisti (coord.), *Villes en évolution*, Paris : La Documentation Française, 2005.

Collectif, *Le logement social en Europe. Genèse, développement et actualité*, CAUE du Rhône.

Collectif, « Maitriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays (Angleterre, Norvège, Pays-Bas, Hong-Kong) », 2001 plus... *Veille internationale*, Centre de Prospective et de Veille Scientifique, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, 1999.

IAURIF, « Les leviers de l'attractivité des métropoles : exemples internationaux », *Note rapide*, n^o 413, mars 2006.

Paul Lecroart, Jean-Pierre Palisse (coord.), « Grands projets urbains en Europe, conduire le changement dans les métropoles », *Les cahiers de l'IAURIF*, n^o 146, mars 2007.

Pierre-Yves Leo, Jean Philippe, Céline Menteur, « Taille, Centralité et Attractivité des Métropoles », *Observatoire des territoires et de la métropolisation dans l'espace méditerranéen*, janvier 2004.

Alain Motte, *La notion de planification spatialisée en Europe (1995-2005)*, (Strategic Spatial Planning), La Défense : PUCA, 2006.

Arjen van Susteren, *Metropolitan Word Atlas*, Rotterdam, 010 Publishers, 2005.

Londres

IAURIF, « L'ambition londonienne : planification et redéveloppement urbain », *Note rapide*, n^o 272, septembre 2000.

IAURIF, « Le London Plan. Objectifs, contenu et processus d'élaboration », *Note rapide*, n^o 317, janvier 2003.

IAURIF, « Thames Gateway, le grand projet du maire de Londres », *Note rapide*, n^o 373, janvier 2005.

« Londres », n^o spécial, *L'Architecture d' Aujourd'hui*, n^o 365, 2006.

Berlin

Corinne Jaquand, « Berlin, ville-territoire », *Villes en évolution* : Paris, La Documentation française, 2005, pp.141-163.

Marie Christine Vatov, « Berlin : deux visages d'une politique urbaine », *Traits urbains*, n^o 7, mai, 2006, pp.14-16.

http://www.sozialestadt.de/fr/veroeffentlichungen/endbericht/3.3.phtml

Madrid

Jean-Pierre Palisse, Dominique Lecomte, Paul Lecroart, Danièle Navarre, Brigitte Guigou, *Madrid, une région en forte croissance. Aménagement et planification. Compte rendu de visite (3-5 mai 2006)*, IAURIF, décembre 2006.

Elia Canosa Zamora, Ester Saez Pombo, « Privatisation de la ville espagnole : les communautés fermées à Madrid », *Urbanisme*, n^o 339, novembre-décembre 2004, pp. 48-51.

« Madrid », n^o spécial, *Technique et Architecture*, n^o 478, 2005.

Urban, n^o 11 et 12, 2007

Randstad

Claude Jacquier, « Rapport de synthèse sur les politiques de développement urbain aux Pays-Bas », *Un dispositif de veille internationale sur les approches de développement urbain en Europe*, Grenoble, Délégation interministérielle à la ville, CERA-Institut d'études politiques de Grenoble, novembre 2002.

Paul Drewe et Hugo Gordijn, « La prospective territoriale aux Pays-Bas », *Du national à l'international*, DIACT, n^o 3 août 2006.

http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/acueil/elabproj/v inex.htm

Milan

Alessandro Balducci, « De l'observation territoriale au développement de projets », Demain la Ville – Colloque international sur le devenir des villes, Bruxelles, 19 et 20 novembre 2007.

Florida Di Ciommo, « Une comparaison franco-italienne des projets institutionnels des métropoles », *Pouvoirs locaux*, n^o 71, 2006, pp. 35-42.

Carlos Gottlieb, « Milan transforme sa périphérie au coup par coup », *Diagonal*, n^o 149, mai-juin 2001, pp.15-17.

Tiziana Villani, « Milan. Conflits autour de la requalification du quartier Isola Garibaldi », *Urbanisme*, n^o 358, janvier-février 2008, pp.37-40.

www.cittadicitata.it

Remerciements à : Valeria Fedeli, Norbert Heikamp, Jos Jonkhof, Paul Lecroart, Sandra Planchez, Nathalie Rostagny, Steven Wassenaar.

Sommaire des numéros précédents

Numéros épuisés

N° 1 – juin 1969 – 56 p.
LES HALLES
Les Banques et assurances dans Paris.
La circulation en 1990.

N° 2 – avril 1970 – 88 p.
PARIS, VILLE DE BUREAUX.
LE PLAN DE SAUVEGARDE DU MARAIS.
L'ordinateur au service de l'aménageur.
Dix ans d'effort d'équipement de la Ville de Paris.

N° 3 – juillet 1970 – 96 p.
LE SOUS-SOL DE PARIS
ET L'URBANISME.
La Ville de Paris devant le vi^e plan.
Coup d'œil sur le mobilier urbain de la capitale.
Les Champs-Élysées.

N° 4 – octobre 1970 – 88 p.
LES ESPACES VERTS
DANS PARIS.
POUR UNE RENAISSANCE
DU PALAIS-ROYAL.
Maine- Montparnasse avant la tour.

N° 5 – janvier 1971 – 92 p.
PARIS 71-75 : LE VI^e PLAN.
GARES DU NORD ET DE L'EST.
L'aménagement de Francfort.
Le Marché aux puces. Mouffetard.

N° 6 – juillet 1971 – 112 p.
LE 7^e ARRONDISSEMENT.
Florence, Urbin, Bologne.
Le mur dans la ville.
Le tourisme à Paris.
L'aménagement de Paris sous Napoléon.

N° 7 – janvier 1972 – 104 p.
LE CENTRE BEAUBOURG.
Paris : des habitants en transit ?
Japon : les centres commerciaux des grandes gares.
Les Halles : une exposition.

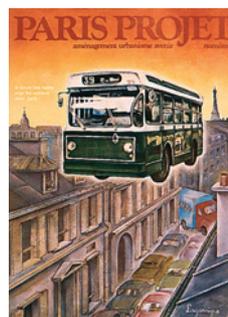
N° 10-11 – Janvier – 128 p.
L'AVENIR DE PARIS.
Diagnostic.
Le schéma directeur de Paris. les choix.
La vocation internationale de Paris.

N° 13-14 – octobre 1975 – 152 p.
LE RÉGLEMENT DU POS
ET LE PAYSAGE DE PARIS.
L'amélioration des déplacements aux abords de la gare Saint-Lazare.
Une zone pour les piétons à l'Opéra.
Paysage urbain et perspectives automatiques.

N° 15-16 – juillet 1976 – 158 p.
LA VILLETTE : AMÉNAGEMENT
DES ANCIENS ABATTOIRS
ET DES ABORDS DU BASSIN.
Les passages couverts dans Paris.

N° 30-31 – juin 1993 – 266 p.
ESPACES PUBLICS.
Réflexion sur l'espace public de Paris.
Réhabiliter l'héritage.
Deux nouveaux parcs à Paris.
Concevoir, réaliser, gérer l'espace public.

Numéros disponibles



N° 8 – 6 €
juillet 1972 – 104 pages
LE FORUM DES HALLES.
Débat.
Pour les autobus dans Paris.
La formation des grands magasins de Paris.



N° 9 – 6 €
avril 1973 – 104 pages
LA VOIE EXPRESS RIVE GAUCHE.
Japon : les voies rapides à Tokyo.
La Seine pour un transport en commun ?



N° 12 – 6 €
juillet 1974 – 96 pages
LE SCHÉMA DE SECTEUR SEINE
SUD-EST.
Les docks de Londres.



N° 17 – 6 €
avril 1977 – 128 pages
L'AMÉNAGEMENT DU CANAL
SAINT-MARTIN.
L'AMÉNAGEMENT DES TERRAINS
CITROËN.
A propos des passages.



N° 18 – 6 €
octobre 1998 – 148 pages
LA REMISE EN VALEUR
DES BOIS DE BOULOGNE
ET VINCENNES.
Les étapes d'une évolution.
L'aménagement des anciens abattoirs de Vaugirard.



N° 19-20 – 6 €
 janvier 1980 – 200 pages
**LE SCHÉMA DIRECTEUR
 D'AMÉNAGEMENT
 ET D'URBANISME
 DE LA VILLE DE PARIS.**
 Le diagnostic.
 Les objectifs.
 Les directives d'aménagement et
 d'urbanisme.



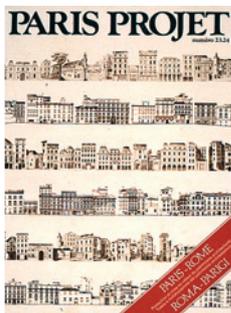
N° 32-33 – 24 €
 juillet 1998 – 196 pages
**QUARTIERS ANCIENS
 APPROCHES NOUVELLES**
 Transformations
 et approches urbaines.
 Le quartier Mouffetard.
 Le faubourg Saint-Antoine.
 Études et projets.



N° 21-22 – 9 €
 janvier 1982 – 208 pages
**POLITIQUE NOUVELLE
 DE LA RÉNOVATION URBAINE.**
 L'état des opérations révisées
 ou engagées.
 Le bilan des décisions.
 Les perspectives d'avenir.



N° 34-35 – 30 €
 octobre 2003 – 196 pages
**PARIS 2020,
 ÉLÉMENTS POUR UN PLAN
 D'AMÉNAGEMENT
 ET DE DÉVELOPPEMENT
 DURABLE.**



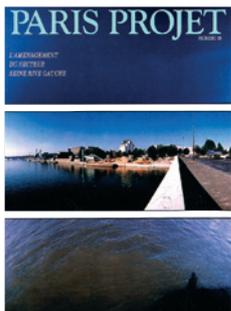
N° 23-24 – 15 €
 janvier 1993 – 352 pages
 Numéro bilingue
PARIS ROME.
 Protection et mise en valeur
 du patrimoine architectural
 et urbain.



N° 36-37 – 30 €
 septembre 2005 – 168 pages
**RENOUVELLEMENT URBAIN
 ET JEUX OLYMPIQUES.**



N° 25-26 – 15 €
 octobre 1985 – 216 pages
**LES HALLES L'ACHÈVEMENT
 D'UN PROJET.**
 Recherche et ambition
 d'un projet d'urbanisme.
 Les aménagements réalisés.
 L'achèvement du projet.



N° 29 – 22 €
 septembre 1990 – 200 p.
**L'AMÉNAGEMENT
 DU SECTEUR SEINE RIVE GAUCHE.**
 État des lieux.
 Tolbiac, Bercy, territoires
 et projets.
 Austerlitz, Tolbiac, Massena,

ISBN 978-2-900222-91-1

Achévé d'imprimer en novembre 2008 sur les presses de l'imprimerie Stipa, Montreuil

• Dépôt légal : novembre 2008 • Imprimé en France

MÉTROPOLES EUROPÉENNES

Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris, la Randstad



REGARDS CROISÉS

À l'heure où la question de la métropole parisienne est à nouveau posée, un tour d'horizon des grandes métropoles européennes s'impose pour apprécier la façon dont elles adaptent leur mode de gouvernance aux exigences du développement métropolitain.

Face à ce défi majeur auquel elles sont toutes confrontées, des approches nouvelles sont mises en œuvre pour renforcer la cohérence et la portée de l'action : le logement dans le Grand Londres, l'action sociale et environnementale à Berlin, les transports en commun à Madrid, le développement économique à Milan, le réinvestissement de grandes emprises dans la Randstad.

Au travers d'une analyse thématique, cet ouvrage s'attache à souligner l'exemplarité de certaines démarches afin de nourrir les débats franciliens. Des séries de cartes permettent d'appuyer ces comparaisons et de les resituer dans leur contexte.

ISBN 978-2-900222-91-1



18 €